

# Wie wir an Informationen kommen

*Praxishandbuch zum Recht auf Auskunft und Akteneinsicht*



## **NR-Werkstatt 26**

Herausgeber: Netzwerk Recherche/  
Manfred Redelfs

NETZWERK  
RECHERCHE



**Wie wir an Informationen kommen**

*Praxishandbuch zum Recht  
auf Auskunft und Akteneinsicht*

Herausgeber: Netzwerk Recherche/Manfred Redelfs

Diese Publikation ist entstanden im Rahmen des Projekts „Fragen und Antworten – Auskunftsrechte kennen & nutzen“ und wird herausgegeben von



in Kooperation mit



gefördert durch



Die Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der BKM dar.  
Für inhaltliche Aussagen tragen Herausgeber:in und Autor:innen die Verantwortung.

## Impressum

### Herausgeber \_\_\_\_\_

Netzwerk Recherche e. V. / Manfred Redelfs  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

### Verantwortlich im Sinne des Presserechts \_\_\_\_\_

Daniel Drepper

### Redaktion \_\_\_\_\_

Vivienne Moise  
Dr. Manfred Redelfs

### Gestaltung \_\_\_\_\_

Ute Lederer

### Kontakt \_\_\_\_\_

info@netzwerkrecherche.de  
www.netzwerkrecherche.org

ISBN: 978-3-942891-11-0

© Mai 2024, Berlin — Netzwerk Recherche

### Bildquellen \_\_\_\_\_

Titelbild: Ute Lederer  
Foto Seite 12: Adobe Stock/wellphoto  
Foto Seite 16: Adobe Stock/ISO K Medien GmbH  
Foto Seite 114: Adobe Stock/Kritdanai  
Abbildung Seite 172: Bundesarchiv/Stasi-Mediathek.de

# Inhaltsverzeichnis – Teil I

## **Einführung: Informationsrecht – Licht ins Dunkle bringen** \_\_\_\_\_ **13**

### **Teil I: Übersicht zur Rechtslage und generelle**

#### **Tipps zum Vorgehen**

*Manfred Redelfs* \_\_\_\_\_ **17**

### **1. Kurzüberblick: Welche gesetzlichen Grundlagen gibt es und was sind die Unterschiede?** \_\_\_\_\_ **19**

- 1.1. Landespressegesetze \_\_\_\_\_ 19
- 1.2. Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze \_\_\_\_\_ 21
- 1.3. Umweltinformationsgesetz und  
Verbraucherinformationsgesetz \_\_\_\_\_ 25
- 1.4. Weitere Informationszugangsrechte \_\_\_\_\_ 26

### **2. Die gesetzlichen Regelungen im Detail** \_\_\_\_\_ **31**

- 2.1. Wer fällt unter die Gesetze und muss  
Informationen freigeben? \_\_\_\_\_ 31
- 2.2. Wonach kann gefragt werden? \_\_\_\_\_ 39
- 2.3. Welche Ausnahmegründe gibt es? \_\_\_\_\_ 42
  - 2.3.1. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse \_\_\_\_\_ 42
  - 2.3.2. Schutz personenbezogener Daten \_\_\_\_\_ 47
  - 2.3.3. Urheberrecht \_\_\_\_\_ 49
  - 2.3.4. Aufwand und mangelnde Präzisierung als  
Ablehnungsgrund \_\_\_\_\_ 52
  - 2.3.5. Schutz „besonderer öffentlicher Belange“ \_\_\_\_\_ 54
  - 2.3.6. Schwebendes Verfahren sowie Entwürfe  
zu Entscheidungen \_\_\_\_\_ 58
  - 2.3.7. Ablehnung, weil die Information aus  
anderen Quellen leicht zugänglich ist \_\_\_\_\_ 62

### **3. Zum Verfahren** \_\_\_\_\_ **65**

- 3.1. Wer kann einen Antrag stellen? \_\_\_\_\_ 65
- 3.2. Form des Antrags \_\_\_\_\_ 67
- 3.3. Thematische Eingrenzung und Begründung \_\_\_\_\_ 68
- 3.4. Fristen \_\_\_\_\_ 71
- 3.5. Verfahren bei Beteiligung Dritter \_\_\_\_\_ 73
- 3.6. Kosten \_\_\_\_\_ 76
- 3.7. Was tun bei Fristüberschreitung oder Ablehnung? \_\_\_\_\_ 81
- 3.8. Widerspruchsverfahren \_\_\_\_\_ 82
- 3.9. Klageweg \_\_\_\_\_ 85

### **4. Praktische Tipps für die erfolgreiche Recherche** \_\_\_\_\_ **89**

- 4.1. Überlegungen zur Antragsvorbereitung \_\_\_\_\_ 89
- 4.2. Besteht ein Anspruch? \_\_\_\_\_ 91
- 4.3. Wie kann ich wissen, wo interessante Infos  
schlummern? \_\_\_\_\_ 94
- 4.4. Auf welches Gesetz soll ich mich berufen? \_\_\_\_\_ 98
- 4.5. Umgang mit typischen Antragsproblemen \_\_\_\_\_ 101
- 4.6. Was tun, wenn die Behörde mauert?  
Erste-Hilfe-Tipps \_\_\_\_\_ 105

### **5. Fazit: Fahrplan für Fragesteller:innen** \_\_\_\_\_ **111**

weiter zu Inhaltsverzeichnis Teil II →

## Inhaltsverzeichnis – Teil II

<b>Teil II: Anwendungsfälle der verschiedenen gesetzlichen Grundlagen</b> .....	<b>115</b>
Recherchieren mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG): „Wie eine Schachtel Pralinen“ <i>Vera Deleja-Hotko, Aiko Kempen, Arne Semsrott, Sabrina Winter</i> .....	116
Recherchieren mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG): Die größten Wassernutzer Deutschlands <i>Annika Joeres und Gesa Steeger</i> .....	132
Recherchieren mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG): Das Beispiel „Topf Secret“ <i>Rauna Bindewald</i> .....	140
Recherchieren auf EU-Ebene: Vom Dieselskandal bis zum Corona-Aufbaufonds <i>Hans-Martin Tillack</i> .....	156
Recherchieren in Stasi-Unterlagen: Anleitung und Praxistipps <i>Dagmar Hovestädt</i> .....	168
Recherchieren mit Hilfe des Bundesarchivgesetzes: Was die Geheimdienste über die NS-Verbrecher Brunner und Eichmann wussten <i>Hans-Wilhelm Saure</i> .....	184
Recherchieren als Gerichtsreporterin – völlig unnötig. Oder? <i>Annette Ramelsberger</i> .....	196
Misstände mit Behördenakten aufdecken: Umwelt- und Arbeitsschutzverstöße bei Tesla <i>Tina Kaiser</i> .....	206
Lobbyismus mit Auskunftsrechten entlarven: Von Impfstoffpatenten bis zum LNG-Beschleunigungsgesetz <i>Tania Röttger</i> .....	216

Wenig ist für meinen Vater so wichtig wie ein gut sortierter Werkzeugkasten, denn ohne Werkzeuge kann er – seit 45 Jahren KfZ-Mechaniker – seinen Job nicht machen. Auch im Journalismus gibt es Werkzeuge, die wir einsetzen können für unsere Recherchen. Manchmal habe ich jedoch das Gefühl, dass wir uns der handwerklichen Komponente unseres Berufes zu wenig bewusst sind.

Als ich noch studiert habe, hatte ich keine Quellen, aber wollte investigativ recherchieren. Also habe ich mir das Informationsfreiheitsgesetz und die Auskunftsrechte angeschaut und mit Hilfe von David Schraven das Innenministerium verklagt. Die erste richtig große Geschichte in meinem Leben erschien zu den Olympischen Spielen 2012 und legte die Medaillenvorgaben des deutschen Sports offen. Ich war 26 und mir war klar, wie mächtig diese Werkzeuge sind.

Deshalb, aus ganzem Herzen: Danke an alle, die diese NR-Werkstatt möglich gemacht haben, allen voran Manfred Redelfs, der monatelang an diesem Projekt gearbeitet hat. Auf dass noch mehr Menschen die Kraft der in dieser Werkstatt vorgestellten Werkzeuge für sich nutzen.

---

**Daniel Drepper** ist Erster Vorsitzender von Netzwerk Recherche und Leiter des Rechercheverbunds NDR, WDR und Süddeutsche Zeitung.

„Lebendige Demokratie verlangt, dass die Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen... Das Informationsfreiheitsgesetz ist daher notwendig, um entsprechend innerstaatlichen, europäischen und internationalen Tendenzen die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken“, heißt es in der Begründung des Informationsfreiheitsgesetzes aus dem Jahre 2005. Ganz schön große Worte.

Was ist aus dem Versprechen der Informationsfreiheit seitdem geworden? Wer sich tagtäglich mit deutschen Behörden auseinandersetzen muss, mag resigniert von einem gescheiterten Gesetz sprechen. Aber die Praxis der vergangenen knapp 20 Jahre zeigt: Das Informationsfreiheitsgesetz hat die Verwaltung in Deutschland transparenter gemacht. Es lohnt sich, gegen die Blockaden der Beamten zu kämpfen: Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz haben Korruptionsskandale aufgedeckt, zu Rücktritten geführt und den investigativen Journalismus bereichert. Damit das Potenzial der Informationsfreiheit noch besser genutzt werden kann, braucht es künftig zweierlei: Ein besseres, moderneres Gesetz – und die bessere Nutzung der bestehenden Regelungen. Dazu soll dieses Handbuch beitragen, mit praktischen Tipps und der Gewissheit, dass man für Informationsfreiheit nicht auf verlorenem Posten kämpft.

---

**Arne Semsrott** ist Projektleiter bei FragDenStaat.



## **Einführung: Informationsrecht – Licht ins Dunkle bringen**

Journalistinnen und Journalisten kennen das Problem: Sie haben viele Fragen an Behörden und Ministerien, aber mit den Antworten hapert es leider oft. Als der Ukraine-Krieg begonnen hat, interessierten sich z.B. viele für die Arbeit der Stiftung Klima- und Umweltschutz in Mecklenburg-Vorpommern. Sie war offensichtlich gegründet worden, um den Weiterbau der Nord Stream 2-Pipeline trotz der US-Sanktionen zu betreiben. Mit Kriegsbeginn wollten dann viele wissen, wie eng eigentlich die Abstimmung zwischen der Stiftung, der Landesregierung und dem Konzern Gazprom war. Mit den Antworten taten sich Stiftung und Regierung zunächst schwer. Aber mit Hilfe der Auskunftsrechte ist jetzt klarer, wie eng die mittlerweile in Abwicklung befindliche Stiftung gemeinsam mit der Politik das Geschäft von Gazprom betrieben hat. Geholfen haben hier keine geduldigen Nachfragen, sondern die Berufung auf verbrieftete Rechte, notfalls über den Klageweg durchgesetzt. Im konkreten Fall lief das mit Hilfe des Landespressegesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und des Informationsfreiheitsgesetzes. Es lohnt sich also, die Rechtsgrundlagen gut zu kennen!

Auch im Lokaljournalismus kommt man oft nur weiter, wenn die formalen Rechercherechte bekannt sind und gegenüber den Behörden freundlich, aber bestimmt wahrgenommen werden. So ließ sich mit Hilfe des Thüringer Transparenzgesetzes klären, wie viel eine öffentlich debattierte Dienstreise des Erfurter Oberbürgermeisters und des Kulturdezernenten nach Monte Carlo gekostet hatte. Dort besuchten die beiden eine Theateraufführung, die in Kooperation mit dem Theater in Erfurt stattfand – alles völlig korrekt und mit Kosten von unter 1.000 Euro pro Person kein Schnäppchen, aber auch nicht völlig aus dem

Rahmen.<sup>1</sup> Gleichwohl ein klassischer Fall, bei dem es sich angeboten hat, mal genauer hinzuschauen.

Wie das geht, wie also Auskunftsrechte gegenüber öffentlichen Stellen durchgesetzt werden können, soll mit diesem Handbuch geklärt werden. Dabei ist es zunächst wichtig zu wissen, welche Auskunftsrechte es überhaupt gibt, wie die Regeln je nach Rechtsgrundlage sind, wann man sich also am besten worauf beruft, je nach Erkenntniszweck. Und selbstverständlich behandelt diese Handreichung auch, wie Journalist:innen strategisch vorgehen sollten, um möglichst viel rauszukriegen – insbesondere dann, wenn die Gegenseite mauert.

Im ersten Abschnitt werden die Rechtsgrundlagen im Überblick erklärt. Dafür bot sich, anders als in den meisten Rechtskommentaren, eine Gliederung nach Fragestellung und rechtsvergleichenden Oberthemen an, nicht nach dem jeweiligen Gesetz. Lediglich im ersten Kurzüberblick werden die Gesetze getrennt vorgestellt. Denn Journalist:innen sind leidenschaftslos, auf welcher Rechtsgrundlage sie an eine Information gelangen und wollen als tendenziell ungeduldige Leser:innen eine schnelle Antwort auf ihr Erkenntnisinteresse. Der zweite Abschnitt versammelt Praxisberichte zu Recherchen, gestützt auf die einzelnen Gesetze. Dieser anwendungsbezogene Part soll zugleich Lust machen, die jeweiligen Regelungen selbst bei der journalistischen Arbeit einzusetzen. Denn so kompliziert die arg zersplitterte Landschaft der Informationszugangsrechte auch aussehen mag: Journalist:innen können bei der Nutzung nichts falsch machen. Falsch wäre es nur, die bestehenden Rechercherechte nicht zu kennen und nicht zu nutzen.

---

<sup>1</sup> Vgl. <https://fragdenstaat.de/anfrage/kosten-fur-den-besuch-des-oberburgermeisters-und-kulturdezernenten-in-monaco-im-april-2022/>

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Projekts „Fragen und Antworten – Auskunftsrechte kennen und nutzen“ aus dem Programm der Bundesregierung „Starke Strukturen für unabhängigen Journalismus“ gefördert worden. Netzwerk Recherche dankt der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien für die Unterstützung, die wir gemeinsam mit unserem Projektpartner, der Open Knowledge Foundation Deutschland als Trägerin der Online-Plattform FragDenStaat erhalten haben.

Unser besonderer Dank gilt den Autorinnen und Autoren, die in Teil II des Handbuchs mit ihren Beiträgen einen Einblick in ihre Praxiserfahrungen ermöglichen. Denn die gesetzlichen Grundlagen sind das eine. Im journalistischen Alltag erweist sich dann oft, wie schwierig es sein kann, sich gegenüber verschlossenen Behörden zu behaupten und auch gegen Widerstände Informationen zu erlangen.

Wichtige inhaltliche Hinweise und Korrekturvorschläge kamen von Rechtsanwalt Dr. Wilhelm Mecklenburg und Rechtsanwältin Hannah Vos. Helge Holler hat die Texte sowie die Links geprüft und gegengesteuert, wenn die Juristensprache aus Gesetzen und Urteilen zu sehr auf die Beiträge durchzuschlagen drohte. Ute Lederer danken wir für den gestalterischen Schliiff.

**Manfred Redelfs, Hamburg, im Mai 2024**



## **Teil I: Übersicht zur Rechtslage und generelle Tipps zum Vorgehen**

*Manfred Redelfs*

# 1. **Kurzüberblick: Welche gesetzlichen Grundlagen gibt es und was sind die Unterschiede?**

## 1.1. **Landespressegesetze**

Der Klassiker jeder journalistischen Recherche ist der Auskunftsanspruch nach den Landespressegesetzen (LPG). Die Landesgesetze sind weitgehend gleichlautend formuliert und gelten für alle Vertreter:innen der Presse, Agenturen und des Rundfunks. Hörfunk und Fernsehen sind unter dem Oberbegriff „Rundfunk“ somit in den meisten Landespressegesetzen mit den gleichen Rechten ausgestattet wie die Printmedien – der Name „Pressegesetz“ sollte hier nicht in die Irre führen. Fehlt die explizite Erwähnung des Rundfunks, wie in Bayern, hat das aber keine Schlechterstellung zur Folge, weil sich der Anspruch dann aus dem Rundfunkstaatsvertrag ergibt, der die Regelungen der Landespressegesetze aufgreift. Auch Online-Medien können einen Auskunftsanspruch geltend machen, gestützt auf eine etwas versteckte Regelung für Telemedien, ebenfalls im Rundfunkstaatsvertrag.<sup>2</sup> Bei ihnen ist relevant, dass sie journalistisch-redaktionelle Angebote machen und in periodischer Folge Texte verbreiten. Wer einen privaten Blog betreibt und dort in unregelmäßigen Abständen vom eigenen Urlaub berichtet, gilt somit nicht als auskunftsbe-rechtigt. Es muss die journalistisch-redaktionelle Gestaltung eines regelmäßigen Angebots hinzukommen.

---

2 Vgl. § 55, Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrags; [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/RStV\\_22\\_nichtamtliche\\_Fassung\\_medienanstalten\\_final\\_web.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/RStV_22_nichtamtliche_Fassung_medienanstalten_final_web.pdf)

Darauf berufen können sich nicht nur die Festangestellten, sondern auch freie Mitarbeiter:innen. Die Hürde für den Nachweis journalistischer Tätigkeit ist wegen des freien Berufszugangs im Journalismus bewusst niedrig angesetzt, d.h. man muss nicht unbedingt einen Presseausweis vorlegen, es genügt in der Regel auch eine formlose Bescheinigung der Redaktion.

Der Auskunftsanspruch richtet sich gegen die Behördenleitung. Weil eine einzelne Person das nicht erfüllen kann, ist die praktische Abwicklung in aller Regel an die jeweilige Pressestelle delegiert. Daraus folgt, dass man als Journalist:in leider keinen Rechtsanspruch darauf hat, mit einer ganz bestimmten Person aus der Verwaltung zu reden, z.B. dem Mitarbeiter, der einen bestimmten Vorgang bearbeitet hat. Die direkte Kontaktaufnahme ist natürlich nicht verboten und Aussagen anderer auskunftsfreudiger Behördenmitarbeiter:innen dürfen auch veröffentlicht werden. Aber wenn für Anfragen an die Pressestelle verwiesen wird, ist rein formal dieser Weg einzuhalten.

Diese Form des Auskunftsanspruchs ist die Basis der täglichen journalistischen Recherche. Zwar steht keine Frist im Gesetz, bis wann eine Anfrage beantwortet werden muss, sondern es gilt der Grundsatz, dass eine Auskunft „sachgerecht“ erteilt werden muss, wie die Gerichte in Streitfragen entschieden haben: Im Regelfall sollten schnelle mündliche oder schriftliche Auskünfte zu tagesaktuellen Ereignissen, aber auch für hintergründigere Recherchen zu bekommen sein. Allerdings müssen Journalist:innen mitunter darauf drängen, dass ihre Anliegen in angemessener Zeit behandelt werden, z.B. indem auf die aktuelle Berichterstattung verwiesen und eine realistische Frist genannt wird, bis wann man die Auskunft benötigt.

Die Form, in der man die begehrte Information erhält, kann von der Behörde entschieden werden, solange die gewählte Art und Weise der Auskunft wiederum „sachgerecht“ ist. Das heißt im Klartext, dass die Pressestelle im Regelfall mündlich oder per Mail antworten wird, während bei Statistiken, wenn es etwa um die Feinstaubentwicklung

in der Stadt oder die Kriminalitätsstatistik geht, nur eine schriftliche Datenübermittlung sinnvoll ist, weil sich niemand endlose Zahlenkolonnen am Telefon merken und hinterher fehlerfrei wiedergeben kann. Ein journalistisches Recht auf ein Interview gibt es wegen der Wahlmöglichkeit der Behörde nicht. Denn es genügt, dass die Information erteilt wird – und das muss nicht vor TV-Kameras oder Hörfunkmikrofonen passieren. Die Mitarbeiter:innen der elektronischen Medien sind in der Hinsicht auf die Kooperationsbereitschaft der Behörde angewiesen.

Für die Auskunft darf keine Gebühr erhoben werden. Es ist jedoch theoretisch möglich, dass eine Behörde z.B. für das Anfertigen von Kopien die üblichen Kostensätze nach dem behördlichen Gebührenverzeichnis in Rechnung stellt.

Aus dieser Kurzübersicht, zu der noch vertiefende Infos folgen, ergibt sich als Fazit:

- geeignet für die schnelle, alltägliche journalistische Recherche
- geht nur für Journalist:innen
- läuft über die Behördenleitung oder die Pressestelle
- kein Recht auf Akteneinsicht, in der Regel mündliche Auskunft oder Information per Mail
- keine feste Frist
- kein Recht auf ein Hörfunk- oder TV-Interview
- kostenlos

## 1.2. Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze

Die Landespressegesetze sind seit den sechziger Jahren in Kraft und gelten als Standardgrundlage der journalistischen Recherche, während die meisten Informationsfreiheitsgesetze in den letzten 25 Jahren verabschiedet wurden. Das mag erklären, warum sie und ihre Spielregeln weniger bekannt sind – leider z.T. auch bei den Be-

hören, die Auskunft geben müssen. Das Prinzip der Informationsfreiheit steht für eine grundlegende Veränderung in der deutschen Verwaltung: Früher waren Informationen, die bei öffentlichen Stellen vorlagen, grundsätzlich nicht zugänglich, es sei denn, es griffen besondere Rechte, wie für Journalist:innen oder für Betroffene in eigener Sache, die z.B. in ihre eigene Bauakte schauen wollten. Die Informationsfreiheit kehrt dieses Prinzip um und macht Verwaltungsinformationen grundsätzlich zugänglich. Ausnahmen von dieser Regel gibt es nur, wenn besondere Ausschlussgründe greifen, etwa zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen privater Firmen oder beim personenbezogenen Datenschutz. Dieser Paradigmenwechsel geht damit einher, dass nicht der Antragsteller oder die Antragstellerin begründen muss, warum etwas herausgegeben werden sollte, sondern umgekehrt muss die Behörde darlegen, wenn sie glaubt, etwas unter Verschluss halten zu müssen.

Informationsfreiheitsgesetze eröffnen somit einen Informationsanspruch für jede Person, natürlich auch für Journalist:innen. Diese Rechtsgrundlage gibt es auf Bundesebene für die Bundesbehörden. Bis auf Niedersachsen und Bayern haben alle Bundesländer eigene Regeln erlassen, die sich z.T. erheblich voneinander unterscheiden. Bevor in diese Feinheiten eingestiegen wird, daher zunächst die verbindenden Elemente: Das qualitativ Neue besteht darin, dass die antragstellende Person wählen kann, in welcher Form die Information erteilt werden soll. Man kann sich also aussuchen, ob man nur eine schnelle Auskunft am Telefon möchte oder z.B. die Übermittlung von Kopien, etwa zu einem Gutachten, das der Verwaltung vorliegt. Wer dagegen Daten auswerten will, kann auch Messwerte als Excel-Tabelle oder in einem anderen Dateiformat beantragen. Selbst Akteneinsicht bei der Behörde kommt als Form des Informationszugangs infrage – und dabei werden ja möglicherweise auch Dinge zugänglich, die eine Pressestelle nicht übermittelt hätte oder zu denen man mangels Detailkenntnis auch nicht gezielt hätte fragen können. Das Amt darf von der gewünschten Form nur abweichen, sofern es dafür einen wichtigen Grund gibt. Das ist im Regelfall ein erheblich höherer

Aufwand. Es müssen also nicht alle Leitz-Ordner im Regal digitalisiert werden. Sondern in dem Fall ist vermutlich eine Akteneinsicht die einfachere Form.

In einigen Bundesländern wurden die Informationsfreiheitsgesetze zu Transparenzgesetzen weiterentwickelt, so in Hamburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen und mit Abstrichen in Sachsen. Dort werden Informationen nicht nur auf Antrag freigegeben. Einige, im Gesetz definierte Informationen der Verwaltung müssen zudem automatisch in einem im Internet zugänglichen Register veröffentlicht werden, auch wenn bisher noch niemand danach gefragt hat. Die Holschuld der Bürger:innen wird so zur Bringschuld der Verwaltung.

In den beiden Bundesländern ohne Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz gibt es einige Regelungen zum Informationszugang auf kommunaler Ebene, sogenannte Informationsfreiheitsatzungen. In Bayern gilt dies für die meisten größeren Städte, insgesamt für rund 80 Kommunen.<sup>3</sup> Auch Niedersachsen hat eine Reihe lokaler Satzungen.<sup>4</sup> Zudem greift in beiden Ländern natürlich das überall gültige Umweltinformationsgesetz (UIG), soweit im weitesten Sinne Umweltbelange berührt sind.

Ein wichtiger Unterschied zum Anspruch nach dem Landespresseggesetz ist, dass die Informationsfreiheitsgesetze nicht über die Pressestelle laufen. Sondern man richtet den Antrag direkt an die Stelle, die über die gewünschte Information verfügt, korrespondiert also unmittelbar mit der Fachabteilung, auch als Journalist:in. Lediglich die Bundesministerien haben z.T. eigene Stellen, die die IFG-Anträge bearbeiten und wie eine Pressestelle die Rückkopplung mit den

---

3 Vgl. als Übersicht zu den kommunalen Informationsfreiheitsatzungen in Bayern: <https://informationsfreiheit.org/ubersicht/>

4 Vgl. für Niedersachsen: <https://transparenzgesetz-nds.de/informationsfreiheitsatzungen/>

Fachreferaten übernehmen. Aber eine Vorrecherche zur Organisation ist nicht nötig: Wer den Antrag an die Fachabteilung richtet, macht auch bei Bundesministerien nichts falsch.

Für die Antwort auf einen Antrag gibt es feste Fristen. Für die tagessaktuelle Berichterstattung sind die allerdings zu lang, sodass diese Rechtsgrundlage wohl eher bei nicht fristgebundenen, hintergründigeren Recherchen ins Spiel kommt. Die Regelantwortfrist liegt bei einem Monat. Die Behörde kann auf zwei Monate verlängern, sollte der Antrag besonders umfangreich sein oder z.B. erfordern, dass vom Inhalt der Unterlagen betroffene Privatpersonen oder Firmen vorab angehört werden, weil ihre Rechte berührt sind.

Anders als nach dem Presserecht gibt es bei den Informationsfreiheitsgesetzen die Möglichkeit für die öffentlichen Stellen, für die Antwort Gebühren zu erheben, abhängig vom Zeitaufwand für die Bearbeitung. Nur einfache mündliche oder schriftliche Auskünfte sind nach den Gebührenordnungen umsonst.

Und noch eine Besonderheit zeichnet die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze aus: Wer mit der Antwort der Behörden unzufrieden ist, kann sich zur kostenlosen Vermittlung an eine Ombudsstelle wenden. Diese Rolle wird von den Datenschutzbeauftragten wahrgenommen, die in Personalunion Informationsfreiheitsbeauftragte sind.

Fazit aus der Kurzübersicht:

- Recht auf Kopien, Datenübermittlung oder Akteneinsicht als qualitativer Unterschied zum Landespressegesetz
- in der Regel keine Begründung nötig
- jede Person ist antragsberechtigt
- Antrag bei der Stelle, der die Informationen vorliegen
- feste Fristen, die aber lang sind
- kann Kosten verursachen
- Informationsfreiheitsbeauftragte als Ombudsleute

### 1.3. Umweltinformationsgesetz und Verbraucherinformationsgesetz

Das Umweltinformationsgesetz (UIG) und das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sind Regelungen für spezifische Themenbereiche, ähneln aber dem Informationsfreiheitsgesetz. Das bedeutet, es handelt sich gleichfalls um Rechte, die von jeder Person ohne persönliche Betroffenheit oder Antragsbegründung in Anspruch genommen werden können. Und sie eröffnen auch eine Wahlmöglichkeit, in welcher Form Zugang zu der Information gewährt werden soll. Eine weitere Parallele sind die Beantragung direkt bei der Stelle, die über die Information verfügt, die Fristen von im Regelfall einem Monat und in begründeten Fällen zwei Monaten sowie die Möglichkeit der Gebührenerhebung.

Das Umweltinformationsgesetz gibt es seit 1994 aufgrund einer EU-Richtlinie. Es ist also älter als die Informationsfreiheitsgesetze, trotzdem in vielerlei Hinsicht aus der Perspektive der Antragsteller:innen besser, weil vor allem die Ausnahmeregeln enger formuliert sind. Hier hat sich positiv ausgewirkt, dass Deutschland bei der nationalen Umsetzung der zugrunde liegenden EU-Umweltinformationsrichtlinie keine freie Hand hatte, sondern in der eigenen Gesetzgebung das von der EU vorgegebene Maß an Transparenz einhalten musste. Diese Vorgaben führen dazu, dass sich auch die Landesregeln – anders als bei den Informationsfreiheitsgesetzen – nur sehr wenig unterscheiden.

Der Begriff der Umweltinformation ist beim UIG weit auszulegen und umfasst auch Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken. So fallen auch Auskünfte über Agrarsubventionen laut Bundesverwaltungsgericht wegen der damit verbundenen Umweltfolgen unter das UIG.<sup>5</sup> Maßnahmen von Behörden mit Umweltrelevanz sind auch dann

<sup>5</sup> Vgl. BVerwG Urteil vom 28. Mai 2009, 7 C 18.08; <https://www.bverwg.de/de/280509U7C18.08.0>

abgedeckt, wenn sie sich noch in der Planung befinden, eine reale Umweltauswirkung also noch nicht vorliegt.

Das Verbraucherinformationsgesetz soll seit 2008 den Informationszugang bei Verunreinigungen der Lebensmittelkette verbessern und ist aufgrund einer Reihe von Gammelfleischskandalen verabschiedet worden. Mit seiner Hilfe lassen sich z.B. Hygieneverstöße in Restaurants recherchieren. Zahlreiche Ausnahmeregelungen machen es allerdings zu einem weniger wirkungsvollen Instrument als das UIG.

Beide gesetzlichen Grundlagen gelten auf Bundesebene und in allen Bundesländern. Dabei ist das UIG in einem Gesetz geregelt, während das IFG aufgesplittet in das Gesetz für die Bundesebene und die weitgehend gleichlautenden Landesgesetze. Das bedeutet, dass diese Regelungen auch in den Bundesländern greifen, die noch kein Informationsfreiheitsgesetz haben, wie derzeit Niedersachsen und Bayern.

Fazit aus der Kurzübersicht:

- vom Rechtsgrundsatz und den Anwendungsregeln viele Gemeinsamkeiten mit dem IFG
- Anwendungsbereiche spezieller als beim IFG, aber beim UIG z.T. bessere Informationszugangsregeln, vor allem durch engere Ausnahmebestimmungen
- auch die Bundesländer erfasst, die noch kein Landes-IFG haben

#### 1.4. Weitere Informationszugangsrechte

Für die journalistische Recherche kommen noch weitere Informationszugangsrechte infrage, abhängig vom Thema, das untersucht werden soll. Sie ebenfalls zu kennen, ist relevant, weil das Prinzip greift, dass Spezialgesetze den allgemeinen Informationszugangsgesetzen stets vorgehen. Für manche Anliegen muss man daher auf

diese Bestimmungen zurückgreifen, nicht auf die häufigsten Regeln nach LPG, IFG, UIG und VIG.

- Stasi-Unterlagengesetz: Informationen, die der Geheimdienst der DDR gesammelt hat; in diesem Handbuch in einem eigenen Beitrag erläutert (Seite 168)
- Bundesarchivgesetz: ältere Akten von zeitgeschichtlicher Bedeutung sind danach zugänglich; auch diese Recherchequelle wird in einem eigenen Praxisbeitrag gewürdigt (Seite 184)
- Verwaltungsverfahrensgesetz: Hier wird Betroffenen Akteneinsicht in eigener Sache eingeräumt – relevant, falls so Protagonist:innen einer journalistischen Recherche an Informationen gelangen können, die sie dann freiwillig mit Journalist:innen teilen
- Datenschutzgrundverordnung: Erlaubt ebenfalls Betroffenen die Auskunft über die zur eigenen Person gespeicherten Daten – für journalistische Recherchen interessant in gleicher Konstellation wie beim Verwaltungsverfahrensgesetz
- Registereinsichtsrechte:
  - Handelsregister: Eigentümerstruktur von Firmen, vertretungsberechtigte Personen und Gegenstand eines Unternehmens, Stammkapital und bei GmbHs Gesellschafterliste; geführt beim zuständigen Amtsgericht am Unternehmenssitz; auch online recherchierbar
  - Vereinsregister: Satzung und Vertretungsberechtigte eines Vereins; Satzungsänderungen; beim Amtsgericht und online
  - Grundbucheinsicht: beim Grundbuchamt des zuständigen Amtsgerichts, wo das Grundstück liegt; Eigentümer von Grundstücken und Belastung durch Hypothekenkredite; Auskunft oder Einsicht bei berechtigtem Interesse (begründungspflichtig)

- Lobbyregister Bundestag: wer Einfluss auf Entscheidungen von Bundestag und Bundesregierung nehmen will, muss sich hier registrieren. Erforderlich sind Angaben zur Organisation, den für sie tätigen Personen und den konkreten Gesetzesvorhaben, die Gegenstand der Lobbyarbeit sind, einschließlich abgegebener Gutachten und Studien; ähnliche Register in einigen Bundesländern
- Transparenzregister zu wirtschaftlich Berechtigten: da bei komplizierten Firmenkonstrukten wie z.B. Trusts und nichtrechtfähigen Stiftungen oft nicht nachvollziehbar ist, wer diese Unternehmen tatsächlich steuert und von ihnen profitiert, besteht hier nach dem Geldwäschegesetz eine Eintragungspflicht; durchsuchbar nach Registrierung und bei berechtigtem Interesse, das für journalistische Recherchen aber im Regelfall begründet werden kann

## 2. Die gesetzlichen Regelungen im Detail

### 2.1. Wer fällt unter die Gesetze und muss Informationen freigeben?

Zur Auskunft oder sonstigen Informationsübermittlung verpflichtet sind zunächst einmal die Behörden des Bundes und der Länder sowie die Einrichtungen der Kommunen. Das können Ministerien sein, aber auch Fachbehörden oder das Bundeskanzleramt. Nur beim UIG greift das Bundesgesetz unmittelbar durch bis auf die kommunale Ebene. Will man dagegen bei der eigenen Gemeindeverwaltung etwas anfragen und sich auf das Umweltinformationsgesetz oder Informationsfreiheitsgesetz berufen, sind die Spielregeln auf Länderebene relevant, wobei es beim UIG aber keine große Abweichung zum Bundesgesetz gibt.

Möchte man auf der Grundlage des Landespressegesetzes etwas wissen, hat man es im Regelfall als Journalist:in mit einer Pressestelle zu tun, die ohnehin die Verfahrensregeln kennt oder kennen sollte. Deshalb dürfte die explizite Berufung auf den Anspruch nach dem LPG wohl nur nötig werden, sollte die Pressestelle unberechtigt mauern. Wichtig zu wissen ist beim LPG noch, dass es bisher kein Bundespressegesetz gibt. Über Jahrzehnte haben die Bundesbehörden deshalb Anfragen auf der Grundlage des LPG des Bundeslandes beantwortet, in dem sie ansässig sind. Das bedeutete, eine Bundesbehörde mit Hauptsitz in Berlin, wie der Bundesnachrichtendienst, fiel unter das Berliner LPG („Sitzlandprinzip“). Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2013 wird das nun juristisch anders bewertet: Danach ist der Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden nicht aus den LPG abzuleiten, sehr wohl aber unmittelbar aus der Garantie der Pressefreiheit in Artikel 5 des Grundgesetzes. Dabei darf der Standard, den die LPG setzen, nicht unterschritten werden. Unter dem Strich sollten Journalist:in-

nen ihren Anspruch also auch gegenüber Bundesbehörden so wie seit Jahren gewohnt wahrnehmen. Und falls eine Bundesbehörde meint, keine Auskunft geben zu müssen, sollte man auf sich auf das höchstrichterliche Urteil berufen, dass der Anspruch dann unmittelbar aus der Verfassung folgt, wie das Bundesverwaltungsgericht festgestellt hat.<sup>6</sup> Also: Kein Grund, sich mit einem formaljuristischen Argument abzuwehren zu lassen.

Leider kennt das IFG des Bundes, wie auch die meisten Landes-IFG, sogenannte Bereichsausnahmen vom Grundsatz der Transparenz. Damit ist gemeint, dass ganze Ämter vom IFG ausgeklammert bleiben, unabhängig vom Inhalt der Unterlagen, um die es konkret geht – eine zu Recht viel kritisierte Schwäche dieses Gesetzes. Denn diese Regelung bricht mit dem Grundsatz, dass die Ausnahme vom sensiblen Inhalt abhängig sein sollte, nicht von der Behörde, bei der die Information vorliegt. So werden die Geheimdienste wie Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst oder Militärischer Abschirmdienst vom Anspruch nach dem IFG ausgenommen. Auch für den Bundesrechnungshof greift eine solche Ausnahme, sofern es um dessen Prüftätigkeit geht. Diese Klausel wurde sogar erst nach Inkrafttreten des IFG des Bundes in die Bundeshaushaltsordnung eingefügt, die als Spezialgesetz dem IFG vorgeht. Das geschah, nachdem ein Journalist des Stern Prüfberichte des Bundesrechnungshofes beantragt hatte. Dabei ging es um die Verwendung der Gelder, die die Bundestagsfraktionen aus dem Staatshaushalt bekommen – ein verdächtiger zeitlicher Zusammenhang, über den sich auch der Journalist gewundert hat.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Vgl.: BVerwG 6 A 2.12, Urteil vom 20. Februar 2013; <https://www.bverwg.de/200213U6A2.12.0>

<sup>7</sup> Hans-Martin Tillack: Klammheimlich das Gesetz geändert. In: *stern.de* vom 7. März 2014; <https://www.stern.de/politik/deutschland/tillack/hans-martin-tillack-klammheimlich-das-gesetz-geaendert-6823120.html>

Zu beachten ist allerdings, dass die Geheimdienste gleichwohl noch unter die anderen Informationsansprüche fallen, die Bereichsausnahme somit nur im IFG gilt: Presserecht und Umweltinformationsgesetz greifen weiterhin, weil es bei ihnen eine solche Bereichsausnahme nicht gibt. Das Portal FragDenStaat lotete erfolgreich 2023 die Anwendbarkeit des UIG aus, indem es den Speiseplan der BND-Kantine beantragte und erhielt.<sup>8</sup> Ein Journalist des Tagesspiegel erlangte im gleichen Jahr mit Hilfe des presserechtlichen Anspruchs Auskunft darüber, wie viele Hintergrundgespräche der BND mit welchen Medien geführt hatte.<sup>9</sup>

#### Nicht nur klassische Behörden erfasst

Neben den klassischen Ämtern und Behörden fallen auch Anstalten, Körperschaften und Stiftungen öffentlichen Rechts unter den Auskunftsanspruch. Das sind im Regelfall Einrichtungen, derer sich der Staat zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben bedient. Klassischerweise sind dies Sozialversicherungsträger, Handwerkskammern, Innungen oder auch die Bankenaufsicht. Es lohnt sich daher, vor einem Antrag kurz durch einen Blick auf die Website die Rechtsform eines Antragsgegners zu prüfen.

Ein Sonderfall sind die Einrichtungen mit einem Tätigkeitsbereich, der selbst Grundrechtsschutz genießt. Dies lässt sich am Beispiel der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gut veranschaulichen: Der gesamte Bereich der journalistischen Arbeit fällt unter den

<sup>8</sup> BND veröffentlicht Speiseplan, Redaktionsnetzwerk Deutschland (*rnd-online*) vom 17. März 2023; <https://www.rnd.de/panorama/bnd-kantine-frag-den-staat-zeigt-was-es-beim-bundesnachrichtendienst-zum-mittagessen-gibt-C42A7HBKYFH4LEFQE4KIGIVQ.html>

<sup>9</sup> Klage eines Journalisten: BND muss Auskunft über Hintergrundgespräche mit Medien geben, Spiegel-online vom 9. November 2023; <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/bnd-muss-auskunft-ueber-hintergrundgespraeche-mit-medien-geben-a-2a398279-fb2d-4eef-9b79-fba9e773ccdc>; BVerwG 10 A 2.23, Urteil vom 09. November 2023; <https://www.bverwg.de/091123U10A2.23.0>

Schutz der Pressefreiheit nach Artikel 5 Grundgesetz. Deshalb kann niemand erfragen, an welchen Themen eine Redaktion gerade arbeitet, denn dieser Bereich ist besonders geschützt. Wenn es dagegen darum geht, wie viele Planstellen ein Sender hat und wie viele davon derzeit unbesetzt sind oder welchen Anteil am Beitragsaufkommen eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt erhält, so ist das eine Verwaltungsinformation, die auskunftspflichtig wäre.

Ähnlich verhält es sich mit den Hochschulen, die im Bereich der Forschung und Lehre einen Schutzbereich genießen. Streitpunkt ist hier immer wieder die Drittmittelförderung durch die Wirtschaft. Einige Bundesländer haben die Transparenz zu diesem Punkt nun statt in den Auskunftsrechten durch eigene Vorschriften in den Hochschulgesetzen geregelt. Am weitesten geht hier Bremen, wo in einer Datenbank für Drittmittelforschung alle Projekttitle, Laufzeiten, wesentlichen Inhalte und Ziele sowie die Fördersummen und die Geldgeber zu veröffentlichen sind.

Analog greift auch bei den Kirchen, soweit sie Körperschaften öffentlichen Rechts sind, der Auskunftsanspruch nur in dem Bereich, in dem es um staatliche Belange geht wie die Kirchensteuereinnahmen. Der gesamte geistlich-seelsorgerische Bereich fällt dagegen unter den Schutz der Religionsfreiheit.

#### Öffentliche Unternehmen

Auch Firmen können unter den Auskunftsanspruch nach LPG und UIG fallen, sofern sie unter der Kontrolle der öffentlichen Hand eine Aufgabe der Daseinsvorsorge wahrnehmen, die klassischerweise zu den staatlichen Aufgaben zählt. Das trifft z.B. auf Müllabfuhr, Wasserversorgung, öffentlichen Personennahverkehr oder Parkraumbewirtschaftung zu. Gründen also mehrere Kommunen einen Zweckverband zum Betrieb einer Mülldeponie, in der Rechtsform einer GmbH, so ist auch diese privatwirtschaftliche Firma zur Auskunft verpflichtet, sofern die beteiligten Kommunen die Mehrheit der Anteile halten. Anzeichen für „Kontrolle der öffentlichen Hand“

sind neben den Anteilen auch solche Aspekte wie die Mehrheit der Stimmrechte oder das Recht, mehr als die Hälfte der Mitglieder von Aufsichts- und Kontrollgremien zu ernennen. Wenn der Staat eine hoheitliche Aufgabe auf eine private Einrichtung überträgt, dann ist diese in genau dieser Funktion auskunftspflichtig. Das gilt etwa für den TÜV, wenn er als sogenannter Beliehener, wie es im juristischen Sprachgebrauch heißt, eine Tätigkeit ausübt, die für die öffentliche Hand erbracht wird, wie die Sicherheitsprüfung bei Fahrzeugen. Dies ist zu trennen von den Fällen, in denen der TÜV womöglich für eine private Firma ein Gutachten anfertigt und in dieser Rolle nicht auskunftspflichtig ist.

Beliehene haben eigene Entscheidungsbefugnisse, die ihnen von der öffentlichen Hand übertragen wurden und die sie unter deren Aufsicht wahrnehmen. Sie fallen unter den Behördenbegriff nach IFG und UIG, das heißt Anträge können direkt an sie gestellt werden. Damit unterscheiden sie sich von den sogenannten Verwaltungshelfern. Das sind Unternehmen, die zwar auch im staatlichen Auftrag tätig werden, dabei aber weisungsgebunden bleiben. Das gilt etwa für Abschleppunternehmen: Sie entfernen falsch geparkte Autos, allerdings nur auf ausdrückliche Anforderung der Polizei. Auch Straßenbauunternehmen fallen unter die Regel. Solche Helfer der Verwaltung unterliegen nicht selbst dem Auskunftsanspruch. Wird aber eine entsprechende Anfrage zu ihrer Tätigkeit an die Behörde gerichtet, sind sie gegenüber der Behörde verpflichtet, die Informationen zu liefern. Der Unterschied wird somit relevant, wenn entschieden werden muss, an welche Stelle man den Antrag stellt.

Das IFG des Bundes ist bei Informationen von Privaten weniger weitreichend: Hier kommt es darauf an, ob eine Behörde die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen hat und sich dieser privaten Firma zu diesem Zweck bedient. Dabei hebt die Gesetzesbegründung hier allein auf die sogenannten Verwaltungshelfer ohne große Entscheidungskompetenz ab und die in dem Zusammenhang angefallenen „amtlichen Informationen“. In solchen Fällen besteht dann der Infor-

mationsanspruch gegenüber der Behörde, nicht direkt gegenüber dem Verwaltungshelfer. Dass eine Firma mehrheitlich im Besitz des Bundes ist, reicht beim IFG allein noch nicht aus, um einen Informationsanspruch zu begründen. Deshalb fällt die Deutsche Bahn AG beispielsweise nicht unter das IFG, sehr wohl aber unter Presserecht und UIG.

Im Zweifelsfall lohnt sich also eine genauere Prüfung, ob eine private Firma in eine dieser Kategorien fällt und ggf. auf welcher Rechtsgrundlage. Ansonsten besteht gegenüber Privatfirmen kein Auskunftsanspruch, weder auf Basis des Presserechts noch der Rechte nach IFG, UIG und VIG. Wer bei diesen Adressaten weiterkommen will, muss sich daher entweder auf das Imageinteresse der Unternehmen stützen, nicht als komplette Informationsverweigerer dazustehen. Oder es muss auf andere Informationswege, wie z.B. die Handelsregister bzw. die gesetzlichen Veröffentlichungspflichten nach dem Aktienrecht zurückgegriffen werden.

#### Sonderfall Justiz

Der Bereich der Justiz ist bei den Auskunftsrechten ein Sonderfall. Die Judikative fällt nicht unter den Anspruch der drei klassischen Akteneinsichtsrechte IFG, UIG und VIG. Denn bei ihnen handelt es sich um Regelungen, die auf die Exekutive zielen, deshalb auch die Angelegenheiten der Legislative, also Landtage und Bundestag, weitgehend ausklammern. Allerdings eröffnet das Landespressegesetz einen Anspruch gegenüber Staatsanwaltschaft und Gerichten. Dem kommen diese Stellen im Regelfall durch mündliche Auskünfte nach. Zudem wird stets geprüft, ob der Datenschutz Betroffener einer Veröffentlichung entgegenstehen oder ein laufendes Verfahren beeinträchtigt werden könnte. Aus diesem Grunde muss bei Anfragen, die die Justiz berühren, sehr häufig abgewogen werden, ob das Informationsinteresse der Öffentlichkeit im konkreten Fall schwerer wiegt als das Persönlichkeitsinteresse. Hierzu kann auch der Resozialisierungsschutz eines Straftäters zählen. Anspruch besteht allerdings im Regelfall auf die Übermittlung anonymisierter Urteilsabschriften.

Nach den Akteneinsichtsrechten besteht gegenüber Gerichten dann ein Anspruch, wenn nicht der Bereich der Rechtsprechung berührt ist, für den sich die meisten Journalist:innen interessieren, sondern typische Justizverwaltungsaufgaben. So beantwortete das Bundesverwaltungsgericht auf der Grundlage des IFG, wie viele Klagen nach IFG, UIG und VIG es in den letzten Jahren zu entscheiden hatte. Auch Fragen zu einem Forschungsprojekt zur Aufarbeitung der NS-Geschichte des Bundesverwaltungsgerichts waren erfolgreich. Auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes hat das Bundesverwaltungsgericht z.B. auch den Energiebedarfsausweis für das Gebäude zugänglich gemacht – alle Informationen, die in das Feld „Verwaltung“ fallen und nicht die Rechtsprechung berühren.

#### Parlamente

Gegenüber den Parlamenten greift der Auskunftsanspruch nicht, denn als Verfassungsorgane genießen auch sie einen besonderen Schutzstatus. Hilfreich ist hier zunächst, dass viele Vorgänge wie die Parlamentsdebatten oder alle Anträge zur Gesetzgebung, parlamentarische Anfragen oder auch Gutachten und Stellungnahmen bei Gesetzesanhörungen ohnehin veröffentlicht werden müssen und über die jeweiligen Parlamentsdatenbanken zugänglich sind. Ferner ist relevant, dass reine Verwaltungsangelegenheiten, die nichts mit der Freiheit der Mandatsausübung zu tun haben, sehr wohl unter den Informationsanspruch fallen: So muss die Bundestagsverwaltung nach dem IFG Auskunft über die Verwendung von Sachmitteln geben. Streitpunkt war z.B., dass aus dem Büroetat der Parlamentarier:innen auch teure Füller angeschafft wurden. Dazu musste die Bundestagsverwaltung Informationen erteilen – wenn auch ohne Nennung der Abgeordneten, die die teuren Schreibgeräte bestellt hatten. Dafür sieht das Gesetz die Zustimmung der Betroffenen zur Weitergabe vor.

Ein anderer klassischer Fall des Informationszugangs im parlamentarischen Bereich betrifft die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages. Hier hat das Bundesverwaltungsgericht

entschieden, dass die Gutachten zwar der Unterstützung der besonders geschützten Mandatsausübung der Abgeordneten dienen können. Sie fallen aber gleichwohl in den Bereich der Verwaltungstätigkeit und sind somit vom Anspruch nach dem IFG erfasst. Mittlerweile ist der Bundestag aufgrund dieser von einem Journalisten erstrittenen Grundsatzentscheidung dazu übergegangen, die Gutachten auf seiner Website zu veröffentlichen. Der Fall unterstreicht, wie kompliziert mitunter die Abgrenzung ist, was unter den Anspruch fällt und was nicht. Er zeigt aber auch: Wenn die Behörden mauern und sich gleichzeitig juristischer Spielraum für eine Gesetzesinterpretation im Sinne der Transparenz eröffnet, lohnt sich auch die Klage, notfalls über mehrere Instanzen.

#### Bundespräsidialamt

Der Bundespräsident wird der Exekutive zugeordnet, ist aber gleichzeitig Verfassungsorgan, was gemäß der oben erläuterten Systematik zu einem besonderen Schutzbereich führt. Dies bedeutet, dass das Bundespräsidialamt einerseits als oberste Bundesbehörde anzusehen ist, insofern also grundsätzlich von den Auskunftsrechten erfasst wird. Gleichzeitig geht es beim Informationszugang dann um die Frage, ob Verwaltungsaufgaben betroffen sind oder ein Tätigkeitsbereich von verfassungsrechtlicher Natur. Hier haben die Gerichte einen sehr weitreichenden Schutzbereich definiert. Als FragDenStaat unter Berufung auf den Anspruch nach Presserecht Auskunft zu den Begnadigungen durch den Bundespräsidenten verlangte, lehnte das Verwaltungsgericht dies ab. Hierbei ginge es nicht um eine behördliche Tätigkeit, für die der Anspruch greife, sondern um einen Vorgang, bei dem der Bundespräsident als Verfassungsorgan handle und damit nicht der Auskunftspflicht unterliege.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Vgl. *Verwaltungsgericht Berlin: Bundespräsident muss keine Auskunft zu Begnadigungen geben, Pressemitteilung vom 17. Oktober 2022*; <https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1255141.php>

In einem anderen Fall ist auch die Berufung auf das IFG bei einem Thema mit vermeintlich stärkerem Verwaltungsbezug gescheitert: Ein Journalist des Springer-Verlags begehrte Kopien der Glückwunschtelegramme des Bundespräsidenten an den Staatspräsidenten Irans anlässlich des dortigen Nationalfeiertags. Dies lehnte das Bundesverwaltungsgericht wie die Vorinstanzen ab. Das Entwerfen und Versenden der Telegramme wurde von den Gerichten ebenfalls als „präsidienteller Akt“, nicht als Verwaltungstätigkeit klassifiziert.<sup>11</sup> Damit dürfte ein großer Teil der Informationen beim Bundespräsidialamt de facto von den Informationszugangsrechten ausgeklammert bleiben. Dass das Amt nicht komplett von Informationsrechten ausgenommen ist, hat in der Praxis allerdings die Krise um Vorwürfe gegen den damaligen Bundespräsidenten Wulff gezeigt: Auf der Grundlage des Pressegesetzes hat das Präsidialamt Auskünfte zu möglichen Interessenkonflikten des damaligen Amtsinhabers erteilt. Diese hatten auch erkennbar nichts mit verfassungsrechtlichem Handeln zu tun, sondern standen im Gegenteil im Konflikt mit dieser Rolle.

## **2.2. Wonach kann gefragt werden?**

Der Anspruch auf der Grundlage der Auskunftsrechte bezieht sich immer auf Sachinformationen. Es besteht keine Verpflichtung einer Behörde, einen bestimmten Verwaltungsvorgang wertend einzuordnen. Man kann somit fragen, was der Neubau der Grundschule gekostet hat, aber nicht, ob die Stadt die Fassadengestaltung für gelungen hält. Antwortet die Pressestelle auch zu Meinungsfragen, kann man das natürlich auch schreiben, aber der Anspruch bezieht sich nur auf Fakten, nicht auf Kommentierung.

<sup>11</sup> *BVerwG 10 C 4.22, Urteil vom 09. November 2023*; <https://www.bverwg.de/091123U10C4.22.0>

Zudem geht es immer um vorliegende Informationen. Die Auskunftsrechte begründen somit keine Verpflichtung einer Behörde, Daten aufgrund der Anfrage ganz neu zu erheben, etwa Verkehrszählungen in einer bestimmten Straße vorzunehmen, weil dazu ein entsprechendes Informationsbegehren vorliegt. Die Pressestelle muss natürlich innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs Informationen einholen, etwa von der Fachebene einer Behörde. Die Grenze liegt aber da, wo Informationen ganz neu generiert werden müssten.

Nach dem LPG können somit auch Sachverhalte erfragt werden, zu denen sich die Pressestelle im eigenen Zuständigkeitsbereich kundig macht und dann dazu eine mündliche oder schriftliche Auskunft erteilt. Dies ist auch der besonderen Rolle des LPG für die aktuelle Berichterstattung geschuldet, in der Informationen schnell weitergegeben werden müssen. Die Gerichte sprechen hier von einer „Abfrage des präsenten dienstlichen Wissens bei der nach der internen Geschäftsverteilung sachlich zuständigen Stelle.“<sup>12</sup> Das ist bei der Gesetzesgrundlage nach IFG, UIG und VIG anders: Diese Gesetze beziehen sich auf schriftlich oder in anderer materieller Form (Karten, Fotos, Datensätze) vorliegende Informationen. Behauptet eine Behörde somit aufgrund einer Anfrage nach IFG, zu einer bestimmten Beratung gebe es kein Protokoll oder keine sonstige schriftliche Unterlage, führt der Antrag hier nicht weiter – zumindest so lange keine belastbaren Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es diese Unterlagen doch geben muss. Das kann etwa der Fall sein, weil andere Behörden sich darauf bezogen haben oder weil die Unterlagen aufgrund gesetzlicher Vorschriften existieren müssen.

Sofern eine Information nicht bei der Stelle vorliegt, an die der Antrag gerichtet wurde, ist die Behörde verpflichtet, den Antrag entweder an die richtige Stelle weiterzuleiten und zugleich mitzuteilen, wohin

---

<sup>12</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.01.2022 - OVG 6 S 40/21; <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/NJRE001490556>

weitergeleitet wurde oder zumindest gegenüber dem Fragesteller oder der Fragestellerin zu benennen, welche Stelle die richtige ist. Die Behörden haben hier eine Beratungspflicht.

Falls beantragte Informationen frei im Netz verfügbar sind, kann das Amt auch darauf verweisen, etwa durch Übersendung eines Links. Das gilt oft für Umweltdaten, bei denen eine umfassendere automatische Veröffentlichungspflicht besteht. In diesen Fällen benennen Behörden mitunter auf Anfragen einfach die richtigen öffentlich zugänglichen Datenbanken, in denen z.B. die Feinstaubmesswerte einer Stadt fortlaufend veröffentlicht werden.

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bezieht sich, anders als das UIG, nicht einfach auf vorliegende Informationen, sondern enger definiert auf „amtliche Informationen“. Darunter ist zu verstehen, dass die Information der Aufgabenerfüllung der jeweiligen Stelle dient und nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung aufzuzeichnen ist. Was so kompliziert klingt, lässt sich an einem konkreten Streitfall deutlich machen: FragDenStaat klagte auf Herausgabe von Twitter-Direktnachrichten des Bundesinnenministeriums. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu geurteilt, dass zwar grundsätzlich ein Anspruch auf Informationszugang bei Messenger-Kommunikation bestehen kann, dass es aber auf die Relevanz der Inhalte ankomme.<sup>13</sup> Das Bundesverwaltungsgericht ging davon aus, dass das Ministerium selbst die Nachrichten nicht gespeichert hatte, sondern diese nur bei Twitter automatisch gespeichert worden seien. Wenn subjektiv nicht erkennbar ist, dass die Informationen gespeichert werden sollen, kommt es nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auf die sogenannte objektive Zweckbestimmung an. Nur Dinge, die aufgrund ihrer Bedeutung auch „zu den Akten genommen“ werden müssten, um einen Verwaltungsvorgang zu dokumentieren,

---

<sup>13</sup> BVerwG 10 C 3.20, Urteil vom 28. Oktober 2021; <https://www.bverwg.de/281021U10C3.20.0>

fielen unter das IFG. Interne Terminkoordinations, die per Messenger stattfänden und sonstige Austausche, die keiner Aufbewahrungsfrist unterliegen, fielen z.B. nicht darunter, denn sie seien keine „amtlichen Informationen“. Diese Entscheidung ist insofern bedeutsam, weil zu vermuten ist, dass es sehr wohl Austausche per SMS oder Messenger-Diensten gibt, die eine „Aktenrelevanz“ erlangen. Ein Testfall hierzu steht allerdings noch aus.

### 2.3. Welche Ausnahmegründe gibt es?

Vom Grundsatz eines Informationsanspruchs gegenüber Behörden und öffentlichen Unternehmen gibt es eine Reihe von Ausnahmen. Sie fallen leider je nach gesetzlicher Grundlage durchaus verschieden aus, so dass sich im Zweifelsfall immer ein Blick in das jeweilige Gesetz lohnt, gerade bei den recht unterschiedlich gefassten IFGs auf Landesebene.

#### 2.3.1. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Ein häufig zitierter Ablehnungsgrund ist, dass die begehrte Information ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis einer privaten Firma darstellt, das die Behörde nicht offenbaren darf. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn Behörden aufgrund ihrer Kontroll- und Aufsichtsfunktion gegenüber Firmen über Informationen verfügen, die für das Unternehmen wettbewerbsrelevant sind. Das Gesetz klammert somit Informationen aus, deren Preisgabe den freien Wettbewerb gefährden würde. So soll verhindert werden, dass sich z.B. Konkurrenten Informationen über Herstellungsverfahren oder Absatzzahlen verschaffen. Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff wie folgt definiert:

„Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im

Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können.“<sup>14</sup>

Das Zitat aus dem Urteil soll veranschaulichen, dass nicht jede Information, die eine Firma berührt, automatisch als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis klassifiziert werden kann. Denn diese Neigung, hier grundsätzlich restriktiv zu entscheiden, haben viele Behörden. Vor allem überdehnen aber die betroffenen Firmen, was unter den Begriff fällt. So wehrte sich eine Firma der Fleischindustrie dagegen, dass das zuständige Landesamt für Lebensmittelsicherheit einem Antragsteller mitteilte, in welchen Fleischprodukten nicht deklarierte Anteile von Pferdefleisch enthalten waren. Die Gerichte entschieden hier auf der Grundlage des VfGH, dass eine unbeabsichtigte Verunreinigung, die nicht Teil der Rezeptur sei, keinen Schutz als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis genieße.<sup>15</sup> Im vorliegenden Fall handelte es sich nicht um einen Rechtsverstoß, sondern um eine geringe Kontamination.

Aber auch dieses Thema des Verstoßes gegen gesetzliche Vorschriften spielt eine Rolle. Denn die Definition des Bundesverfassungsgerichts besagt, dass am Schutz der begehrten Information ein „berechtigtes Interesse“ des Unternehmens bestehen muss. Bei Rechtsverstößen fehlt es an dieser Voraussetzung. Deshalb können

<sup>14</sup> Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Ersten Senats vom 14. März 2006; [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/03/rs20060314\\_1bvr208703.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/03/rs20060314_1bvr208703.html)

<sup>15</sup> VGH München, Beschluss v. 30.07.2020 – 5 ZB 19.1998; <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-20687?hl=true>

sich Restaurants und Imbissbuden, bei denen im Zuge von Lebensmittelkontrollen Hygieneverstöße festgestellt wurden, nicht auf die Ausnahmeklausel zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen, um damit eine Weitergabe und Veröffentlichung der Kontrollberichte zu unterbinden. Zwar kann es unstrittig Auswirkungen auf den Wettbewerb haben, wenn Hygienemängel öffentlich bekannt werden – denn wer isst schon gerne in Restaurants, deren Sauberkeit in der Küche zu wünschen übriglässt. Aber genau diese Korrekturwirkung durch Öffentlichkeit ist eines der Ziele der Informationszugangsgesetze. Trotz anfänglicher Abwehrhaltung der Unternehmen und auch der Behörden ist deshalb eine Kampagne möglich, wie sie die Organisation Foodwatch zusammen mit FragDenStaat gestartet hat: Über standardisierte Anträge können Bürger:innen im Rahmen der Aktion TopfSecret Anfragen nach dem VIG an Lebensmittelüberwachungsbehörden stellen und sich nach den Kontrollberichten zu Gastronomiebetrieben in ihrer Nachbarschaft erkundigen. Durch die Veröffentlichung auf der Website entsteht nach und nach eine öffentliche Datenbank.<sup>16</sup>

Eine weitere Voraussetzung, die an den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses geknüpft ist, betrifft die mangelnde Offenkundigkeit. Das mag selbstverständlich klingen, wird aber relevant, wenn eine Information z.B. im Zuge einer Öffentlichkeitsbeteiligung bereits ausgelegt hat, wie bei vielen Genehmigungsverfahren für Fabrikanlagen. Diese Informationen dürfen dem öffentlichen Diskurs nicht mehr im Nachhinein „entzogen“ werden, nur weil die Öffentlichkeitsbeteiligung abgeschlossen ist. Auch Informationen, die zwar den Laien unbekannt, aber in Fachkreisen allgemein geläufig sind, können nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse deklariert werden.

Anderes fällt nicht unter die Schutzklausel, weil das berechnete Interesse an der Geheimhaltung bei Unternehmen mit Monopolstellung

<sup>16</sup> Vgl. <https://fragdenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/app/>

nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden kann, denn sie unterliegen nicht dem Wettbewerb. Auch der Versuch, die Empfänger:innen von Agrarsubventionen unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Veröffentlichung auszunehmen, ist vor Gericht gescheitert. Denn bei dem Bezug von Subventionen fehlt die klassische Wettbewerbssituation. Die Voraussetzungen für die Zahlung sind öffentlich bekannt. Die Zahlungen gehen nicht an diejenigen, die den originellsten Antrag gestellt haben, sondern an diejenigen, die die Zahlungsbedingungen erfüllen.

#### Prüfungsschritte

Liegt dagegen ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vor, so schließt auch das noch nicht zwingend den Informationszugang aus. Die Behörde muss dann die betroffene Firma anhören und sich kundig machen, ob der Weitergabe der Information zugestimmt wird. Sofern kein Einverständnis erteilt wird, ist nach dem IFG der Zugang ausgeschlossen. Bei UIG und VIG ist jedoch in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an der Information schwerer wiegt als das Schutzinteresse der privaten Firma, denn diese beiden Rechtsgrundlagen haben eine sogenannte Abwägungsklausel.

Bei dem presserechtlichen Auskunftsanspruch sind die Regeln wiederum ein wenig anders: Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass es dem Aktualitätsanspruch der Medien widersprechen würde, wenn die Pressestelle immer zunächst betroffene Dritte anhören müsste. Wenn somit eine Auskunft auf der Basis des Landespressegesetzes oder bei Bundesbehörden unmittelbar gestützt auf Artikel 5 des Grundgesetzes begehrt wird, muss die Behörde ohne Anhörung entscheiden, ob das Interesse an der Veröffentlichung schwerer wiegt.<sup>17</sup> Dies kann Zeit sparen, aber auch davor be-

<sup>17</sup> Vgl. BVerwG 6 A 10.20, Urteil vom 08. Juli 2021; <https://www.bverwg.de/080721U6A10.20.0>. Bekräftigend auch BVerwG 10 C 5.20, Urteil vom 28. Oktober 2021, zu diesem Thema Randnummer 58; <https://www.bverwg.de/281021U10C5.20.0>

wahren, dass eine Firma, zu der man recherchiert, frühzeitig über die Anfrage an die Behörden von der Recherche erfährt, etwa bei einem Korruptionsverdacht oder anderen Missständen.

Das Bundesumweltministerium hebt in seinem UIG-Leitfaden beim Thema Abwägungsentscheidung richtigerweise hervor: „Auf der Seite der antragstellenden Person kommt es nicht auf deren individuelles Interesse an, denn dieses ist wegen der Voraussetzungslosigkeit des Antrags irrelevant. Sie wird als „Sachwalterin der Allgemeinheit“ tätig. Abzustellen ist auf das öffentliche Interesse an der Information. Der Zweck des UIG, den freien Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten und dadurch den Umweltschutz zu verbessern, ist zu berücksichtigen. Für Umweltinformationen, die einen weiten Personenkreis betreffen können, wie z.B. über Umweltgefährdungen durch technische Anlagen, ist von einem erheblichen öffentlichen Interesse an der Offenbarung auszugehen.“<sup>18</sup>

Zwar erfordert ein Antrag keine inhaltliche Begründung. Und wie das Ministerium ausführt, sollte die Behörde ohnehin von der Person abstrahieren, die den Antrag stellt. Doch psychologisch ist es mitunter hilfreich, wenn man beim Vorliegen von Informationen, die voraussichtlich in das Feld der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen, einige Hinweise zur Motivation aufnimmt – also warum man das wissen möchte und wer man eigentlich ist. Dies erleichtert es bei Abwägungsentscheidungen möglicherweise der Behörde, die Relevanz einer Anfrage für die öffentliche Debatte zu bewerten. Auch ist die Hauptsorge von Firmen in der Regel, dass sie von ihren Mitbewerber:innen ausgespäht werden. Wird also deutlich, dass nicht ein Konkurrent, sondern ein Journalist die Frage stellt, kann dies durchaus helfen.

<sup>18</sup> Vgl. *UIG-Leitfaden des BMU, a.a.O.*, S. 26; [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/uiig\\_leitfaden.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/uiig_leitfaden.pdf)

Beruft man sich auf Landesebene auf ein IFG oder Transparenzgesetz, lohnt sich ein Blick auf die unterschiedlichen Regelungen. So gibt es in Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gleichfalls Abwägungsklauseln mit dem öffentlichen Interesse. In den anderen Bundesländern fehlt dies, analog zum Bundes-IFG.

Beim UIG greift neben der dort verankerten Abwägungsklausel, die wegen der Vorgaben der EU auch in allen Landesregelungen zum UIG verankert ist, noch eine weitere Besonderheit: Informationen über Emissionen fallen per se nicht in die Kategorie der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Das ist insofern relevant, als Messergebnisse von Aufsichtsbehörden über den Schadstoffausstoß einer Fabrik damit nicht mit dem Argument zurückgehalten werden können, die Messwerte würden Rückschlüsse auf den Produktionsprozess zulassen und der sei vom Informationsanspruch ausgenommen. Ein Zementwerk in Baden-Württemberg, das verhindern wollte, dass das Regierungspräsidium Stuttgart Informationen zum Abgasvolumen, zur Abgastemperatur, zum Sauerstoffgehalt und zur Abgasfeuchte auf Antrag zugänglich macht, ist folglich mit diesem Ansinnen gescheitert.<sup>19</sup>

### 2.3.2. Schutz personenbezogener Daten

Ein weiterer häufiger Ausnahmegrund ist der Datenschutz. In diesem Fall sind aber zumindest die Verfahrensregeln einigermaßen einheitlich: Die Übermittlung personenbezogener Daten ist nach allen gesetzlichen Grundlagen nur dann zulässig, wenn die betroffene Person entweder zugestimmt hat oder wenn das öffentliche Interesse im konkreten Fall überwiegt. Die Behörde muss somit ein Anhörungsverfahren mit den Betroffenen durchführen – außer bei Anträgen auf der Grundlage des Presserechts, denn dort greift schon aus

<sup>19</sup> *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Entscheidung vom 21. März 2017; https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/NJRE001298508*

Zeitgründen die oben erläuterte Verpflichtung der Behörden, selbst zu einer Entscheidung zu kommen. Für die Abwägungsentscheidung ist hier auch relevant, dass die informationspflichtige Stelle die Motive des Antragstellers bzw. der Antragstellerin kennt, um sie in die Waagschale legen zu können. Ausnahmsweise ist deshalb in diesen Fällen im IFG eine Begründungspflicht des IFG-Antrags vorgesehen. Das UIG kennt eine solche Begründungspflicht dagegen nicht, so dass die Abwägung dort nach eigener Einschätzung des Amtes erfolgen muss, sofern beim Antrag keine Begründung mitgeliefert wird. Journalist:innen wollen naturgemäß nicht zu viel über den Hintergrund ihrer Recherche offenbaren. Es kann allerdings sinnvoll sein, im konkreten Fall darzulegen, warum das öffentliche Interesse an der Information das Schutzinteresse der betroffenen Person überwiegt. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn es um Personen mit herausgehobener Funktion geht, bei denen die gesuchte Information im Zusammenhang mit ihrer öffentlichen Rolle steht. Ähnlich verhält es sich bei Menschen, die selbst immer wieder die Öffentlichkeit gesucht haben und nun plötzlich Privatheit bei einem Thema reklamieren, bei dem sie zuvor keine Scheu vor Publizität gezeigt haben. In der Abwägungsentscheidung spielt zudem eine Rolle, welcher Sphäre die Information zuzuordnen ist, ob es also um die Intim-, die Geheim-, die Privat- oder die Sozialsphäre einer Person geht. Informationen aus dem Bereich der Intimsphäre, wozu das Sexualleben und die Gesundheit zählen, sind fast immer tabu. Die Sozialsphäre dagegen umfasst das berufliche Umfeld oder das Vereinsleben, geht also mit mehr Öffnung einher als der private Raum im eigenen Haus und im Kreis der Familie. Gleichwohl erfordert die Veröffentlichung von Informationen aus diesen Bereichen immer ein berechtigtes Interesse, das im Einzelfall begründet werden muss.

Sofern es sich bei den personenbezogenen Daten um Angaben zu Behördenmitarbeiter:innen handelt, die mit einem Vorgang befasst waren, zu dem Informationen begehrt werden, sind Name, Titel, Funktion, Büroanschrift und ggf. die Telefonnummer nicht als schützenswerte personenbezogene Daten anzusehen. Hier geht das Ge-

setz somit davon aus, dass die Bearbeiter:innen in ihrer amtlichen Rolle betroffen sind und deshalb die Veröffentlichung hinnehmen müssen. Das Gleiche gilt für Gutachter:innen und Sachverständige, die z.B. eine Stellungnahme im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens abgegeben haben.

Ausgenommen von der Offenbarung personenbezogener Daten sind bestimmte Informationskategorien wie Personalakten und Bewerbungsunterlagen. Auch die Informationen, die einem Berufsgeheimnis unterliegen, bleiben außen vor. Das betrifft z.B. die anwaltliche und ärztliche Schweigepflicht, aber auch das Bankgeheimnis.

In der Praxis lohnt es sich, schon beim Formulieren des Antrags zu überlegen, ob personenbezogene Daten für die Recherche wirklich relevant sind. Ist dies nicht der Fall, empfiehlt sich der Hinweis, dass man sich mit einer Schwärzung einverstanden erklärt. So kann in vielen Fällen ein aufwändiges und zeitverzögerndes Anhörungsverfahren vermieden werden, das die Ämter ansonsten durchführen müssen.

### 2.3.3. Urheberrecht

Mitunter berufen sich Behörden auch auf das Urheberrecht, wenn es um die Freigabe von Dokumenten geht. Dieser Schutzbereich ist zwar in den Informationszugangsgesetzen vorgesehen, aber an einige Voraussetzungen geknüpft. Ein Blick in das Urheberrechtsgesetz zeigt schnell, dass die Grundvoraussetzung ein expliziter Werkcharakter ist, wie klassischerweise bei Kunstwerken aus Malerei oder Musik. Wörtlich heißt es dort: „Werke im Sinne dieses Gesetzes sind nur persönliche geistige Schöpfungen.“<sup>20</sup> Regelmäßig ist der Urheberrechtsschutz deshalb an eine gewisse „Schöpfungshöhe“ gebunden, wie das die Jurist:innen nennen. Das Eintragen von Messdaten in

<sup>20</sup> Vgl. Urheberrechtsgesetz, § 2, Absatz 2; [https://www.gesetze-im-internet.de/urhg/\\_2.html](https://www.gesetze-im-internet.de/urhg/_2.html)

eine Excelltabelle erreicht diese Schwelle z.B. nicht. Zudem greifen im Bereich der Wissenschaft besondere Regeln, weil es ein Grundprinzip wissenschaftlichen Arbeitens ist, dass erstens formale Vorgaben beachtet werden, was z.B. Zitierweisen oder Auswertungsverfahren betrifft, also genau das Gegenteil von individueller Kreativität in der Darstellung gefordert ist. Auch gehört der freie wissenschaftliche Diskurs, in dem auf die Ergebnisse anderer Bezug genommen wird, zu den Grundmerkmalen von Wissenschaft. Erst die öffentliche Debatte, wie sie durch die Publikation in wissenschaftlichen Journalen oder durch öffentliche Fachvorträge erreicht wird, kennzeichnet wissenschaftliches Arbeiten. Das Bestreben, abgeschlossene wissenschaftliche Ergebnisse, die im Auftrag einer Behörde zusammengestellt wurden und ihr vorliegen, unter Berufung auf das Urheberrecht geheim halten zu wollen, ist somit widersinnig.

Die Rechtsprechung geht mittlerweile davon aus, dass private Gutachter:innen, die für eine Behörde tätig werden, dies im Wissen tun, dass die Nutzungsrechte in aller Regel an die Behörde übertragen werden. Und zu diesen Nutzungsrechten gehört seit Existenz der Informationszugangsrechte auch die Freigabe auf Antrag. So scheiterte der Versuch, die Gutachten unter Verschluss zu halten, die vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages für die Abgeordneten erstellt werden. Die Transparenzgesetze auf Landesebene, die automatische Veröffentlichungspflichten vorschreiben, erfassen daher immer auch Gutachten und Studien, die im Auftrag der öffentlichen Hand erstellt worden sind, als publikationspflichtige Informationen.

Juristisch umstritten ist, ob nur private Dritte sich bei umfangreichen Ausarbeitungen auf urheberrechtlichen Schutz berufen können oder auch Behörden selbst. Die Rechtsprechung legt allerdings nahe, dass an den Schutz von Ausarbeitungen der Behörden besonders hohe Anforderungen zu stellen sind, die nur selten erfüllt werden dürften. Antragsunterlagen und deren Bearbeitungen genießen jedenfalls genauso wenig einen Schutz wie Anwaltsschriftsätze, auch wenn es

gelegentlich Versuche gibt, diese Unterlagen unter Berufung auf das Urheberrecht zurückzuhalten.

Sofern berechtigterweise auf den Urheberrechtsschutz verwiesen wird, ist noch zu beachten, dass sich dies auf die Veröffentlichung und Verwertung bezieht – die soll dem geistigen Schöpfer oder der Schöpferin vorbehalten bleiben. Das schließt aber die Einsichtnahme im Amt nicht aus und auch nicht die Übermittlung einer Kopie. Es greifen hier somit Spielregeln analog zu Büchern als urheberrechtlich geschützte Werke: Zwar ist der Nachdruck verboten, aber das Lesen ist kein Eingriff in das Urheberrecht. Und das Anfertigen von wenigen Kopien zu privaten Zwecken ebenfalls nicht. So stellte das Bundesinstitut für Risikobewertung FragDenStaat ein Gutachten zum Krebsrisiko beim Unkrautvernichter Glyphosat zwar zur Verfügung, ging aber gerichtlich gegen die Veröffentlichung im Netz vor. Auch der MDR wurde abgemahnt, der das freigegebene Gutachten online gestellt hatte. Die Linie des Instituts war hier, dass zwar die Übersendung einer Kopie zulässig sei, nicht aber die allgemeine Weiterverbreitung, die nur den Urheber:innen zustehe. In der Folge startete FragDenStaat eine Kampagne, bei der über 40.000 Antragsteller:innen das Gutachten anforderten und auch erhielten – es aber zunächst nicht veröffentlichen durften.

Im konkreten Fall scheiterte das Institut damit in letzter Instanz vor dem Bundesgerichtshof. Die Gerichte sahen den Anspruch auf Urheberrechtsschutz schon deswegen als nachrangig an, weil es um die von der Behörde selbst erstellte Zusammenfassung eines Gutachtens ging. Zusammenfassungen erreichen naturgemäß nur eine geringe schöpferische Höhe, weil sie einfachen faktischen Regeln folgen und keine kreative Leistung darstellen. Wichtig war ferner, dass das Gutachten bei der Veröffentlichung ausführlich gewürdigt und in einen Kontext eingeordnet wurde. In solchen Fällen ist dann auch das Zitatrecht zu berücksichtigen, auf das sich Journalist:innen bei Veröffentlichungen fremder Schöpfungen stützen können. Dies aber nur, wenn das veröffentlichte Dokument nicht einfach so

publiziert wird, sondern in eine Debatte eingebunden wird und damit einen Belegcharakter erhält. In der Abwägung zwischen Pressefreiheit und Urheberrecht kam das Gericht somit zu dem Schluss, dass die urheberrechtliche Position fragwürdig, die Pressefreiheit aber in diesem konkreten Fall angesichts der breiten Debatte um die krebserregende Wirkung des Pflanzenschutzmittels sehr hoch zu gewichten sei.<sup>21</sup>

### 2.3.4. Aufwand und mangelnde Präzisierung als Ablehnungsgrund

Irgendeine Form von „Aufwand“ bei der bearbeitenden Stelle erzeugt jede Anfrage. Deshalb ist entscheidend, wie dieser unklare Rechtsbegriff genauer gefasst wird, um abzuschätzen, ob ein Antrag zu aufwändig ist. Zunächst kommt der Aufwand ins Spiel, wenn es bei den Akteneinsichtsrechten um verschiedene Formen des Informationszugangs geht. Zwar ist grundsätzlich der im Antrag gewählten Form zu folgen. Sofern das aber zu erheblichem Mehraufwand führt, kann die weniger aufwändige Methode gewählt werden. Das bedeutet konkret, dass umfangreiche Aktenbestände nicht digitalisiert werden müssen, weil diese Form des Zugangs beantragt wurde, sondern dass in einem solchen Fall z.B. die Einsicht vor Ort gewählt werden kann.

In den Landespressegesetzen heißt es zum Teil, dass Auskünfte abgelehnt werden können, wenn ihr Umfang das zumutbare Maß überschreitet. Diese Einschränkung fehlt allerdings in den LPG von Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, dem Saarland und Thüringen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die häufig bei Behörden anzutreffende Argumentation, sie würden durch Auskunftsanträge von ihren sonstigen Aufgaben abgehalten, noch nicht hinreichend ist.

<sup>21</sup> Vgl. die *Berichterstattung von FragDenStaat und die Links zu den Urteilstexten*: <https://fragdenstaat.de/blog/2022/03/30/zensurheberrecht-geklart-sieg-fur-die-informationsfreiheit/>

Denn die Auskunftspflicht gehört ebenfalls zu den regulären Verwaltungsaufgaben, ist also keine freiwillige Leistung, sondern unterliegt einem Rechtsanspruch. Deshalb müssen Behörden, die einen Antrag für zu umfangreich halten, zunächst darauf hinwirken, dass ein sehr umfassender Antrag klarer gefasst wird. Hierbei müssen die Behörden die Antragsteller:innen beraten, weil diese die Aktenführung nicht kennen können. Auf diese Weise sollen sie in die Lage versetzt werden, z.B. eine zeitliche, räumliche oder thematische Zuspitzung vorzunehmen, die einerseits ihrem Informationsinteresse entspricht, andererseits aber den Verwaltungsaufwand beherrschbar hält.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Falle eines Antrags an das Bundeskanzleramt, sämtliche Akten aus der Zeit des Bundeskanzlers Kohl einzusehen, die ablehnenden Bescheide der Vorinstanzen bestätigt. Das Kanzleramt hatte dazu vorgetragen, es müssten insgesamt 9.200 Aktenbände mit jeweils 20 bis 400 Seiten in der Verschlussachen-Registatur sowie ca. 80 Akten mit rund 100 Bänden in der Hauptregistatur im Rahmen einer händischen Suche ausgewertet werden, was das zumutbare Maß überschreite.<sup>22</sup> Zur Verfügung gestellt wurden dagegen einige genauer bezeichnete Unterlagen, die die Klägerin hilfsweise beantragt hatte. Denn sie interessierte sich hauptsächlich für die deutsch-südamerikanischen Beziehungen, speziell zu den Staaten Chile, Argentinien und Paraguay, die düstere Jahre der Militärdiktatur hinter sich haben. Auch wenn das Urteil für die Klägerin nicht zum gewünschten Ergebnis geführt hat, war die thematische Präzisierung zumindest insofern sinnvoll, als ihr sehr umfassender Antrag nicht komplett ins Leere gelaufen ist.

Ein Antrag muss erkennen lassen, auf welche Art von Information er gerichtet ist. Das bedeutet, dass sogenannte „Ausforschungsanträge“, bei denen im Extremfall Einsicht in sämtliche Unterlagen ei-

<sup>22</sup> Vgl. *BVerwG 10 C 2.22, Urteil vom 29. März 2023*; <https://www.bverwg.de/290323U10C2.22.0>

ner Dienststelle begehrt wird, nicht zulässig sind. Allerdings genügt es, wenn eine inhaltliche Zielrichtung erkennbar ist. Eine sofortige Ablehnung unpräziser Anträge geht nicht. Vielmehr muss die auskunftspflichtige Stelle im Dialog mit der antragstellenden Person klären, wie ein zu unbestimmter Antrag handhabbar gemacht werden kann. Das UIG schreibt hierzu vor, dass in solchen Fällen innerhalb eines Monats Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben ist und dass die Informationssuchenden dabei zu unterstützen sind.

### 2.3.5. Schutz „besonderer öffentlicher Belange“

Das IFG des Bundes wie auch zahlreiche Regelungen auf Landesebene klammern einige Bereiche vom Informationszugang aus, soweit eine besondere Gefahrenlage besteht. Ähnliche Formulierungen finden sich im UIG, wenn auch dort weniger weitreichend als im IFG. So besteht laut IFG des Bundes kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen haben kann. Die Darlegungspflicht, warum dies der Fall sein soll, liegt bei den Behörden. Sie können hier also nicht pauschal ablehnen, sondern müssen zumindest eine Begründung liefern, worin konkret die Belastung der Beziehungen besteht. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil entschieden, dass diese Begründung sich einer gerichtlichen Nachprüfung weitgehend entzieht. Im konkreten Verfahren ging es um den Antrag eines Journalisten, der zu Flügen der CIA recherchierte, bei denen Gefangene der USA im Rahmen von Anti-Terrormaßnahmen in Staaten ausgeflogen wurden, in denen auch Foltermethoden zur Erpressung von Geständnissen eingesetzt worden sind. Der Antrag bezog sich auf Starts und Landungen der CIA-Maschinen auf deutschen Flughäfen. Eine Informationsfreigabe der als „Verschlussache – nur für den Dienstgebrauch“ eingestufteten Daten wurde verweigert, weil dies die Beziehungen zu den USA belasten könnte. Dieser Argumentation ist das Gericht gefolgt, hat aber zugleich betont, dass es nicht allein auf die formelle Einstufung einer Information als Verschlussache ankäme, sondern dass im Einzelfall zu prüfen sei, ob tatsächlich nachteilige Auswirkungen zu befürch-

ten seien.<sup>23</sup> Auch die anderen Informationszugangsregeln führen in einem solchen Fall nicht weiter. So schließen die Landespressegesetze Informationen aus, denen Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen. Wichtig aus der Perspektive der Antragsteller:innen ist hier somit, zu hinterfragen, ob eine getroffene Geheimhaltungsentscheidung rechtmäßig ist. Es ist dabei auch möglich, dass die Einstufung ursprünglich gerechtfertigt war, es zum Zeitpunkt der Antragstellung aufgrund des Zeitablaufs jedoch nicht mehr ist.

Auch Informationen zu militärischen und sicherheitsempfindlichen Belangen der Bundeswehr können zurückgehalten werden. Wiederrum muss der besondere Schutzcharakter begründet werden, wenn die Behörde glaubt etwas nicht freigeben zu können – die Bundeswehr ist somit keineswegs komplett vom Informationszugang ausgenommen. Anträge zur Flächennutzung von Truppenübungsplätzen oder zur Anzahl der stationierten Soldat:innen der Bundeswehr, aufgeschlüsselt nach Bundesländern, finden sich aus diesem Grunde folgerichtig auch bei der Plattform FragDenStaat.

Das IFG des Bundes nennt im gleichen Kontext die „Belange der inneren und äußeren Sicherheit“ als Schutzgut. Auf diesen Passus berief sich beispielsweise das Bundeskanzleramt, als Journalisten Einblick in den Terminkalender von Bundeskanzlerin Angela Merkel begehrt. Es ging dabei im Zusammenhang mit der Finanzkrise 2008 um die Frage, welche Personen aus der Finanzindustrie sie getroffen hatte, die so möglicherweise Einfluss auf die Regierungsentscheidungen zur Bankenrettung nehmen konnten. Ein Gericht folgte der Ansicht des Kanzleramts und lehnte den Einblick aus Gründen der inneren Sicherheit ab. Denn das Gericht war der Auffassung, dass es sich zwar bei dem Kalender um ein amtliches Dokument handle, das in den Anwendungsbereich des IFG fiele. Auch gehe es um

---

<sup>23</sup> Vgl. BVerwG 7 C 22.08, Urteil vom 29. Oktober 2009; <https://www.bverwg.de/291009U7C22.08.0>

dienstliche Termine, die nicht unter Ausschlussgründe zum Persönlichkeitsschutz fielen. Aber sofern ein längerer Zeitraum eingesehen werden sollte, wären darin wiederkehrende Termine enthalten, aus denen sich ein Bewegungsmuster der Kanzlerin ableiten ließe – und das wiederum erhöhe ein Anschlagrisiko.<sup>24</sup>

In ähnlicher Weise listet das IFG des Bundes dann noch die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, wozu neben dem gesamten Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums etwa das Bundeskartellamt oder die Bundesnetzagentur zählen. Wiederum lohnt die Betonung, dass das Gesetz hier keine sogenannte Bereichsausnahme konstituiert, also nicht den gesamten Geschäftsbereich ausklammert, sondern stets nach der Prüfung verlangt, ob negative Auswirkungen auf deren Tätigkeitsfelder zu befürchten wären. Der Bundesrechnungshof wurde im Gegensatz dazu im Zuge einer Änderung der Bundeshaushaltsordnung nachträglich aus dem Anwendungsbereich des IFG herausgenommen, genießt also absoluten Schutz. Dies betrifft vor allem seine Prüfberichte, an denen naturgemäß ein starkes journalistisches Interesse besteht.<sup>25</sup>

Besonderen Schutz genießen auch der Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren sowie laufende Gerichts- und Ermittlungsverfahren. Würde offenbar, welche Ermittlungsschritte eine Staatsanwaltschaft vorbereitet, könnten geplante Hausdurchsuchungen naturgemäß ins Leere laufen und Beweismaterial vernichtet werden.

<sup>24</sup> Vgl. Obergericht Berlin-Brandenburg, Aktenzeichen 12 B 27.11; <https://www.lda.brandenburg.de/lda/de/akteneinsicht/rechtsprechungsdatenbank/detail/~12-b-27-11-20032012-4db80679>

<sup>25</sup> Vgl. zur Kritik an der Gesetzesänderung: Hans-Martin Tillack: Bundesrechnungshof: Öffentliche Rügen der Fraktionen sind tabu. In: stern vom 5. März 2014; <https://www.stern.de/politik/deutschland/bundesrechnungshof-oeffentliche-ruegen-der-fraktionen-sind-tabu-3402140.html>

Der lange Ausnahmekatalog des IFG listet ferner als Ablehnungsgründe die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit auf, die notwendige Vertraulichkeit internationaler Beratungen und die Beratungen von Behörden. Hier gilt allerdings der Grundsatz, dass nur der Prozess der Beratung vertraulich bleibt, nicht zwingend das Ergebnis. Ist also ein Beratungsprozess abgeschlossen, dürfte dieser Ausnahmegrund normalerweise nicht mehr zum Tragen kommen. Auch der Beratungsgegenstand als solcher, zu dem möglicherweise gutachterliche Stellungnahmen gehören und sonstige reine Sachinformationen, fällt nicht automatisch unter den Schutz.

Komplett vom Informationszugang nimmt das IFG des Bundes die Nachrichtendienste aus, also Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst (BND) und Militärischer Abschirmdienst. Diese Regelung widerspricht eigentlich dem Grundprinzip der Informationsfreiheit, die Schutzwürdigkeit einer Information vom Inhalt abhängig zu machen, nicht von der Behörde, in der sie verwahrt wird. Allerdings greifen bei diesen Behörden dann immer noch die anderen Rechte, vor allem nach dem Landespressegesetz, soweit keine Vorschriften zur Geheimhaltung entgegenstehen. Auch das Umweltinformations- und das Verbraucherinformationsgesetz kommen ggf. zum Tragen. So hatte eine Klage von FragDenStaat Klarheit vor dem Bundesverwaltungsgericht geschaffen, dass der BND umweltbezogene Informationen herausgeben muss.<sup>26</sup> Aus einem gewissen sportlichen Ehrgeiz heraus prüften die Transparenzaktivist:innen dann auch die grundsätzliche Anwendbarkeit des IFG – und erhielten so den Speiseplan der BND-Kantine.<sup>27</sup> Selbst im Falle des Presserechts zeigte sich der

<sup>26</sup> Klage gegen BND erfolgreich: Geheimdienst muss grundsätzlich Auskunft geben. FragDenStaat am 28. Juni 2019; <https://fragdenstaat.de/blog/2019/06/28/klage-gegen-bnd-erfolgreich-geheimdienst-muss-grundsatzlich-auskunft-geben/>

<sup>27</sup> Vgl. Robert Ide: Geheimsache Dressing: BND schwärzt Details zum Kantinensalat in Berlin. In: Tagesspiegel vom 18. Oktober 2023; <https://checkpoint.tagesspiegel.de/langmeldung/24SEGg68kvGHns50VXK50g>

BND von einer erstaunlichen Hartleibigkeit und ließ es auf einen Rechtsstreit ankommen, ob die Landespressegesetze auf Bundesbehörden direkt anwendbar seien. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu 2013 entschieden, dass die LPG zwar entgegen der jahrzehntelangen Praxis nicht gegenüber Bundesbehörden greifen würden, der Informationsanspruch der Presse dann aber unmittelbar aus Artikel 5 des Grundgesetzes abgeleitet werden könne. Der Versuch des BND, sich dem Informationszugang komplett zu entziehen, ist somit letztlich gescheitert.<sup>28</sup>

### 2.3.6. Schwebendes Verfahren sowie Entwürfe zu Entscheidungen

Oft lehnen Behörden eine Auskunft mit dem Argument ab, es handle sich um ein „schwebendes Verfahren“. Bei dieser Begründung ist eine genauere Betrachtung notwendig, denn die Anforderung, wann eine Information verweigert werden darf, sind durchaus hoch. So besagen die Landespressegesetze, dass eine Auskunft verweigert werden kann, wenn durch ihre Erteilung die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte. Damit ist die Messlatte höher gelegt, denn die alleinige Tatsache, dass ein Verwaltungsvorgang noch nicht abgeschlossen ist, reicht als Ablehnungsgrund nicht aus. Die Berichterstattung über einen abgeschlossenen Vorgang, durch den vollendete Tatsachen geschaffen werden, ist schließlich für die betroffenen Bürger:innen nicht hilfreich. Daher liegt es auf der Hand, dass hier an die Verweigerung von Informationen ein strenger Maßstab anzulegen ist. Zudem ist nicht jeder Planungsvorgang in einer Behörde mit einem förmlichen laufenden Verwaltungsverfahren gleichzusetzen, das mit dem „schwebenden Verfahren“ gemeint ist. Der Ausnahmegrund greift vor allem in Fallkonstellationen, bei denen es z.B. um staatliche Kontrollmaßnahmen, bevorstehende

<sup>28</sup> Vgl. BVerwG 6 A 2.12, Urteil vom 20. Februar 2013; <https://www.bverwg.de/200213U6A2.12.0>

Hausdurchsuchungen oder dergleichen geht – also um Fälle, die per se ein gewisses Überraschungsmoment erfordern, um erfolgreich sein zu können.

Das IFG des Bundes schließt den Zugang zu Informationen für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung aus, sofern durch die vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg der Entscheidung oder der bevorstehenden behördlichen Maßnahme vereitelt würde. Hier ist zunächst wichtig, dass das Gesetz Gutachten und Stellungnahmen Dritter explizit von diesem Verweigerungsgrund ausnimmt. Damit wird unterstrichen, dass reine Sachinformationen und Faktenzusammenstellungen, die keine Beschlussempfehlung oder einen sonstigen Entscheidungsentwurf enthalten, weiterhin zugänglich sein müssen. Zudem wählt das Gesetz die Formulierung „soll abgelehnt werden“, was gegenüber der restriktiveren Formulierung „ist abzulehnen“ einen gewissen Ermessensspielraum im Einzelfall zulässt, etwa wenn das Informationsinteresse der Öffentlichkeit im konkreten Fall überwiegt. Weil mit der Bestimmung der Entscheidungsprozess als solcher geschützt werden soll, kann ein Informationszugang nach der Entscheidung sehr wohl möglich sein. Folgerichtig enthält das IFG auch die Bestimmung, dass Antragsteller:innen über den Abschluss des Verfahrens zu unterrichten sind. Unter Umständen werden nach Verfahrenabschluss Informationen zugänglich, die während des Beratungsprozesses ausgeklammert blieben.

Wiederholt ist der Informationszugang nach dem IFG gerade in den Anfangsjahren auch unter Berufung auf einen Grund verwehrt worden, der gar nicht im Gesetzestext selbst auftaucht, nämlich dem „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“. Diesen Schutzbereich hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1984 in einem Urteil konstituiert, in dem es um die Frage ging, in welchem Umfang die Regierung einem Untersuchungsausschuss des Bundestages Akten vorlegen muss. Aus Gründen der Gewaltenteilung sah das Bundesverfassungsgericht es als geboten an, einen nicht ausforschbaren

Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung abzuleiten. Dazu gehört z.B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen. Diese Begründung von Ablehnungen ist vielfach auf Kritik gestoßen, weil der Beratungsprozess, der hier geschützt werden soll, schon durch die zuvor besprochenen Ausnahmeklauseln des IFG geschützt werden kann und verbleibende Schutzlücken kaum vorstellbar sind. Einer ungeschriebenen Sonderregel bedarf es deshalb nicht. Keinesfalls kann unter Berufung auf diesen Schutzgrund der Informationszugang zu Vorgängen, die sich auf ein abgeschlossenes Gesetzgebungsverfahren beziehen, insgesamt abgelehnt werden, wie auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu diesem Streitfall betont.<sup>29</sup> Denn es geht hier wiederum darum, dass der Willensbildungsprozess der Bundesregierung geschützt werden soll, nicht das Beratungsergebnis.

Analog zu den Regelungen des IFG gibt es auch im UIG einen vergleichbaren Ausnahmegrund zum Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen. Hier muss aber explizit abgewogen werden, ob dem öffentlichen Interesse Vorrang einzuräumen ist. Dabei fällt ins Gewicht, dass das UIG sehr stark durch die Europäische Umweltinformationsrichtlinie vorgesteuert ist. Laut Europäischem Gerichtshof ist bei Abwägungen stets der Zweck der Richtlinie in die Waagschale zu werfen, nämlich „das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksame Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und

---

29 Vgl. *Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007*, S. 14/15; [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-ITB06\\_07.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-ITB06_07.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

letztendlich so den Umweltschutz zu verbessern.“<sup>30</sup> Wird Zugang zu Informationen gesucht, bei denen möglicherweise die Vertraulichkeit von Beratungen ins Spiel kommt, könnte es von Vorteil sein, sich eher auf das UIG als auf das IFG zu berufen, sofern beide Gesetze zur Anwendung kommen können.

Das VIG formuliert dagegen, dass es schon genügt, dass die gesuchte Information „die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden berührt“. Behörden können einen Informationsantrag damit erheblich leichter ablehnen. Dies wird zumindest zum Teil dadurch ausgeglichen, dass eine sogenannte Rückausnahme geschaffen wurde, falls es um „festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelrechts und des Produktsicherheitsgesetzes“ geht oder um Gefahren und Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbraucher:innen. Da das VIG ursprünglich für eine bessere Information der Öffentlichkeit bei Gammelfleisch- und ähnlichen Lebensmittelskandalen sorgen sollte, wäre für die aktuelle Berichterstattung über Lebensmittelskandale nichts gewonnen, würde man jeglichen Informationszugang bis zum Abschluss eines Verfahrens gegen die beschuldigten Unternehmen ausschließen.

In einer ersten Fassung des VIG war an dieser Stelle noch einschränkend von „Verstößen“ die Rede, was die Lebensmittelbranche nutzte, um darauf zu drängen, für sie nachteilige Informationen dürften erst erteilt werden, wenn ein formeller Verstoß rechtskräftig festgestellt sei. Die oben zitierte begriffliche Anpassung aus dem Jahr 2012 sichert die Behörden nun gegen Klagen der betroffenen Unternehmen ab und erleichtert es zudem, Berichte der Lebensmittelkontrollen anzufordern und zu veröffentlichen. Denn auch bei diesen Berich-

---

30 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates; <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:de:HTML>

ten geht es um festgestellte Abweichungen von den Vorschriften, nicht um in einem förmlichen Verfahren festgestellte Rechtsverstöße. Zu dieser lange Zeit umstrittenen Problematik, die die Lebensmittelbranche als Vorverurteilung und Eingriff in die Berufsfreiheit wertete, hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil zutreffend festgehalten: „Es würde auch das Ziel des Verbraucherinformationsgesetzes, den Verbraucher zeitnah zu informieren, nicht erreicht, wenn der Informationszugang von der Bestandskraft der Abweichungsfeststellung abhinge.“<sup>31</sup>

Die Landesinformationsfreiheitsgesetze enthalten ebenfalls alle Regelungen zum Schutz des Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozesses der Behörden. Die Bestimmungen fallen dabei so unterschiedlich aus, dass an dieser Stelle nur empfohlen werden kann, im konkreten Fall das Landesgesetz heranzuziehen und vor dem Hintergrund der obigen Erläuterungen zu prüfen. Das älteste Landesgesetz in Deutschland aus Brandenburg ist hier besonders restriktiv und lässt in laufenden Verfahren bis zu einer bestands- oder rechtskräftigen Entscheidung eine Akteneinsicht nur nach den Regeln des anzuwendenden Verfahrensrechts zu. So wird der Zugang im Regelfall auf die Verfahrensbeteiligten beschränkt. Andere Landesgesetze schließen laufende Verfahren aus, ohne zur Bedingung zu machen, dass die Informationsweitergabe den erfolgreichen Abschluss gefährden muss. Hier sollten Journalist:innen somit eher auf die Rechte nach dem LPG ausweichen oder prüfen, ob ein Umweltbezug und damit eine Anwendbarkeit des UIG geltend gemacht werden kann.

### **2.3.7. Ablehnung, weil die Information aus anderen Quellen leicht zugänglich ist**

Eine Behörde kann einen Antrag ablehnen, wenn die Person, die den Antrag gestellt hat, bereits über die Information verfügt. So soll einer Lahmlegung der Ämter durch immer neue, gleichlautende Anträ-

<sup>31</sup> BVerwG 7 C 29.17, Urteil vom 29. August 2019, <https://www.bverwg.de/290819U7C29.17.0>

ge vorgebeugt werden. Zu berücksichtigen ist allerdings hier, dass die Akteneinsichtsrechte eine Wahlmöglichkeit bei der Art der Auskunftserteilung vorsehen. Antragsteller:innen können daher durchaus z.B. strukturierte Datensätze, die ihnen schon in Papierform zugänglich gemacht wurden, noch einmal in Form einer elektronischen Datei anfordern.

Des Weiteren kann ein Antrag abgelehnt werden, wenn der Antragsteller oder die Antragstellerin sich die Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Dafür kommen in erster Linie Veröffentlichungen im Internet infrage, laut Gesetzesbegründung aber auch behördliche Publikationen wie Broschüren, darunter auch kostenpflichtige. Hier greift die Beratungspflicht der Behörden, die sich aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht ergibt: Der allgemeine Hinweis, Informationen seien schon veröffentlicht, dürfte nicht genügen. Er ist im Zweifelsfall mit der konkreten Angabe zu versehen, wo genau die Informationen zu finden sind, bei Online-Veröffentlichungen z.B. durch Übersendung eines Links. Außerdem ergibt sich aus der Anforderung der Zumutbarkeit, dass z.B. auf die finanziellen Belastungen bei kostenpflichtigen Publikationen abzustellen ist.

Das UIG enthält einen vergleichbaren Passus, nach dem auf bereits veröffentlichte Informationen verwiesen werden kann. Hier ist vor allem von Bedeutung, dass das UIG für eine ganze Reihe von Daten zwingend die fortlaufende Veröffentlichung vorschreibt, im Sinne einer aktiven Information, auch wenn niemand konkret nach den Informationen gefragt hat. Darunter fallen z.B. zahlreiche Messdaten von Behörden, etwa über die Feinstaubbelastung der Luft, aber auch Zulassungsentscheidungen, die eine erhebliche Umweltauswirkung haben sowie Umweltzustandsberichte. So verpflichtet das UIG des Bundes zur Veröffentlichung eines Umweltzustandsberichts mindestens alle vier Jahre. Gleichlautende Regelungen gelten in den Ländern. Diese Berichte erläutern neben den wichtigsten Daten zur Umweltentwicklung auch die zentralen umweltpolitischen Maßnahmen und die Herausforderungen, vor denen die Umweltpolitik steht.

## **3. Zum Verfahren**

### **3.1. Wer kann einen Antrag stellen?**

Auf das Landespressegesetz können sich nur Journalist:innen berufen. Der Nachweis dieses Status ist nicht an einen Presseausweis gebunden, sondern kann auch durch eine formlose Bescheinigung der Redaktion geschehen. Freie Mitarbeiter:innen sind selbstverständlich ebenfalls zur Auskunft berechtigt. Die Korrespondenz über eine Redaktionsadresse kann hilfreich sein, ist aber keineswegs Voraussetzung.

Bei den Akteneinsichtsrechten, die jeder Person zustehen, sind sogenannte natürliche Personen immer antragsberechtigt. Wenn es um die juristischen Personen geht, also etwa Firmen in der Rechtsform einer GmbH bzw. AG oder eingetragene Vereine, wird es in Sonderfällen komplizierter: Das IFG Nordrhein-Westfalen klammert als einzige Landesregelung juristische Personen aus dem Kreis der Antragsberechtigten aus. Das hat zur Folge, dass dort z.B. ein Zeitungsverlag keinen IFG-Antrag auf der Grundlage des Landesgesetzes stellen kann, sondern nur die Redakteur:innen.

Einige Landes-IFG, wie die in Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg und in Thüringen, differenzieren zwischen juristischen Personen des Privatrechts, die antragsberechtigt sind und denen des öffentlichen Rechts, auf die das nicht zutrifft. Der Sinn einer solchen Regelung soll sein, dass staatliche oder quasi-staatliche Einrichtungen, die normalerweise die Antragsgegner:innen sind, wenn Bürger:innen oder Journalist:innen etwas wissen wollen, nicht selbst Anträge stellen. Stattdessen, so die Logik, können die öffentlichen Stellen Amtshilfavorschriften nutzen, wenn sie von anderen Ämtern etwas in Erfahrung bringen möchten. Problematisch ist diese Konstellation allerdings für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten:

Ihnen steht in den oben genannten drei Bundesländern kein Antragsrecht zu, sodass sich dort wie in NRW der Weg über die Redakteur:innen als Privatpersonen empfiehlt.

Vor allem anhand von Anfragen über das Portal FragDenStaat wurde die Problematik aufgeworfen, ob eine Antragstellung zwingend mit dem Klarnamen und einer Postanschrift erfolgen muss. Während das bei Anträgen nach dem LPG schon aus der Voraussetzung folgt, den Status als Journalist:in nachzuweisen, war diese Frage bei den Akteneinsichtsrechten juristisch lange Zeit umstritten. 2024 hat das Bundesverwaltungsgericht geurteilt, dass Behörden auf der Angabe eines Namens und einer Postadresse bestehen können.<sup>32</sup> Sie dürfen sich auch für die Zusendung ihrer Antwort für den Postweg entscheiden, selbst wenn im Antrag um Übermittlung per Email gebeten wird. Da Gebühren erhoben werden können und ggf. eine ladungsfähige Adresse notwendig ist, bestanden auch vor diesem Urteil schon einige Behörden auf der Angabe des richtigen Namens und einer Postanschrift anstelle der automatisch generierten Mailadresse von FragDenStaat. Allerdings sieht das IFG des Bundes, anders als einige Landes-IFGs und das VIG, die Angabe von Namen und Adresse nicht ausdrücklich vor. Daher ist derzeit, Stand 2024, noch nicht absehbar, ob als Konsequenz des Urteils Behörden wirklich in größerer Zahl anonymisierte Anträge zurückweisen und die Option ausschöpfen werden, die das Leipziger Urteil eröffnet hat. Journalist:innen könnten somit, sofern dies ethisch gerechtfertigt werden kann, mit Hilfe des IFG auch gewissermaßen verdeckt recherchieren oder unter ihrem Namen ohne Redaktionsadresse, da ihnen als Bürger:innen das gleiche Recht zusteht. Dies käme u.U. in Betracht, wenn sie einer Behörde nicht signalisieren möchten, dass sie einen für die Behörde brisanten Rechercheansatz verfolgen – was anhand einer Redaktionsadresse womöglich eher die Alarmglocken zum Schrillen bringen

---

32 Vgl. BVerwG 6 C 8.22, Urteil vom 20. März 2024; Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. März 2024; <https://www.bverwg.de/pm/2024/10>

könnte. Allerdings dürfte spätestens dann, wenn es im Falle von abgelehntem oder unvollständigem Informationszugang um ein Widerspruchsverfahren oder gar ein Klageverfahren geht, eine eindeutige Identifizierung notwendig sein.<sup>33</sup>

### 3.2. Form des Antrags

Weder in den Landespressegesetzen noch im IFG des Bundes oder im UIG und VIG ist eine bestimmte Form des Antrags vorgeschrieben. Theoretisch kann der Informationsanspruch somit mündlich am Telefon, per Brief, Fax oder E-Mail geltend gemacht werden. In der Praxis empfiehlt sich allerdings eine Form, die sowohl eine Nachvollziehbarkeit des Antragswortlauts und damit der gesuchten Information als auch des für die Frist relevante Antragsdatums möglich macht. Das lässt eine mündliche Antragstellung wenig sinnvoll erscheinen. Um den Fristlauf nachweisen zu können, sollte bei E-Mails um eine kurze Empfangsbestätigung gebeten werden. Bei Briefen empfiehlt sich der Versand als Einschreiben, sodass auf dem Wege das Datum dokumentiert ist. Das zunehmend aus der Mode gekommene Fax hat auch den Vorteil, dass der Sendebereich bei rechtlichen Streitigkeiten als Nachweis zum Antragszeitpunkt anerkannt wird.

Das IFG Mecklenburg-Vorpommern verlangt dagegen die Schriftform für einen Antrag. Jurist:innen verstehen darunter, dass eine eigenhändige Unterschrift unter dem Antrag erforderlich ist. Eine E-Mail genügt somit nicht, auch nicht der unterschriebene eingescannte Antrag mit Unterschrift. Neben dem Brief ist ein Fax zulässig, eine E-Mail jedoch nur, wenn das übermittelte Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist und die jeweilige Behörde den Zugang für derartige Dokumente eröffnet hat. Der Lan-

---

33 Vgl. zur Frage der anonymisierten oder identifizierenden Antragstellung das Urteil des OVG Münster vom 15. Juni 2022, 16 A 857/21; <https://openjur.de/u/2452080.html>

desbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern hat bereits zum Ausdruck gebracht, dass dieses Verfahren im Rahmen der geplanten Evaluation des Landesgesetzes überprüft und modernisiert werden sollte.<sup>34</sup>

### 3.3. Thematische Eingrenzung und Begründung

Während das VIG und das UIG eine „hinreichende Bestimmtheit“ bzw. zumindest eine Zielrichtung des Antrags verlangen, fehlt im IFG des Bundes eine solche Anforderung. Allerdings zeigt schon die Praxis, dass völlig unbestimmte oder extrem breit angelegte Anträge selten erfolgreich sind und zunächst einmal zu Rückfragen der Behörden führen. Es lohnt sich deshalb, die gesuchten Informationen hinreichend genau zu bezeichnen. Da eine antragstellende Person nicht wissen kann, wie die Abläufe in einer Behörde organisiert sind und welchen Aktenbestand es zu einem Thema gibt, kann eine Behörde den Antrag auch nicht unter Berufung auf die mangelnde Bestimmtheit sofort ablehnen, sondern muss zunächst um Präzisierung bitten und dabei beratend unterstützen. Im Zweifelsfall empfiehlt sich hier jenseits der formalisierten Antragskommunikation ein direkter Austausch mit der zuständigen Stelle, sei es per Telefon oder per E-Mail, wie die Unterlagen organisiert sind und wie ein Informationsbegehren durch thematische, zeitliche oder geografische Zuspitzung handhabbar gemacht werden kann. Es ist auch möglich, bei Unsicherheit über den richtigen Antragszuschnitt in einem ersten Schritt um Übermittlung des Aktenplans zu bitten. Solche Verzeichnisse erlauben einen Einblick in die Ablagestruktur. Nach dem IFG des Bundes sind die Bundesbehörden sogar gesetzlich verpflichtet, solche Metainformationen offen zu legen, denn es heißt in § 11: „Die Behör-

---

<sup>34</sup> Vgl. die Antwort auf eine Anfrage über die Plattform FragDenStaat zur Schriftformerfordernis im IFG Mecklenburg-Vorpommern: <https://fragdenstaat.de/anfrage/ifg-schriftformerfordernis/>

den sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.“ Der Aktenplan sollte auf der Homepage zu finden sein. Falls nicht, muss die Behörde ihn zumindest auf Anfrage zur Verfügung stellen.

Eine Begründung des Antrags ist im Normalfall nicht erforderlich. Sie kann aber sehr hilfreich sein, wenn der Antrag entweder sehr umfangreich ist, die Begründung somit die vor allem von UIG und VIG geforderte Zielrichtung erkennen lässt und wenn eine Güterabwägung ins Spiel kommt. Das ist immer dann der Fall, wenn sogenannte Dritte betroffen sind, es also um Fragen des personenbezogenen Datenschutzes, um das Urheberrecht oder um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse privater Firmen geht. Denn dann wird eine Abwägung der Interessen dieser Betroffenen mit dem öffentlichen Interesse an der Information erforderlich – und genau dafür kann eine gute Begründung natürlich wichtige Anhaltspunkte liefern. Beim IFG des Bundes ist bei Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zwar keine Abwägungsentscheidung vorgesehen, da es sich dort um einen absoluten Ablehnungsgrund handelt. Allerdings wird im Zuge eines Anhörungsverfahrens bei den betroffenen Dritten nachgefragt, ob sie ggf. mit der Veröffentlichung der begehrten Information einverstanden sind. Und auch in dieser Hinsicht kann eine Begründung helfen, weil Unternehmen dann z.B. erkennen, dass sie nicht von Wettbewerber:innen ausgeforscht werden sollen, sondern dass die Presse ein Thema beleuchten möchte, an dem möglicherweise das Unternehmen selbst ein Interesse hat.

Nach den Landespressegesetzen ist ebenfalls keine Begründung für das Auskunftsbegehren erforderlich. Allerdings sind dort auch wesentlich weniger gesetzliche Regeln festgeschrieben, sodass sich Form und Frist stets nach dem Maßstab richten, dass sie „sachgerecht“ sind, wie die Gerichte die dürren Paragraphen der LPG ausgelegt haben. Das bedeutet, dass es schon wegen der fehlenden

klaren Antwortfrist im LPG sehr sinnvoll sein kann, bei dem Auskunftsbegehren gegenüber der Pressestelle darzulegen, für welchen Berichterstattungsanlass die Information benötigt wird, ob es somit einen aktuellen Aufhänger gibt, der eine rasche Erledigung erfordert.

Die Pressestellen sind, wie auch die Behördenstellen, die nach den Akteneinsichtsrechten angefragt werden, zur Gleichbehandlung verpflichtet. Für Journalist:innen bedeutet dies, dass nicht anhand der Qualität oder Reichweite eines Mediums vorsortiert werden darf, wie die Anfragen behandelt und in welcher Ausführlichkeit oder Geschwindigkeit sie beantwortet werden. Der Gleichbehandlungsgrundsatz folgt unmittelbar aus Artikel 5 des Grundgesetzes, denn jedes Werturteil einer Pressestelle über den Sachverstand einer anfragenden Person stände bereits im Widerspruch zur Pressefreiheit. Deshalb darf der Auskunftsanspruch auch nicht beschränkt werden, weil eine Pressestelle womöglich mit der Berichterstattung eines Mediums nicht zufrieden gewesen ist.

Vom Gleichbehandlungsgrundsatz darf nur abgewichen werden, wenn es dafür einen zwingenden sachlichen Grund gibt. Wenn die Umweltbehörde Hamburg eine Barkassenfahrt auf der Elbe macht, um im Rahmen dieser Fahrt über die Wasserqualität des Flusses zu informieren, dann wäre es zulässig, dass bei begrenzten Kapazitäten auf dem Boot nur die Umweltjournalist:innen mitkommen dürfen, nicht aber die Sportjournalist:innen. Ein Vorsortieren anhand gefälliger oder kritischer Berichterstattung in der Vergangenheit wäre dagegen ein Eingriff in die Pressefreiheit. Diese Problematik des begrenzten Zugangs bei gleichzeitig geforderter Blindheit gegenüber Werturteilen zu einem Medium führt dazu, dass Gerichte mitunter vor dem Problem stehen, wen sie bei begrenzter Platzzahl zu einer Gerichtsverhandlung zulassen sollen. Oft wird deshalb nach dem „Windhundverfahren“ vorgegangen, d.h. wer zuerst da ist oder sich am schnellsten akkreditiert hat, wird zugelassen. Im Falle des Verfahrens wegen der zehn Morde der rechtsterroristischen NSU sorgte dieses Prinzip für Kritik, weil so zunächst kein türkisches Medium

zum Zuge gekommen war, obwohl acht der Opfer einen türkischen Migrationshintergrund hatten. Das Gericht hat das Gleichbehandlungsdilemma bei begrenztem Platzangebot schließlich mit einem Verfahren gelöst, in dem die Plätze nach dem Losverfahren vergeben wurden, bei gleichzeitiger Zuteilung von Kontingenten, z.B. für lokale, überregionale und ausländische Medienvertreter:innen.<sup>35</sup>

### 3.4. Fristen

Während das LPG keine feste Frist kennt, aber wie oben erläutert für den tagesaktuellen Journalismus die brauchbarere Gesetzesgrundlage ist, sehen die Akteneinsichtsrechte durchaus Fristen vor, die aber aus journalistischer Perspektive recht lang sind: IFG, UIG und VIG normieren eine Monatsfrist, die in komplexen Fällen und bei Anhörung betroffener Dritter auf zwei Monate verlängert werden kann. Zwar heißt es im IFG des Bundes auch, die Information sei „unverzüglich“ zugänglich zu machen, sodass die begrenzende Monatsfrist keineswegs ausgeschöpft werden sollte. Allerdings verstehen Jurist:innen unter „unverzüglich“ so viel wie „ohne schuldhaftes Zögern“. De facto sollten sich Journalist:innen daher auf eine längere Bearbeitungszeit als nach dem LPG einstellen. Helfen kann hier manchmal ein vorgeschalteter telefonischer Austausch mit der aktenführenden Stelle. Sofern Einigkeit darüber besteht, dass die Information freigegeben werden muss und lediglich zu internen Dokumentationszwecken ein formeller Antrag benötigt wird, kann es natürlich auch schneller gehen.

Beim IFG des Bundes ist die genaue Formulierung allerdings eine Soll-Bestimmung, das heißt, die Informationsübermittlung „soll

<sup>35</sup> Vgl. *NSU-Prozess: Münchner Gericht vergibt Presseplätze im Losverfahren*. In: *Der Spiegel* vom 19. April 2013; <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/nsu-prozess-gericht-vergibt-presseplaetze-im-losverfahren-a-895316.html>

innerhalb eines Monats erfolgen“. Im VIG sind die Fristen als Regelfristen ausgestaltet. Juristisch ist dies weniger streng als im UIG, das hier die Vorgaben der EU-Umweltinformationsrichtlinie umsetzt und eine harte Frist von normalerweise einen Monat und bei begründeter Verlängerung zwei Monaten konstituiert. Deshalb erlaubt das UIG auch eine Untätigkeitsklage gegen eine auskunftspflichtige Stelle schon nach zwei Monaten. Bei IFG und VIG ist dies erst nach drei Monaten möglich. Wichtig zu wissen dabei: Lehnt eine Behörde die Auskunft mit einer Begründung ab, so ist keine Untätigkeitsklage möglich, weil ja entschieden wurde – wenn auch nicht im Sinne der antragstellenden Person. In solchen Fällen müsste dann dieser Bescheid angefochten werden. Das wäre dann aber ein Streit um die Sache, nicht um die Frist im Blick auf die zurückgehaltene Information.

Die Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze der Länder unterscheiden sich bei den Fristen geringfügig. Standard ist eine Regellantwortfrist von einem Monat. Geht es jedoch um komplexere Fälle sowie die Anhörung betroffener Dritter, die wegen des Vorliegens personenbezogener Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen konsultiert werden, erlauben z.B. Hamburg, Hessen und Baden-Württemberg eine Dreimonatsfrist. Sachsen, mit dem jüngsten Landesgesetz, erlaubt in solchen Fällen gar eine „angemessene Verlängerung“, ohne zeitliche Obergrenze.

Ein beschleunigtes Antragsverfahren gibt es bei den Akteneinsichtsrechten nicht, sehr wohl aber auf der Grundlage der Landespressesetze: Sie ermöglichen in besonderen Fällen, wenn sich die Eilbedürftigkeit schlüssig herleiten lässt und eine Verzögerung die Presse erheblich in ihren Rechten beschneiden würde, eine sogenannte Einstweilige Anordnung nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung. Ein überzeugendes Beispiel ist die Klage eines freien Journalisten in Bayern, der im ersten Jahr der Corona-Pandemie wissen wollte, wie viele Covid-19-Erkrankungen es in dem für ihn relevanten Berichterstattungsgebiet runtergebrochen auf die Gemeindeebene gab. Die

Behörden hatten die Zahlen zuvor nur auf Landkreisebene veröffentlicht und lehnten detailliertere Auskünfte unter Berufung auf den Datenschutz ab. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof sah dies anders und gab dem Journalisten recht, weil die aggregierten Daten keinen unmittelbaren Personenbezug aufwiesen. Die Eilbedürftigkeit ergab sich hier aus dem Umstand, dass in einer Pandemielage diese Information nur zeitnah öffentlich relevant ist – nicht mehr nach Ablauf von Monaten oder Jahren, wenn ein längerer Gerichtsstreit ggf. entschieden wäre.<sup>36</sup> Die Möglichkeit des Eilverfahrens soll somit gewährleisten, dass die Presse ihre Grundrechte effektiv wahrnehmen kann. Ein Rechtsstreit mit einer mauernenden Behörde in der Hauptsache, selbst wenn er zugunsten der Medien ausgehen sollte, würde durch die lange Dauer die konkret begehrte Information obsolet machen.

### 3.5. Verfahren bei Beteiligung Dritter

Sogenannte Dritte kommen ins Spiel, wenn

- in den begehrten Unterlagen personenbezogene Daten enthalten sind,
- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse privater Firmen betroffen sein könnten oder
- die Urheberrechte von Autor:innen betroffen sind.

Außer bei presserechtlichen Anträgen, bei denen die Behörde schon aus Zeitgründen ohne Anhörung entscheiden muss, wird vor einer Freigabe der Information in solchen Fällen ein Anhörungsverfahren durchgeführt. Dabei muss die Behörde prüfen, ob die Betroffenen mit der Weitergabe der Information einverstanden sind

<sup>36</sup> Vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof: Beschluss vom 19. August 2020, 7 CE 20.1822; <https://openjur.de/u/2271470.html>

oder nicht. Für die Antragsteller:innen bedeutet dies stets eine Verfahrensverlängerung, denn die Antwortfrist erhöht sich damit automatisch von einem Monat auf zwei Monate. Aus diesem Grund kann es ratsam sein, bei bestimmten Informationen schon im Antrag mitzuteilen, dass man sich mit der Schwärzung einverstanden erklärt, vor allem im Blick auf personenbezogene Daten. Auch lohnt sich in solchen Fällen eine gute Antragsbegründung, denn die kann einerseits die betroffenen Dritten überzeugen, in eine Informationsübermittlung einzuwilligen. Sie kann aber auch eine Rolle spielen, wenn die zuständige Behörde eine Abwägungsentscheidung vornehmen muss, welche Gründe schwerer wiegen. Denn selbst wenn die Dritten geltend machen, ihre Rechte seien höherrangig und sie würden nicht einwilligen, muss die Behörde hier immer noch nach Prüfung zu einer eigenständigen Entscheidung kommen. So ist nicht jede Firmeninformation gleich ein schützenswertes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Beim UIG und VIG ist hier abzuwägen zwischen dem Informationsinteresse und dem Schutzinteresse, aber auch beim IFG des Bundes, das diese Abwägung leider nicht vorsieht, ist zunächst einmal zu klären, ob das, was eine Firma für ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis hält, überhaupt darunterfällt. Bei Informationen über Rechtsverstöße fehlt im Regelfall ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung.

Die Behörde muss selbstverständlich prüfen, ob ein zeitintensives Anhörungsverfahren überhaupt erforderlich ist. Sprechen andere Gründe für die Ablehnung eines Antrages, kann natürlich auf ein Anhörungsverfahren verzichtet werden. Auch ist dies nicht nötig, wenn laut Gesetz schon klar ist, dass es sich um Informationen handelt, die gar nicht in die geschützte Kategorie fallen. So sind nach dem IFG die Namen von Gutachter:innen und Sachverständigen, deren Schriftsätze sich in den Behördenunterlagen befinden, vom Datenschutz ausgeklammert. Nach dem VIG ist die Information über Abweichungen von gesetzlichen Anforderungen, also konkret z.B. Hygieneverstöße in Gaststätten, die bei Kontrollen der Behörden protokolliert wurden, kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis.

Unter Umständen kann es sich lohnen, schon im Antrag darauf hinzuweisen, dass die vermeintlich geschützten Daten in eine der aufgeführten Kategorien fallen. Dies ist umso relevanter, je ungeübter vor allem kleine Behörden möglicherweise in der Anwendung der Auskunftsrechte sind. Denn die Neigung vieler Ämter ist, hier besonders vorsichtig zu agieren, um sich vor Amtshaftungsklagen der betroffenen Dritten abzusichern.

Im VIG wird ausdrücklich geregelt, dass den betroffenen Dritten auf Nachfrage die Identität der antragstellenden Person mitzuteilen ist. Im IFG und UIG bleibt diese Frage offen. Journalist:innen, die nicht möchten, dass eine Firma frühzeitig von ihren Recherchen erfährt, sollten dies u.U. bereits im Antrag darlegen. Allerdings ist hier zu beachten, dass eine Kenntnis, wer den Antrag gestellt hat, natürlich auch die Bereitschaft zur Freigabe erhöhen kann.

Der zeitliche Aspekt bei der Drittbeteiligung kommt auch im Falle von Rechtsstreitigkeiten zum Tragen: Willigt ein Dritter nicht in eine Freigabe ein, während die Behörde für die Informationsübermittlung entscheidet, kann dieser Dritte gegen die Behördenentscheidung klagen. Das bedeutet für die antragstellende Person, dass die Freigabe der Information für die Dauer dieses Rechtsstreits ausgeschlossen ist. Weil Verhandlungen vor den Verwaltungsgerichten oft erst nach ein oder zwei Jahren Wartezeit zustande kommen, ist dies eine ganz erhebliche Verzögerung. Würde eine solche Konstellation dazu führen, dass die ganze Recherche zeitlich überholt wäre, lohnt sich wiederum die Einwilligung in eine Schwärzung der strittigen Information.

Grundsätzlich gilt: Selbst wenn Dritte nicht einwilligen und die Behörde dem folgt, muss die restliche Information, die vom Antrag abgedeckt ist und die nicht die Interessen Dritter berührt, immer noch zugänglich gemacht werden. Hier arbeiten Behörden dann wiederum mit Schwärzungen. In der Praxis kann es daher notwendig sein, wenig kooperationsbereite Behörden wiederholt auf die notwendigen

formellen Schritte hinzuweisen, sofern sie nicht von sich aus tätig werden. Dazu zählt:

- bei schützenswerten Interessen Dritter keine automatische Ablehnung, sondern Durchführung eines Anhörungsverfahrens
- bei Einwänden der Dritten selbstständige Behördenentscheidung, ob die vorgetragene Gründe stichhaltig sind und ggf. Abwägungsentscheidung
- Übermittlung der restlichen Information, die nicht die Interessen Dritter berührt (beispielsweise zum Teil geschwärzte Dokumente)

### 3.6. Kosten

Auskünfte auf der Grundlage der Landespressegesetze sind kostenfrei. Das gilt auch dann, wenn ein journalistisches Informationsbegehren umfangreichere Ermittlungen innerhalb der Verwaltung auslöst. Allerdings kann, wie eingangs erläutert, ein Antrag bei unzumutbarem Aufwand abgelehnt werden. Die Kostenfreiheit folgt hier aus der Privilegierung der Medien, die mit ihrer Informationsrolle eine wichtige Leistung für die Öffentlichkeit erbringen. Allerdings können die auskunftspflichtigen Stellen zwar nicht den Arbeitsaufwand berechnen, der ihnen durch eine Presseanfrage entsteht, sehr wohl aber Auslagen für Kopien. In der Praxis geschieht dies jedoch selten, zumal der Regelfall die mündliche Auskunft oder die Antwort per E-Mail ist und der Zugang zu Dokumenten normalerweise nicht auf der Basis des LPG geschieht.

Bei den Akteneinsichtsrechten, die jeder Person zur Verfügung stehen, können dagegen sehr wohl Gebühren erhoben werden – auch dann, wenn Journalist:innen sich darauf berufen. Die Gebühren werden berechnet anhand des Arbeitsaufwands für eine Informationsfreigabe, also anhand der aufgewandten Arbeitszeit. Hinzu kommen gegebenenfalls auch hier als zweite Kostenart die Auslagen, d.h. die Aufwendungen für reine Sachkosten wie Fotokopien. Standard sind

bei den Auslagen 10 Cent pro DIN A4-Kopie. Das IFG des Bundes sieht für sogenannte einfache mündliche und schriftliche Auskünfte, auch bei Übermittlung weniger Kopien, Kostenfreiheit vor. Während die Bundesregelung hier keine konkreten Anhaltspunkte liefert, was genau unter einer einfachen Auskunft zu verstehen ist, gibt das Bremer Landes-IFG mit der Richtschnur, dass die Bearbeitung weniger als 30 Minuten dauert, zumindest einen Anhaltspunkt. Auch einige Bundesministerien orientieren sich an der 30 Minuten-Regel und der Schwelle von bis zu 20 Kopien, die kostenfrei abgegeben werden. Für die Gebührenstaffelung wird ansonsten die benötigte Arbeitszeit anhand der Gebührentabelle zugrunde gelegt, orientiert auch an der Besoldungsgruppe der jeweils mit der Beantwortung befassten Mitarbeiter:innen. Bei 500 Euro Höchstgebühr greift allerdings eine Kappung.

Das VIG legt einen Stundensatz von 41 bis 67 Euro je aufgewendeter Stunde Arbeitszeit zugrunde, wobei die ersten 250 Euro nicht berechnet werden. Sofern vom Informationsbegehren Abweichungen von lebensmittelrechtlichen Vorschriften betroffen sind, es also um nicht eingehaltene Auflagen geht, sind die ersten 1.000 Euro Arbeitszeit der Beantworter:innen gebührenfrei. Nach den Freigrenzen verlangt das VIG jedoch eine kostendeckende Gebührenerhebung, ohne Deckelung. Allerdings muss die antragstellende Person vorab über die Kosten informiert werden und die Möglichkeit erhalten, den Antrag zurückzuziehen oder so zuzuspitzen, dass er kostengünstiger ausfällt.

Das UIG sieht ähnlich wie das IFG für einfache mündliche und schriftliche Auskünfte keine Gebühren vor, orientiert sich im Weiteren an der aufgewendeten Arbeitszeit und schreibt ebenfalls die Obergrenze von 500 Euro vor, um eine abschreckende Wirkung durch die Kosten zu vermeiden. Die Akteneinsicht ist nach dem UIG grundsätzlich gebührenfrei, auch wenn dafür vorbereitende Tätigkeiten nötig werden wie die Zusammenstellung der Akten und vor allem die Anhörung von Drittbetroffenen oder die Aussonderung von zu schützenden Daten. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur Akteneinsicht auf der Basis

des IFG des Bundes. Denn dort fallen Gebühren von 15 bis 500 Euro an, d.h. es gibt sogar eine Mindestgebühr für Akteneinsicht, selbst wenn es sich nur um zwei DIN 4-Blätter handeln sollte.

Gebührenermäßigungen auf die Hälfte erlaubt das IFG des Bundes aus Gründen „der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses“, wie es im Gesetz heißt. In besonderen Fällen kann ein Amt auch komplett auf Gebühren verzichten, z.B. wenn bei einer geringen Summe der Verwaltungsaufwand höher wäre als der absehbare reale Erlös. Das UIG und das VIG folgen hier vergleichbaren Regeln, sehen also auch die Option einer Gebührenermäßigung oder -befreiung vor. Bei Anträgen nach dem Landes-UIG hatte z.B. Nordrhein-Westfalen in seiner alten Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für UIG-Anträge anerkannter Umweltverbände eine Gebührenbefreiung festgeschrieben, die in der neuen Gebührenordnung allerdings fehlt. In solchen Fällen ist es ggf. wegen der Beteiligung der Umweltverbände an zahlreichen Planungsverfahren und der Übernahme von im Grunde staatlichen Naturschutzaufgaben trotzdem aussichtsreich, sich auf das öffentliche Interesse an einer Gebührenermäßigung oder -befreiung zu berufen. Auch Journalist:innen können sicherlich leichter als Privatpersonen geltend machen, dass Ihre Anträge im öffentlichen Interesse gestellt werden, um so eine Gebührenermäßigung zu erreichen.

Bei der Landesgesetzgebung wird es dann mit den Gebühren leider noch etwas unübersichtlicher. Die Mehrzahl der Landesinformationsfreiheits- und Transparenzgesetze kennen wie beim Bund eine Deckelung bei 500 EUR. Hessen erlaubt allerdings 600 Euro, Hamburg 618 Euro, Rheinland-Pfalz 760 Euro, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt bis zu 1.000 Euro, und Sachsen lässt mit Gebühren bis maximal 2.500 Euro die mit Abstand höchste Summe zu. Allerdings werden dort die ersten 600 Euro nach Stundentabelle gar nicht abgerechnet, sodass die sächsische Gebührenverordnung auch ihre Pluspunkte hat. Die Höchstmarken sollten nur im Ausnahmefall erreicht werden, denn das Grundprinzip bei allen Informati-

onszugangsrechten ist, dass von den Gebühren keine abschreckende Wirkung ausgehen darf. Dieser Grundsatz greift auch beim IFG Mecklenburg-Vorpommern, das in einer Sonderregelung für besonders aufwändige Anträge den Gebührendeckel ganz öffnet. So ist es wiederholt zu Gebührenforderungen von mehreren tausend Euro gekommen, was der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit beanstandet hat. Davon gehe mit Sicherheit eine abschreckende Wirkung aus.<sup>37</sup> Er regt deshalb eine Änderung der jetzigen Gebührenordnung an.<sup>38</sup>

Bei den Landesregelungen zum UIG gibt es zwar im Antragsverfahren aufgrund der EU-Richtlinie eine Einheitlichkeit, nicht jedoch bei den Gebühren, die sich z.T. leider nach den allgemeinen Gebührenordnungen der jeweiligen Länder richten: So erlaubt Bayern bei Anträgen auf der Grundlage des UIG bis zu 2.500 Euro. Aber es gibt auch Lichtblicke: Baden-Württemberg hat in der Gebührenverordnung zu seinem Landes-UIG geregelt, dass die ersten drei Stunden einer Antragsbearbeitung kostenfrei bleiben und geht damit über den Standard von der kostenfreien ersten halben Stunde hinaus. Wird die kostenfreie Bearbeitungszeit überschritten, also z.B. drei Stunden und 15 Minuten erreicht, bedeutet dies übrigens nicht, dass dann der gesamte Zeitraum berechnet wird. Sondern zugrunde zu legen sind in dem Fall für die Gebührenberechnung nur die 15 Minuten jenseits der Kostenfreiheitsschwelle.

<sup>37</sup> Vgl. Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern: Siebenter Bericht über die Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern, Berichtszeitraum 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2019, Schwerin 2020, S. 104; <https://www.datenschutz-mv.de/static/DS/Dateien/Publikationen/Taetigkeitsberichte/lfdmvtb15.pdf>

<sup>38</sup> Vgl. Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern: 8. Bericht über die Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern Berichtszeitraum: 1. Januar 2020 – 31. Dezember 2021, Schwerin 2022, S. 52; <https://www.datenschutz-mv.de/static/DS/Dateien/Publikationen/Taetigkeitsberichte/lfdmvtb17.pdf>

Versuche der Behörden, die Kostendeckelungen der Gebührenverordnungen mit gewissen Tricks auszuhebeln, sind zum Glück vom Bundesverwaltungsgericht korrigiert worden. Das Bundesinnenministerium hat versucht, einen Antrag zur Sportförderung, der sich auf die Berechnung der Medaillenziele für Olympia und die daran geknüpfte Mittelvergabe bezog, nicht mehr als einen zusammenhängenden Antrag zu behandeln, sondern in 66 Einzelanträge zu zerlegen. Dies wurde damit begründet, die Anfrage beziehe sich auf diverse Sportarten und Themengebiete, die das Ministerium dann jeweils wie einen eigenständigen Antrag behandelt hat. So versuchte das Ministerium, den Kostendeckel beim IFG von 500 Euro auszuhebeln und verlangte insgesamt fast 15.000 Euro von den beiden freien Journalisten. Das Bundesverwaltungsgericht hat dem einen Riegel vorgeschoben und klargestellt, dass ein Antrag, der einen „Lebenssachverhalt“ betrifft, wie es im Juristendeutsch heißt, nicht beliebig weiter aufgesplittet werden darf. Ansonsten würde das Verbot einer abschreckenden Gebührenerhebung unterlaufen.<sup>39</sup> Die zulässige Gebühr wurde deshalb auf 500 Euro reduziert. Der Fall zeigt zudem, dass es sich bei Grundsatzfragen lohnt, Musterurteile vor den obersten Gerichten zu erstreiten, was hier dank einer Übernahme der Prozesskosten durch den Deutschen Journalistenverband möglich war.

Wegen des Kostenrisikos sollte im Antrag am besten grundsätzlich darauf hingewiesen werden, dass man davon ausgeht, dass es sich um eine einfache Anfrage handelt, die kostenfrei bearbeitet werden kann. Des Weiteren empfiehlt sich der Hinweis, die bearbeitende Stelle möge bitte, falls sie hier zu einer anderen Einschätzung kommt, die zu erwartenden Kosten vorab mitteilen. So ist dann bei sehr umfangreichen und damit teuren Anträgen ggf. eine Zuspitzung und damit Kostenersparnis möglich. Auch hierzu haben die Behörden eine Beratungspflicht.

---

<sup>39</sup> Vgl. BVerwG 7 C 6.15, Urteil vom 20. Oktober 2016; <https://www.bverwg.de/201016U7C6.15.0>

### 3.7. Was tun bei Fristüberschreitung oder Ablehnung?

Leider kommt es oft vor, dass bei Anträgen nach IFG, UIG und VIG die gesetzlichen Antwortfristen nicht eingehalten werden. Dann empfiehlt sich zunächst ein freundliches, aber verbindliches Erinnerungsschreiben an die jeweilige Stelle, die mit der Bearbeitung des Antrags befasst ist. Sofern ein Amt bei einem rechtmäßig gestellten Antrag gar nicht reagiert, ist nach Ablauf von drei Monaten beim IFG und VIG eine Untätigkeitsklage vor dem Verwaltungsgericht möglich, beim UIG bereits nach zwei Monaten. Es gibt aber auch noch einen kostengünstigeren und vor allem für freie Journalist:innen deshalb naheliegenderen Weg: Die Beauftragten für den Datenschutz auf den Ebenen von Bund und Land sind in Personalunion auch Ombudsleute für die Informationsfreiheit und üben diese Funktion aus, ohne dass dafür Kosten abgerechnet werden. Sofern sich Antragsteller:innen in ihren Rechten beschnitten sehen, können sie vor weiteren rechtlichen Schritten oder auch parallel dazu die Ombudsperson zur Vermittlung einschalten. Der oder die Beauftragte hakt dann bei der säumigen Behörde nach und prüft, ob hier gegen geltendes Recht verstoßen wird. Diese Art von Vermittlung ist oft psychologisch wie rechtlich von Vorteil: Psychologisch ist der Gewinn, dass die Behörde, die einen Antrag verschleppt oder nicht umfassend genug beantwortet hat, nicht von der Person angemahnt wird, mit der die Behörde gerade offenbar einen Konflikt hat, sondern von einer anderen Behörde. Zudem kennen sich die Beauftragten selbstverständlich rechtlich sehr gut aus und können daher Verfahrensfehler klar benennen. Zudem berufen sich ablehnende Behörden mitunter auf Ausnahmen aufgrund des Datenschutzes. Kommt dann eine Ombudsperson, die zugleich über den Datenschutz wacht, zu einer gänzlich anderen Einschätzung, dürfte dieser Ablehnungsgrund schwer aufrechtzuerhalten sein.

Die Anrufung des Beauftragten hat allerdings keinen Einfluss auf die Fristen für die Erhebung eines Widerspruchs oder einer Klage. Diese laufen weiter, auch wenn ein Vermittlungsverfahren beim Beauftrag-

ten in Gang gesetzt wurde. Insofern ist es unter Umständen notwendig, parallel bereits um Rechtsschutz nachzusuchen.

Die Stelle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist seit kurzem auch für Vermittlungen beim UIG zuständig. Auf Länderebene gilt das bisher nur dort, wo UIG und IFG ohnehin in einem Gesetz zusammengeführt wurden, wie in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Beim VIG fehlt es leider bisher an einer solchen Ombudsrolle.

Anders als beim Datenschutz haben die Beauftragten bei der Informationsfreiheit leider keine Anordnungs- und Verbotsbefugnisse. Sie können nur kontrollieren, beanstanden und durch die Erwähnung von mauernden Ämtern in ihren Tätigkeitsberichten eine gewisse negative Öffentlichkeitswirkung bei Behördenfehlern herbeiführen. Allerdings ist für die Antragsteller:innen auch das hilfreich, zumal die Ombudsleute auch vor Ort kontrollieren können, ob wirklich alle Informationen zugänglich gemacht worden sind, auf die ein Anspruch besteht. Ihre Vermittlung ist zudem für diejenigen, die unsicher sind, ob ihr Antrag richtig behandelt wurde, eine Art kostenlose Rechtsberatung.

### **3.8. Widerspruchsverfahren**

Liegt ein formeller Bescheid zu einem Antrag vor, mit dem eine vollständige oder teilweise Ablehnung des Informationsbegehrens mitgeteilt wird, so kann dagegen in der Regel innerhalb von einem Monat Widerspruch eingelegt und damit ein sogenanntes Vorverfahren oder Widerspruchsverfahren gestartet werden. Dann muss die Behörde bzw. ihre vorgesetzte Stelle nochmals überprüfen, ob die Entscheidung korrekt getroffen wurde, auch unter Berücksichtigung der Argumente, die die antragstellende Person in der Widerspruchsbegründung anführt. Wichtig zu wissen: Der Widerspruch muss schriftlich eingelegt werden. Außerdem greift eine Monatsfrist, die

im Bescheid der Behörde auch erwähnt sein sollte. Fehlt dagegen eine richtige sogenannte Rechtsbehelfsbelehrung am Ende des Behördenbescheids, verlängert sich die Frist auf ein Jahr. Die Begründung des Widerspruchs ist juristisch nicht vorgeschrieben, sie hilft aber, die Erfolgsaussichten einer anschließenden Klage einschätzen zu können, sollte der Widerspruch zurückgewiesen werden. Denn dann muss die Behörde darlegen, was sie der Widerspruchsbegründung entgegenhält – man weiß also genauer, welche rechtlichen Argumente im Fokus eines Klageverfahrens stehen würden. Eine Begründung kann auch nachgereicht werden. Wichtig ist nur, dass der Widerspruch selbst innerhalb der Monatsfrist erhoben wird.

Das Recht zum Widerspruch haben im Übrigen auch betroffene Dritte. Betrifft eine positive Behördenentscheidung zur Freigabe der gewünschten Informationen beispielsweise eine Reihe von Unternehmen, ist diesen Gelegenheit zu geben, innerhalb eines Monats einen Einspruch einzulegen. Vorher wird die Behörde die beantragten Daten nicht freigeben. Eine Begründung muss das Unternehmen zunächst genauso wenig mitliefern, auch hier genügt der einfache Widerspruch.

Der Grundgedanke des Widerspruchsverfahrens ist, ein Ausufern von Klagen zu vermeiden und möglichst eine interne Lösung zu finden. Dies geschieht zunächst anhand einer erneuten Prüfung durch das Amt, das über den Antrag entschieden hat. Gibt es dem Widerspruch nicht statt, prüft daraufhin eine übergeordnete Stelle die Richtigkeit der Entscheidung. Das Widerspruchsverfahren ist vielfach zwingend erforderlich, bevor geklagt werden kann. Bei Bundesbehörden und obersten Landesbehörden prüft allerdings de facto die gleiche Stelle den Widerspruch, weil es keine vorgesetzte Stelle mehr gibt. Die Landesgesetze treffen hierzu unterschiedliche Regelungen, ob bei dieser Fallkonstellation überhaupt ein Widerspruchsverfahren durchgeführt werden muss oder ob gleich geklagt werden kann. Im Zweifelsfall dürfte sich das aus der sogenannten Rechtsbehelfsbelehrung am Ende des Bescheids ergeben. Bei den Bundesgesetzen

nach IFG, UIG und VIG ist stets ein Widerspruchsverfahren durchzuführen, obwohl sie sich ja auf Bundesbehörden erstrecken.

In praktischer Hinsicht ist zu beachten, dass wegen der Monatsfrist für das Widerspruchsverfahren oft die Zeit nicht ausreicht, um zuvor eine Klärung über die Informationsfreiheitsbeauftragten als Ombudsleute zu erreichen. Es kann deshalb ratsam sein, beide Wege parallel zu beschreiten, um die Frist nicht zu verpassen.

Ein größeres finanzielles Risiko ist mit dem Widerspruchsverfahren nicht verbunden. Denn sofern der Widerspruch nicht erfolgreich ist und der Ausgangsbescheid keine Gebührenforderung enthielt, fallen nur die in der IFG-Gebührenordnung des Bundes aufgeführten 30 Euro Mindestgebühr für die Zurückweisung des Widerspruchs an. Manche Länder treffen hier allerdings leicht abweichende Regelungen. Ein erfolgreicher Widerspruch kann natürlich zu den Gebühren führen, die ohnehin entstanden wären, hätte die Behörde von vornherein die Informationen gemäß der zulässigen Gebühr freigegeben. In jedem Einzelfall ist jedenfalls mit überschaubaren Kosten zu rechnen.

Dies gilt auch, soweit die Entscheidung der Behörde nicht auf das IFG, sondern auf das UIG gestützt wird. In diesem Fall sind die Kostenrisiken teilweise sogar etwas geringer, insbesondere fällt die Mindestgebühr von 30 Euro nicht an, und die abzurechnenden Auslagen sind geringer. Die Gebührenhöhe ist an den Umfang übermittelter Informationen geknüpft, so dass grundsätzlich die Gebührenhöhe nicht steigen kann, wenn keine neuen Informationen übermittelt werden, etwa bei Zurückweisung des Widerspruchs.

Anders ist die Situation, wenn die Behörde nach dem VIG entscheidet. Hier sind die Kostenrisiken für Informationsanträge deutlich höher als nach dem IFG und UIG. Insbesondere entfällt für den Erstbescheid die Beschränkung der Gebührenhöhe auf 500 Euro. Entsprechendes gilt dann auch für Widersprüche.

### 3.9. Klageweg

Entscheidet man sich zu klagen, in der Regel nach einem nicht erfolgreichen Widerspruchsverfahren, ist zunächst die Frist von einem Monat nach Bekanntgabe des Widerspruchsbescheids zu beachten. Zudem darf die Klage nicht auf mehr Informationen gerichtet sein, als im Erstantrag verlangt wurden, also nicht zu einer Ausweitung des Ursprungsanliegens führen. Möglich ist jedoch eine strategische Beschränkung, um so vielleicht auch die Erfolgsaussichten zu erhöhen. Bei einem ursprünglich sehr umfangreichen Antrag kann sich somit die Klage auf einen Teilbereich stützen, der inhaltlich besonders wichtig ist oder bei dem die juristischen Erfolgsaussichten besonders gut erscheinen.

In der ersten Instanz, das heißt im Falle des Informationsrechts bei Klagen vor dem Verwaltungsgericht, besteht noch keine Verpflichtung, sich anwaltlich vertreten zu lassen. Allerdings ist die Materie oft kompliziert, sodass Journalist:innen, die für berufliche Zwecke diesen Weg beschreiten wollen, doch prüfen sollten, ob eine Klage ggf. von dem Medium unterstützt wird, für das sie tätig sind. Alternativ kann auch über die journalistischen Berufsverbände ein Rechtsschutz für die Mitglieder bestehen. Ob die Verbände das Verfahren unterstützen, kommt oft stark auf den Einzelfall an, wie die konkreten Erfolgsaussichten und die Eignung als Musterverfahren zur Klärung einer grundsätzlichen Rechtsfrage. Auch die Plattform FragDenStaat übernimmt bei besonders interessanten Klagen auf Informationszugang die Kosten und stellt Anwält:innen.

Für die Frage, ob sich der Rechtsstreit lohnt, ist nicht nur entscheidend, wie relevant die eventuell zu erwartende Information ist und wie gut die Erfolgsaussichten stehen. Auch die Verfahrensdauer und das Prozesskostenrisiko müssen bedacht sein, sollte man doch unterliegen. Wenn man kein Eilverfahren nach Presserecht anstrebt, kann allein schon das Warten auf den ersten Termin vor dem Verwaltungsgericht ein oder zwei Jahre in Anspruch nehmen. Klagen

lohnen sich daher im Regelfall, wenn die für journalistische Berichterstattung begehrte Information auch dann noch von Bedeutung ist. Allerdings ist gleichzeitig zu bedenken, dass manche Behörden womöglich genau darauf bauen, dass Journalist:innen normalerweise nicht in derart langen Zeiträumen planen. Deshalb ist es wichtig, dass vor allem diejenigen Journalist:innen, die Großverlage oder Rundfunkanstalten mit eigenem Justizariat im Rücken haben, auch unabhängig vom konkreten Recherchezweck ihre Behördenanträge für Musterprozesse nutzen und so zur gerichtlichen Auslegung der Informationszugangsgesetze beitragen.

Unabhängig von der Frage, ob man sich anwaltlich vertreten lässt oder nicht, fallen stets Gerichtskosten an. Sie setzen sich zusammen aus den Gebühren, die sich am Streitwert orientieren und an den Auslagen. Der Streitwert wird bei informationsrechtlichen Verfahren normalerweise mit 5.000 Euro veranschlagt. Laut Gebührentabelle fallen dafür, Stand 2024, 161 Euro Grundgebühr an, die bei Verwaltungsgerichtsverfahren mit drei zu multiplizieren ist, sodass sich Gerichtsgebühren von 483 Euro ergeben.<sup>40</sup> Die Auslagen hängen vom Einzelfall ab und können sich auf das Versenden von Akten, die Anfertigung von Kopien und dergleichen beziehen. Der größte Posten sind aber die Anwaltskosten. Bei ihnen ist zu beachten, dass die wenigsten Anwält:innen bereit sind, zu den gesetzlichen Gebührensätzen zu arbeiten. Hier schwanken die Kosten somit je nach Kanzlei und Spezialisierung. Da der Verlierer eines Verfahrens die Kosten tragen muss, kommen somit bei negativem Prozessausgang auch die Anwaltskosten der Gegenseite hinzu – im Falle der Gegenseite aber gedeckelt nach den gesetzlichen Gebühren. Fallen für die eigene anwaltliche Vertretung nur die gesetzlichen Gebühren an, ergibt sich folgende Rechnung: Nach der offiziellen Gebührentabelle fallen, Stand 2024, genau 434,20 Euro Verfahrensgebühr an, plus

---

40 Vgl. Gerichtskostengesetz: [https://www.gesetze-im-internet.de/gkg\\_2004/](https://www.gesetze-im-internet.de/gkg_2004/)

400,80 Euro Termingebühr zuzüglich 19 Prozent Mehrwertsteuer.<sup>41</sup> Zählt man die Gerichtskosten hinzu und die gleiche Anwaltsrechnung bei der Gegenseite, muss man mit rund 2.500 Euro für einen verlorenen Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht rechnen. Nicht eingerechnet sind hier allerdings die Reisekosten der Anwält:innen und weitere Auslagen.

Doch diese Zahlen sollen nur zur realistischen Bewertung eines Worst-Case-Ausgangs dienen. Denn die wichtige Nachricht ist: Wer das Verfahren gewinnt, das man normalerweise nur anstrebt, wenn man sich diese Chance auch ausrechnet, braucht keine Kosten zu tragen, weil sie dann zu Lasten der beklagten Behörde gehen. Übrig bleiben allerdings in der Regel die Ausgaben, die bei der eigenen anwaltlichen Vertretung jenseits der eher niedrigen gesetzlichen Gebühren liegen. Wenn die Parteien teilweise gewinnen und verlieren, teilt das Gericht die Kosten nach einer Quote auf. Findet das Verfahren seinen Abschluss mit einem Vergleich, werden die Kosten entweder nach einer Quote geregelt oder jede Seite trägt ihre eigenen Kosten. Mitunter kommt es auch dazu, dass eine Behörde sich im Laufe eines Verfahrens bereiterklärt, die gewünschte Information herauszugeben. In einem solchen Fall ist es wichtig, dass Journalist:innen dann nicht die Klage zurücknehmen. Denn dann müssten sie auch die Kosten des Verfahrens tragen. Erklären sie dagegen das Verfahren für erledigt, was rechtlich etwas anderes ist, legt das Gericht in der Regel der Behörde die Kosten auf.

---

41 Vgl. Rechtsanwaltsvergütungsgesetz: <https://www.gesetze-im-internet.de/rvg/>

## **4. Praktische Tipps für die erfolgreiche Recherche**

Viele hilfreiche Hinweise zur Nutzung der Auskunftsrechte sind im zweiten Teil des Buches zu finden, verbunden mit Praxisberichten, die sich jeweils einem Gesetz widmen. Es lohnt sich aber, vorweg ein paar generelle Tipps zu geben – und so hoffentlich die Scheu vor dem vermeintlich sperrigen Thema „Informationsrecht“ zu nehmen.

### **4.1. Überlegungen zur Antragsvorbereitung**

Bevor ein formeller Informationsantrag formuliert wird, lohnen sich ein paar Vorprüfungen. Natürlich sollte gecheckt werden, ob die Information bereits im Netz verfügbar ist und vor allem, ob sich aus veröffentlichten Informationen ergibt, wer überhaupt die gesuchte Information vorhält oder für das Thema zuständig ist, z.B. als genehmigende oder überwachende Behörde. Auch eine Prüfung der Datenbank von FragDenStaat kann hilfreich sein, um zu klären, ob möglicherweise andere schon das gleiche Informationsanliegen hatten und wie die Behörden darauf reagiert haben. Die Vorrecherche hilft zudem oft bei der hinreichenden Eingrenzung eines Anliegens – etwa, wenn sich zeigt, dass eine Behörde offenbar Gutachten und Studien zu einem Thema vorliegen haben muss, die aber nicht online über die Website abrufbar sind.

Wichtig ist anhand der Vorprüfung eine hinreichende Klarheit, was für den journalistischen Recherchezweck zentral ist, was also der Kern der gesuchten Information ist: Geht es nur um eine aktuelle Zahl, z.B. wie viele Stellen für Betreuer:innen im städtischen Kindergarten derzeit nicht besetzt werden können, reicht eine mündliche Auskunft auf der Basis des Landespressegesetzes. Will man dagegen Einsicht in die Ergebnisse der letzten beiden Sicherheits-

begehungen im Kindergarten nehmen, kann es zwar sein, dass eine Pressestelle dies bei einer mündlichen Anfrage rausgibt. Womöglich ist bei zögerlicher Reaktion aber ein formeller Antrag nach dem IFG nötig. Notfalls sollte man somit, bevor ein Vorgang formalisiert wird, erstmal freundlich anfragen – gerade bei Behörden, mit denen man als Journalist:in fortlaufend zu tun hat. Oft ist im journalistischen Alltag der persönliche Kontakt zu Behördenmitarbeiter:innen und Politiker:innen für den Zugang zu Informationen viel entscheidender als der rechtliche Anspruch. Ist dies der Fall, vor allem auf kommunaler Ebene, spricht nichts dagegen, diesen Weg jenseits der juristischen Formalia zu wählen.

Manchmal, vor allem bei wenig kontroversen Themen, hilft im Telefonat auch der Hinweis, die Information müsse nach den Akteneinsichtsrechten ohnehin freigegeben werden, was aber mit Verwaltungsaufwand verbunden sei. Dann könne die Pressestelle sie auch gleich unbürokratisch schicken. Pressestellen, die merken, dass Ihr journalistisches Gegenüber nicht nur genau weiß, was er oder sie möchte, sondern auch die eigenen Rechte gut kennt, reagieren oft kooperativer als bei eher vagen Anfragen, die sich ggf. abbügeln lassen.

Schließlich ist für die Vorbereitung eines Antrags noch die Überlegung wichtig, ob die gewünschten Informationen bei einer größeren Recherche von einer Vielzahl von Stellen erhoben werden müssen oder ob sie irgendwo zentral zusammenlaufen. So wollte Greenpeace die jeweils größten Empfänger von Agrarsubventionen in den Bundesländern erheben. Formal waren die sechzehn Bundesländer zuständig, was nicht nur eine Vielzahl an Anträgen bedeutet hätte, sondern auch jeweils Gebühren und unter Umständen mehrere parallelaufende Rechtsstreitigkeiten, sollte es Probleme geben. Durch einige Vorrecherchen war dann aber klar, dass das Bundeslandwirtschaftsministerium zwar eigentlich nicht für die Auszahlung zuständig ist, aber den Verwendungsnachweis gegenüber der EU erbringt. Für den Antrag reichte es, dass die Information bei der Stelle vorlag,

unabhängig von der fachlichen Zuständigkeit. So konnte der Aufwand erheblich eingegrenzt werden – und die Information wurde letztlich vom Bundeslandwirtschaftsministerium erteilt.

#### **4.2. Besteht ein Anspruch?**

Führt die Suche auf der Website oder eine einfache Anfrage per Telefon oder Mail nicht weiter, ist zu überlegen, ob ein rechtlicher Anspruch mit größerem Nachdruck geltend gemacht werden kann. Ob ein Anspruch besteht, entscheidet sich, anders als die meisten Journalist:innen spontan argumentieren, allerdings nicht so sehr anhand der Frage, ob die Information von öffentlichem Interesse ist. Sondern es kommt darauf an, welche Rechtsform die Stelle hat, von der man die Information haben möchte: Gegenüber öffentlichen Stellen besteht ein Anspruch, gegenüber privaten Firmen dagegen im Regelfall nicht – es sei denn, sie nehmen unter der Kontrolle der öffentlichen Hand eine Aufgabe der Daseinsvorsorge wahr oder ihnen wurden hoheitliche Aufgaben übertragen. Das gerne bemühte öffentliche Interesse an der Information kommt somit erst in einem späteren Stadium ins Spiel, nämlich bei der Abwägung zwischen dem Informationsanspruch und evtl. Schutzgütern, die Ausnahmen vom Informationsanspruch begründen, etwa beim Datenschutz.

Wer unsicher ist, ob eine bestimmte Stelle unter IFG, UIG oder VIG fällt, kann über eine entsprechende Abfrage über die Datenbank von FragDenStaat leicht prüfen, ob dieser potenzielle Antragsgegner in der Vergangenheit die Auskunftspflicht bejaht und Anträge positiv beschieden oder die Auskunftspflicht bestritten hat, ggf. mit welcher Begründung. So zeigt sich schnell, dass die Deutsche Bahn AG nicht unter das IFG fällt. Wurde sie angefragt, findet man Antwortschreiben mit folgendem wiederkehrenden Textbaustein „Wir müssen Ihnen leider mitteilen, dass die Deutsche Bahn keine auskunftspflichtige Stelle nach dem IFG ist. Ein Auskunftsanspruch nach dem IFG besteht allein gegenüber der zuständigen Behörde

des Bundes.<sup>42</sup> Interessant an den Standardantworten ist, dass eine Auskunftspflicht nach dem UIG nicht bestritten wird. Zudem findet man schnell Stellungnahmen des Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragten, der zu diesem Aspekt von Antragsteller:innen konsultiert worden ist. Auch daraus ergibt sich, dass das IFG bei Staatsunternehmen wie Deutscher Bahn AG oder Deutsche Telekom AG nicht greift, weil es beim IFG nicht auf die Mehrheitsverhältnisse ankommt, sondern auf den Aspekt, ob hoheitliche Aufgaben übertragen wurden. Und die liegen in diesen Fällen nicht bei den privatwirtschaftlichen Unternehmen, sondern bei den im Zuge der Privatisierung neugeschaffenen Behörden wie dem Eisenbahnbundesamt und der Bundesnetzagentur.<sup>43</sup>

Aus den Antwortschreiben und Stellungnahmen ergibt sich somit nach kurzer Sichtung, was eine Sackgasse ist und wie man über die zuständige Behörde eventuell weiterkommt. Außerdem zeigt sich nach einem ersten Blick in die Korrespondenz, dass Anträge auf der Grundlage des UIG bei der Bahn AG erwartungsgemäß erfolgreich waren, wenn der Umweltbezug eindeutig ist – so z.B. bei Anfragen zur Verwendung des Unkrautvernichters Glyphosat<sup>44</sup> oder zur Nutzung des Begriffs „Ökostrom“ in der Werbung der Bahn.<sup>45</sup> Sucht man nicht in den Antworten, sondern wählt bei FragDenStaat die Variante, „Anfrage stellen“ und wählt dann „Deutsche Bahn AG“ aus, kommt

42 Vgl. beispielhaft eine Anfrage zu den Geschäftsreisenden der Deutschen Bahn AG: <https://fragdenstaat.de/anfrage/geschäftsreisende-der-deutschen-bahn-ag/>

43 Auskunft des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zur Anwendbarkeit des IFG bei staatlichen Unternehmen, Schreiben vom 11. November 2014; [https://fragdenstaat.de/anfrage/anfrage-nach-dem-ifg-bei-staatlichen-unternehmen/22113/anhang/39222\\_2014\\_geschwaerzt.pdf](https://fragdenstaat.de/anfrage/anfrage-nach-dem-ifg-bei-staatlichen-unternehmen/22113/anhang/39222_2014_geschwaerzt.pdf)

44 Vgl. Antwortschreiben der Deutschen Bahn AG vom 22. Juni 2019; <https://fragdenstaat.de/anfrage/nutzung-von-glyphosat-2/>

45 Vgl. Schreiben der Bahn AG vom 26. September 2022; <https://fragdenstaat.de/anfrage/definition-oekostrom/#nachricht-733643>

sogar gleich der Hinweis, dass nur eine Auskunftspflicht nach dem UIG besteht, nicht nach dem IFG und dass man sich ansonsten an das Bundesverkehrsministerium halten soll – in dessen Zuständigkeitsbereich, so sei hier ergänzt, dann auch das Eisenbahnbundesamt liegt. Eine schnelle Sondierung bei FragDenStaat erlaubt es somit, aufgrund mangelnder Rechtsgrundlage aussichtslose Anträge gleich zu lassen und stattdessen erfolgversprechendere Pfade weiterzuverfolgen.

Will man eigentlich etwas von einer Firma wissen, die aber nicht auskunftswillig ist und zudem als privates Unternehmen in der Regel auch keiner Auskunftspflicht unterliegt, lohnt sich eine Prüfung, welche Behörde beim jeweiligen Thema eine Aufsichts- oder Genehmigungsrolle wahrnimmt und daher über die gesuchten Informationen verfügen könnte. Sofern man beispielsweise wissen möchte, wo ein großer Schlachthof seine Abwässer einleitet, ist dies ein von den kommunalen Behörden zu genehmigender und zu kontrollierender Vorgang, denn er bedarf einer wasserrechtlichen Erlaubnis. Nach dem Umweltinformationsgesetz ist die Information eindeutig zugänglich – und weil es sich um Emissionen in die Umwelt handelt, greift hier auch die Klarstellung des UIG, dass diese Information nicht unter die Ausnahmeklausel der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen kann, womit eine darauf abzielende Intervention der Firma gegenüber der freigebenden Behörde keinen Erfolg haben dürfte. Eine kleine Vorrecherche, wie oben angeregt, ergibt zudem, dass einige Bundesländer die Einleiter sogar in detaillierten Datenbanken zugänglich machen, in denen man auch anhand von Firmennamen suchen kann, so in Nordrhein-Westfalen.<sup>46</sup> Was die Firma vermutlich nicht rausgibt, ist somit über andere Quellen gut zu bekommen.

46 Vgl. Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen, Daten- und Informationssysteme aus dem Bereich Abwasser, hier: Elektronisches wasserwirtschaftliches Verbundsystem; <https://www.lanuv.nrw.de/umwelt/wasser/abwasser/daten-und-informationssysteme>

### 4.3. Wie kann ich wissen, wo interessante Infos schlummern?

Oft ergibt sich das Interesse an Behördeninformationen von allein aus der täglichen journalistischen Arbeit, weil klar ist, dass etwa die Bauplanung mit vielen amtlichen Unterlagen und Gutachten einhergeht oder eine örtliche Industrieansiedlung Umweltverträglichkeitsprüfungen erfordert, die interessant für die Berichterstattung sein könnten. Aber auch Plausibilitätsüberlegungen, die an die aktuelle Berichterstattung anknüpfen, helfen weiter: So hat der Spiegel im Jahr 2020 über die Neuentdeckung von Steinriffen vor der Insel Borkum geschrieben. Demnach schwärmten die beteiligten Meeresforscher über die „Zaubergärten vor Borkum“ und berichteten, ihre Untersuchungsergebnisse könnten nun als Datengrundlage für den Schutz der Felsriffe dienen.<sup>47</sup> Damit war klar, dass die neuen Erkenntnisse auch den zuständigen Behörden in Niedersachsen übermittelt wurden, wie die Forscher auf Nachfrage bestätigten. Bedeutung erlangte diese Information, als nach Beginn des Kriegs gegen die Ukraine neue Bezugsquellen für das nun ausbleibende russische Gas gesucht wurden und Niedersachsen seinen Widerstand gegen Pläne einer niederländischen Firma aufgab, vor der Insel Borkum nach Gas zu bohren, direkt am Nationalpark Wattenmeer. Als Greenpeace auf den Behördenseiten nach dem Gutachten zu den Steinriffen suchte, stellte sich heraus, dass es nie veröffentlicht worden war. Und mehr noch: Es zeigte sich auch, dass das offensichtlich brisante Gutachten den Behörden zwar bekannt, aber nicht in das Verfahren zur Genehmigung der Gasbohrungen eingebracht worden war. Diese Information machte Greenpeace Ende April 2023 öffentlich, was zu intensiver Medienberichterstattung führte und z.B. den Norddeut-

schen Rundfunk fragen ließ „Gasbohrung vor Borkum: Hat Ministerium Gutachten verschwiegen?“<sup>48</sup> Auf der Grundlage des UIG wurde das Gutachten auf Antrag der Umweltschützer schließlich veröffentlicht und nachträglich auch in das Genehmigungsverfahren einbezogen. Auf die Spur hatte ein kurzer Medienbericht geführt, ganz ohne Bezug zur später vorangetriebenen Gasförderung.

Neues Felsriff in der deutschen Nordsee entdeckt

## Die Zaubergärten vor Borkum

Vor den Urlaubsstränden der deutschen Küste liegen weitgehend unerforschte Riffe mit großer Artenvielfalt. Doch ihre Existenz ist bedroht - vor allem durch die Fischerei.

Von **Philip Bethge**  
20.07.2020, 00:10 Uhr • aus DER SPIEGEL 20/2020



Vor Borkum lebende Tote Mannshand. Foto: Uli Kuntz

Das Riff wird sichtbar, sobald die Taucher ihre starken Scheinwerfer auf den Meeresgrund richten. Weiße Seeanemonen blitzen auf; gelbe Seenelken wiegen sich in der Strömung; ebenso die Tote Mannshand, eine Lederkoralle, die an die Hand eines ertrunkenen Seefahrers erinnert. Sogar Hummer und Taschenkrebse tummeln sich zwischen den Felsbrocken in der Tiefe.

"Am Grund der Nordsee ist es normalerweise ziemlich eintönig", erzählt der Biologe Philipp Schubert, "da kommt es schon sehr unerwartet, wenn auf einmal so ein vielfältiger Lebensraum vor einem auftaucht."

Der Ausgangspunkt: Medienbericht enthält Hinweise auf das Gutachten

47 Vgl. Philip Bethge: Borkum: Neues Felsriff in der deutschen Nordsee entdeckt – Die Zaubergärten von Borkum. In: Der Spiegel Nr. 30/2020 vom 20. Juli 2020; <https://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/borkum-neues-felsriff-in-der-deutschen-nordsee-entdeckt-a-00000000-0002-0001-0000-000172071855>

48 Jan-Christoph Scholz: Gasbohrung vor Borkum: Hat Ministerium Gutachten verschwiegen?, NDR am 29. April 2023, <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Gasbohrung-vor-Borkum-Hat-Ministerium-Gutachten-verschwiegen,gasbohrung102.html>

Eine weitere Methode, auf interessante Behördeninfos zu stoßen, ist die Ableitung spannender lokaler und regionaler Datensätze aus veröffentlichten Angaben zu aggregierten Daten, sei es auf Bundes- oder Landesebene. Auch dazu ein Beispiel aus dem Umweltbereich, zur unterirdischen Speichermöglichkeit von Kohlendioxid, auch unter dem Fachbegriff Carbon Capture and Storage bekannt, kurz CCS. Im Jahr 2024 wird die CO<sub>2</sub>-Verpressung im Meeresboden debattiert, aber schon vor einigen Jahren hat die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe eine Gesamtzahl veröffentlicht, welches Potenzial die CCS-Technik in Deutschland an Land und im Bereich der deutschen Küstengewässer aufweisen würde, wie viel CO<sub>2</sub> also insgesamt verpresst werden könnte. Aus dieser Gesamtzahl folgt zwingend, dass es offenbar bei der Bundesanstalt eine Übersicht gibt, wo überall in Deutschland CO<sub>2</sub> verpresst werden könnte und welche Speichermengen sich dabei erreichen ließen. Solche ggf. auch nur beiläufig erwähnten Gesamtzahlen sind somit ein schöner Anlass, sich auf der Basis des UIG eine entsprechende Karte oder die Eingangsdaten der Statistik zu besorgen. Denn bis dahin wusste niemand, auch nicht die betroffenen Kommunen, welche Orte aufgrund der geologischen Gegebenheiten theoretisch für CO<sub>2</sub>-Lagerung infrage kommen.

Eine entsprechende Anfrage bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe führte dann aber zu der überraschenden Auskunft, diese Übersicht würde es gar nicht geben. Dem war entgegenzuhalten, dass diese Aussage schon logisch nicht möglich war, wenn die Behörde gleichzeitig eine Gesamtzahl veröffentlicht hatte, die ja eine empirische Grundlage haben musste. Auch war der ersten ablehnenden Argumentation der Bundesanstalt mit einer sehr simplen Recherche beizukommen: Eine Suche in der Online-Bibliothek auf der Behördenseite förderte bereits einen Treffer zu Tage, der eindeutig das Gesuchte bezeichnete, mit dem Titel „Informationssystem Speichersysteme für den Standort Deutschland: eine Grundlage zur klimafreundlichen geotechnischen und energetischen Nutzung des tieferen Untergrundes (Speicher-Kataster Deutschland)“.

Das Ergebnis war, dass die Daten auf der Grundlage des UIG freigegeben wurden. Nicht nur der Spiegel druckte die Karte, viele Medien griffen auf die von Greenpeace veröffentlichten Daten zurück und regionalisierten die Geschichte. Zahlreiche Bürgermeister:innen meldeten sich, weil sie auf diesem Wege zum ersten Mal davon erfahren hatten, dass in ihrer Gemeinde eine unterirdische Verpressung von CO<sub>2</sub> möglich wäre.

Auch auf der kommunalen Ebene funktioniert es oft, aus veröffentlichten Gesamtzahlen auf die Existenz interessanter Eingangsdaten zu schließen. Das gilt auch dann, wenn der Behörde die detaillierte Publikation unangenehm ist. So musste in Hamburg auf Antrag die Statistik zu Gewaltdelikten unter Schüler:innen veröffentlicht werden, heruntergebrochen auf einzelne Schulen – eine Information, die wegen der stigmatisierenden Wirkung auf sogenannte Problemschulen von der Behörde gerne vermieden worden wäre, die aber unabhängig von der öffentlichen Bewertung rechtlich unter den Auskunftsanspruch fällt.<sup>49</sup>

The screenshot shows the 'Online-Katalog Bibliothek/ Archiv' interface. At the top right, logos for BGR, IEG, and IAG are visible, along with 'GEOZENTRUM HANNOVER'. The search results section shows a single entry with the following details:

Art	Titel / Verfasserangabe. - Auflage - Verlag	Signatur	Jahr
1	Informationssystem Speichergesteine für den Standort Deutschland : eine Grundlage zur klimafreundlichen geotechnischen und energetischen Nutzung des tieferen Untergrundes (Speicher-Kataster Deutschland) ; Zwischenbericht / Autoren: Klaus Reinhold, .... - Bundesanst. f. Geowiss. u. Rohstoffe	0129+35	2010

Existenz des Datensatzes offenkundig: Treffer in der Online-Datenbank

49 Kaija Kutter: Behörde publiziert Gewaltzahlen. In: taz vom 25. Mai 2014; <https://taz.de/Stigmatisierung-von-Schulen-droht!/5041433/>

Eine Inspiration kann schließlich auch die Datenbank von FragDen-Staat sein, denn womöglich stößt man dort beim Stöbern auf Rechercheansätze, die sich auf das eigene Berichterstattungsgebiet übertragen lassen. So haben Anfragen nach den Energieausweisen von öffentlichen Gebäuden in vielen Fällen ergeben, dass dort ein großer Modernisierungsbedarf herrscht – z.T. ausgerechnet bei den Amtsgebäuden, in denen die Umweltbehörden residieren.<sup>50</sup>

#### 4.4. Auf welches Gesetz soll ich mich berufen?

Deutschland hat, soviel ist bereits deutlich geworden, eine Fülle von Rechtsgrundlagen für den Informationszugang. Da mögen Journalist:innen schon mal rätseln, auf welches Gesetz sie ihren Antrag am besten stützen sollen. Die gute Nachricht ist jedoch, dass es legitim ist, sich bei einem formellen Informationsbegehren auf alle infrage kommenden Rechtsgrundlagen parallel zu stützen. Die Behörde muss dann das Gesetz anwenden, das für die angefragte Materie greift und der antragstellenden Person den am weitesten reichenden Informationszugang ermöglicht. Es schadet somit nicht, einen Antrag auf Akteneinsicht oder Übermittlung von Kopien auf IFG, UIG und VIG zu stützen, wenn es sich um eine Bundesbehörde handelt. Aber auch bei Anträgen, die sich nicht explizit auf eine gesetzliche Grundlage berufen, ist die öffentliche Stelle in der Prüfungspflicht, welches Gesetz zum Zuge kommen sollte.

In der Praxis hilft es jedoch, sich ein paar Gedanken zum Vorgehen zu machen: Wenn kein Zugang zu schriftlichen Unterlagen begehrt wird, vereinfacht es das Verfahren und geht im Regelfall schneller, sich auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch zu berufen und

<sup>50</sup> Vgl. beispielhaft die Anfrage zum Landesumweltamt in Mainz: <https://fragdenstaat.de/anfrage/energiebedarfsausweis-fur-gebäude-landesamt-fur-umwelt-kaiser-friedrich-strae-7-55116-mainz/>

über die Pressestelle eine mündliche Auskunft zu erhalten, wie im journalistischen Tagesgeschäft üblich. Zudem gibt es einzelne Fälle, in denen ohnehin nur eine gesetzliche Grundlage greift: Wenn man zu einem Gerichtsverfahren etwas von der Staatsanwaltschaft wissen will, bleibt nur das LPG, denn die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft im Bereich der Rechtspflege, also insbesondere im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, ist nach dem IFG des Bundes und den Landesgesetzen vom Informationszugang ausgeschlossen. Will man von Unternehmen etwas wissen, die die öffentliche Hand zur Erbringung einer öffentlichen Aufgabe gegründet hat, gibt es kleine Unterschiede: Nach dem IFG muss man sich an die Behörde wenden, die sich dieses Unternehmens zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe bedient. Nach dem UIG kann man auch das Unternehmen direkt anfragen. Das ist z.B. relevant, wenn es um Streckenplanungen der Bahn geht, denn die dort tätigen Unternehmen sind Töchter der DB Netz AG, die sich wiederum in vollständigem Besitz des Bundes befindet. In diesem Fall greift daher der unmittelbare Auskunftsanspruch nur nach dem UIG.<sup>51</sup>

Sind sowohl das IFG als auch das UIG als Rechtsgrundlage anwendbar, ist es für den Informationszugang im Regelfall besser, wenn das UIG herangezogen wird. Denn dort sind weniger Ausnahmeklauseln vorgesehen und bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen greift eine Abwägungsklausel mit dem öffentlichen Interesse, die im IFG leider fehlt. Außerdem sind die Fristen eindeutig und härter als beim IFG des Bundes, das bei der Monatsfrist nur eine „soll“-Bestimmung enthält, die die Ämter oft für lange Fristüberschreitungen nutzen. Beim UIG kann dagegen bereits nach Ablauf von zwei Monaten eine Untätigkeitsklage erhoben werden, sofern das Amt nicht reagiert. Aus diesen Gründen sollten Journalist:innen darauf achten, dass die Herausgabe von Informationen mit Umweltbezug auch tat-

<sup>51</sup> Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.02.2017 – AZ 7 C 16.15; <https://www.bverwg.de/de/230217U7C16.15.0>

sächlich auf der Basis des UIG erfolgt – und nicht nach dem schwächeren IFG.

Sinnvoll kann auch ein abgestuftes Vorgehen sein, sofern es die Zeit erlaubt: So lassen sich zeitkritische, einfache Informationen zunächst auf der Basis des LPG über die Pressestelle erfragen. Zeigt sich dann, dass das Thema eine Vertiefung lohnt, für die aber der Zugang zu Dokumenten nötig wäre, kann immer noch ein IFG oder UIG-Antrag nachgeschoben werden. Sofern Behörden behaupten, Journalist:innen dürften sich immer nur auf das LPG stützen, weil für sie diese spezialgesetzliche Regelung greife und Spezialgesetze in Deutschland allgemeinen Gesetzen vorgingen, liegen sie falsch: Denn dann würden ausgerechnet Medienschaffende, die sich in ihren Rechercherechten auf Artikel 5 des Grundgesetzes stützen können, in ihren Rechten im Vergleich zu einfachen Bürger:innen schlechter gestellt.

Mitunter kann aber auch ein Wechseln der Antragsstrategie ratsam sein, wenn ein IFG-Verfahren zu lange dauert. Denn nur im Presserecht gibt es die Möglichkeit eines Eilverfahrens. Dies haben z.B. die Journalisten genutzt, die vom Bundesinnenministerium wissen wollten, wie die Medaillenziele für Olympia festgelegt werden – eine Entscheidung, mit der auch der Vergabeschlüssel für Sportförderung in dreistelliger Millionenhöhe verknüpft ist. Als das Ministerium auf Zeit spielte und der Berichterstattungsanlass mit den laufenden Olympischen Spielen dringlicher wurde, war letztlich ein Eilantrag nach LPG erfolgreich. Ähnlich verhielt es sich mit dem Antrag zur Einsicht in die Unterlagen zur Stiftung Klima- und Umweltschutz in Mecklenburg-Vorpommern, die zum Weiterbau der Nord Stream-Pipeline gegründet worden war: Der Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und der damit verbundene Stopp der Erdgaslieferungen aus Russland verschaffte dem Thema eine Tagesaktualität und Dringlichkeit, die einen erfolgreichen Eilantrag nach Presserecht ermöglichte. Zuvor war es mit dem Antrag nach IFG und UIG nur mühsam voran gegangen.

Es lohnt sich somit, ein paar strategische Überlegungen anzustellen:

- Welche Einrichtungen will ich anfragen und welche Rechtsgrundlagen greifen somit?
- Reicht eine mündliche Auskunft oder geht es um Zugang zu schriftlichen Unterlagen?
- Wie viel Zeit steht für die Recherche zur Verfügung?
- Ist ein zweistufiges Verfahren sinnvoll, mit schneller mündlicher Auskunft für Erstberichterstattung und anschließendem Antrag auf Aktenzugang?
- Lässt das Thema ggf. auch einen Eilantrag nach LPG zu?

#### **4.5. Umgang mit typischen Antragsproblemen**

Oft wird die gewünschte Information nicht im ersten Anlauf gewährt, sondern es kommen Schreiben mit Einschränkungen oder Ablehnungen zurück. Da heißt es, flexibel zu bleiben und einen Bescheid mit einer Ablehnung oder Teilablehnung erstmal zu prüfen: Wie wird die Ablehnung begründet – und ist dies schlüssig? Falls die Informationsverweigerung aus nachvollziehbaren Gründen passiert, lassen sich diese möglicherweise auch durch eine andere Antragsformulierung ausräumen? Sofern der Antrag als zu umfangreich bewertet wird, besteht eine Beratungspflicht der Behörde, wie eine sinnvolle Eingrenzung vorgenommen werden kann, die für die informationspflichtige Stelle handhabbar ist. Bei personenbezogenen Daten als Ablehnungsgrund ist zu prüfen, ob diese für das Rechercheziel überhaupt relevant sind oder ob nicht ein strategischer Verzicht weiterhilft. Ohnehin greift die Regel, dass beim Vorliegen von Ausnahmegründen die sensiblen Informationen ausgesondert, also geschwärzt werden müssen, sofern der Anspruch auf den Rest eines Dokuments sehr wohl besteht.

Als Greenpeace in Nordrhein-Westfalen Auskunft über die Spitzenempfänger von Agrarsubventionen begehrte, auf der Basis des UIG

und zu einem Zeitpunkt, als diese Mittelverteilungen noch gut gehütete Geheimnisse waren, reagierte das zuständige Ministerium verschreckt – und lehnte unter Berufung auf die zahlreichen personenbezogenen Daten ab. Offensichtlich überrascht war die Behörde dann, als der Antrag dahingehend präzisiert wurde, nur noch die Empfänger namentlich zu benennen, die juristische Personen waren und sich somit nicht auf den Datenschutz berufen konnten. Ohnehin waren die Firmenempfänger politisch interessanter, handelte es sich doch bei ihnen z.T. noch nicht einmal um landwirtschaftliche Betriebe, sondern um Unternehmen, die Mitnahmeeffekte nutzten – wie den Energiekonzern RWE, der bis heute in Nordrhein-Westfalen Gelder aus dem Agrarretat für die Rekultivierung von Braunkohleabbau bezieht. Das ist völlig legal, führte nach der Veröffentlichung aber zu einer weiterhin aktuellen politischen Debatte, ob die Gelder nicht eher den bäuerlichen Familienbetrieben zugutekommen sollten.<sup>52</sup>

Ein gutes Beispiel, wie aus einem zunächst ablehnenden Bescheid gleichwohl noch eine interessante Recherche werden kann, dreht sich um die Anschaffung von teuren Füllern der Marke Montblanc aus dem Büroetat für Bundestagsabgeordnete. Die Bild-Zeitung hatte Gerüchte vernommen, im Monat Dezember würden die restlichen Gelder, die ansonsten zum Ende des Jahres an die Bundeskasse zurückfließen, gerne für derartige Luxusprodukte ausgegeben – ein Effekt, der in Verwaltungen als „Dezemberfieber“ bekannt ist. Bild wollte nun auf der Grundlage des IFG wissen, welche Abgeordnete wie viele Luxusfüller auf Staatskosten bestellt hatten, ein klassisches Boulevardthema. Die Bundestagsverwaltung lehnte zunächst ab und berief sich dabei auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsge-

---

52 Vgl. Sarah Wippermann und Daniel Drepper: *EU-Agrarsubventionen: Große Unternehmen bleiben Hauptprofiteure*, tagesschau.de vom 1. Dezember 2022; <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/eu-agrarsubventionen-unternehmen-101.html>

heimnissen sowie einen zu hohen Aufwand. Beide Argumente wurden vom Verwaltungsgericht Berlin-Brandenburg verworfen.<sup>53</sup> Denn ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis liegt mit Sicherheit nicht vor, weil diese Auskunft keinen Einfluss auf den Wettbewerb haben dürfte. Auch ein zu hoher Verwaltungsaufwand wurde verneint. Ohnehin kommt der Verwaltungsaufwand im Regelfall in der Abwägung zwischen verschiedenen Formen der Informationsgewährung ins Spiel, so dass die geringere gewählt werden darf, im Regelfall jedoch nicht als absoluter Ablehnungsgrund. Strittig blieb jedoch die Frage, ob personenbezogene Daten offenbart werden dürften. Erst das Bundesverwaltungsgericht entschied in letzter Instanz, die Abgeordneten seien vorher zu fragen, ob sie mit der Weitergabe ihres Namens an die Bild-Zeitung einverstanden seien<sup>54</sup> – was erwartungsgemäß bei niemandem der Fall war, der auf Staatskosten teure Montblanc-Füller bestellt hatte.

Für die Bild-Zeitung war die Recherche mit dem Auskunftsrecht hier letztlich zu Ende. Das Beispiel ist aber gut geeignet, sich Gedanken über eine clevere Antragsstrategie zu machen: Ist der Personenbezug ein Hindernis, hilft hier sicherlich der Wechsel auf eine andere Ebene, beispielsweise die Frage nach einer Aufschlüsselung anhand der im Bundestag vertretenen Fraktionen. Dann ist die Hürde des personenbezogenen Datenschutzes überwunden, gleichwohl aber womöglich noch etwas Berichtenswertes übriggeblieben.

Wichtig ist auch, sich Gedanken über den Aufbau einer Anfrage zu machen, wenn es um einen Fall wie diesen geht. Denn Journalist:innen neigen dazu, alles, was sie wissen wollen, in eine komplexe Frage zu kleiden. Bei einer juristischen Prüfung wird dann womöglich

---

53 Vgl. Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 11. November 2010, Aktenzeichen 2 K 35.10; <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/NJRE001049516>

54 BVerwG 7 C 20.12, Urteil vom 27. November 2014; <https://www.bverwg.de/271114U7C20.12.0>

pauschal abgelehnt. Besser ist es jedoch, Informationsanträge vom Allgemeinen zum Speziellen zuzuspitzen. So werden ggf. die letzten spezifischen Fragen aufgrund von Ausnahmegründen nicht mehr beantwortet, gleichwohl bleibt aber womöglich ein anderer, allgemeinerer Informationsbestand, der freigegeben werden muss. Konkret: Hier hätte man gestaffelt fragen können, wie viele Montblanc-Füller in der Legislaturperiode aus dem Büroetat angeschafft wurden, wie sich diese Anschaffungen auf die einzelnen Kalendermonate verteilten, wie auf die einzelnen Parteien – und erst der letzte Schritt wäre die Frage nach den Namen der Abgeordneten und der von ihnen geordneten Anzahl an Füllern.

Vor einem Antragsverfahren, das womöglich in einen längeren Rechtsstreit übergeht, lohnt sich zudem eine Fragestrategie, die die Relevanz des Themas testet und damit auslotet, ob sich der Streit überhaupt lohnt. Bezogen auf das Fallbeispiel könnte man um die Angabe bitten, wie viele Fälle es gab, in denen eine Person oder das ihr zugeordnete Abgeordnetenbüro mehr als fünf Luxusfüller bestellt hatte. Diese Information kann ohne Personenbezug erteilt werden. Und hinterher weiß man, ob hier überhaupt ein Skandal schlummert oder nicht, denn erst die Häufung solcher Käufe dürfte als Missbrauch empfunden werden.

Eine solche Antragsstrategie kann auch Vorteile für den weiteren Verfahrensgang haben. So interessierte sich Greenpeace bei Landwirtschaftsrecherchen für die Firmen, die in großem Stil Ag-rarexportsubventionen erhielten, also Zuschüsse für den Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten ins Ausland. Das zuständige Amt hatte eine solche Liste mit der Angabe von Firmennamen abgelehnt, unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Empfänger Nummer zwei im Ranking dürfe nicht wissen, wer Nummer eins sei, sonst könnten sich die Unternehmen die Märkte streitig machen, so die Behörde. Es musste aber eine anonymisierte Liste herausgegeben werden, aus der die gezahlten Summen pro Einzelempfänger ersichtlich waren. So ergab sich schnell das

Bild eines hochkonzentrierten Marktes mit sehr wenigen großen Playern. Das Gericht zeigte sich von diesen ersten freigegebenen Daten durchaus beeindruckt und kam zu dem Schluss, es mit einer Marktsituation zu tun zu haben, in der sich die wenigen großen Akteure ohnehin kennen, sodass es lebensfremd sei, davon auszugehen, die Veröffentlichung der Firmennamen würde eine bisher geschützte und schützenswerte Information preisgeben. Auch das Bundesverwaltungsgericht verneinte das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.<sup>55</sup>

#### 4.6. Was tun, wenn die Behörde mauert? Erste-Hilfe-Tipps

Die rechtlichen Möglichkeiten, per Widerspruch und Klage gegen unvollständige oder ganz verweigerte Informationen vorzugehen, wurden oben bereits dargelegt. Aber nicht immer möchte man gleich in eine juristische Auseinandersetzung gehen, sondern zunächst einmal abschätzen, wie man mit einfacheren Mitteln weiterkommt. Deshalb an dieser Stelle ein paar Hinweise zur Selbsthilfe.

Journalist:innen sind es gewohnt, bei Recherchen möglichst die „Primärquellen“ für die belastbare Bewertung eines Sachverhalts heranzuziehen. Deshalb sollte auch niemand eine Scheu haben, einfach mal in die bei Informationsanliegen relevante Primärquelle – also das Gesetz – zu schauen, wenn man glaubt, dass eine Behörde Informationen vorenthält, auf die eigentlich ein Anspruch besteht. So sollte einer Reporterin, die im Bundeslandwirtschaftsministerium Einsicht in die Behördenunterlagen zur Zulassungsverlängerung für den Unkrautvernichter Glyphosat genommen hat, zwar das Lesen erlaubt werden, nicht aber das Kopieren einer besonders interessanten Passage. Aus der ging hervor, wie das Landwirtschaftsminis-

<sup>55</sup> Vgl. BVerwG Urteil vom 28. Mai 2009, 7 C 18.08; <https://www.bverwg.de/de/280509U7C18.08.0>

terium versuchte, sich über die Bedenken des Umweltministeriums hinwegzusetzen. Die Verteidigungslinie ist hier ganz einfach, denn ein alter Juristenspruch besagt, dass bei Unklarheiten über die Gesetzeslage ein Blick in das Gesetz hilft. In § 7, Absatz 4 des IFG des Bundes heißt es sehr klar: „Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrücke fertigen lassen.“ In dieser Schlichtheit ist die Regelung auch für journalistische Laien gut verständlich – und im Zweifelsfall ein zugkräftigeres Argument als die allgemeine Berufung auf das öffentliche Interesse, das Journalist:innen normalerweise nutzen.

Eine weitere Hilfestellung für die Auslegung kann, neben den üblichen Rechtskommentaren und Handreichungen wie dieser hier, ein Blick in die Gesetzesbegründung sein. Dort findet man Erläuterungen zum Regelungszweck, die oft für die konkrete Auslegung nützlich sind. So stellt etwa die Gesetzesbegründung zum IFG im Falle einer Güterabwägung bei personenbezogenen Daten klar: „Im Rahmen der Interessenabwägung ist zugunsten des Antragstellers das Informationsinteresse der Allgemeinheit zu berücksichtigen. Die mit dem Informationsfreiheitsgesetz bezweckte Transparenz dient nicht nur dem Einzelnen, sondern ebenso der Öffentlichkeit insgesamt.“<sup>56</sup> In der Klarheit geht das allein aus dem Gesetzestext nicht hervor.

Eine weitere Hilfe sind die Anwendungshinweise, die die Behörden selbst zu den Gesetzen herausgegeben haben. Zwar sind dies nicht zwingend die fortschrittlichsten Gesetzesinterpretationen. Aber wenn man schon immanent zeigen kann, dass ein Amt die für die eigenen Bediensteten erlassenen Anwendungsregeln nicht befolgt, ist

<sup>56</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), Deutscher Bundestag, 15. Legislaturperiode, Drucksache 15/4493; <https://dserver.bundestag.de/btd/15/044/1504493.pdf>

dies ein zugkräftiges Argument. So kann man sich dann auf Verfahrensschritte berufen, die in den Anwendungshinweisen aufgeführt werden. Auch dazu ein Beispiel: Liegen Ausnahmegründe vor, passiert es immer wieder, dass Anträge nach dem IFG komplett abgelehnt werden. Korrekt ist aber, was auch in den Anwendungshinweisen zum IFG nachzulesen ist: „Soweit Ausnahmegründe bestehen, sind Kopien der betreffenden Aktenteile zu fertigen und geschützte Informationen zu schwärzen (§ 7 Abs. 2 – teilweise Ablehnung), bevor sie dem Antragsteller zur Verfügung gestellt werden.“<sup>57</sup>

Umfangreiche Hinweise sind auch im UIG-Leitfaden des Umweltbundesamtes zu finden. Weil dort natürlich auch die Rechtsprechung zur Auslegung des UIG Eingang gefunden hat, fallen die mitunter sogar recht deutlich im Sinne der Antragsteller:innen aus, etwa zur Frage der Antwortfrist nach dem UIG: „Die Arbeitseinheiten haben sicherzustellen, dass die Fristen nach aller Möglichkeit eingehalten werden; Gründe wie Büroversehen oder eine hohe Arbeitsbelastung sind kein tragfähiger Grund für eine Fristverlängerung. Über die in § 4 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG eingeräumte Verlängerung auf zwei Monate ist keine weitere Fristverlängerung zulässig.“<sup>58</sup>

Weitere nützliche rechtliche Tipps, die man sich selbst erschließen kann, ergeben sich womöglich aus den jährlichen Berichten der Bundes- und Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Beißt man bei einer bestimmten Behörde auf Granit, lässt sich so über eine Onlinerecherche prüfen, ob die Ombudsstel-

<sup>57</sup> Vgl. Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, Bekanntmachung des BMI vom 21. 11. 2005, V 5a – 130 250/16; [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund\\_21112005\\_V5a13025016.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund_21112005_V5a13025016.htm)

<sup>58</sup> UIG Leitfaden. Entscheidungshilfe für BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter bei der Anwendung des Umwelteinformationsgesetzes, überarbeitete und fortgeschriebene Fassung vom 24. Januar 2020, S. 17; [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/uiu\\_leitfaden.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/uiu_leitfaden.pdf)

le vielleicht den gleichen Sachverhalt schon einmal behandelt und im Tätigkeitsbericht kommentiert hat. Diese Berichte sind auf den Homepages der jeweiligen Beauftragten zu finden.<sup>59</sup>

Eine sinnvolle Selbsthilfemethode bei Schwierigkeiten mit Behördenanfragen ist außerdem, sich anzuschauen, ob und ggf. wie sie auf vergleichbare Anfragen bei FragDenStaat reagiert haben. Die Datenbank der Fragen und Antworten auf diesem Portal kann mitunter zur Inspiration dienen, wie man vielleicht mit einer anderen Fragestellung bei seinem Rechercheanliegen weiterkommt, sofern dazu erfolgreiche Anträge vorliegen.

Ebenfalls auf der Seite von FragDenStaat ist eine Datenbank mit grundlegenden Gerichtsentscheidungen zum Auskunftsrecht zu finden.<sup>60</sup> So lässt sich anhand einer Schlagwortsuche sowie einer Eingrenzung auf die relevanten Gesetze prüfen, wie die Gerichte bei den Themen entschieden haben, um die man sich mit einer Behörde gerade streitet. Am besten beruft man sich im Schriftverkehr mit den Ämtern auf die Entscheidungen der Obergerichte, beim Auskunftsrecht somit auf das Bundesverwaltungsgericht. Mitunter kommt man so schon weiter, weil die Behörde dann merkt, dass man es als Antragsteller:in ernst meint und sich bereits über die Rechtsansprüche und Musterurteile informiert hat.

---

59 Für die Stelle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit z.B. hier: [https://www.bfdi.bund.de/DE/Service/Publikationen/Taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte\\_node.html](https://www.bfdi.bund.de/DE/Service/Publikationen/Taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte_node.html)

60 Entscheidungsdatenbank: Informationsfreiheit gebündelt, verschlagwortet und digitalisiert; <https://fragdenstaat.de/klagen/gerichtsentscheidungen/>

## **5. Fazit: Fahrplan für Fragesteller:innen**

*Tipps zum Vorgehen  
bei Anträgen nach IFG & Co.*

Auf der Seite von FragDenStaat gibt es Textbausteine für Behördenanfragen unter Berufung auf IFG, UIG und VIG. Die kann man auch dann zur Inspiration nutzen, wenn man zur Korrespondenz nicht das Portal nutzen will, sondern die Anfrage über die Redaktionsadresse stellt.

### **Einige Hinweise zum Vorgehen**

- Richtige Behörde herausfinden: Durch Internetrecherche, telefonische Anfrage oder per Mail ohne formellen Antrag klären, bei welchem Amt die gesuchten Informationen vorhanden sind und in welcher Form sie vorliegen.
- Antrag stellen unter Berufung auf die passende gesetzliche Grundlage – es geht aber auch unter Berufung auf alle parallel, sofern man unsicher ist, welche Regelung greift. Dabei möglichst genau die gewünschten Daten benennen und Art der Auskunft angeben (z.B. Kopien, Akteneinsicht oder Dateianhang per Mail).
- Am besten Brief per Einschreiben schicken (wichtig, falls es Streit um die Antwortfrist von in der Regel einem Mo-

nat gibt); Antrag per E-Mail ist auch möglich, dann um Eingangsbestätigung bitten, denn eine einfache gese-dete Mail wird im Regelfall vor Gericht nicht als Fristen-beleg anerkannt.

- Eine Begründung, wofür die Daten gebraucht werden, ist nicht erforderlich; manchmal sind die Ämter aber koope-rativer, wenn man erklärt, warum man sich für bestimmte Daten interessiert.
- Im Antrag vorsichtshalber um Weiterleitung an die richti-ge Stelle bitten, um ein Hin- und Herschieben zwischen Ämtern zu vermeiden (um entsprechende Benachrichti-gung an Antragsteller:in bitten).
- Gebührenhöhe angeben, ab der man vor der Bearbei-tung benachrichtigt werden möchte (z.B. ab einer Sum-me von 50 Euro um Rücksprache bitten).
- Bei komplexen Fällen ggf. erstmal nur nach Auflistung der vorhandenen Unterlagen fragen, als eine Art „Me-tainformation“; wenn dies vorliegt, gezielt die Übermitt-lung der interessantesten Infos beantragen.
- Falls das Amt sehr hohe Gebühren ankündigt: nachfra-gen, ob es andere Lösungen gibt (Akteneinsicht oder pdf-Dateien statt Fotokopien; weitere zeitliche oder geographische Eingrenzung der Fragestellung; die Ge-bührenobergrenze liegt im Regelfall bei 500 Euro, aber es können noch Sachkosten für Kopien hinzukommen).

- Falls nach einem Monat noch keine Antwort vorliegt: Amt schriftlich in freundlicher, aber bestimmter Form an die gesetzliche Frist von in der Regel vier Wochen erinnern
- Falls immer noch nichts passiert, kann man die Behörde durch eine Klage vor dem Verwaltungsgericht zur Tätig-keit zwingen. Wegen der Kostenrisiken ist es sinnvoll, hierzu rechtlichen Rat einzuholen.
- Eine Auskunft ablehnen kann die Behörde u.a. bei: Ge-fahr für die öffentliche Sicherheit, noch nicht abge-schlossenen Schriftstücken, nicht aufbereiteten Daten oder verwaltungsinternen Mitteilungen, personenbezo-genem Datenschutz, möglichem Verrat von Betriebs- u. Geschäftsgeheimnissen privater Firmen. Aber: Die Ab-lehnung muss begründet werden. Und betroffene Drit-te, deren Rechte geschützt werden sollen, müssen dazu angehört werden, denn möglicherweise stimmen sie ja einer Freigabe zu. Zudem ist die Möglichkeit zu prüfen, auf schützenswerte Daten einfach durch Schwärzung zu verzichten und so den Rest zu erhalten.

---

**Dr. Manfred Redelfs** arbeitet im *Investigativ-Team von Greenpeace und nebenberuflich als Rechetrainer. Er ist Gründungsmitglied von Netz-werk Recherche und engagiert sich im Auftrag des Vorstands seit 2001 ehrenamtlich für die Stärkung der Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte.*



**Teil II:  
Anwendungsfälle der verschiedenen  
gesetzlichen Grundlagen**

## Rechtsgrundlage im Überblick

### Grundlage

Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Bundesebene: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>

Landesebene: vgl. Übersicht <https://nrch.de/auskunftsrecht>

### Anspruch auf Informationen bei

öffentlichen Stellen (Ämter, Behörden)

### Antwortfrist

Regelfall innerhalb eines Monats, Verlängerung auf zwei Monate möglich (Bund nur „soll“-Regelung, Ländergesetze z.T. klarere Begrenzung)

### Kosten

einfache mündliche und schriftliche Auskünfte kostenlos, sonst nach Aufwand (bis 500 EUR)

### Gebührenverordnung (Bund)

<https://www.gesetze-im-internet.de/ifggebv/BJNR000600006.html>

### Ombudsstelle

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit bzw. Landesbeauftragte bei Landesgesetzen

## Recherchieren mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG): „Wie eine Schachtel Pralinen“

Vera Deleja-Hotko, Aiko Kempen, Arne Semsrott, Sabrina Winter

IFG-Anfragen sind wie eine Schachtel Pralinen – man weiß nie, was man bekommt. Vom großen Aktenberg bis zur Ablehnung haben wir alles schon erlebt. Die Antworten können bequem per E-Mail oder umständlich per Post versendet werden. Es können USB-Sticks oder Aktenordner voller Dokumente sein oder aber auch nur ein einzelnes Blatt Papier. Manchmal bekommen wir eine Antwort bereits nach wenigen Tagen, manchmal erst nach mehreren Jahren.

Das IFG ist ein Werkzeug, das sehr viele Unbekannte hat und dadurch Journalist:innen im Alltag abschrecken kann. Auch wir haben das IFG schon gehasst – und lieben es trotzdem. Denn es bringt Informationen ans Licht, die eigentlich im Verborgenen bleiben sollten. Oder in den Worten des Bundesinnenministeriums:

*„Durch Portale wie FragDenStaat gelangen immer mehr Dinge an die Öffentlichkeit. Das ist eine Entwicklung, die für die Verwaltung nicht wünschenswert ist.“*

So befreiten wir das Gutachten zum Krebsrisiko beim Einsatz von Glyphosat.<sup>2</sup> Weil wir es veröffentlichten, hatten wir einen mehrjährigen Rechtsstreit mit dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR),

- <sup>1</sup> Zitiert nach: Jost Müller-Neuhof: Gericht lehnt Transparenz ab. In: Tagesspiegel vom 21. Februar 2019; <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesregierung-darf-geheimhalten-was-sie-ihren-anwalten-bezahlt-4041043.html>
- <sup>2</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2019/02/14/verklagt-uns-doch-bundesinstitut-will-glyphosat-gutachten-geheimhalten-wir-veroeffentlichen-es/>

den wir gewonnen haben. Oder den McKinsey-Report<sup>3</sup>, der im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erstellt wurde, um effektiver abzuschieben. Oder das Gutachten des Prüfungsgremiums zur Doktorarbeit von Franziska Giffey (SPD), welches das Ausmaß ihres Plagiats offenlegte.<sup>4</sup> Giffey trat daraufhin als Bundesfamilienministerin zurück.

Weil jede IFG-Anfrage individuell ist, wollen wir nicht nur von großen Recherchen erzählen, sondern allgemeine Tipps geben, die uns dabei helfen, das Recht auf Informationsfreiheit für unsere tägliche journalistische Arbeit zu nutzen.

### **IFG-Anfragen werden nicht von Pressesprecher:innen beantwortet**

Nicht selten haben uns Journalist:innen berichtet, dass ihre IFG-Anfrage an die Pressestelle weitergeleitet wurde. Pressestellen sind in der Regel nicht für die Beantwortung von IFG-Anfragen zuständig, sondern eigene Referate in den Behörden. Wir schreiben also nicht mit einem:r Pressesprecher:in, sondern mit Beamt:innen, die nicht immer, aber meistens sehr darauf bedacht sind, ihre Arbeit den Paragraphen entsprechend zu erledigen.

Wir verweisen dann mit Nachdruck auf den Paragraphen, wenn wir oder Journalist:innen, die wir beraten, bei der Pressestelle landen sollten. So würden wir das beispielsweise bei einer Bundesbehörde schreiben:

*Dies ist ein Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen nach § 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG) sowie § 3 Umweltinformationsgesetz (UIG), soweit*

<sup>3</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2019/07/22/klage-gewonnen-gegen-bamf-hier-ist-der-mckinsey-report-zu-abschiebungen/>

<sup>4</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2022/01/28/nach-gerichtsurteil-hier-ist-das-giffey-gutachten/>

*Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG betroffen sind, sowie § 1 des Gesetzes zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (VIG), soweit Informationen im Sinne des § 1 Abs. 1 VIG betroffen sind.*

Und weil Pressestellen in der Regel nicht für die Beantwortung von IFG-Anfragen zuständig sind, müssen Journalist:innen auch nicht um die Beziehung zu Pressesprecher:innen fürchten. Wobei sie sowieso keine Angst haben müssen: Behörden sind verpflichtet, Anfragen zu beantworten – egal ob Presse- oder IFG-Anfrage.

### **Speerfischen vs. Dynamitfischen**

Wir kennen unser Thema; wir wissen, dass wir eine IFG-Anfrage stellen wollen; aber wir wissen noch nicht, was für Dokumente dazu in einer Behörde liegen könnten. Dann versuchen wir das „Dynamitfischen“. Wir stellen die Anfrage sehr breit.

Hinweis: Wenn man Anfragen über FragDenStaat.de stellt, dann werden automatisch alle Paragraphen, nach denen die Behörde auskunftspflichtig ist, am Ende angefügt. Das erspart Zeit und Recherchearbeit. Davor steht immer, dass es sich um einen Antrag nach dem IFG/ UIG/VIG handelt, eine Grußformel sowie eine Bitte zur Zusendung. Nachfolgend steht also nur ein Auszug des gesamten Anfragetextes.

So haben wir das bei unserer Recherche zur „Bezahlkarte für Asylbewerber:innen“<sup>5</sup> gemacht und Folgendes beim Bundesinnenministerium angefragt:

1) sämtliche Informationen und Dokumente (u.a. Präsentationen, Korrespondenzen, Vorlagen, Verträge, Vermerke, Vorbereitungsunterlagen, Protokolle)

<sup>5</sup> Anfrage: <https://fragdenstaat.de/anfrage/bezahlkarte-fur-asylbewerberinnen/> Veröffentlichung: <https://fragdenstaat.de/blog/2023/05/19/icmpd-die-migrations-manager/>

2) sowie interner und externer Schriftverkehr inkl. Anhänge in Bezug auf die Etablierung einer Bezahlkarte für Asylbewerber:innen

Oder so bei der Staatskanzlei des Landes Brandenburg zum Tesla-Werk<sup>6</sup>:

Sämtliche Korrespondenz Ihrer Behörde mit dem Unternehmen Tesla Inc. bzw. dessen Vertreter:innen (z.B. Elon Musk).

Oder wir stellen eine Anfrage an viele unterschiedliche Behörden, wie bei unserer Recherche mit dem ZDF Magazin Royale, bei der wir Folgendes an zahlreiche Ausländerbehörden geschickt haben<sup>7</sup>:

sämtliche interne Geschäftsanweisungen, Dienstanweisungen, Arbeitshilfen, Leitfäden des Innenministeriums in Bezug auf das Aufenthaltsgesetz, das Asylgesetz und den Familiennachzug an die Ausländerbehörden im Jahr 2016, 2017, 2021 und 2022

Manchmal wissen wir aber ganz genau, wonach wir suchen. Das kann sein, weil wir in einem anderen Dokument davon gelesen oder von einer Quelle davon erfahren haben. Dann würden wir eine Anfrage eher, wie diese zur Kabul-Luftbrücke an das Auswärtige Amt, formulieren<sup>8</sup>:

---

6 Anfrage: <https://fragdenstaat.de/anfrage/korrespondenz-mit-tesla-inc-7/>  
Veröffentlichung: <https://fragdenstaat.de/blog/2023/09/29/wie-deutsche-ministerien-tesla-hofieren/>

7 Anfrage: <https://fragdenstaat.de/projekt/weisungen-zu-aufenthaltsgesetz-asylgesetz-und-familiennachzug/> Veröffentlichung: <https://fragdenstaat.de/blog/2022/12/09/auslaenderbehoerden-das-systematische-chaos/>

8 Anfrage: <https://fragdenstaat.de/anfrage/schriftverkehr-zur-kabulluftbruecke/> Veröffentlichung: <https://fragdenstaat.de/blog/2022/08/12/kabul-luftbruecke-auswartiges-amt/>

Sämtlichen Schriftverkehr des Auswärtigen Amts und seiner Auslandsvertretungen in Bezug auf die Kabulluftbrücke vom 1. August bis 15. September, insbesondere von Referat S. Er soll auch E-Mails von Clemens Hach enthalten.

Oder so bei der Polizei Berlin<sup>9</sup>:

Die „Empfehlungen für einen diskriminierungssensiblen Sprachgebrauch“ der Polizei Berlin (letzter Stand vermutlich: 29.11.2022)

Oder so beim Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt<sup>10</sup>:

Den “Schlussbericht anlässlich des terroristischen Anschlags von Halle (Saale)” (offene Managementfassung), der bereits dem Landtag zugegangen ist.

Das Dynamit- wie das Speerfischen haben Vor- und Nachteile. Eine breite Anfrage dauert länger, die Kosten können höher sein, und es braucht Durchhaltevermögen, wenn man sich durch seitenlange, nichtssagende E-Mail-Verläufe liest. Aber: Genau dort kann eben der entscheidende Satz stehen. Eine konkrete Anfrage geht meist schneller, verursacht weniger Kosten und am Ende ist das Ergebnis klar, jedoch kann dadurch auch ein Dokument, das in der Recherche noch nicht bedacht wurde, unentdeckt bleiben. Und die Chancen auf überraschende Neuentdeckungen während der Recherche sind gering – schließlich kann man so nur Dokumente anfragen, von denen man vorher schon wusste, dass es sie gibt.

---

9 <https://fragdenstaat.de/anfrage/empfehlungen-fuer-einen-diskriminierungssensiblen-sprachgebrauch/#nachricht-761808>

10 Anfrage: <https://fragdenstaat.de/anfrage/schlussbericht-anlasslich-des-terroristischen-anschlags-von-halle-saale-offene-managementfassung/> Veröffentlichung: <https://fragdenstaat.de/blog/2023/01/16/diskriminierungssensibler-sprachgebrauch-polizei-berlin/>

Tipp: Gleich bei der Anfrage dazuschreiben, dass die personenbezogenen Daten von Dritten geschwärzt werden können. Das erspart die Nachfrage, ob ein Drittbeteiligungsverfahren eingeleitet werden soll.

### **Fragen, klagen, haben**

Einen Ablehnungsbescheid auf eine IFG-Anfrage zu erhalten, ist keine Seltenheit. Dennoch lassen wir uns an diesem Punkt nicht abschrecken. Denn immer wieder werden Anfragen nicht ausreichend geprüft und mit einer pauschalen Argumentation abgelehnt. Wir schauen uns den Ablehnungsgrund dann genau an und machen weiter.

Wie? Zum Beispiel einen Widerspruch gegen den Ablehnungsbescheid einlegen. Sollte der ebenfalls abgelehnt werden, kostet das auf Bundesebene 30 Euro. Eine Begründung für den Widerspruch ist nicht zwingend notwendig, jedoch sehr hilfreich.

Nach dem umstrittenen Leipziger Polizeikessel im Juni 2023 haben wir die zugehörigen Einsatzprotokolle der Polizei angefragt<sup>11</sup>. Die Leipziger Polizei lehnte den Antrag ab. Nachdem wir einen sehr einfach formulierten Widerspruch eingelegt hatten, dass unser Informationsanspruch anscheinend nicht richtig geprüft wurde, stellte die Behörde – wenn auch mit mehrmonatiger Bearbeitungszeit – schließlich fest: Wir hatten Recht. Wir bekamen die Dokumente ohne weitere Nachfragen.

Ein Widerspruch muss per Brief oder Fax versendet werden. Wer seine Anfrage jedoch über FragDenStaat.de stellt, braucht dafür weder Briefmarke noch Faxgerät. Mit einem Klick wird eine E-Mail als Fax versendet.

Wenn auch der Widerspruch abgelehnt wird, wir aber dennoch überzeugt sind, dass der Ablehnungsgrund nicht gerechtfertigt ist, dann

---

<sup>11</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2024/02/13/chaos-und-widerspruche-zum-leipziger-polizeikessel/>

reichen wir eine Klage ein. Leider ist das oftmals nötig – auch wenn es dann nicht zu einer Verhandlung vor Gericht kommt. Viele Behörden fühlen sich durch so eine Klageeinreichung daran erinnert, dass sie die Anfragen gründlicher prüfen. „Nach erneuter rechtlicher Prüfung“ könne man die Dokumente übersenden<sup>12</sup>, lesen wir häufig.

### **Strukturiert und sortiert**

IFG ist E-Mail-Chaos. Man schreibt, die Behörde antwortet, man schickt was hinterher, die Behörde verweigert, man erklärt die Rechtslage, die Behörde mauert weiter, man reicht Widerspruch ein und so weiter. Und manchmal passiert dies nicht nur mit einer Behörde, sondern mit vielen Behörden gleichzeitig.

Um das ohnehin bereits stark geflutete E-Mail-Postfach nicht weiter überzustrapazieren, gibt es die Plattform FragDenStaat. Dort werden die Antworten sortiert. Für Journalist:innen gibt es FragDenStaat Plus, das ermöglicht, eine Anfrage an mehrere Behörden gleichzeitig zu versenden. Das ist besonders nützlich, wenn man in mehreren Bundesländern recherchiert – oder auch alle Gefängnisse, Gesundheitsämter oder Universitäten in nur einer Region anfragen will.

Zum Beispiel: Für eine Recherche zu Bio-Lebensmitteln erstellte Sabrina – damals für die Wochenzeitung DIE ZEIT – Anfragen nach dem Umweltinformationsgesetz an die Lebensmittelbehörden aller 16 Bundesländer. Sie fragte nach Kontrollberichten aus Biobetrieben, die schwere Mängel aufwiesen. Zurück kamen Dokumente, die zeigten: An verschiedenen Orten in Deutschland gibt es Betriebe, die zwar Bio-Milch verkaufen, aber dennoch den Kühen Hormone und Antibiotika verabreichen, was die EU-Öko-Verordnung verbietet.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2022/12/06/klagen-gewonnen/>

<sup>13</sup> Vgl.: Anne Kunze: Tierhaltung: Die Bio-Lüge. In: Zeit Magazin Nr. 47/2021 vom 17. November 2021; <https://www.zeit.de/2021/47/tierhaltung-bio-huehner-lebensmittel-kontrolle/komplettansicht>

Den Überblick zu behalten ist für den Erfolg einer IFG-Anfrage essentiell. Hier nur ein Auszug aus dem E-Mailverlauf aus einer Anfrage an die EU-Kommission:



Weil die Exklusivität in der Recherchephase natürlich auch wichtig ist, hier eine Anmerkung: Anfragen können "nicht-öffentlich" gestellt werden. Man kommt also in den Genuss der Plattform, kann diskret recherchieren und die Anfrage mit den Dokumenten erst nach der Veröffentlichung selbst freischalten.

FragDenStaat ist kostenfrei. Nicht weil durch die Nutzung versteckte Daten gesammelt und weiterverkauft werden, sondern weil es einfach eine Plattform für jede:n zur Nutzung des IFG sein soll – für manche noch schwer zu glauben. Und niemand sollte sich von Behörden abschrecken lassen, die Plattform zu nutzen. Das Auswärtige Amt hat mittlerweile eine standardisierte Formulierung, dass Nachrichten, die über FragDenStaat versendet würden, das AA "nicht immer erreichen würden". Das ist Quatsch.

### Über die Grenzen hinweg

Es gibt nicht nur ein IFG, sondern viele unterschiedliche: eines für den Bund, wieder eigene in den Ländern und das UIG, welches überall gilt, jedoch nur für Informationen mit Umweltbezug. Beispielsweise hat Bayern als größtes Bundesland kein IFG, jedoch ein UIG, muss also entsprechende Dokumente herausgeben.

Und auch wenn es sich nicht um Themen mit Umweltbezug handelt, gibt es Möglichkeiten, an interne Unterlagen zu kommen. So kann eine Stelle in Bayern etwa mit einem Bundesministerium oder einer Stelle in einem anderen Bundesland in Kontakt gestanden haben. Diese Stelle wäre dann über das dort geltende IFG zur Auskunft verpflichtet. Wenn man also eine Anfrage stellt, sollte man sich darüber Gedanken machen, welche Behörde involviert sein könnte und bei welcher es die besten Aussichten auf Erfolg gibt.

Wir beschränken uns bei unseren Anfragen auch nicht nur auf Deutschland. Es gibt mittlerweile in jedem EU-Staat – Österreich hat es nach langer Zeit auch geschafft – IFGs. Bei vielen Recherchen zu internationalen Themen gibt es einen Bezug zu anderen europä-

ischen Ländern – im besten Fall zu einem skandinavischen. Diese haben ein besonders gutes IFG und antworten weitaus schneller als deutsche Behörden.

Vor allem bei Recherchen zu Frontex<sup>14</sup> haben wir auf diesem Weg schon Dokumente von Dänemark und Norwegen bekommen, welche die EU-Agentur zuvor verweigert hatte. Also: Bei Anfragen auf EU-Ebene immer schauen, ob ein skandinavisches Land ebenso beteiligt war und Dokumente vorliegen haben könnte – und sich dann einfach freuen.

### Durchhalten

Leider hält sich noch das klischeebehaftete Bild eines:r investigativen Journalist:in, der:die sich an geheimen Plätzen mit Informant:innen trifft. Die investigative Arbeit hat sich jedoch in den letzten Jahren gewandelt. Viel Recherche passiert über den Laptop und das Internet – und die investigative Recherche wird stärker von der Zeit getrieben. Dem entgegen steht natürlich ein so schnarchend langsames Gesetz, wie das IFG, dessen Puls im Rhythmus von deutschen Behörden schlägt.

Dazu kommt, dass bei einer Antwort auf eine IFG-Anfrage natürlich nicht vorsortiert wird, was für die journalistische Recherche interessant ist und was nicht. Das führt dazu, dass man sich im ersten Moment über mehrere hundert Seiten Dokumente freut, im zweiten Moment jedoch der Frust ausbricht, dass so einige Seiten überhaupt nicht spannend oder relevant sind. Für unsere Recherche zum ICMPD<sup>15</sup>, einer internationalen Organisation, die zahlreiche Länder zur Begrenzung von Migration berät, haben wir von der EU einen USB-Stick voll mit Dokumenten bekommen. Zur Entstehung des

<sup>14</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2022/12/13/alle-frontex-dokumente/>

<sup>15</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2023/05/19/icmpd-die-migrations-manager/>

Tankrabatts schickte uns das Finanzministerium einen Umzugskarton mit gleich sechs Aktenordnern.

Gerne schreiben Journalist:innen, wenn es sich um seitenweise Dokumente handelt, wie viele es genau sind. Bei einer Antwort auf eine IFG-Anfrage gibt die Seitenzahl jedoch keine Auskunft darüber, wie groß der Skandal ist. Meist sind es einzelne Sätze in einem Berg von Dokumenten, die eine Geschichte ausmachen. Bei unserer Recherche zum Neubau eines Abschiebezentrums am BER war es ein entscheidender Satz, der inmitten von 82 Dokumenten mit hunderten Seiten versteckt war.<sup>16</sup> Dieser zeigt, wie am damaligen Koalitionspartner vorbeigeplant werden sollte:

*„Da der Finanzminister von der Linken gestellt wird, will der Innenminister kein eigenes Gebäude errichten, sondern von einem Investor errichten lassen und anmieten.“*

- Nunmehr möchte BB in der Nähe des BER wieder eine Abschiebehafteinrichtung eröffnen. Da der Finanzminister von der Linken gestellt wird, will der Innenminister kein eigenes Gebäude errichten, sondern von einem Investor errichten lassen und dann anmieten. St. [REDACTED] schwebt vor, gemeinsam mit dem Bund eine größere Einrichtung vorzusehen, da eine solche kosteneffizienter geschaffen und betrieben werden könnte.

### Auch keine Antwort ist eine Antwort

Behörden ist natürlich bewusst, dass Vorgänge in Akten gesammelt werden müssen und diese wiederum zu einem späteren Zeitpunkt über das IFG angefragt werden können. Umstrittene Vorgänge werden nicht zwingend per E-Mail abgewickelt.

<sup>16</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2022/08/03/ber-abschiebezentrum/>

Gemeinsam mit dem ZDF-Format Die Spur haben wir dazu recherchiert, wie Polizist:innen auf den Umgang mit Menschen in psychischen Ausnahmesituationen vorbereitet werden.<sup>17</sup> Unsere IFG-Anfragen nach entsprechendem Schulungsmaterial und den dazugehörigen Dienstanweisungen wurden in mehreren Bundesländern mit einer simplen Begründung abgelehnt: Es gibt dort keine solchen Unterlagen.

In Sachsen lehnte das Innenministerium eine IFG-Anfrage nach Gutachten/Studien zu Grenzkontrollen in Polen ab.<sup>18</sup> Im Ministerium lägen keine derartigen Dokumente vor, zudem falle dieses Thema auch gar nicht in seine Zuständigkeit, sondern sei Aufgabe des Bundes. Gleichzeitig gab der sächsische Innenminister zu diesem Thema zahlreiche Interviews – anscheinend ohne Grundlage.

### **IFG oder Presserecht?**

Bei den meisten Recherchen lohnt es sich, IFG und das Presserecht zu kombinieren. Über das IFG können nur Informationen angefragt werden, die vorhanden sind – also Dokumente in allen möglichen Formen, die veraktet sind. Ist eine Liste, die angefragt wurde, nicht vorhanden, so muss diese auch nicht von der Behörde für die Beantwortung der Anfrage erstellt werden. Anders ist das beim Presserecht. Damit kann beispielsweise erfragt werden, wann und wo sich Minister:innen mit bestimmten Unternehmensvertreter:innen getroffen haben. Das IFG nutzen wir dann, um an die Dokumente, wie Vor- und Nachbereitungsunterlagen, Protokolle, Vermerke und Schriftverkehr, die zu den entsprechenden Treffen vorhanden sind, zu kommen.

### **Bearbeiten, bitte**

Eine deutsche Behörde ist in der Regel dazu verpflichtet, innerhalb eines Monats auf die Anfrage zu antworten. Manchmal sagt sie nur:

---

<sup>17</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2023/05/03/polizei-krisen/>

<sup>18</sup> <https://fragdenstaat.de/anfrage/gutachten-stationaere-grenzkontrollen/>

Ich brauche mehr Zeit. Es gibt jedoch auch Behörden, die sich totstellen. Keine Antwort – auch auf Nachfrage. In diesem Fall ist es möglich, den Beauftragten für Informationsfreiheit um Vermittlung zu bitten. Sie können zwar nicht die Behörden zur Herausgabe der Dokumente zwingen, jedoch prüfen sie, ob die Anfrage ordnungsgemäß beantwortet wurde. Diese versuchen dann zu vermitteln.

Ansonsten kann auch eine Untätigkeitsklage eingereicht werden, wenn die Behörde nach drei Monaten noch immer nicht mit den Dokumenten rausrückt oder zumindest einen Ablehnungsbescheid verschickt.

### **Informationsfreiheit ist Teamwork**

Exklusivität ist noch immer das oberste Gebot des investigativen Journalismus. Bei geleakten Informationen ist das mit Blick auf den Quellenschutz auch total wichtig. Dokumente, die man über das IFG bekommen hat, sollten jedoch für alle nach der Veröffentlichung zugänglich sein. Auch der Ursprung sollte in der Veröffentlichung klar benannt werden. Journalist:innen greifen auf die Formulierung “Dokumente, die uns vorliegen” zurück und verschleiern den Ursprung und somit auch den Weg zu den Dokumenten.

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, wie wichtig die Veröffentlichung von Dokumenten für andere Journalist:innen und deren Recherchen ist. So können komplexe Missstände gemeinsam aufgedeckt werden.

Ein Beispiel dafür sind die Dokumente vom Ministerium für Inneres in Mecklenburg-Vorpommern zur Stiftung Klima- und Umweltschutz MV. Obwohl seit dieser Anfrage zwei Jahre vergangen sind, werden die Dokumente noch immer von Journalist:innen für Recherchen herangezogen.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> <https://fragdenstaat.de/blog/2022/04/20/nord-stream-2-neue-dokumente-schwesig/>

Wer FragDenStaat.de für die Anfrage nutzt, kann die Dokumente auf der Plattform veröffentlichen und dann im Beitrag einen Link setzen oder bei Nachfrage darauf verweisen.

Es lohnt sich daher, mehr als 250.000 Anfragen bei FragDenStaat zu durchforsten.<sup>20</sup> Manchmal finden sich Dokumente, die zur Recherche passen oder aber auch Anfragentexte, die als Inspiration genutzt werden können.

---

***Vera Deleja-Hotko, Aiko Kempen, Arne Semsrott und Sabrina Winter sind Teil des Recherche-Teams von FragDenStaat.***

---

<sup>20</sup> <https://fragdenstaat.de/anfragen/>

## Rechtsgrundlage im Überblick

<b>Grundlage</b>
Umweltinformationsgesetz (UIG) <u>Bundesebene:</u> <a href="https://www.gesetze-im-internet.de/uig_2005/">https://www.gesetze-im-internet.de/uig_2005/</a> <u>Landesebene:</u> weitgehend gleichlautend durch EU-Vorgaben <u>Übersicht Länder:</u> <a href="https://nrch.de/auskunftsrecht">https://nrch.de/auskunftsrecht</a>
<b>Anspruch auf Informationen bei</b>
öffentlichen Stellen und Privaten, die unter der Kontrolle der Behörden eine öffentliche Aufgabe erbringen, insbesondere der Daseinsvorsorge – soweit ein Umweltbezug vorliegt
<b>Antwortfrist</b>
ein Monat, bei komplexen Fällen oder Drittbeteiligung zwei
<b>Kosten</b>
einfache mündliche und schriftliche Auskünfte gebührenfrei; Höchstsumme 500 EUR, plus ggf. Auslagen (Kopien)
<b>Gebührenverordnung (Bund)</b>
<a href="https://www.gesetze-im-internet.de/uiggebv/BJNR373200994.html">https://www.gesetze-im-internet.de/uiggebv/BJNR373200994.html</a>
<b>Ombudsstelle (Bund)</b>
Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragter auf Landesebene nur, wo mit dem IFG zusammengelegt, d.h. Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz

## Recherchieren mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG): Die größten Wassernutzer Deutschlands

Annika Joeres und Gesa Steeger

Nach erschreckend trockenen Sommern wollten wir, die Journalistinnen und Journalisten von CORRECTIV.Klima, wissen: Was kommt auf Deutschland zu? Was sind die Gründe des Wassermangels und wer steht mit wem in Konkurrenz um die kostbare Ressource? Wir starteten Anfang 2022 den thematischen Schwerpunkt „Kampf um Wasser“. Unser Eindruck ist: Zu diesem Thema wurde bislang kaum recherchiert. Denn lange Zeit galt Deutschland als wasserreiches Land. Die Dürren, so nahm man an, betreffen nur die südeuropäischen Länder. Ein Irrtum, der auch dazu führt, dass die Wassernutzung bislang wenig transparent ist.

2018 bis 2020 erlebte Deutschland die stärkste Dürre seit mindestens 250 Jahren. Im Jahr 2022 folgte eine weitere extreme Dürre. 2023 sind noch immer viele Regionen Deutschlands auf dem Dürremonitor des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung tiefrot, und selbst die monatelangen Regenfälle 2024 haben die Lücken der vergangenen Jahre nicht auffüllen können.<sup>1</sup> Die Gewissheit, dass immer genügend Wasser verfügbar sei, ist erschüttert. Im Sommer 2023 herrschte in mindestens jedem zehnten Landkreis in Deutschland Wassernotstand und einzelne Kommunen mussten Wasser rationieren. Wir haben also zuerst die grundlegenden Fragen gestellt: Wie viel Wasser ist überhaupt nach den Dürren noch da? Und anschließend: Wer nutzt am meisten dieser lebenswichtigen Ressource?

<sup>1</sup> Vgl. Helmholtz Zentrum für Umweltforschung: Dürremonitor Deutschland; <https://www.ufz.de/index.php?de=37937>

Erst 2050 soll es, geht es nach den zuständigen Behörden, eine bundesweit umfassende Datenbank zum Grundwasser in Deutschland geben. So lange wollten wir nicht warten und versuchten diese Lücke 2023 mit dem Grundwasser-Atlas zu schließen. Erstmals lieferte CORRECTIV so mit einer interaktiven Karte einen Überblick, wo in Deutschland das Grundwasser seit 1990 sinkt, gleichbleibt oder steigt. Verantwortlich für die extremen Trends sind vor allem Industrie und Trinkwasserförderung.

Die Auswertung von rund 6.700 Messstellen lieferte erschreckende Befunde: An knapp der Hälfte aller ausgewerteten Orte ist das Grundwasser in den Dürre Jahren zwischen 2018 und 2021 auf den tiefsten Stand seit 1990 gefallen. Insgesamt ist in den vergangenen 32 Jahren der Grundwasserstand mehr gesunken als gestiegen.

### **Die größten Wasserschlucker**

Aber noch immer blieb die entscheidende Frage unbeantwortet: Wer nutzt in Deutschland das meiste Wasser und wofür? Erstaunlicherweise ist dieser Frage bislang offenbar noch keine Redaktion nachgegangen. Und die Antworten zu bekommen war recht aufwändig. CORRECTIV hat alle 16 Bundesländer schriftlich angefragt, welche bei ihnen angesiedelten Unternehmen am meisten verbrauchen. Zu Beginn nutzten wir zum Großteil einfache Presseanfragen für unser Auskunftsgesuch. Es stellte sich allerdings sehr schnell heraus, dass wir damit nicht weit kamen. Als Reaktion beriefen wir uns auf das UIG.

Damit gingen die Bundesländer sehr unterschiedlich um. Nicht alle Anfragen wurden vollständig beantwortet. In Sachsen-Anhalt mussten wir beispielsweise Klage einreichen, um die Top-Ten-Liste der größten Verbraucher zu erhalten. Der Berliner Senat weigert sich bis heute, eine vollständige Liste herauszugeben. Wiederum andere Länder, wie Brandenburg oder Hamburg, erheben gar nicht, wie viel Wasser die Unternehmen tatsächlich entnehmen. Sie konnten nur angeben, wie hoch die erlaubte Wasserentnahme ist. Am auskunftsfreudigsten war das Land Nordrhein-Westfalen: Schnell lieferte es

die Top Ten und den alle überragenden größten Wassernutzer RWE. Mit insgesamt rund 500 Millionen Kubikmetern Wasser pro Jahr gehören die Tagebaue des Essener Konzerns zu den Spitzenreitern – sie nutzen so viel wie rund elf Millionen Bürgerinnen und Bürger.

### **Die Rolle des UIG bei der Recherche**

Über große Wassernutzungen entscheiden die Behörden auf Landesebene. Nur im Fall von Mecklenburg-Vorpommern verwies das Landwirtschaftsministerium auf die Landkreise als untere Wasserbehörde. Die Landesumweltämter genehmigen Unternehmen, wie viele Millionen und Milliarden Kubikmeter Wasser sie jährlich nutzen dürfen. Nicht alle Behörden waren auskunftsfreudig.

So zog sich das Antragsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern teilweise über mehrere Monate. Was uns erstaunte: Jeder einzelne Landkreis ging anders mit unserer UIG-Anfrage um. Einheitliche Regelungen zum Umgang mit Anfragen nach dem UIG gibt es in Mecklenburg-Vorpommern offensichtlich nicht. Zumindest nicht auf Landkreisebene. Was auch daran liegen mag, dass nicht alle Behörden um den genauen rechtlichen Rahmen des UIG wissen.

Während der Landkreis Rostock nur drei Tage brauchte, um die UIG-Anfrage zu den größten industriellen Nutzern ausführlich zu beantworten und in seiner Antwort darauf hinwies, wie wichtig das UIG für die Beteiligung von „Bürgerinnen und Bürgern in Umweltangelegenheiten“ sei, verweigerte der Landkreis Vorpommern-Greifswald anfänglich die Nennung der größten Nutzer. Erst nachdem CORRECTIV auf die Entscheidung des Landkreises Rostock verwies und um eine erneute Überprüfung der Anfrage bat, gab der Landkreis Vorpommern-Greifswald nach und schickte alle erbetenen Informationen zu.

Die beiden Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Ludwigslust-Parchim lehnten die Herausgabe der angefragten Daten ab, trotz unseres Hinweises auf den LK Rostock, und schickten anonymisierte Angaben zu Wassernutzern. Beide Behörden beriefen sich

in ihren Ablehnungsbescheiden auf den Schutz von personenbezogenen Daten oder den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Aufgrund von Zeit- und Kapazitätsmangel sahen wir von einer Klage in diesen Fällen ab.

Hessen und das Saarland gaben trotz Rückfragen nur die öffentlichen Nutzer, also vor allem Wasserversorger, an. Bayern gab erst nach Zahlung einer Gebühr von rund 140 Euro Auskunft, welche Unternehmen am meisten Wasser aus der Region abzapfen.

Das rheinland-pfälzische Ministerium für Klimaschutz und Umwelt benannte zwar zügig BASF als größten Nutzer des Landes, verschwieg aber die neun anderen Konsumenten der Top Ten. CORRECTIV musste monatelang nachfragen, bis sich das von den Grünen geführte Ministerium zu einer Antwort entschloss. Aber auch in dieser Liste ist der zweitgrößte Nutzer von Grundwasser mit rund zehn Millionen Kubikmeter Wasser anonymisiert – er stimmte nach Aussagen des Ministeriums nicht zu, seinen Namen veröffentlicht zu sehen.

Der von den Grünen geführte Bremer Senat für Umwelt verweigerte die Herausgabe der angefragten Daten zu den größten Wasserverbrauchern im Stadtstaat. Erst nach einer Anfrage nach dem UIG und einer Bearbeitungsgebühr von 174 Euro bekam CORRECTIV die Informationen. Auch die Berliner Behörden verweigerten anfänglich die Auskunft und reagierten erst auf eine UIG-Anfrage – allerdings schickte die Berliner Senatsverwaltung für Umwelt eine anonymisierte Auflistung der zehn größten Nutzer in der Hauptstadt. Darunter ein Hotel, ein Getränkehersteller, der Zoo sowie nicht weiter benannte Industriefirmen.

Eine erneute Anfrage einige Monate später mit Hinweis auf das besondere Interesse der Öffentlichkeit an den Namen der größten Wasserverbraucher wehrte die Berliner Behörde erneut ab. Sie behauptete, es sei nicht ersichtlich, warum eine Veröffentlichung der Namen der industriellen Nutzer sinnvoll sei, „um sachgerecht an der öffentlichen Meinungsbildung zu Klimawandel und Wasserknappheit

mitzuwirken“. CORRECTIV fordert weiterhin die Nennung der Namen der Unternehmen.

### **Widerspruchsverfahren und Klagen lohnen sich**

Anders als die Berliner Senatsverwaltung sah das Verwaltungsgericht in Halle einen Anspruch der Öffentlichkeit auf die Nennung der Firmen sehr wohl gegeben. Zumindest in Sachsen-Anhalt. Weil sich die dortigen Behörden, unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, ebenfalls der Herausgabe der erbetenen Informationen widersetzen, hatte CORRECTIV Widerspruch gegen diese Entscheidung eingelegt und am zuständigen Verwaltungsgericht Klage eingereicht. Wichtig ist bei solchen Ablehnungsbescheiden stets: Sie müssen von den Behörden inhaltlich begründet werden und das Amt muss selbst prüfen, ob die betroffene Information überhaupt in die Kategorie der schützenswerten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fällt – oder ob die Firma das einfach nur behauptet. Selbst wenn ein Ausnahmegrund vorliegt, muss die Behörde dann im letzten Schritt noch eine Abwägung vornehmen, ob im konkreten Fall der Geheimnisschutz schwerer wiegt als das öffentliche Interesse an der Information.

Das Ergebnis der Klage: Am Ende lenkte das Landesverwaltungsamt ein. Noch vor einer finalen Urteilsverkündung gab es die von CORRECTIV angefragten Informationen heraus. Damit folgte die Behörde der Argumentation des Gerichts. In einer Pressemitteilung des Landesamts heißt es dazu: „Das Gericht sah einen berechtigten Anspruch der Öffentlichkeit auf die Namensnennung der Firmen, so dass wir auf Grundlage dieser juristischen Bewertung diese nun den Anfragenden zur Verfügung stellen können.“<sup>2</sup>

---

2 Vgl. Landesverwaltungsamt informiert zum Wasserverbrauch der Industrie in Sachsen-Anhalt, Pressemitteilung vom 14. Februar 2023; [https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/tsa\\_rssinclude/landesverwaltungsamt\\_14\\_02\\_2023\\_pressemitteilung\\_landesverwaltungsamt-informiert-zum-wasserverbrauch-der-industrie-in-sachsen-anhalt.pdf](https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/tsa_rssinclude/landesverwaltungsamt_14_02_2023_pressemitteilung_landesverwaltungsamt-informiert-zum-wasserverbrauch-der-industrie-in-sachsen-anhalt.pdf)

Was für unsere Recherche positiv war, ist auf lange Sicht gesehen eher nachteilig: Hätte es tatsächlich ein Urteil gegeben, wäre ein Präzedenzfall geschaffen worden, auf den wir und andere sich in ihren Recherchen beziehen können.

Andere Bundesländer wissen angeblich selbst nicht, wer ihre größten industriellen Wasserverbraucher sind. Auf Anfrage teilte das Thüringer Landesamt für Umwelt mit, dass es zu den größten privaten Wasserverbrauchern keine „verlässlichen Angaben“ machen könne, da es in Thüringen „keine Rechtsgrundlage gibt, die die Grundwasserbenutzer dazu verpflichtet, Entnahmedaten zu melden.“ Damit erübrigt sich auch, dass die Industrie etwas zahlen muss.

Unsere Recherche zeigt vor allem eines ganz klar und deutlich: Einen einheitlichen Umgang mit der UIG-Anfrage gibt es in Deutschland nicht. Es scheint auf einzelne Behördenmitarbeiterinnen anzukommen, wie sie mit Auskunftsanfragen zu Umweltinformationen umgehen.

Nach unserer Erfahrung begründen viele Behörden ihre Absagen fälschlicherweise mit dem Hinweis auf den Schutz von personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Was in diesen Fällen helfen kann, ist auf den Umgang anderer Behörden zu verweisen, die ähnliche Anfragen positiv beschieden haben. Um Druck aufzubauen, haben wir außerdem in manchen Fällen auf unsere Klage in Sachsen-Anhalt hingewiesen. Teilweise hat allein der Hinweis auf rechtliche Schritte deutlich gemacht, dass es uns mit unserer Auskunftsanfrage ernst ist und wir unsere Rechte und Anwendungsgebiete des UIG kennen und nutzen.

Wichtig ist das Einhalten der vierwöchigen Widerspruchsfristen, wenn die Informationen verweigert werden. Die Widersprüche dienen als Grundlage für spätere Klageverfahren. Als Widerspruch reicht eine formlose E-Mail, in der man der zuständigen Behörde erklärt, dass man die Absage nicht hinnimmt. Dabei können auch direkt rechtliche

Schritte angedroht werden. Wenn ein Widerspruch vorliegt, prüft die übergeordnete Behörde, ob die erste Entscheidung juristisch korrekt war. Gerade bei kleinen Behörden, die wenig Erfahrung mit dem UIG haben und entsprechend zurückhaltend Informationen freigeben, kann ein solcher Schritt helfen.

Vor allem bei umfassenderen Recherchen mit vielen Behördenanfragen lohnt es sich somit, am Ball zu bleiben, die eigenen Rechte gut zu kennen und dann, wenn es um zentrale Informationen geht, auch mal ein Widerspruchs- oder Klageverfahren anzustrengen.



Der von Correctiv erstellte Grundwasseratlas zeigt, wo in Deutschland der Grundwasserspiegel seit 1990 sinkt oder steigt. Interaktive Karte unter <https://correctiv.org/aktuelles/kampf-um-wasser/2022/10/25/klimawandel-grundwasser-in-deutschland-sinkt/>

**Annika Joeres und Gesa Steeger** arbeiten als Reporterinnen im Klima-Team von Correctiv. Der Bericht basiert auf Recherchen der beiden zusammen mit Katarina Huth, Max Donheiser und Simon Wörpel (alle Correctiv).

## Rechtsgrundlage im Überblick

### Grundlage

Verbraucherinformationsgesetz (VIG)  
eine gesetzl. Grundlage für Bund und Länder  
<https://www.gesetze-im-internet.de/vig/>

### Anspruch auf Informationen bei

Behörden, die mit Aufgaben der Lebensmittelüberwachung  
oder Einhaltung der Produktsicherheit befasst sind

### Antwortfrist

Regelfall ein Monat, zwei Monate bei Anhörung Dritter

### Kosten

nach Arbeitsaufwand, aber bei Anfragen zu Verstößen erste  
1.000 Euro nicht berechnet, bei anderen Themen erste  
250 Euro nicht, sodass einfache Anträge immer kostenfrei  
sein sollten (ansonsten vorherige Benachrichtigung)

## Recherchieren mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG): Das Beispiel „Topf Secret“

*Rauna Bindewald*

### Das Problem: Fehlende Transparenz in der Lebensmittelüberwachung

foodwatch macht regelmäßig von verschiedenen Informationsrechten Gebrauch, sowohl für die eigene Recherche als auch als Kampagneninstrument. Besonders mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) hat die Organisation umfangreiche Erfahrungen gesammelt.

Mehrmals hat foodwatch in der Vergangenheit die Praxistauglichkeit des Gesetzes untersucht und kam dabei 2013 zu dem Ergebnis, dass es für Verbraucher:innen umständlich, langwierig und arbeitsaufwändig ist, Informationen mithilfe des VIG zu erfragen.<sup>1</sup> Vielfach würden für Information mehrere hundert bis sogar mehrere tausend Euro verlangt. Selbst Informationen über gesundheitsgefährdende Produkte seien nicht zwangsläufig kostenfrei. Das Versprechen der Bundesregierung, ein funktionierendes und verbraucherfreundliches Informationsgesetz zu schaffen, sei nicht erfüllt worden.

Diese Erkenntnisse unterstreichen eine langjährige Forderung von foodwatch nach mehr Transparenz in der Lebensmittelüberwachung. Jedes Jahr führen deutsche Behörden Kontrollen in Hunderttausenden von Lebensmittelbetrieben durch. Die Behörden sind also genau darüber informiert, welche Unternehmen Hygieneprobleme haben. Doch die Verbraucher:innen erfahren davon in den meisten

<sup>1</sup> [https://www.foodwatch.org/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/2013-12-12\\_foodwatch-Report\\_Lebensmittelueberwachung\\_02.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/_migrated/content_uploads/2013-12-12_foodwatch-Report_Lebensmittelueberwachung_02.pdf), S. 33

Fällen nichts. Behörden sind nur in Ausnahmefällen verpflichtet, die Ergebnisse von sich aus zu veröffentlichen.<sup>2</sup>

### **Die Zwischenlösung: Topf Secret**

Also stellte sich die Situation im Jahr 2019 wie folgt dar: Es gab kaum aktive Veröffentlichungspflichten seitens der Behörden, und das VIG wurde wohl aufgrund der genannten Herausforderungen und seiner geringen Bekanntheit nicht viel genutzt.

Deshalb haben foodwatch und FragDenStaat im Januar 2019 die Plattform „Topf Secret“<sup>3</sup> ins Leben gerufen. Auf dieser Plattform können die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen mit nur wenigen Klicks abgefragt werden. Es genügt, das gewünschte Lokal auf der Karte auszuwählen, Namen, E-Mail- und Postadresse einzutragen und den bereits vorformulierten Antrag abzuschicken, der automatisch an die zuständige Behörde geht. foodwatch und FragDenStaat ist es damit gelungen, das Gesetz für die breite Öffentlichkeit zugänglich und einfacher anwendbar zu machen. Anschließend können die Antragsteller:innen die erhaltenen Informationen auf „Topf Secret“ hochladen und sie auch anderen Verbraucher:innen zur Verfügung stellen.

Der zugrunde liegende Gedanke ist: Je mehr Menschen sich beteiligen und Anträge stellen, desto mehr Informationen werden öffentlich. Der Erfolg der Kampagne zeigt, dass Bürger:innen ein Interesse an diesen Informationen haben. Langfristig ist das Ziel, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, die Transparenz zur Regel macht. Die Behörden sollen verpflichtet werden, von sich aus alle

---

2 *Gemäß § 40 Abs. 1a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) müssen die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden zum Beispiel bei schweren Hygienemängeln „unverzüglich“ die „Öffentlichkeit“ informieren und dabei den Namen des Betriebs nennen.*

3 <https://fragdenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/app/>

Kontrollergebnisse zu veröffentlichen, ohne dass die Bürger:innen dazu Anträge stellen müssen.

### **Reaktionen und Widerstände**

#### a. Die Verbraucher:innen

Die Resonanz auf den Launch der Plattform war überwältigend. Bereits wenige Wochen nach der Einführung hatten mehr als 12.000 Bürgerinnen und Bürger mehr als 19.000 Anträge nach dem VIG gestellt; nach einem Jahr waren es mehr als 44.000 Anträge. Offensichtlich möchten die Menschen wissen, wie es um die Hygiene im Lieblingslokal oder beim Bäcker nebenan bestellt ist.

#### b. Die Behörden

Die rund 400 kommunalen Lebensmittelüberwachungsbehörden in Deutschland sind für die Bearbeitung der Informationsanträge zuständig. Im Bundesländer-Vergleich zeigten sich deutliche Unterschiede im Umgang mit den Anfragen der Bürger:innen. Obwohl das VIG ein Bundesgesetz ist, wurde das Informationsrecht der Verbraucher:innen uneinheitlich gehandhabt. Während die Hygieneberichte in Hamburg, Sachsen und Nordrhein-Westfalen fast immer herausgegeben wurden, lehnten die zuständigen Behörden in Schleswig-Holstein alle Anfragen über „Topf Secret“ ab oder erteilten nur Auskunft über die Daten der letzten beiden Betriebsprüfungen – auf Anweisung der damaligen Verbraucherschutzministerin.<sup>4</sup>

Antragsteller:innen sahen sich teilweise unterschiedlichen formalen Hürden gegenüber, die vom Gesetz nicht gedeckt waren. Zu den häufigsten behördlichen Rückmeldungen gehörten:

- Einige Behörden verlangten in ihren Rückmeldungen an Antragsteller:innen die Vorlage eines Identitätsnachweises. Teilweise wurde um die Übersendung einer Personalausweis-Kopie gebeten.

---

4 <https://www.foodwatch.org/de/topf-secret-verstoesse-bei-fast-jedem-zweiten-betrieb>

- Einige Behörden forderten, dass die Antragsteller:innen ihren Antrag schriftlich per Post einreichen
- Einige Behörden verlangten, dass Antragsteller:innen ihren Antrag näher mit einem bestimmten „Interesse“ begründen.
- Einige Behörden stellten in ihren Rückmeldungen an Antragsteller:innen, zum Teil unter Verweis auf potenzielle Klagen durch Unternehmen, mögliche Verwaltungsgebühren in Aussicht, ohne einen Kostenvoranschlag vorzulegen. Gleichzeitig baten sie um Rückmeldung, ob unter diesen Umständen am Informationsersuchen festgehalten werden soll.
- Einige Behörden gewährten nur die Möglichkeit der Akteneinsicht vor Ort, obwohl in den Anträgen ausdrücklich um Antwort in elektronischer Form (E-Mail) gebeten wurde.

### c. Die Gastro-Lobby

Der Lobbyverband der Hotels und Gaststätten DEHOGA war entschieden gegen „Topf Secret“ und bezeichnete die Seite als „Hygienepranger“<sup>5</sup>. Der DEHOGA wandte sich sogar in einem Schreiben an die damalige Ernährungsministerin Julia Klöckner und bat sie, „Topf Secret“ „kurzfristig“ zu „prüfen“ und die Veröffentlichung auf der Plattform zu „unterbinden“,<sup>6</sup> was das Ministerium ablehnte. In einer internen Stellungnahme zum Schriftwechsel bewertete es die Online-Plattform als „rechtlich zulässig“ – es sei sogar zu „begrüßen“, dass „Verbraucher und Verbraucherinnen von ihrem Auskunftsanspruch infolge der Aktion verstärkt Gebrauch machen“. foodwatch und FragDenStaat erhielten den Schriftwechsel und die interne Stellungnahme des Ernährungsministeriums durch einen Informationsantrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG).<sup>7</sup>

5 Beispiel: <https://www.dehoga-nrw.de/newsroom/aktuelles/details/topf-secret-foodwatch-fuehrt-hygienepranger-als-mitmach-portal-ein>

6 [https://www.foodwatch.org/fileadmin/-/DE/Themen/Topf\\_Secret/2019-05-10\\_Topf\\_Secret\\_BMEL\\_1-Anlage1.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/-/DE/Themen/Topf_Secret/2019-05-10_Topf_Secret_BMEL_1-Anlage1.pdf)

lungnahme des Ernährungsministeriums durch einen Informationsantrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG).<sup>7</sup>

Darüber hinaus empfahl der DEHOGA seinen Mitgliedern, im Fall eines VIG-Verfahrens „qualifizierten rechtlichen Beistand zu suchen“<sup>8</sup> und stellte ein „Argumentationspapier“ für VIG-Klageverfahren zur Verfügung.<sup>9</sup>

### Topf Secret vor Gericht

Was folgte war eine regelrechte Klagewelle.<sup>10</sup> Deutschlandweit gingen hunderte Gastronomen gegen die Herausgabe von Hygiene-Berichten vor, darunter auch die Landespräsidenten des DEHOGA in Bayern, Bremen, Hessen und Niedersachsen.<sup>11</sup>

Die Behörden hören die betroffenen Unternehmen regelmäßig an, bevor sie über die Weitergabe von Informationen entscheiden, selbst wenn es um Rechtsverstöße geht, bei denen das nicht zwingend vorgeschrieben ist.<sup>12</sup> Im Rahmen dieser Anhörung haben die betroffenen Unternehmen die Möglichkeit, Stellung zu nehmen und zu argumentieren, warum die Behörde dem Informationsantrag nicht stattgeben sollte.

7 <https://www.foodwatch.org/de/interne-dokumente-zeigen-gastro-lobbyverband-dehoga-wollte-topf-secret-von-bundesernaehrungsministerium-verbieten-lassen>

8 [https://www.dehoga-sachsen.de/fileadmin/user\\_upload/dehoga/download/topf-secret/Rundschreiben\\_Nr.\\_022019\\_-\\_Topf\\_Secret\\_Anfragen\\_Argumente\\_im\\_Klageverfahren.pdf](https://www.dehoga-sachsen.de/fileadmin/user_upload/dehoga/download/topf-secret/Rundschreiben_Nr._022019_-_Topf_Secret_Anfragen_Argumente_im_Klageverfahren.pdf)

9 [https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/Smiley/topf-secret/DEHOGA\\_Argumente\\_im\\_VIG-Klageverfahren\\_vor\\_dem\\_VG\\_in\\_Sachen\\_Topf\\_Secret.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/Smiley/topf-secret/DEHOGA_Argumente_im_VIG-Klageverfahren_vor_dem_VG_in_Sachen_Topf_Secret.pdf)

10 <https://fragdenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/klagen/>

11 <https://www.foodwatch.org/de/klagen-wegen-topf-secret-spitzen-hoteliers-wollen-hygienemaengel-verheimlichen>

12 § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VIG

Der Betrieb kann den Namen von Antragsteller:innen erfragen. Dies ist auch im Rahmen von „Topf Secret“ vorgekommen. In Ausnahmefällen haben die jeweiligen Betriebsinhaber:innen Antragsteller:innen kontaktiert und beispielsweise einen Besuch im Betrieb und ein persönliches Gespräch vorgeschlagen.

Entscheidet eine Behörde, die Informationen herauszugeben, so kann der betroffene Betrieb, gerichtlich dagegen vorgehen. Widerspruch und Anfechtungsklage halten die Informationsherausgabe jedoch in Fällen von Informationen über „nicht zulässige Abweichungen“ von gesetzlichen Vorgaben nicht auf.<sup>13</sup> Hierzu ist zusätzlich ein Eilantrag bei Gericht erforderlich. Dann hält die Behörde die Information zurück, bis das Gericht über den Eilantrag und die Informationsherausgabe entschieden hat.

Viele Unternehmen haben von dieser Möglichkeit im Rahmen von „Topf Secret“ Gebrauch gemacht. Wandte sich ein Betrieb auf diese Weise gegen die Herausgabe der beantragten Informationen, bekamen auch die Antragsteller:innen Post vom Gericht, weil sie dem Verfahren beigeladen wurden. Dies geschah, weil die Entscheidung auch Auswirkungen auf die Antragsteller:innen hatte. Jedoch ging damit keine Verpflichtung einher, sich im Verfahren einzubringen. Auch Kosten entstanden den Antragsteller:innen dadurch nicht, es sei denn, sie hätten beispielsweise selbst einen Antrag gestellt.

Auf der einen Seite gingen also betroffene Betriebe gegen Behörden vor, welche die beantragten Informationen herausgeben wollten. Auf der anderen Seite klagten Antragsteller:innen, darunter auch foodwatch und FragDenStaat, gegen Behörden, die sich weigerten, die Informationen zu übersenden. Die Gemengelage war komplex und verschiedene Verwaltungsgerichte mit der Plattform

---

13 § 5 Abs. 4 S. 1 VIG

„Topf Secret“ beschäftigt. Auch diese kamen zunächst zu unterschiedlichen Ergebnissen.<sup>14</sup>

### Die Entscheidungen der Gerichte

Für Klarheit sorgte im Sommer 2019 dann das Bundesverwaltungsgericht, das in einem anderen Fall zum VIG-Anspruch entschieden hatte.<sup>15</sup> Dieses Grundsatzurteil stärkte den Informationsanspruch der Verbraucher:innen und stellte klar, dass dem auch eine spätere Veröffentlichung der Informationen nicht entgegensteht.

Nach diesem Urteil folgten Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten zum Thema „Topf Secret“, die – überwiegend – im Sinne der Verbraucherinformationen entschieden. Den zahlreichen Argumenten, die gegen die Herausgabe der Informationen vorgetragen worden waren, folgten die Gerichte nicht. So hatten der DE-HOGA und die klagenden Gastronomen immer wieder vorgebracht, dass die Anträge über „Topf Secret“ missbräuchlich wären, unter anderem weil die Antragsteller:innen die Informationen hinterher auf „Topf Secret“ veröffentlichen wollten. Hierzu äußerten sich die Gerichte eindeutig und stellten fest, dass es im Gegenteil, der ausdrücklichen Zwecksetzung des § 1 VIG entspreche, den Markt transparenter zu gestalten, „sodass in einer Internetpublikation eine Stärkung des Verbraucherschutzes gesehen werden kann.“<sup>16</sup> Eine derartige kampagnenartige Weiterverwendung der Information entspreche nach ständiger Rechtsprechung der Zielsetzung des

---

14 <https://fragdenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/klagen/>

15 -BVerwG, Urteil vom 29.08.2019, BVerwG 7 C 29.17 - <https://www.bverwg.de/290819U7C29.17.0>

16 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.12.2019 – 10 S 1891/19, [https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf\\_Secret/VGHBeschluss13.12.2019\\_Begrueundung\\_geschwaerzt\\_small.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf_Secret/VGHBeschluss13.12.2019_Begrueundung_geschwaerzt_small.pdf)

Verbraucherinformationsgesetzes und erfülle nicht den Tatbestand des Rechtsmissbrauchs.<sup>17</sup>

Ein weiteres oft angeführtes Argument war die angebliche Verletzung der Grundrechte der Betriebe auf Berufsfreiheit durch die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse. In Gerichtsurteilen wurde hierzu beispielsweise festgestellt: „Das Grundrecht der Berufsfreiheit vermittelt kein Recht des Unternehmens, nur so von anderen dargestellt zu werden, wie es gesehen werden möchte oder wie es sich und seine Produkte selber sieht.“ Das Unternehmen hätte die negative Darstellung in der Öffentlichkeit durch rechtstreues Verhalten verhindern können.<sup>18</sup>

Inzwischen hat sich eine gefestigte Rechtsprechung herausgebildet, die für Klarheit sorgt: Die Bürger:innen haben einen Anspruch auf die beantragten Informationen.

#### **Dürfen die erhaltenen Informationen auch veröffentlicht werden?**

Immer wieder war gegen „Topf Secret“ vorgetragen worden, dass die Veröffentlichung der erhaltenen Informationen auf der Plattform die Rechte der betroffenen Betriebe verletze. Diese Frage hatten zwei Zivilgerichte zu entscheiden. Zwar hatten die Verwaltungsgerichte sich dazu zuvor geäußert, indem sie klargestellt hatten, dass auch eine anschließende Veröffentlichung dem Informationsanspruch nicht entgegensteht.

Dennoch mahnte ein Betrieb eine Verbraucherin ab, die die Kontrollergebnisse veröffentlicht hatte. foodwatch und FragDenStaat stell-

ten ihr eine anwaltliche Vertretung zur Seite und übernahmen alle Kosten. Nachdem das Unternehmen nicht von seiner Forderung abwich, erhob die Verbraucherin eine sogenannte Feststellungsklage, um eine gerichtliche Klärung des Falls herbeizuführen.<sup>19</sup>

In einem anderen Fall hatte ein Restaurantbetreiber aus Bonn gegen „Topf Secret“ geklagt.<sup>20</sup> Der DEHOGA unterstützte nach eigenen Angaben diese „Musterklage“ gegen das Portal.

In beiden Fällen urteilten die Richter:innen jedoch, dass eine Veröffentlichung zulässig sei. Das „Informationsinteresse der Öffentlichkeit“ sowie das „Recht auf Meinungs- und Medienfreiheit“ überwiegen die „unternehmensbezogenen Interessen“ des Gewerbetreibenden<sup>21</sup>, heißt es in dem einen Urteil. Durch die Veröffentlichung erfolge „mehr Transparenz in der Lebensmittelüberwachung, was letztlich dem Interesse der Allgemeinheit dient“<sup>22</sup>, so das andere Gericht.

Beide Urteile ergingen im Jahr 2021 und stellten praktisch das letzte Puzzleteil rund um die Rechtmäßigkeit von „Topf Secret“ dar. Mit dieser Plattform wurde etwas Neues geschaffen, was zunächst für viel Unsicherheit bei den zuständigen Behörden sorgte. Mittlerweile ist die Rechtslage jedoch geklärt. Beim Blick in das Portal „Topf Secret“ wird nun deutlich, dass die begehrten Informationen regelmäßig herausgegeben werden. Dies stellt einen besonderen Erfolg dar, da Informationsanfragen nach dem VIG dadurch wesentlich erleichtert wurden.

17 Siehe zum Beispiel: VG Berlin, Urteil vom 17.11.2021 – VG 14 K 153/20, [https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf\\_Secret/Urteil\\_VG14K153-20\\_Geschwaerzt.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf_Secret/Urteil_VG14K153-20_Geschwaerzt.pdf)

18 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.12.2019 – VGH 10 S 1891/19; [https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf\\_Secret/VGHBeschluss13.12.2019\\_Begruendung\\_geschwaerzt\\_small.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf_Secret/VGHBeschluss13.12.2019_Begruendung_geschwaerzt_small.pdf)

19 Landgericht Schweinfurt, Urteil vom 22.07.2021 – 12 O 790/20, [https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf\\_Secret/2021-08-16\\_LG\\_Schweinfurth\\_Topf\\_Secret\\_geschw.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf_Secret/2021-08-16_LG_Schweinfurth_Topf_Secret_geschw.pdf)

20 Landgericht Köln, Urteil vom 25.08.2021 – 28 O 249/20, [https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf\\_Secret/LG\\_Koeln\\_Topf-Secret\\_2021-09\\_small\\_web.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf_Secret/LG_Koeln_Topf-Secret_2021-09_small_web.pdf)

21 LG Schweinfurt, ebd.

22 LG Köln, ebd.

### Beispiele aus der Praxis: Wie stellt man einen Informationsantrag über Topf Secret?

Der Prozess beginnt für alle gleich. Zuerst wird der Betrieb ausgewählt, für den die Informationen angefordert werden sollen, und dann wird der vorformulierte Antrag an die zuständige Lebensmittelüberwachungsbehörde gestellt, welcher u.a. Bausteine enthält:

„Antrag nach dem Verbraucherinformationsgesetz

Guten Tag,  
ich beantrage die Herausgabe folgender Informationen:

1. Wann haben die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsüberprüfungen im folgenden Betrieb stattgefunden: Hier wird der Betrieb eingefügt
2. Kam es hierbei zu Beanstandungen? Falls ja, beantrage ich hiermit die Herausgabe des entsprechenden Kontrollberichts an mich.“

Es folgen Ausführungen zur Anspruchsgrundlage. Dies ist zum einen § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG. Nach dieser Vorschrift hat jeder Zugang

zu allen Daten über von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen

- a) des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und des Produktsicherheitsgesetzes,
- b) der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen,
- c) unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze

sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben a bis c genannten Abweichungen getroffen worden sind.

Der Informationsanspruch stützt sich auch auf § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG. Danach besteht Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über

Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern, einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen

Schließlich folgen weitere Hinweise:

Meines Erachtens handelt es sich nach § 7 Abs. 1 VIG auch um eine gebührenfreie Auskunft. Sollte die Auskunftserteilung Ihres Erachtens gebührenpflichtig sein, bitte ich Sie, mir dies vorab mitzuteilen und dabei die Höhe der Kosten anzugeben. Mit Verweis auf § 5 Abs. 2 VIG bitte ich Sie, mir die erbetenen Informationen unverzüglich, spätestens nach Ablauf eines Monats zugänglich zu machen. Ich bitte um eine Antwort in elektronischer Form (E-Mail). Sollten Sie nicht zuständig sein, leiten Sie meine Anfrage bitte an die zuständige Behörde weiter. Ich weise Sie darauf hin, dass eine Weitergabe meiner personenbezogenen Daten an Dritte im Sinne von § 5 Abs. 2 S. 4 VIG nur dann zulässig ist, wenn betroffene Dritte ausdrücklich nach einer Offenlegung fragen. In diesem Fall erkläre ich mich mit der Datenweitergabe einverstanden und bitte um Weiterbearbeitung des Antrags. Ich bitte um Empfangsbestätigung und danke Ihnen für Ihre Mühe!

### Welche Informationen kann man erhalten?

Nach Antragstellung sahen sich Verbraucher:innen, wie ausgeführt, verschiedenen Problemen gegenüber. Inzwischen erhalten sie regelmäßig die beantragten Informationen. Oft erhält man die Daten der letzten beiden Betriebsüberprüfungen mit der Mitteilung, dass bei den Kontrollen keine Beanstandungen festgestellt wurden. Denn die meisten Betriebe arbeiten sauber. In einigen Fällen werden jedoch auch Informationen über Beanstandungen mitgeteilt, die von leichten Verstößen bis hin zu ernsthafteren Problemen reichen können.

→ **Beispiel: schnelle Antwort und Auskunftserteilung<sup>23</sup>:**

- 12. März 2024: Der Antragsteller/Die Antragstellerin versendet über „Topf Secret“ eine Anfrage
- 13. März 2024: Das zuständige Landratsamt teilt bereits einen Tag später mit, dass bei dem betroffenen Betrieb ein Betreiberwechsel stattgefunden hat und fragt, ob eine Auskunft für den aktuellen Betreiber gewünscht wird. Am selben Tag antwortet der Antragsteller, dass er die Auskunft für den neuen Betreiber wünscht. Wiederum am selben Tag bekommt er die Daten der letzten beiden Kontrollen mitgeteilt sowie die Auskunft: Die Überprüfung hat ergeben, dass keine Beanstandungen festgestellt wurden. Das Verfahren ist abgeschlossen.

→ **Beispiel: erfolgreiche Anfrage mit Übersendung von Kontrollberichten**

- 30. Dezember 2023: Der Antragsteller/Die Antragstellerin versendet über „Topf Secret“ eine Anfrage
- 17. Januar 2024: Eingangsbestätigung und der Hinweis: In der Sache ist eine Beteiligung Dritter erfolgt, daher verzögert sich die Bearbeitung noch etwas. Ich bitte um Ihr Verständnis.
- 16. Februar 2024: stattgebender Bescheid und der Hinweis: Die Übermittlung der erfragten Information erfolgt gemäß § 5 Abs. 4 Sätze 2 und 3 VIG nach Ablauf von 14 Tagen
- 7. März 2024: Übersendung der Berichte

<sup>23</sup> <https://fragdenstaat.de/anfrage/kontrollbericht-zu-bierstueberl-markt-rettenbach/#nachricht-885182>

• **Auszug aus dem Kontrollbericht vom 03.01.2023:**

- Verstoß: Im Bereich der Spülküche und in der Hauptküche unterhalb des Fenstervorsprungs hatte sich am Wandbereich ein dunkelfarbiger Schimmelrasen gebildet. Es wurde angeordnet sofort den Schimmel zu beseitigen. Im Anschluss daran muss der Wandbereich mit geeigneter abwaschbarer Farbe gestrichen werden. Farbe gestrichen. Art. 4 VO (EG) Nr. 852/2004  
Frist: unverzüglich
- Verstoß: Die Fensterbank war durch ältere Reste und Anhaftungen verunreinigt. Die Fensterbank muss gereinigt werden. Art. 4 VO (EG) Nr. 852/2004  
Frist: unverzüglich

• **Auszug aus dem Kontrollbericht vom 04.01.2023:**

- Anmerkung: Die hygienischen Mängel vom Vortag, dem 03.01.2023 waren vollständig behoben. Die baulichen Mängel müssen noch behoben werden. Hierfür wurde einvernehmlich eine Frist bis zum 01.02.2023 gewährt.

→ **Beispiel: Klageverfahren gegen die Behörde nötig**

- 5. November 2019: Der Antragsteller versendet über „Topf Secret“ eine Anfrage
- 7. Februar 2020: Der Informationsantrag wird per Bescheid abgelehnt. Das zuständige Bezirksamt Pankow von Berlin argumentierte unter anderem, dass durch die Aktion „Topf Secret“ die „ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt“ würde.

- Das Widerspruchsverfahren hat keinen Erfolg
- 20. Mai 2020: Der Antragsteller reicht Klage<sup>24</sup> ein
- 17. November 2021: Das Verwaltungsgericht Berlin bestätigt den Informationsanspruch und erlässt ein sogenanntes Bescheidungsurteil<sup>25</sup>
- 20. Dezember 2021: Das Bezirksamt beantragt die Zulassung der Berufung.
- 22. November 2022: Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg weist den Antrag zurück
- Somit hat es bis zur Klarstellung, dass der Anspruch auf Herausgabe der Informationen besteht, drei Jahre gedauert.

Auch wenn Klageverfahren lange dauern können – erst durch sie ist erreicht worden, dass einige Grundsatzfragen zur Anwendung des VIG geklärt worden sind. Im Ergebnis geht es daher nun bei den meisten Anträgen deutlich schneller und reibungsloser, wie die Erfahrung mit Topf Secret zeigt.

---

***Rauna Bindewald*** arbeitet als Juristin und Campaignerin im Team von *foodwatch* in Berlin.

---

<sup>24</sup> [https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/Smiley/topf-secret/klage\\_pankow\\_scan\\_final\\_mit\\_unterschrift\\_geschwaerzt.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/Smiley/topf-secret/klage_pankow_scan_final_mit_unterschrift_geschwaerzt.pdf)

<sup>25</sup> VG Berlin: [https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf\\_Secret/Urteil\\_VG14K153-20\\_Geschwaerzt.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Topf_Secret/Urteil_VG14K153-20_Geschwaerzt.pdf)

## Rechtsgrundlage im Überblick

<b>Grundlage</b>
EU-Verordnung 1049/2001 <a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32001R1049">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32001R1049</a>
<b>Anspruch auf Informationen bei</b>
Europäischem Parlament, Rat und Kommission
<b>Antwortfrist</b>
drei Wochen, Verlängerung bei komplexen Fällen um weitere drei Wochen möglich
<b>Kosten</b>
keine Gebühren, nur Sachauslagen (z.B. Kopien)
<b>Gebührenverordnung (Bund)</b>
<a href="https://www.gesetze-im-internet.de/uiggebv/BJNR373200994.html">https://www.gesetze-im-internet.de/uiggebv/BJNR373200994.html</a>
<b>Ombudsstelle</b>
Beschwerde bei der oder dem Bürgerbeauftragten <a href="https://www.ombudsman.europa.eu/de/home">https://www.ombudsman.europa.eu/de/home</a>
<b>Übersicht zu Datenbanken der EU, inklusive Register von Kommissionsdokumenten</b>
<a href="https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/access-information_de">https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/access-information_de</a>

## Recherchieren auf EU-Ebene: Vom Dieselskandal bis zum Corona-Aufbaufonds

Warum die Regeln zum Dokumentenzugang auf EU-Ebene besser sind als in Deutschland – und welche Transparenzblockaden es dennoch gibt

*Hans-Martin Tillack*

Es muss irgendwann Anfang des Jahres 2000 gewesen sein. Ich war damals für den „Stern“ seit einem halben Jahr EU-Korrespondent in Brüssel. Ab und zu kooperierte ich mit dem britischen Kollegen Stephen Grey, der damals für die „Sunday Times“ arbeitete. Er war es, der mir eine Frage stellte, die ich zunächst nicht richtig verstand. Ob es mir auch so oft passiere, fragte mich Stephen, dass mir die EU-Kommission den Zugang zu Dokumenten verweigere. Ob wir vielleicht eine gemeinsame Webseite aufbauen sollten, auf der wir diese Transparenzblockaden dokumentieren könnten?

Ich war im August 1999 nach Brüssel übersiedelt, nach sieben Jahren als Korrespondent am damaligen deutschen Regierungssitz Bonn. Dass man als Journalist oder überhaupt als Bürger den Zugang zu internen Dokumenten der Bundesregierung oder auch von EU-Behörden verlangen könnte – auf solch eine Idee war ich noch nie gekommen. Deutsche Journalisten taten so etwas nicht. Jedenfalls wusste ich davon nichts. Ein deutsches Informationsfreiheitsgesetz hatte die rot-grüne Koalition zwar in ihrer Koalitionsvereinbarung versprochen. Mit der Umsetzung dauerte es dann aber sieben Jahre.

*No transparency please, we are Germans!* Aber wie sah die Sache in Brüssel aus? Für die EU-Institutionen enthielt bereits der Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat, eine „Erklärung zum Recht auf

Zugang zu Informationen“. Auf dieser Basis gaben sich die EU-Kommission und der Rat der Mitgliedsstaaten einen Verhaltenskodex, der eine größtmögliche Offenheit beim Zugang zu Dokumenten zusagte – ein Versprechen, das aus Sicht meines Kollegen Stephen Grey dann an seine Grenzen stieß.

Als ich nach Brüssel kam, war allerdings bereits Besserung in Sicht. Am 1. Mai 1999 war der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten. Er verlangte von den EU-Institutionen, bis zum 1. Mai 2001 eine konkrete rechtliche Basis zu schaffen, um das Recht von in der EU lebenden Menschen auf Zugang zu Dokumenten der Organe zu gewährleisten.

Es traf sich gut, dass im ersten Halbjahr 2001 Schweden den Vorsitz im Ministerrat der EU hatte. Das skandinavische Land hat bereits im Jahr 1766 mit der „Tryckfrihetsförordningen“ – dem Gesetz über die Pressefreiheit – das Öffentlichkeitsprinzip für Akten von Reichsrat und Reichstag verordnet. 234 Jahre später, in dem Arbeitsprogramm für ihre Ratspräsidentschaft, erklärte die Regierung in Stockholm es nun zur Priorität, eine gesetzliche Grundlage für mehr Behörden-transparenz auf EU-Ebene zu schaffen.

Das Ergebnis war die Verordnung 1049/2001. Sie ist seitdem unverändert quasi das Informationsfreiheitsgesetz der EU. In den Jahren darauf haben auch die Grundrechtecharta der EU und der Vertrag über die Arbeitsweise der EU in der Fassung von 2009 – der Lissabon-Vertrag – die Bedeutung der Transparenz noch einmal besonders betont und auf alle EU-Einrichtungen erstreckt. Einige EU-Institutionen wie die EZB nutzen bis heute eigene analoge Regeln zu der Verordnung 1049/2001. Abgesehen von Kleinigkeiten im Verfahren ist das aber ohne Belang, weil der Grundsatz der Transparenz im EU-Vertrag und als Grundrecht in der Charta fest verankert ist.

Bereits die Verordnung, die im Jahr 2001 unter schwedischer Regie entstand, ist in vielerlei Hinsicht bürgerfreundlicher als das deutsche

IFG. Anders als bei ihrem deutschen Gegenstück werden bei der EU keine Gebühren fällig. Statt der unverbindlichen Sollfrist von einem Monat im deutschen IFG, gilt auf europäischer Ebene für die Bearbeitung eine verbindliche Frist von 15 Arbeitstagen, die ausnahmsweise einmalig um 15 Arbeitstage verlängert werden darf.

### **Beispiele aus der Praxis**

Soweit erstmal die Theorie. Aber auch in der Praxis ist es mir immer wieder gelungen, relevante Dokumente zu erhalten. Noch als Korrespondent in Brüssel deckte ich ab 2002 dubiose Vergabepraktiken und das Mobbing einer Whistleblowerin im EU-Statistikamt Eurostat in Luxemburg auf. Ich tat das vor allem auf der Basis geleakter Dokumente. Aber ich besorgte mir darüber hinaus auch über die Transparenzverordnung Unterlagen über Aufträge für eine dubiose Firma.

Unterlagen von Eurostat sowie der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen der EU-Kommission beantragte ich auch 2011, nach Ausbruch der Eurokrise. Ich wollte wissen, ob den Behörden vor dem Beitritt Griechenlands wirklich nicht aufgefallen war, was dann nach der Aufnahme des Landes amtlich wurde: Dass die nationalen Statistiken über das Haushaltsdefizit im Land falsch waren, auf deren Grundlage das Land im Jahr 2001 in die Eurozone aufgenommen wurde. Tatsächlich bekam ich Dokumente, abgefasst in umständlichem Behördenfranzösisch, die klar belegten: Bei dem Statistikamt in Luxemburg hatten hohe Beamte im Jahr 1999 die Kommissionszentrale in Brüssel vor möglicherweise manipulierten griechischen Defizitzahlen gewarnt.

Aber die Verordnung 1049/2001 ist nicht nur für diejenigen nützlich, die über die EU recherchieren. Die Politik in den nationalen Hauptstädten der Mitgliedstaaten und in Brüssel ist vielfältig verflochten. Deutsche Firmen lobbyieren darum intensiv die EU-Kommission – auch Dokumente dazu habe ich bereits mit Erfolg beantragt, etwa über den Email-Austausch zwischen der Lobbyagentur

Eutop und Mitarbeitern des damaligen EU-Kommissars Günther Oettinger (CDU).

Geholfen hat mir der Zugang zu EU-Dokumenten auch bei Recherchen im Diesel-Skandal ab Ende 2015. Es war ja eine EU-Verordnung, in der das Verbot der Abschaltvorrichtungen niedergelegt war, das VW offensichtlich gebrochen hatte. Zur Erinnerung: Die Autos des Wolfsburger Konzerns erfüllten die Vorschriften beim Schadstoffausstoß auf dem Teststand, aber schalteten die Abgasreinigung ihrer Dieselmotoren im Normalbetrieb auf der Straße häufig ab. Die EU-Verordnung mit den Vorschriften zur Abgasreinigung verlangte von den Mitgliedsstaaten auch, spezielle Strafen für die Nutzung von Abschaltvorrichtungen zu verhängen. Anders gesagt: Denjenigen Autoherstellern, die entgegen der Verordnung Schummelsoftware in ihre Wagen einbauten, sollten Bußgelder drohen.

Experten hatten mir gesagt, dass sie keine solchen Strafen im deutschen Recht entdecken könnten. Aber die EU-Verordnung hatte die Mitgliedsstaaten verpflichtet, ihr bis Februar 2009 nach Brüssel zu melden, welche Strafen sie verhängt hatten. Also fragte ich die EU-Kommission nach solchen Meldungen aus Deutschland. Parallel dazu beantragte der niederländische Kollege Peter Teffer für das Portal EUObserver solche Notifizierungen aus anderen Hauptstädten – und wir tauschten uns aus.

Die Anträge auf Dokumente hatten Erfolg. Wie sich herausstellte, hatten nur Dänemark, Finnland und Irland fristgerecht ihre Notifikationen eingereicht. Im Februar 2013 fragte die EU-Kommission noch einmal bei allen damals 28 Mitgliedsstaaten nach. Nun antworteten immerhin 18. Eine Antwort aus Berlin aber fand sich weiter nicht in den Archiven der Brüsseler Behörden. Als die EU-Beamten nach Ausbruch des Diesel-Skandals im Oktober 2015 erneut nachfragten, ließ der damalige Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt (CSU) Brüssel in ausweichenden Worten wissen, es gebe in Deutschland allgemeine „verwaltungsrechtliche Reaktionsmöglichkeiten“, auch

„speziell für Abschaltvorrichtungen“. Die Bundesregierung – das zeigten meine Recherchen – hatte über sechs Jahre lang auf Anfragen der EU-Kommission nicht reagiert.

Zuletzt nutzte ich gemeinsam mit Kollegen und Kolleginnen aus ganz Europa den Dokumentenzugang für Recherchen über den mehr als 700 Milliarden schweren Aufbaufonds, den die EU aufgelegt hatte, um die Wirtschaft der Union nach der Corona-Pandemie in Gang zu bringen. Mit dem Projekt #RecoveryFiles wollten wir herausfinden, was bei den Verhandlungen hinter verschlossenen Türen passiert war, die die Kommission und Mitgliedstaaten über die Verwendung der Milliarden führten. Es ging auch um die Frage, wie die EU-Exekutive die nationalen Regierungen zu Reformen drängte, die aus Brüsseler Sicht wünschenswert waren. Nach einigem Hin und Her bekam ich hunderte Seiten an Unterlagen – auch darüber, wie die Bundesregierung 2021 in den Vorverhandlungen Forderungen der EU-Kommission nach mehr Reformen abwehrte, etwa beim deutschen Rentensystem. Begründung: Man sei ja im Bundestagswahljahr 2021.

Auch andere Kollegen haben dank der Brüsseler Transparenzverordnung spannende Recherchen veröffentlicht. FragdenStaat hat es geschafft, die umstrittene Grenzsicherungsagentur Frontex zur Herausgabe von Dokumenten zu zwingen. Der österreichische Kollege Alexander Fanta hat – damals noch für die deutsche Plattform netzpolitik.org – den aktuell sicher brisantesten Brüsseler Geheimhaltungsskandal ans Licht gebracht. Es geht um die Beschaffung von Corona-Impfstoff, über die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen (CDU) mit dem Chef des US-Pharmakonzerns Pfizer verhandelte. Weil der Deal im Jahr 2021 laut eines Berichts der „New York Times“ auch über den Austausch von Textnachrichten zustande kam, beantragte Fanta auf Basis der Verordnung 1049/2001 den Zugang zu diesen SMS. Doch die Kommission behauptete erst, sie habe keine solchen Nachrichten identifizieren können – und zog sich dann auf die Position zurück, dass Textnachrichten wegen ihres an-

geblich flüchtigen Charakters generell nicht unter die Transparenzregel fielen. Die „New York Times“ hat darum jetzt die EU-Kommission verklagt.

### Die Grenzen der EU-Transparenz

Der Fall zeigt: So sehr die Brüsseler Regeln bürgerfreundlicher sind als das bundesdeutsche Pendant, so wenig sind es automatisch die EU-Institutionen. Und so transparent die EU-Regeln klingen mögen, so sehr ignorieren sie die Dienststellen in Brüssel und an den anderen Standorten der EU-Bürokratie immer wieder.

Zum Beispiel die Regel über die einmalige Fristverlängerung von 15 Arbeitstagen, die die Dienststellen bei der Bearbeitung eines Antrags auf Zugang in Anspruch nehmen dürfen. Ich habe seit Inkrafttreten der Verordnung viele Dutzend Anträge gestellt, meist an die EU-Kommission – und so gut wie immer brauchte die Kommission länger als 15 Arbeitstage. Ich kann mich überdies nicht erinnern, dass ich im Fall einer Fristverlängerung jemals eine „ausführliche Begründung“ erhalten hätte, obwohl diese laut der Verordnung verlangt wird. Stattdessen heißt es oft einfach lapidar, dass „verschiedene Dienststellen“ konsultiert werden müssten. Gerne ergänzt die Kommission das mit dieser Zusicherung: „Wir tun unser Bestes, um Ihnen so schnell wie möglich eine Antwort zu geben.“

Ähnliches erlebt man bei der Bearbeitung sogenannter Zweit-anträge, die man stellen kann, wenn der ursprüngliche Antrag nach 30 Arbeitstagen nicht oder nicht ausreichend beschieden wurde. Bei einem solchen Antrag (auf Englisch: „confirmatory application“) haben die EU-Institutionen ähnlich wie beim ursprünglichen Antrag 15 Arbeitstage Zeit für die Bearbeitung, wieder mit der Möglichkeit, die Frist um weitere 15 Arbeitstage zu verlängern. Doch häufig ist etwa die Kommission auch hier nach 30 Arbeitstagen nicht in der Lage, qualifiziert zu antworten und erbittet weitere Fristverlängerungen – gegen den Wortlaut der Verordnung.

Was tun, wenn man sich von einer EU-Behörde unfair behandelt fühlt? Man kann vor dem Europäischen Gerichtshof klagen. Das ist teuer und langwierig, aber manchmal die einzige Wahl. Oder man beschwert sich bei dem Europäischen Bürgerbeauftragten oder Ombudsmann. Gegenwärtig ist es eine Ombudsfrau, die ehemalige Journalistin Emily O'Reilly aus Irland. Sie – wie ihre Vorgänger Nikiforos Diamandouros aus Griechenland und Jakob Söderman aus Finnland – kann Fälle von Informationsblockaden untersuchen, sie kann selbst Einsicht in verweigerte Unterlagen nehmen und sie kann am Ende die betroffenen EU-Einrichtung rügen. O'Reilly tut das immer wieder – auch im Fall der geheimnisvollen Textnachrichten von Ursula von der Leyen.

Im Fall der SMS der Kommissionspräsidentin hat das nicht geholfen, in anderen Fällen lenkt die Kommission immer wieder zumindest teilweise ein, nachdem sich die Bürgerbeauftragte eingemischt hat.



Kann die Auskunft befördern: Stellungnahme der EU-Ombudsstelle

### Ein paar Tipps

Selbstverständlich können Anträge in jeder der 24 Amtssprachen der EU eingereicht werden, also auch auf Deutsch. Es kann trotzdem sinnvoll sein, den Antrag auf Englisch einzureichen – in der wichtigs-

ten Arbeitssprache der Behörde, weit vor Französisch und Deutsch. Dann muss die Kommission ihn nicht erst übersetzen.

Statt sich direkt an die Kommission oder andere EU-Einrichtungen zu wenden, können Antragstellerinnen oder Antragsteller auch den Kanal über die Webseite asktheeu.org nutzen. Das ist das europäische Gegenstück zu FragenStaat in Deutschland.

Es gibt eine weitere wichtige Besonderheit im Verhältnis zum deutschen IFG. Die Verordnung 1049/2001 hatte die EU-Organen bereits im Jahr 2001 verpflichtet, bis Juni 2002 ein öffentlich zugängliches Register der vorhandenen Dokumente zu erstellen. Lediglich für „sensible Dokumente“ – etwa als geheim oder anderweitig eingestufte Unterlagen – erwähnt die Verordnung ausdrücklich, dass sie „nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt oder freigegeben“ werden dürfen.

Doch ein umfassendes Register hat die EU-Kommission nie auch nur annähernd eingerichtet. Auf ihrer Webseite gibt es zwar ein Dokumentenregister, aber darin fehlen viele, vielleicht sogar die meisten internen Dokumente. Denn hier führt die Kommission offensichtlich vor allem solche Dokumente auf, die ohnehin bereits öffentlich gemacht wurden. Das Fehlen des eigentlich vorgeschriebenen Registers kann man argumentativ nutzen, falls die betroffenen EU-Einrichtung als Reaktion auf einen Antrag darauf verweist, die Zahl der betroffenen Unterlagen sei zu groß. Dann gilt: Einfach eine Liste der relevanten Dokumente erbitten – dazu rät auch die Ombudsfrau.

Natürlich ist zugleich nachvollziehbar, dass es Dokumente geben kann, die nicht offengelegt werden dürfen. Ähnlich wie das deutsche IFG gewährt die Verordnung 1049/2001 Bürgern das grundsätzliche Recht auf Zugang zu Dokumenten. Aber ähnlich wie das deutsche IFG kennt die EU-Transparenzverordnung eine Reihe sogenannter absoluter Ausnahmen, die immer gelten – unabhängig von einem etwaig überwiegenden öffentlichen Interesse. Zu ihnen zählen laut den

EU-Regeln die öffentliche Sicherheit, die Verteidigung und militärische Belange, die internationalen Beziehungen, die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats und der Schutz der Privatsphäre. Drohen diese beeinträchtigt zu werden, können EU-Einrichtungen den Zugang verweigern.

Aber wie das Webportal „Access-Info“ betont: Offenlegung muss die Regel sein, Verweigerung der Sonderfall. Das heißt, dass das Prinzip der Ausnahmen eng definiert werden muss. Und natürlich habe auch ich immer wieder Dokumente bekommen, die etwa die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der EU oder ihrer Mitgliedstaaten betrafen.

Die Kommission beruft sich häufig auf die geltenden Ausnahmebestimmungen, um den Zugang zu Dokumenten zu verweigern. In einem offiziellen Bericht kritisierte jedenfalls das EU-Parlament zuletzt im Juli 2023 „die häufige Anwendung der Ausnahmen“ nach Artikel 4 der Verordnung 1049/2001, um den uneingeschränkten Zugang zu Dokumenten zu verweigern

Schaut man auf die Zahlen, die die Kommission in ihrem jüngsten Jahresbericht über die Umsetzung der Transparenzverordnung im September 2023 nannte, ergibt sich ein gemischtes Bild. Demnach gingen bei ihr im Jahr 2022 insgesamt 7.410 Anträge auf Zugang ein; 7.503 wurden beschieden (die Zahlen sind nicht identisch, weil im Berichtsjahr einige ältere Anträge beschieden wurden und andere eingingen, deren Bearbeitung sich in das Folgejahr zog).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2022, Brüssel, 13. September 2023; [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:73bf4db7-5212-11ee-9220-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_18format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:73bf4db7-5212-11ee-9220-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_18format=PDF)

Vollständigen Zugang gewährte die Kommission laut ihrer eigenen Statistik in etwas weniger als der Hälfte der Fälle – in 42,7 Prozent der Bescheide. Teilweise gewährte die Kommission Zugang zu Dokumenten in 34,7 Prozent der Fälle. Vollständig zurück hielt sie demnach Dokumente in 12 Prozent der Fälle – also immerhin bei jedem achten Antrag. Bei 10,6 Prozent der Anträge gab es keine Dokumente, die man hätte herausgeben können. Und immerhin: Als Reaktion auf Zweitansprüche gewährte die Kommission in jedem zweiten Fall einen erweiterten Zugang. Sich zu beschweren, lohnt sich also.

Zum Vergleich: Die Bundesregierung hat ohne nachgeordnete Behörden etwa 30.000 Mitarbeiter, etwas weniger als die EU-Kommission. Für sie nannte das Bundesinnenministerium – wieder ohne nachgeordnete Behörden – für das Jahr 2022 insgesamt 4.896 eingegangene Anträge und 4.831 Bescheide oder „Erledigungen“.<sup>2</sup> Unter allen Erstanträgen gewährte sie lediglich in 1.247 Fällen (25,8 Prozent) vollständigen Zugang, teilweisen in 527 Fällen (10,9 Prozent) – und eine Ablehnung gab es in 798 Fällen oder 16,5 Prozent.

Gemessen an der Bundesregierung sieht das Bild bei der EU-Kommission also besser aus. Positiv gewendet sagen die Zahlen also dies: Die Chancen, an Dokumente zu kommen, sind bei der EU-Kommission größer als bei der Bundesregierung.

---

**Hans-Martin Tillack** ist Chefreporter Investigation bei “Welt” und “Welt am Sonntag”. Für Hinweise danke ich Alexander Fanta (Follow the Money).

---

<sup>2</sup> Vgl. Statistik der IFG-Anträge im Jahr 2022 auf der Seite des BMI: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2022.html>

## Rechtsgrundlage im Überblick

### Grundlage

Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG): <https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/ueber-uns/rechtsgrundlagen/> oder <https://www.gesetze-im-internet.de/stug/>

### Anspruch auf Informationen bei

Stasi-Unterlagen-Archiv, Teil des Bundearchivs, aber eigene Einheit, daher auch spezifisch dort anfragen, per Formular <https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/akteneinsicht/forschung-und-medien/#c617>

### Antwortfrist

von wenigen Tagen bis mehreren Monaten, abhängig vom angefragten Thema, der Komplexität der Recherche im Archiv und der Arbeitslast durch parallele Anträge

### Kosten

Gebühren und Sachauslagen (z.B. Kopien), 76,69 Euro für Einsicht, bei Herausgabe nach Einsicht plus 38,35 Euro<sup>1</sup>. Kosten für Kopien gesondert. Alle Angaben veröffentlicht hier, mit Stand Oktober 2021: <https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/ueber-uns/rechtsgrundlagen/#c33746>

### Ombudsstelle

Eine Ombudsstelle ist nicht vorhanden, Beschwerden sind über die Referatsleitungen für Medienanträge möglich <https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/akteneinsicht/forschung-und-medien/#c617>

<sup>1</sup> Die Gebühren stammen noch aus der Zeit der D-Mark und wurden nach Umrechnung nicht weiter angepasst, also ursprünglich 150 D-Mark und 75 D-Mark.

## Recherchieren in Stasi-Unterlagen: Anleitung und Praxistipps

Dagmar Hovestädt

Im Januar 2021 veröffentlichte der russische Oppositionspolitiker Alexej Navalny einen Tag nach seiner Rückkehr nach Russland eine gut zweistündige Dokumentation über eine Villa am Schwarzen Meer. Es geht in dem Film nicht um den Lebensstil reicher Russen, sondern um die Finanzierung des luxuriösen Anwesens, das dem russischen Staatschef Wladimir Putin gehören soll. Der Titel: „Ein Palast für Putin. Die Geschichte der größten Bestechung“. Die Dokumentation legt u.a. ein weit verzweigtes Netzwerk an Finanzierungen und Personen offen, die seit den KGB-Tagen des russischen Präsidenten in seinem Umfeld wirken und Geldströme in enormen Höhen bewegen – und so unter anderem das teuerste Anwesen der Welt finanzierten. Der Film vermutet Kosten von über einer Milliarde Euro, die aus der russischen Staatskasse dafür entwendet worden sein sollen.

In den ersten zehn Minuten des auf YouTube zu findenden Filmes besucht Nawalny das Stasi-Unterlagen-Archiv, genauer gesagt die Dresdner Außenstelle. Dort nimmt er vor der Kamera Einsicht in Unterlagen, die für seine Recherche ein erstes wesentliches Puzzlestück freigeben. Die Unterlagen belegen Verbindungen von Wladimir Putin, der von 1985 bis 1990 ein junger KGB-Offizier und Mitarbeiter des KGB-Verbindungsbüros in Dresden war, zu zwei Oligarchen. Einige wenige Unterlagen des Dresdner KGB-Büros gibt es auch im Stasi-Unterlagen-Archiv. Sie zeigen, dass die beiden Oligarchen ebenfalls ihre berufliche Laufbahn beim KGB begonnen hatten und Putin aus jener Zeit kennen. Einer der beiden leugnet dies bis heute. Doch die Unterlagen dokumentieren es anders. Für das Team um Navalny war dies ein großer Coup.

Nicht immer sind die in den Stasi-Unterlagen dokumentierten Personen Teil eines globalen Enthüllungsfilmes, aber in den weit über 30 Jahren, seit der Zugang zu ihnen möglich wurde, haben diese Unterlagen immer wieder Strukturen und Mechanismen der Repression belegt und Verstrickungen von Personen mit der Geheimpolizei<sup>1</sup> der DDR zweifelsfrei dokumentiert. So sind die großen Debatten um IM (also Inoffizielle Mitarbeiter, im Sprachgebrauch der Stasi die Informanten) der 90er Jahre entstanden, aber auch viele Dokumentarfilme, Bücher und Artikel über den Alltag der Überwachung, den Mauerbau, den Mauerfall und immer wieder auch personelle Verstrickungen in Politik, Wirtschaft oder Sport und Kultur, die den Diskurs über den Umgang mit dieser Arbeit für eine Geheimpolizei in die Gesellschaft tragen.

Diese vormals geheimen Dokumente in großem Stil offenzulegen, wurde durch die Friedliche Revolution von 1989 möglich. Es war ein gewagter Schritt, Staatsgeheimnisse quasi über Nacht komplett für einen gesellschaftlichen Diskurs preiszugeben. 15 Jahre vor dem Informationsfreiheitsgesetz wurde damit das Prinzip der Transparenz staatlichen Handelns, sogar des geheimen staatlichen Handelns, per Gesetz verankert. Zugestanden, dass es sich hierbei um die Geheimnisse eines aufgelösten Staates handelte, hat den Prozess der Öffnung sicherlich befördert. Auch das umfangreiche Datenschutz-Element für Menschen, deren Daten gegen ihren Willen und ohne ihr Einverständnis sowie oft unter Verletzung von

<sup>1</sup> *Wie vieles in der Beschreibung von Geschichte erhalten die gewählten Worte schnell eine politische Bedeutung bzw. erwecken sie wie in diesem Falle historische Echos zur anderen deutschen Diktatur des 20. Jahrhunderts. Das Wort Geheimpolizei wird verwendet, weil die Stasi sowohl ein Inlands- wie Auslandsgeheimdienst war aber gleichzeitig auch polizeiliche Befugnisse hatte. Sie war wesentlich an der Untersuchung, Festnahme und Anklageerhebung im Untersuchungszeitraum für eine Strafverfolgung beteiligt und hatte insgesamt 17 eigene Untersuchungsanstalten in der DDR für politische „Delikte“, die im Strafgesetzbuch der DDR festgelegt waren.*

Menschenrechten in den Stasi-Unterlagen dokumentiert sind, war unverzichtbar für die Öffnung.

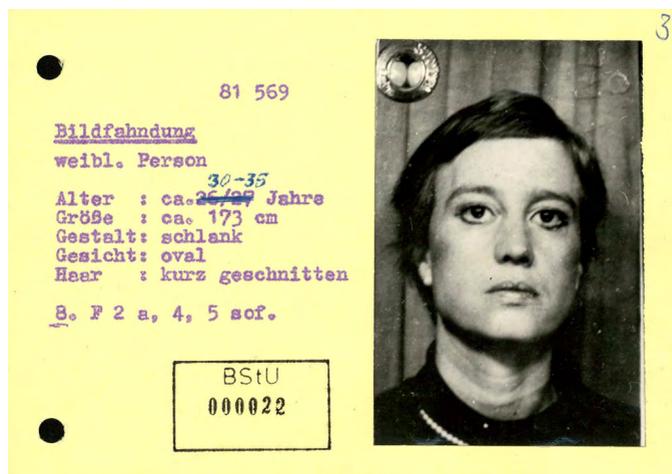
### **Grundprinzipien des Stasi-Unterlagen-Gesetzes**

Als Spezialgesetz, einzig geschrieben um den Zugang zu den Stasi-Unterlagen zu regeln, ist das Stasi-Unterlagen-Gesetz, kurz StUG, historisch einmalig und hat sogar Nachahmer in anderen Staaten gefunden. Es vereint zwei gegensätzliche Rechts-Konstrukte: die Transparenz staatlichen Handelns und den Schutz der Privatsphäre derjenigen, die Gegenstand dieses staatlichen, oft repressiven Handelns waren. Es hat das Ziel, jedem Einzelnen Aufklärung über das eigene Schicksal zu ermöglichen (Artikel 1 des StUG), aber auch, die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit vergangenem Unrecht konkret und umfassend auf rechtsstaatlicher Basis zu ermöglichen. Damit unterscheidet es sich von der allgemeinen Rechtsgrundlage für den Zugang zu Archivgut des Bundes (→ s. Kapitel Bundesarchivgesetz/Saure).

Auch mit dem Übergang des Stasi-Unterlagen-Archivs in das Bundesarchiv im Juni 2021 ist das StUG weiterhin die gültige Rechtsgrundlage für den Zugang. Das beruht insbesondere auf dem hohen Anteil an personenbezogenen Daten, die quasi mit Öffnung der Akten sofort zugänglich waren, während dies bei allgemeinen Archivgesetzen mit jahrzehntelangen sogenannten Schutzfristen erst verzögert passieren kann. Auch drei Jahrzehnte nach dem Ende der DDR ist dies noch relevant für viele Menschen, die ihr eigenes Schicksal in der DDR über das Lesen der Stasi-Akten erkunden wollen. Daher ist politisch entschieden, dass dieses Sondergesetz auch weiterhin aktiv bleibt – bis der Bedarf von Menschen, die sich mit ihrem Leben in der DDR auseinandersetzen wollen, nicht mehr vorhanden ist, weil sie nicht mehr leben.

Das Ziel der öffentlichen Diskussion über die Mechanismen des Geheimpolizei-Apparates ist die Gesetzeslogik, mit der der Zugang von Medien und Forschung erlaubt wurde. Denn Medienvertretende und

Forschende stellen über ihre Publikationen Öffentlichkeit über das her, was in der Vergangenheit war. Dies ist daher auch die Bedingung für den Aktenzugang, dass Journalist:innen über ihre Recherche in Stasi-Unterlagen publizieren wollen. Das StUG schreibt weiterhin vor, dass der Zugang schriftlich zu beantragen ist und dieser Antrag von der Person handschriftlich unterschrieben wird. Der Nachweis journalistischer Tätigkeit durch einen Journalistenausweis ist hilfreich, kann aber auch schon durch das Absenden von einer offiziellen Publikationsadresse erreicht werden. Entscheidender ist es, die Absicht einer Veröffentlichung im Antrag zu Papier zu bringen.



Die zur Fahndung ausgeschriebenen Terroristen der RAF hofften, in der DDR ein sicheres Hinterland zu finden. Dies wollte Ulrike Meinhof, als Mitglied der RAF bereits steckbrieflich gesucht, im August 1970 ausloten. Mit einem falschen Pass reiste sie in die DDR ein und verlangte im Gebäude des Zentralrats der Freien Deutschen Jugend (FDJ) mit „verantwortlichen Genossen“ ein Kontaktgespräch zu führen. Doch sie wurde erst hingehalten und am folgenden Tag nicht mehr über die Grenze gelassen.

Zeitgleich stellte die Staatssicherheit sie in Bildfahndung. Die Mitarbeiter der Passkontroll-einheiten an den Grenzübergangsstellen, mit Kräften des Ministeriums für Staatssicherheit besetzt, sollten an Hand der Personenbeschreibung und des Bildes auf dem vorliegenden Dokument sicherstellen, dass Meinhof – egal unter welcher Identität – nicht mehr in die DDR würde einreisen können.

Quelle: [www.stasi-mediathek.de](http://www.stasi-mediathek.de)

Das Stasi-Unterlagen-Archiv hat dafür ein Formular entwickelt, das über ein PDF auf der Webseite ausgefüllt und abgeschickt werden kann.<sup>2</sup>

### Antragstellung und Recherche-Input

Sobald der Antrag eingegangen ist, erhält er eine sogenannte Tagbuch-Nummer, unter der fortan alle Bewegungen zum Antrag innerhalb der Behörde dokumentiert werden. Im Austausch mit den Sachbearbeitenden, die für den jeweiligen Antrag dann zuständig sind, ist diese Nummer die Kenngröße. Sie wird per Brief mitgeteilt, der auch den Namen der Bearbeitenden und deren Kontaktdaten enthält.

Auf dem Antrag wird – neben den Daten des Antragstellenden und seiner Publikation – vor allem das gewünschte Recherche-Thema benannt. Dies ist eine entscheidende Vorlage für die interne Recherche, die dann erfolgt. Je konkreter Namen, Daten und / oder Ereignisse benannt werden können, desto hilfreicher ist dies für den Recherche-Ansatz in den über 111 Kilometer Unterlagen. Das mag auf den ersten Blick etwas absurd klingen, weil Antragstellende ja genau dies oft in den Akten herausfinden wollen. Woher also soll ich wissen, wer in den Akten steht, wenn ich noch keine Akten gesehen habe? Aber an dieser Zwickmühle führt kein Weg vorbei. Die Recherche in Stasi-Unterlagen kann durch eigene Vorrecherchen unterstützt werden, die helfen, ein Thema bestmöglich für die Recherche zu präzisieren. Vorrecherche ist allerdings keine unabdingbare Voraussetzung. Auch ein Rechercheansatz allgemeiner Natur ist möglich. Das Wirken beispielsweise der Stasi auf „Das Meininger Theater“ in Südthüringen zu erkunden oder die Beobachtung einer Kirchengemeinde in Leipzig durch die Stasi zu recherchieren oder das Wirken der Stasi auf Journalist:innen in Magdeburg oder die Arbeit der sowjetischen KGB-Residentur in Dresden im Austausch

<sup>2</sup> <https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/akteneinsicht/forschung-und-medien/#c617>

mit der Bezirksverwaltung der Stasi sind zulässige Formulierungen für Themen.

Wichtig ist, dass das Thema einen Ansatz in der DDR-Zeit hat. Für Journalist:innen sieht das Gesetz nicht vor, dass sie eine heutige Person des öffentlichen Lebens in den Akten überprüfen. Der Ansatz einer Recherche muss immer in der Vergangenheit liegen. Wenn dabei Personen berührt sind, die auch heute noch eine Rolle im gesellschaftlichen Leben spielen, dann ist dies eine Frage der Veröffentlichung, nicht des Rechercheansatzes. Oder anders gesagt: Wer als Journalist:in einen Antrag stellt, um herauszufinden, ob ein heutiger Politiker eine mögliche Stasi-Verstrickung hat, wird abgelehnt, denn der Ansatz der Recherche liegt nicht in der Vergangenheit. Wer also heute, in einer Recherche zu beispielsweise Wirtschaftsstrukturen, auf Personen stößt, die eine mögliche Verstrickung zur Stasi nahelegen, dann ist es wichtig, deren Biographie zu DDR-Zeiten zu kennen und daher das Thema an diesem Kontext aufzuhängen. Eventuell sind diese Personen dann Beispielfiguren für das Thema von damals. Transparenz über die geheime Vergangenheit herzustellen, ist ein Ziel des StUG.

Die sogenannte Überprüfung ist dennoch ein Zweck, der im Stasi-Unterlagen-Gesetz zugelassen ist. Sie ist jedoch nur öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen vorbehalten, also Parlamenten, Rehabilitierungsbehörden oder bestimmten Organisationen wie dem Nationalen Olympischen Komitee. Dieser Prozess erlaubt es den definierten Institutionen (Paragraph 21, Abs. 6 im StUG) die bei ihnen beschäftigten Personen, die zum Ende der DDR volljährig waren, einer Überprüfung zu unterziehen. Dabei schicken die Institutionen eine Liste an Namen und Geburtsdaten an das Stasi-Unterlagen-Archiv. Dort wird zu diesen Namen im Archiv recherchiert. Sollten Dokumente zu einer Tätigkeit für das MfS gefunden werden, wird diese Information mit Kontext an die Institution gegeben und dort wird dann entschieden, wie mit diesem Ergebnis umgegangen wird. Sollte sich bspw. ein Landtag oder ein kommunales Parlament

zu einer Veröffentlichung der Ergebnisse entscheiden, wird dies dadurch bekannt und ermöglicht weitere Recherchen durch Journalist:innen.

**Tipp:** Im Sommer 1990 gelangte eine elektronische Datei mit den Geburtsdaten, Namen und Jahresgehältern der hauptamtlichen Mitarbeitenden der Stasi in den öffentlichen Raum. Sie war Teil der elektronischen Datenverarbeitung im MfS und listete eine Gesamtübersicht der „Besoldung“ auf, mit Daten aus dem Dezember 1989. Diese Liste kursiert seit vielen Jahren im Internet als Gehaltsliste des MfS oder Stasi-Liste der Hauptamtlichen und ermöglicht einen schnellen ersten Check, ob eine Person hauptamtlich für das MfS gearbeitet haben könnte. Um dies zu verifizieren, muss dann ein Antrag zu der Person oder den Personen im Stasi-Unterlagen-Archiv gestellt werden, denn es ist unmöglich diese frei kursierende Liste auf Vollständigkeit oder Authentizität zu überprüfen, auch wenn sie vielfach korrekte Namen enthält. Unterlagen zu Hauptamtlichen sind personenbezogen zugänglich. Die Kaderakte, also die Personalakte der hauptamtlich Mitarbeitenden, gibt dann einen Einblick in die jeweilige Karriere, Stationen, Fähigkeiten und Aufgaben. Auch hier werden die Daten der Familienangehörigen, sofern sie nicht auch beim MfS arbeiteten, geschwärzt.

### Recherchestruckturen im Stasi-Unterlagen-Archiv

Wegen des hohen Datenschutzes wird die Recherche nach dem Antragsthema ausschließlich von den Mitarbeitenden des Archivs vorgenommen. Extern zugängliche Beschreibungen des Archivgutes, sogenannte Findmittel, sind im Stasi-Unterlagen-Archiv in kleinerem, aber wachsenden Umfang vorhanden. Eine Online-Mediathek zeigt kuratierte Ausschnitte von Vorgängen sowie nach Bildungsgesichtspunkten ausgewählte Fotos, Videos und Audio-Mitschnitte, die aber ein erstes Gefühl für die Materie geben.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> [www.stasi-mediathek.de](http://www.stasi-mediathek.de)

Findmittel, also die Beschreibung von zusammenhängenden Unterlagen zum Beispiel einer Diensteinheit, um Unterlagen zu finden, enthalten im Stasi-Unterlagen-Archiv in der Regel keine personenbezogenen Daten von Betroffenen, nur von staatlich Handelnden. Eine Recherche durch das Durchstöbern von Findmitteln vorzubereiten und so bestimmte Bestände auf dem Formular anzufordern, kann hilfreich sein.<sup>4</sup> Im Kern aber ist man für das Finden von passenden Unterlagen für die eigene Recherche auf die Arbeit der Archivar:innen und Expert:innen, die die Anträge bearbeiten, angewiesen. Diese als Partner zu begreifen und sie bestmöglich zu unterstützen, ist für eine erfolgreiche Recherche hilfreich.

Das Stasi-Unterlagen-Archiv besteht aus einer gesamten Überlieferung aller Dokumente, die das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) im Moment seines Endes hinterlassen hat, in der vom MfS geschaffenen Ordnung. Zusätzlich war dieses Ministerium ein Geheim-Apparat, der seine Arbeitsweise verschriftlicht und abgelegt hat mit dem unerschütterlichen Glauben, dass niemals irgendjemand von Außerhalb diese Unterlagen würde lesen können. Es hat zudem das Prinzip der „inneren Konspiration“ umgesetzt, also Informationen auch innerhalb des Apparates eher zu verstecken und in Teilstücke zu zerlegen, damit sich das gesamte Bild eines Vorgangs nur wenigen in der oberen Hierarchie erschließt.

Der interne Recherche-Weg zu Unterlagen basiert daher auf der vom MfS geschaffenen Logik der Ablage. Die Stasi hat ihre eigenen Informationen beispielsweise mit einem enormen Karteiapparat verschlüsselt. Bei der Recherche heute werden diese Karteikarten zum Finden von Unterlagen genutzt. Sie basieren vielfach auf Namen, Geburtsdaten, Orten, Adressen oder auch Ereignissen, die im Sinne des MfS von Bedeutung waren. Diese Anhaltspunkte, wenn

<sup>4</sup> <https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/archiv/findmittel/#c4721>

möglich, im Antrag mitzuliefern, hilft daher dem Rechercheverfahren. Über die Karteien lassen sich dann Vorgänge finden, die wiederum verschiedenen Diensteinheiten zuzuordnen sind und auch in verschiedenen Aktenkategorien existieren. Sie werden vor der Übergabe an die recherchierenden Journalist:innen einem internen Prüfverfahren unterzogen.

### **Akteneinsicht und Datenschutz**

Vor einer Akteneinsicht werden die Unterlagen nach den Bestimmungen des StUG für die Einsicht vorbereitet, um den Datenschutz und die Zweckbindung an das formulierte Thema zu gewährleisten. Immer offen bleiben dabei die Namen der staatlicherseits Verantwortlichen: Der hauptamtlichen Stasi-Offiziere, der inoffiziellen Mitarbeiter<sup>5</sup> sowie der sonstig staatlich Verantwortlichen, im Sinne eines Transparenzgesetzes. Immer anonymisiert werden Daten von Betroffenen, es sei denn sie geben ihr Einverständnis, im Sinne eines Datenschutzgesetzes. Das Stasi-Unterlagen-Gesetz definiert die verschiedenen Personengruppen sehr spezifisch, weil die Zuordnung zu einer Personengruppe für jede Information gesondert festzustellen ist. „Für die Feststellung ist maßgebend, mit welcher Zielrichtung die Informationen in die Unterlagen aufgenommen worden sind.“ (StUG Art.6, Abs. 8).

Demnach sind **Hauptamtliche Mitarbeiter** Personen, die in einem offiziellen Arbeits- oder Dienstverhältnis des Staatssicherheitsdienstes gestanden haben und Offiziere des Staatssicherheitsdienstes im besonderen Einsatz (kurz OibE). **Inoffizielle Mitarbeiter** sind Personen, die sich zur Lieferung von Informationen an den Staatssicherheits-

<sup>5</sup> Dies sind die historisch genutzten Begriffe des MfS und werden daher weiterverwendet. Das Ministerium für Staatssicherheit hatte zudem einen Frauenanteil von 10 bis 15 Prozent, die in der Regel in weniger verantwortungsvollen Positionen arbeiteten, sodass die männliche Bezeichnung in der Regel den damaligen Realitäten entspricht.

dienst bereiterklärt haben. Entsprechend gilt dies auch für inoffizielle Mitarbeiter des Arbeitsgebietes 1 der Kriminalpolizei der Volkspolizei sowie für Personen, die gegenüber Mitarbeitern des Staatssicherheitsdienstes hinsichtlich deren Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst rechtlich oder faktisch weisungsbefugt waren.

**Betroffene** im Sinne dieses Gesetzes sind Personen, zu denen der Staatssicherheitsdienst aufgrund zielgerichteter Informationserhebung oder Ausspähung einschließlich heimlicher Informationserhebung Informationen gesammelt hat (alle Definitionen im Paragraphen 6ff des StUG).

Das StUG vermeidet mit diesen Definitionen die juristisch und moralisch aufgeladenen Begriffe Täter und Opfer, die in der veröffentlichten Darstellung oft eine Rolle spielen. In der Entscheidung über den Zugang zu Informationen sind die Mitarbeitenden im Stasi-Unterlagen-Archiv mit einer archivischen Bewertung und Einordnung des Dokumentierten beauftragt, nicht mit einer sonstigen Bewertung von Handlungen oder tatsächlichen Personen. Es geht immer um die Herausgabefähigkeit von Informationen im Sinne des StUG.

Zwei weitere Kategorien sollen nicht unerwähnt bleiben: **Begünstigte** sind Personen, die vom Staatssicherheitsdienst wesentlich gefördert worden sind, insbesondere dadurch, dass ihnen berufliche oder sonstige wirtschaftliche Vorteile verschafft wurden oder die von der Stasi oder auf seine Veranlassung bei der Strafverfolgung geschont worden sind oder die mit Wissen, Duldung oder Unterstützung des Staatssicherheitsdienstes Straftaten gefördert, vorbereitet oder begangen haben. Informationen, die in diesem Kontext für Personen vorliegen, sind ebenfalls zugänglich.

**Dritte** sind sonstige Personen, über die der Staatssicherheitsdienst Informationen gesammelt hat und deren Daten wiederum gegen unerlaubten Zugang zu schützen sind.

Oft sind die inoffiziellen Mitarbeiter (IM) in den Unterlagen nur mit ihren Decknamen benannt, ein Element der inneren Konspiration. Diese offiziell entschlüsseln zu lassen, ist den Betroffenen vorbehalten. Eine IM-Akte besteht aber in der Regel aus drei Teilen. Teil 1 ist die Personalakte mit Informationen zum IM und seiner „Karriere“. Teil 2 ist die Berichtsakte. Hier finden sich die Dokumente zu den vom IM an seinen Führungsoffiziere gelieferten Informationen. Teil 3 dokumentiert Ausgaben, die für das Führen des IM aufgewendet wurden, wie kleine Honorare oder eine Prämie oder auch größere Geschenke oder Vergünstigungen. Je nach Thema können Informationen in allen drei Teilen vorhanden sein. Es ist also im Austausch mit den Sachbearbeitenden auch gut, nach verschiedenen Aspekten der „Aktenlage“ zu fragen.

Wenn die Ansprüche des Datenschutzes erfüllt sind, werden Antragstellende zur Akteneinsicht eingeladen. Dies kann per Download-Link zu digitalisierten Akten geschehen oder aber auch per Einsicht im Lesesaal in die originalen, analogen Akten. Das Lesen der Akten kann schon gleich die für die Recherche gewünschten Ergebnisse liefern. Manchmal sind es enorm viele Unterlagen, sodass sich das Lesen über Tage oder auch Wochen hinziehen kann. Dies wird in der Regel mit den Sachbearbeitenden geklärt. Es kann auch sein, dass die Akten nur Teilantworten oder Spuren liefern. Diese Spuren können Hinweise auf weitere Akten oder erweiterte Fragestellungen sein. Auch hier ist ein guter Austausch mit den Sachbearbeitenden hilfreich, um zu sehen, ob sich eine Fortsetzung der Recherche zum Thema mit weiteren Details lohnt.

Für die Interpretation der Akten ist es hilfreich, die Aufbauorganisation des MfS, die Zuständigkeiten der verschiedenen Dienstseinheiten und die unterschiedlichen Aktenkategorien zu kennen. Dies hilft bei der Kontextualisierung und Interpretation der dokumentierten Sachverhalte. Es ist im Übrigen für jede Art von Archiv-Recherche hilfreich, sich in die Logik der Bürokratie, deren Dokumente man einsehen möchte, einzudenken.

### Veröffentlichung und bekannte Rechtsstreite

Auf Wunsch werden Unterlagen auch als Kopien an Journalist:innen übergeben. Bei einer digitalen Ausgabe ist dies offenkundig inbegriffen. Aber wer eine größere Recherche im Lesesaal vornimmt, kann einzelne Seiten oder Abschnitte von Akten auch nach dem Lesen zusätzlich als Kopie bestellen und verwenden. Nicht zu vergessen ist, dass die Stasi-Unterlagen auch Fotos, Audio-Dateien sowie Filme und Videos umfassen. Diese Form der Informationsspeicherung braucht in jedem Falle eine gesonderte Kopie-Bestellung, damit die Formate für eine Publikation auch in bestmöglicher Qualität übermittelt werden. Wichtig für die Verwendung der Unterlagen ist, dass sie immer nur für den im Antrag benannten Zweck verwendet werden dürfen. Das bezieht sich auf das Thema und das Publikationsorgan. Wenn ich als freie:r Journalist:in für mehrere Zeitungen oder Radiostationen arbeite, ist es wichtig, im Vorhinein mit den Sachbearbeitenden zu klären, ob eine mehrfache Veröffentlichung geht. Sind beide Publikationen Teil eines Verlagshauses, sollte man dieses als Publikationsplattform angeben.

Jeder Antrag ist für ein Thema und eine Publikationsplattform gedacht. Zeitlich ist die Verwendung der Kopien unbegrenzt. Dokumentationen können also so lange wie ein Medium besteht immer wiederholt werden, ohne dass hier Rechtefragen berührt werden. Auch weitere Publikationen im Umfeld einer Hauptveröffentlichung sind gedeckt, sofern sie immer auf die im Antrag benannte Publikation und das Thema hinweisen. Diese Regeln sind in den Anfangsjahren etabliert worden, weil man nicht wusste, wie sich der Umgang mit den Unterlagen gestalten würde. Ein schwunghafter Handel mit den Unterlagen sollte unterbleiben. Die Zweckbindung ist bis heute ein wichtiges Element der Antragstellung und Herausgabe.

Wie nun die nach StUG herausgegebenen Unterlagen publizistisch verwertet werden, ist eine Angelegenheit in der Verantwortung von Journalist:innen und Publizierenden. Denn die archivische Einordnung eines Dokumentes als „herausgabefähig“ trifft noch keine

Aussage über eine heutige Person. Seit die Stasi-Unterlagen herausgegeben wurden, gibt es daher eine kontinuierliche juristische Begleitspur zu den Geschichten, die auf Basis der Stasi-Unterlagen publiziert wurden.

Seit den frühen 1990er Jahren zieht zum Beispiel der Politiker Gregor Gysi gegen die Behauptung, er sei IM der Stasi gewesen, vor Gericht. Nie beanstandet wurde, dass das Archiv Unterlagen zu ihm mit seiner Namensnennung herausgeben durfte. In der Logik des StUG heißt das, die Person ist als Informationslieferant der Stasi in den Akten dokumentiert. Eine Tatsachenbehauptung dazu ist gleichwohl immer wieder vor Gericht von Gysi angefochten worden. In ähnlicher Form hat sich der ehemalige Brandenburger Ministerpräsident Manfred Stolpe (1936 – 2019) gegen IM-Benennungen zur Wehr gesetzt. Wie bei vielen anderen Darstellungen zu Tatsachen auch, gilt es hier in der Veröffentlichung gut abzuwägen, wie das in den Unterlagen Dokumentierte zu formulieren ist.

Einen besonders heftigen Rechtsstreit um die Herausgabe von Stasi-Unterlagen hat der ehemalige Bundeskanzler Helmut Kohl (1930 – 2017) provoziert. Als im Jahr 2000 eine Herausgabe von Stasi-Unterlagen, in denen er dokumentiert war, bevorstand, zog er gegen diese Herausgabe vor Gericht. Der Kontext: Die Stasi hatte Telefonate und andere Kommunikationswege bundesrepublikanischer Politiker:innen abgehört. Dokumente mit Bezug zu Helmut Kohl sollten mögliche Hinweise über Absprachen im Kontext von illegalen Parteispenden in den 1980er Jahren liefern. In einer Abfolge von zwei Klagen, Urteilssprüchen und Revisionen an Landes- und dem Bundesverwaltungsgericht zwischen 2000 und 2004 wurde das StUG novelliert und ein klarer Schutz von Betroffenen, auch wenn sie Personen der Zeitgeschichte sind, festgeschrieben. Auch Personen der Zeitgeschichte haben seither ein Recht auf Privatsphäre in den Stasi-Unterlagen und einen Schutz davor, dass die menschenrechtswidrig erlangten Daten der Stasi einfach in die Öffentlichkeit gegeben werden. Insbesondere abgehörte Telefonate unterliegen

einem absoluten Schutz. Seither braucht es für die Herausgabe zu Daten dieses Personenkreises ein Benachrichtigungsverfahren. Das Stasi-Unterlagen-Archiv schreibt dann die Person an und informiert über eine beabsichtigte Herausgabe von Informationen zur eigenen Person. Die Person kann dieser Herausgabe zustimmen, komplett oder in Teilen, oder aber auch nicht, entlang dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

### Quellen

Wer etwas mehr über das Ministerium für Staatssicherheit wissen möchte oder auch für seine Recherche ein paar schnelle Links braucht:

Vom Stasi-Unterlagen-Archiv:

**Anatomie der Staatssicherheit** – MfS Handbuch. Organisationseinheiten des MfS. Einzelübersichten über zwei Drittel der Organisationseinheiten der Stasi.

→ <https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/informationen-zur-stasi/publikationen/publikationsreihen/mfs-handbuch>

**Abkürzungsverzeichnis.** Häufig verwendete Abkürzungen und Begriffe des Ministeriums für Staatssicherheit. Herausgegeben vom Stasi-Unterlagen-Archiv

→ [https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/assets/bstu/de/Publikationen/AbkVerz\\_Auflage\\_13\\_barrierefrei.pdf](https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/assets/bstu/de/Publikationen/AbkVerz_Auflage_13_barrierefrei.pdf)

**Münkel, Daniela** (Hg.). 2015. Staatssicherheit. Ein Lesebuch zur DDR-Geheimpolizei. Berlin: BStU

→ [https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/assets/bstu/de/Publikationen/EV\\_Lesebuch\\_DE\\_barrierefrei.pdf](https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/assets/bstu/de/Publikationen/EV_Lesebuch_DE_barrierefrei.pdf)

### Literatur

**Gieseke, Jens.** 2000. Die hauptamtlichen Mitarbeiter der Staatssicherheit. Personalstruktur und Lebenswelt. 1950 - 1989/90. Berlin: Ch. Links Verlag.

**Gieseke, Jens.** 2001. Mielke-Konzern. Die Geschichte der Stasi 1945 - 1990. München: Deutsche Verlagsanstalt.

**Kowalczuk, Ilko-Sascha.** 2013. Stasi Konkret. Überwachung und Repression in der DDR. München: C.H. Beck Verlag.

**Krähnke, Uwe, Anja Zschirpe, Matthias Finster, und Philipp Reimann.** 2017. Im Dienst der Staatssicherheit. Eine soziologische Studie über die hauptamtlichen Mitarbeiter des DDR-Geheimdienstes. Frankfurt, New York, NY: Campus Verlag.

---

**Dagmar Hovestädt,** freie Autorin und Moderatorin, Mitgründerin von *Netzwerk Recherche*, war von 2011 bis 2021 Sprecherin des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen.

## Rechtsgrundlage im Überblick

### Grundlage

Bundesarchivgesetz  
[https://www.gesetze-im-internet.de/barchg\\_2017/](https://www.gesetze-im-internet.de/barchg_2017/)  
Länder mit eigenen Regelungen

### Erfasst

Unterlagen des Bundes von bleibendem Wert, die das Archiv nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen von den Behörden dauerhaft übernommen hat

### Zugang

für alle; Schutzfrist: 30 Jahre nach Entstehung der Unterlagen und bei Personenbezug zehn Jahre nach dem Tod; Sonderregelungen bei Geheimhaltungsvorschriften; zunehmend digitale Suche und z.T. direkter Zugang zu Archivgut möglich über <https://invenio.bundesarchiv.de>

### Kosten

Gebühren und Sachauslagen (z.B. Kopien), Einsicht im Leseraum bei einfachen Anfragen gebührenfrei; schriftliche Auskünfte und Ermittlung von Archivgut 20 Euro pro Stunde

## Recherchieren mit Hilfe des Bundesarchivgesetzes: Was die Geheimdienste über die NS-Verbrecher Brunner und Eichmann wussten

*Hans-Wilhelm Saure*

Alois Brunner galt viele Jahre als der meistgesuchte Nazimörder. Er war für die Deportation von mindestens 128.500 Juden in die Vernichtungslager der Nazis verantwortlich. Der SS-Hauptsturmführer war der Stellvertreter von Adolf Eichmann, dem Organisator des Holocausts, der 1961 in Israel zum Tode verurteilt und ein halbes Jahr später gehängt wurde. Auf die Ergreifung von Brunner waren zuletzt 50.000 Euro ausgesetzt, doch der NS-Massenmörder musste sich nie vor Gericht für seine Taten verantworten. Er starb wahrscheinlich im Jahr 2001 in Syrien, möglicherweise auch erst 2009/2010. Die genauen Umstände seines Todes wurden nie geklärt.

2022 hob die Staatsanwaltschaft Köln den Haftbefehl gegen Brunner auf, 110 Jahre nach seiner Geburt. Der aus Österreich stammende NS-Massenmörder lebte nach dem Krieg unter falschem Namen in Essen (NRW). Als Ermittler ihn ins Visier nahmen, floh Brunner 1954 als Dr. Georg Fischer nach Syrien. Brunner wurde offensichtlich gewarnt, hatte im Nachkriegsdeutschland ranghohe Unterstützer wie einen damaligen CDU-Bundestagsabgeordneten, den er aus dem Krieg kannte. Syrien lieferte Brunner nie aus. 1985 gab er der Illustrierten „Bunte“ sogar ein Interview voller primitiver, antisemitischer Parolen.

Der NS-Massenmörder arbeitete in Syrien als Vertreter für deutsche Firmen, soll beim Aufbau des syrischen Geheimdienstes und seines Folter- und Überwachungsapparates geholfen haben. Auch im Waffenhandel war der gesuchte Massenmörder tätig. Wer half Alois Brunner bei seiner Flucht und wer unterstützte ihn? Das fragten sich

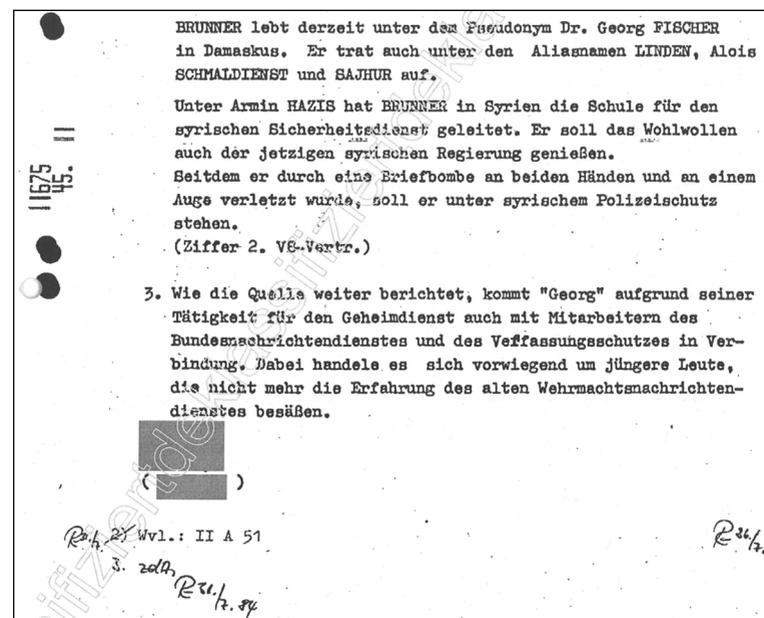
Journalisten und Journalistinnen über Jahrzehnte. Offizielle Antworten darauf gab es nicht.

Dabei hatte das Bundesamt für Verfassungsschutz schon früh Informationen über die genauen Umstände der Brunner-Flucht. In einem Aktenvermerk vom 8. Dezember 1960 heißt es: „Dem BfV wurde vertraulich mitgeteilt, dass sich Brunner seit Verlassen der Bundesrepublik der Personalien (eventuell sogar der Personalpapiere) der nachfolgend näher beschriebenen Person bedient. Es besteht weiterhin der Verdacht, dass Brunner dies im Einverständnis mit Dr. Fischer tut.“ Ausführlich dokumentierte der Verfassungsschutz in dem Papier, wo und unter welchen Umständen der Mann lebte, mit dessen Pass Alois Brunner vor den Strafverfolgungsbehörden in Deutschland fliehen konnte.

Doch der Geheimdienst hielt die Unterlagen so lange unter Verschluss, bis ihn das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig am 11. Dezember 2019 dazu verurteilte, die Akten über Brunner freizugeben, die mindestens 30 Jahre alt sind. Unter dem damaligen Präsidenten Hans-Georg Maaßen machte das Bundesamt für Verfassungsschutz die Akte Alois Brunner zu einem Präzedenzfall.

BILD, namentlich der Autor dieses Artikels, hatte auf Freigabe der Unterlagen geklagt. Die Rechtsgrundlage dafür: Das Bundesarchivgesetz. Es regelt den Zugang zu historischen Dokumenten von Bundesbehörden und wurde in der Bundesrepublik erst im Jahr 1988 eingeführt. Es handelt sich beim Bundesarchivgesetz um ein sogenanntes Jeder-Gesetz. Es gilt also nicht nur für Journalisten und Journalistinnen wie die Landespressegesetze, sondern für alle.

Hans-Georg Maaßen drohte dem BILD vertretenden Rechtsanwalt Dr. Christoph Partsch während des jahrelangen Rechtsstreits bei einem persönlichen Treffen in Köln sogar damit, er, Maaßen, werde dafür sorgen, dass das Gesetz geändert werde, sollte das Bundes-



Vermerk des Bundesamtes für Verfassungsschutz von 1984 zum Aufenthaltsort des NS-Massenmörders Brunner

verwaltungsgericht das Bundesamt für Verfassungsschutz zur Herausgabe der Brunner-Akte verurteilen.

Dabei war das Bundesarchivgesetz kurz zuvor im Jahr 2017 bereits geändert worden. Und das ganz im Sinne der Transparenzgegner in den Nachrichtendiensten. Trotz des Protests von Fachleuten erschwert das novellierte Bundesarchivgesetz den Zugang zu historischen Akten der Nachrichtendienste. Seitdem gibt es den zusätzlichen Passus zur Übernahme von Akten in den Bestand des Archivs: „Unterlagen der Nachrichtendienste sind anzubieten, wenn sie deren Verfügungsberechtigung unterliegen und zwingende Gründe des nachrichtendienstlichen Quellen- und Methodenschutzes sowie der Schutz der Identität der bei ihnen beschäftigten Personen einer Abgabe nicht entgegenstehen.“

BND, MAD und Verfassungsschutz ermöglicht dieser Freifahrtschein leider, Unterlagen noch restriktiver zu schwärzen als zuvor oder die Herausgabe komplett zu verweigern. Die Ausgangslage hat sich dadurch für Informationssuchende auf jeden Fall bezüglich der Geheimdienste erheblich verschlechtert.

### Akten laut Archivgesetz nach 30 Jahren zugänglich

Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig stellte mit dem Urteil (BVerwG 6 C 21.18) zur Verfassungsschutzakte Alois Brunner einen anderen wichtigen Punkt klar. Und zwar zur Frage, ab wann eine Akte 30 Jahre alt ist. Das hört sich zwar etwas kurios an, ist aber ein wichtiger Sieg für die Transparenz.

Denn historische Unterlagen fallen erst unter das Bundesarchivgesetz, wenn sie 30 Jahre alt sind. Einen Anspruch auf Akteneinsicht in jüngere Unterlagen gibt es nach dem Bundesarchivgesetz nicht. Hier

11675  
45. 0

**GEHEIM**  
amtlich geheimgehalten

**ARCHIV**

Vermerk der Registratur: **Betreff:** BRUNNER, Alois  
08.04.12 in Rohrbrunn

Ref.: II A 5  
Sachgebiet: 054 - P -  
Ordnungszahl: 270 029/84

SACHBEARBEITER: 81-8  
Fortsetzung aus Jahrgang: 1985-1987  
Fortsetzung in Jahrgang:

Fortsetzung unter neuen Aktenzeichen:  
Fortsetzung des Vgs.: File:

Archiv-Vermerke: Archiviert am:

Vermerke über Vernichtungen und Umbelegungen siehe Rückseite

**ACHTUNG!**  
Der Vorgang ist von Stück 0 bis Stück 16 auf Mikrofilm-Nr. 11675. Die Entnahme von Schriftstücken ist nicht gestattet.

Deckblatt der in Auszügen freigegebenen Brunner-Akte

könnte man nur das Informationsfreiheitsgesetz geltend machen, das für Nachrichtendienste wie das Bundesamt für Verfassungsschutz aber eine Bereichsausnahme enthält.

Im konkreten Fall der Brunner-Akte versuchte das Bundesamt für Verfassungsschutz eine Art immerwährende Akte zu konstruieren, um diese nicht herausgeben zu müssen. Wäre das Bundesverwaltungsgericht der Argumentation des Verfassungsschutzes gefolgt, hätte ein Geheimdienstmitarbeiter nur kurz vor Ablauf der 30-Jahresfrist ein neues Blatt in die Akte heften müssen und schon wäre diese Frist wieder von vorne angefangen. So hätte die Herausgabe von wichtigen historischen Unterlagen von Bundesbehörden endlos verhindert werden können.

Doch das höchste deutsche Verwaltungsgericht stellte in dem Urteil wörtlich klar: „Die allgemeine archivrechtliche Schutzfrist von 30 Jahren nach § 11 Abs. 1 und 6 BArchG beginnt bei den vom Bundesamt für Verfassungsschutz geführten Akten nicht erst mit der letzten inhaltlichen Bearbeitung der Gesamtakte. Wird ein Schriftstück nach inhaltlicher Prüfung ohne weitere Bearbeitungsschritte in die Akte aufgenommen, ist bereits der Zeitpunkt der 'zda'-Verfügung als letzte inhaltliche Bearbeitung der Unterlagen eines Vorgangs im Sinne der Bestimmung des Begriffs der Entstehung in § 1 Nr. 5 BArchG maßgeblich.“

Diese Passage des Urteils ist als Praxistipp für alle Behörden in Deutschland anwendbar. Wird eine Akte beispielsweise über mehrere Jahre geführt, beginnt die 30-Jahresfrist nicht erst nach Abschluss der Gesamtakte. Aktenteile, die bereits 30 Jahre alt sind, müssen vorher herausgegeben werden und dürfen nicht unter Verschluss bleiben.

Für die weitere Recherche im Fall Brunner zu den Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaften in Köln und Frankfurt/Main war dieses Urteil bereits sehr hilfreich. So gaben die Staatsanwaltschaften in

Frankfurt/Main und Köln nach Einstellung der Ermittlungen gegen Brunner ihre Akten an die jeweiligen Landesarchive ab.

Auf Länderebene gelten zwar die Landesarchivgesetze, dort gibt es jedoch ähnliche Vorschriften zu den Fristen. So heißt es im Archivgesetz Nordrhein-Westfalen: „Die Nutzung des Archivguts ist zulässig nach Ablauf einer Schutzfrist von dreißig Jahren seit Entstehung der Unterlagen.“

Während das Landesarchiv in NRW zunächst den Zugang zu der Ermittlungsakte ablehnte, wurde die Einsicht in die Unterlagen nach Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unter bestimmten Einschränkungen dann doch gewährt. Die Recherche in den Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft Frankfurt/Main führte schließlich zu einem brisanten Vermerk aus dem Mai 1961: Alois Brunner hätte im April 1961 in Beirut verhaftet werden können – wenn das Auswärtige Amt eine dringende Nachricht aus dem Libanon ohne tagelange Verzögerung sofort weitergeleitet hätte.

### **Klagen oft hilfreich**

Der Kampf um die Freigabe der Verfassungsschutzakte zu Alois Brunner dauerte mehr als acht Jahre. Der BILD-Antrag auf Akteneinsicht zu Alois Brunner beim Bundesamt für Verfassungsschutz stammt vom 27. Februar 2012. Da das BfV darauf nicht reagierte, wurde am 21. August 2012 eine sogenannte Untätigkeitsklage erhoben. Diese Möglichkeit sieht das Verwaltungsrecht vor, wenn eine Behörde nicht innerhalb von drei Monaten einen Bescheid erteilt oder einen Widerspruch beantwortet. Klagen gegen Behörden kosten viel Geld und Zeit, aber sie führen, wie man in diesem Fall sieht, auch zum Erfolg und zu wichtigen Grundsatzurteilen, von denen alle profitieren.

So stellte das Bundesamt für Verfassungsschutz zunächst in Abrede, dass Akten der Behörde überhaupt unter das Bundesarchiv-

gesetz fallen. Am 9. Februar 2012 teilte das BfV zu einem anderen BILD-Antrag des Autors auf Zugang zu historischen Akten sogar mit: „Da kein rechtlicher Anspruch zur Einsichtnahme in die Akten durch das Bundesarchivgesetz und/oder das Informationsfreiheitsgesetz besteht, bedauere ich, Ihnen den Zugang zu Akten auch auf dieser Basis nicht gewähren zu können.“

Nachdem BILD dagegen Klage vor dem Verwaltungsgericht in Köln erhob, änderte der Verfassungsschutz seine Meinung. Am 11. April 2012 teilte das BfV in einem Schriftsatz an das Gericht mit: „Die Beklagte kommt nach nochmaliger eingehender Prüfung eines Akteneinsichtsrechts des Klägers in Bezug auf die genannten Personen nach Artikel 5 Bundesarchivgesetz – unter Abänderung des Schreibens vom 9. Februar – nunmehr zu folgendem Ergebnis: Dem Kläger werden die bei der Beklagten befindlichen Unterlagen zu der Person ..zugänglich gemacht....“

Ähnlich verhält es sich beim BND. Hier ist es einer Klage (BVerwG 20 F 13.09) der Journalistin Gaby Weber zu verdanken, dass der Auslandsgeheimdienst im April 2010 vom Bundesverwaltungsgericht erstmals verurteilt wurde, auf Grundlage des Bundesarchivgesetzes zumindest Teile der Akte zu Adolf Eichmann offenzulegen. Nach diesem Urteil beantragte auch der Autor dieses Artikels für BILD Zugang zur BND-Akte Eichmann. Erst nach einer Untätigkeitsklage gab es im Januar 2011 Einsicht in die damals noch erheblich geschwärzte Akte. In den Unterlagen befand sich eine Karteikarte, die dokumentierte, dass der BND bereits 1952 wusste, wo und unter welchem Namen sich der Organisator des Holocaust versteckte. BILD vermeldete die Nachricht, die weltweit von anderen Medien aufgegriffen und zitiert wurde.

Trotz der Regeln im Bundesarchivgesetz wurden in der Vergangenheit und werden bis heute wichtige Akten von BND und BfV gelöscht. So existierte auch beim Bundesnachrichtendienst eine Akte über Alois Brunner. Doch zwischen 1994 und 1997 wurde die 581

Seiten starke Akte vernichtet. So lässt sich das Gerücht, Brunner sei BND-Mitarbeiter gewesen, nicht mehr klären.

Leider muss man auch feststellen, dass deutsche Behördenvertreter wie die des Bundesamts für Verfassungsschutz sogar vor Gericht die Unwahrheit sagen, ohne dass dies Konsequenzen hat. Im Fall Alois Brunner behauptete der Verfassungsschutz durch drei gerichtliche Instanzen bis zum Bundesverwaltungsgericht, dass dem Amt nur Unterlagen ab dem Jahr 1984 vorlägen.

Als die Akte an BILD herausgegeben wurde, teilte das Bundesamt für Verfassungsschutz mit, es habe noch weitere Unterlagen ab dem Jahr 1960 ermittelt. Vor Gericht wurde das immer bestritten. Die insgesamt gut 400 Seite starke Verfassungsschutzakte zu Alois Brunner kann seit Juni 2023 von jedermann eingesehen werden. „Frag den Staat“ hat den kompletten Vorgang online gestellt.

Auch im Fall des 1980 in Erlangen ermordeten Rabbiners Shlomo Lewin und seiner Lebensgefährtin machte das BfV dreist falsche Angaben. Anfang 2016 hatte der Verfassungsschutz gegenüber BILD behauptet: „Weder zum Vorgang ‚Attentat und Ermordung‘ von Shlomo Lewin und Frida Poeschke, noch zu den von Ihnen angefragten Personen selbst konnten Akten in den Altaktenbeständen des BfV ermittelt werden.“

In der Antwort auf eine kleine Anfrage im Bundestag hieß es im März 2017 plötzlich: „Dem Verfassungsschutz liegt eine Akte ‚Doppelmord am 19. Dezember 1980 in Erlangen‘ vor.“ Der jahrelange Rechtsstreit um diese Akte wurde nach dem Abgang von Maaßen vom Verfassungsschutz ohne letztinstanzliches Urteil mit der Herausgabe der Unterlagen beendet.

### Tipps zum Vorgehen

Eigentlich müssten Unterlagen von Bundesbehörden nach 30 Jahren dem Bundesarchiv angeboten werden. Doch BND, BfV, MAD, Bun-

deskanzleramt sowie verschiedene Bundesbehörden und Bundesministerien horten die Unterlagen oft viel länger bei sich. Es genügt also nicht, sich direkt ans Bundesarchiv zu wenden oder in der Datenbank *invenio* des Bundesarchivs zu recherchieren.

Seit der Novelle des Bundesarchivgesetzes sind BfV, MAD und BND immer öfter der Meinung, bestimmte Akten würden nicht unter die sogenannte Anbietungspflicht fallen. Es empfiehlt sich daher zunächst eine presserechtliche Anfrage zu stellen, welche historischen Unterlagen sich zu einem bestimmten Thema oder zu bestimmten Personen in der Behörde befinden und aus welchem Zeitraum diese stammen. Auch BND, MAD und BfV müssen nach Presserecht mitteilen, welche historischen Akten sie in ihrem Bestand haben. Darunter fallen auch solche, die nach Ansicht der Geheimdienste nicht zur archivrechtlichen Nutzung angeboten werden müssen.

In einer zweiten presserechtlichen Anfrage kann es hilfreich sein zu fragen, aus welchem Grund die Akten, die angeblich nicht vom Bundesarchivgesetz erfasst sind, unter die Ausnahmeregelung fallen sollen. Das bietet einen Ansatzpunkt dagegen zu argumentieren und den Antrag nach dem Bundesarchivgesetz mit größeren Erfolgsaussichten stellen zu können.

Einer der am häufigsten vorgebrachten Versagungsgründe der Nachrichtendienste ist nach § 13 Absatz 1 des Bundesarchivgesetzes das sogenannte Staatswohl. Demnach kann die Herausgabe von Archivunterlagen verweigert werden, wenn „Grund zu der Annahme besteht, dass durch die Nutzung das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet würde.“ Doch dieses Argument kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur in eng gestecktem Rahmen geltend gemacht werden. Das Argument darf nicht „ausufern“.

Wird trotzdem eine Akteneinsicht verweigert, muss man fristgerecht klagen. Meistens kommt es dann zu einem sogenannten in came-

ra-Verfahren. Die strittigen Akten werden dem Gericht vorgelegt, ohne dass man als Kläger ein Recht auf Akteneinsicht in diese Unterlagen hat. Das Gericht hat so die Möglichkeit, sich die ungeschwärzten Akten anzusehen und sich selbst einen Eindruck von der Stichhaltigkeit der vorgebrachten Verweigerungsgründe zu verschaffen. Und nicht jedes Verfahren dauert wie im Fall der Verfassungsschutzakte Alois Brunner acht Jahre. Wer gegen den Bundesnachrichtendienst auf Einsicht in historische Akten klagt, landet direkt vor dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig.

Man muss sich nicht wie beim Bundesamt für Verfassungsschutz durch die Instanzen klagen. Doch auch hier dauern die Verfahren für journalistische Verhältnisse sehr lange. So ist eine BILD-Klage um die BND-Akte „Fix und Foxi“ seit 2019 in Leipzig anhängig. Es geht um den deutschen Comic-Erfinder Rolf Kauka, der ein enger Freund des ehemaligen BND-Präsidenten Wessel war und um die Frage, ob er als sogenannter Beschaffungshelfer für den Dienst tätig war. Stand Februar 2024 war ein Ende des Verfahrens nicht absehbar. Der BND und das Kanzleramt als vorgesetzte Behörde haben umfangreiche Verweigerungsgründe für die rund 60 Jahre alten Akten geltend gemacht: Darunter den nachrichtendienstlichen Methodenschutz, Quellenschutz und dass bei Offenlegung der Unterlagen über den Comic-Zeichner das Wohl der Bundesrepublik gefährdet sei.

---

**Hans-Wilhelm Saure** ist Chefreporter im Investigativ-Ressort der BILD Zeitung.

## Recherchieren als Gerichtsreporterin – völlig unnötig. Oder?

Annette Ramelsberger

Es ist doch alles ganz einfach. Man geht in den lang angekündigten, wichtigen Prozess gegen den bekannten Herrn X. Die Redaktion wünscht sich ein großes Stück vom Auftakt, direkt aus dem Gerichtssaal und natürlich auch gleich die Einschätzung, was da herauskommen wird: Lebenslänglich, Freispruch, was dazwischen. Was soll da eine Herausforderung sein? Man kommt sofort rein, bekommt einen Sitzplatz und – noch besser – vorab die wichtigsten Informationen, um alles zu verstehen. Dann setzt man sich nur noch auf die Pressebank und schreibt mit. Und wenn man einen Verhandlungstag verpasst, ruft man einfach bei der Pressestelle an und die erzählt einem, was Wichtiges war. So einfach ist der Job als Gerichtsreporterin. Recherchieren unnötig. Es reicht völlig, Augen und Ohren aufzusperren. Lockere Sache.

Träumen Sie weiter.

Erstmal zur Logistik, denn schon hier ist Recherche nötig: Sie sollten sich lieber zwei bis drei Stunden vor Verhandlungsbeginn auf den Gehsteig vor dem Gerichtsgebäude stellen. Hoffentlich haben Sie nicht versäumt, sich vier Wochen davor für den Prozess zu akkreditieren, denn sonst können Sie Ihren Laptop und das Mobiltelefon gleich in irgendeinem Spind deponieren und müssen sich mit den Zuschauern um einen Platz rangeln. Wer nicht akkreditiert ist, darf seinen Laptop oft nicht benutzen., Man schreibt dann von Hand mit, auf einem Block, auf den Knien. Tische gibt es selbst für akkreditierte Journalisten nur in den seltensten Fällen.

Ein junger Kollege hat mich vor kurzem gefragt, ob die Verhandlung gestreamt wird und wo die Homepage ist, auf der er die Protokol-

le der vergangenen Verhandlungstage nachlesen könne. Der Kollege hat eindeutig zu viele US-Prozesse gesehen. Dort ist das üblich. Aber in Deutschland? Nie und nimmer. Streaming im deutschen Strafprozess – unmöglich. Protokolle der vergangenen Verhandlungen? Nicht für Journalistinnen und Journalisten. Selbst für die Prozessbeteiligten gibt es nur eine rudimentäre Form solcher Protokolle, ein Verzeichnis reiner Formalia. Zum Beispiel: „Der Zeuge Max Müller kam und machte Angaben zur Sache. Der Zeuge wurde unvereidigt entlassen.“ Was der Zeuge Müller dann zur Sache sagte, steht nur in den persönlichen Mitschriften von Richtern, Staatsanwältinnen und Verteidigern. Und schon gar nicht sind diese Informationen zugänglich für Journalisten, geschweige denn auf einer Homepage nachzulesen. Selbst zaghafte Anläufe, das zu ändern und wenigstens Audioaufnahmen von Zeugenaussagen zuzulassen, werden durch hinhaltenden Widerstand der Richterschaft blockiert. Gerade wird ein Gesetzentwurf dazu im Vermittlungsausschuss zermahlen. Und selbst wenn das Gesetz durchkommt: Es hilft Journalisten nicht, das Audioprotokoll wäre nur für die Prozessbeteiligten zugänglich.

Wer in Deutschland authentisch von wichtigen Prozessen berichten will, dem bleibt nichts anderes übrig, als selbst dorthin zu reisen – und wenn er dafür jede Woche quer durch die Republik fahren muss, ohne Garantie dafür, dass dann auch wirklich wichtige Zeugen aussagen.

Grundsätzlich haben Journalisten natürlich ein Auskunftsrecht gegenüber staatlichen Behörden. Dazu gehören auch Gerichte und Staatsanwaltschaften. Trotzdem passiert es immer wieder, dass solche Auskünfte schlicht verweigert werden. Die Qualität von Gerichtspressestellen schwankt sehr – von professionellen in Hamburg, Berlin, München bis zu Pressestellen, in denen die Sprecher tagelang nicht ans Telefon gehen und Mails nur lapidar und nichtssagend beantworten. Selbst praktische Hinweise, dass es sich in der nächsten Woche vielleicht nicht lohnt, nach Stuttgart, Braunschweig oder Frankfurt zu fahren, sind nicht selbstverständlich. Es gibt Gerichtssprecherinnen, die erzählen einem noch 15 Minuten vor Ver-

handlungsbeginn, sie könnten nicht sagen, welcher Zeuge kommt – obwohl der längst im Nebenraum wartet. Es gibt Sprecher, die die Verweigerung von Information damit verbrämen, sie müssten alle Journalisten gleichbehandeln – also auch gleich schlecht.

Ihre Auskunftsfreude wird auch gedämpft durch den Druck, den sie selbst von Verteidigern erfahren, die mit allen rechtlichen Mitteln drohen, falls etwas über ihren Mandanten herausgegeben wird – selbst wenn der Beschuldigte ein bekannter Sportler ist. In so einer Lage tendieren Juristen gerne dazu, sich rechtlich unangreifbar zu machen und so wenig wie möglich zu sagen.

### **Umweg über die Prozessbeteiligten**

Der Ausweg: Man wendet sich an die Verteidigerinnen bzw. Verteidiger oder an die Vertreter der Nebenklage. Dort kriegt man oft Informationen. Aber natürlich muss man sich dessen bewusst sein, dass jede Information auch einen Preis hat. Und wenn es der ist, dass der Name des Verteidigers ausgesprochen hübsch im Artikel prangt. Aber das ist noch harmlos.

Vermutlich ist es einfach nur Zufall, wenn kurz vor großen Prozessen plötzlich Porträts von Anwälten auftauchen, in denen sie über ihre früheren Prozesse erzählen dürfen und über die schrecklichen Anfeindungen gegen sie, weil sie gerade diesen einen Mandanten vertreten. Manchmal sind das Heldengeschichten, manchmal erfährt man von überstandenen Krankheiten, mal geht der Reporter sogar mit dem Anwalt auf die Jagd und man erfährt dann, dass er Hunde mehr liebt als Menschen. Man weiß nach der Lektüre: Der Verteidiger muss ein ganz harter Hund sein. Und die berufliche Zukunft des Anwalts ist danach erstmal gesichert. Berichterstattung ist wie Werbung, die Mandate trudeln dann oft im Dutzend ein.

Für Gerichtsreporterinnen und Gerichtsreporter ist die Kommunikation mit den Prozessbeteiligten ein beständiges Balancieren auf dem schmalen Grat zwischen Distanz und Nähe. Man ist auf Hinweise an-

gewiesen, man muss gegenseitiges Vertrauen aufbauen, gleichzeitig darf man sich nicht einwickeln lassen. Sonst hat man nach einem Briefing durch den Verteidiger der Redaktion gesagt, alles laufe auf Freispruch raus. Und dann wird der Mandant des informationsfreudigen Anwalts doch zur Höchststrafe verurteilt. Eine Fehleinschätzung, gefördert durch zu große Nähe zu einer Seite. Es ist gefährlich, jemanden, der einen mit Informationen beliefert, zu milde zu beschreiben, selbst wenn sein Verhalten vor Gericht nicht besonders einleuchtend ist. Noch gefährlicher ist, selbst Teil von ausgeklügelter Litigation-PR zu werden, einer Kunst, die immer mehr Anwälte zum Vorteil ihrer Mandanten, oft aber auch zum eigenen Vorteil betreiben – indem man die Sicht der Verteidigung recht einseitig in die Welt setzt: in Zeitungen, in Podcasts, im Fernsehen.

### **Zentrales Schriftstück: die Anklageschrift**

Aber nicht reden geht auch nicht. Denn man ist als Journalistin oder Journalist angewiesen darauf, dass man von jemandem Informationen bekommt. Gerade bei aufwändigen, großen Prozessen ist eine sachkundige Berichterstattung nicht zu machen ohne die Kenntnis des wichtigsten Schriftstücks im Verfahren, der Anklageschrift. Beim NSU-Prozess hatte sie 480 Seiten, bei Wirecard 474 Seiten, beim Prozess gegen die Reichsbürger um Prinz Reuß hat sie mehr als 600 Seiten. Wer die Anklage nicht hat, versteht die Zusammenhänge nicht, kapiert nicht, warum welcher Zeuge geladen ist, in welchem Verhältnis die vorgeworfenen Taten und die Angeklagten zueinanderstehen.

Nur: Journalisten kriegen sie nicht. Deswegen beginnt kurz nach der Anklageerhebung auch schon der Wettlauf um die Anklage. Vom Gericht gibt es sie nicht – bis auf eine Ausnahme: In Bayern bekommt man, wenn man danach fragt, eine Woche vor Prozessbeginn den anonymisierten und geschwärzten Anklagesatz, um sich vorzubereiten. Allerdings mit der Maßgabe, die Anklage auf keinen Fall vor ihrer Verlesung vor Gericht zu veröffentlichen und sie absolut vertraulich zu behandeln. Man muss die Bayern ausnahmsweise loben: eine sinnvolle Vorgehensweise, die Fehler in der Hektik des ersten

Prozesstags verhindert. Nur beim Steuerprozess gegen Uli Hoeneß gab es nichts vorab. Das lag aber – angeblich – nicht an Hoeneß, sondern am Steuergeheimnis. Das geht vor.

In den meisten anderen Bundesländern kann man dagegen sehen, wo man bleibt. Manchmal sind die Staatsanwaltschaften zugänglich. Aber die Staatsanwälte reden natürlich auch nur mit den Journalistinnen und Journalisten, die sie lange kennen. Viele Nebenkläger dagegen halten sich lieber bedeckt, weil die Opfer ungern in die Öffentlichkeit wollen. Gerade wenn man für die großen Verfahren zuständig ist, in immer wieder neuen Städten, und das Geflecht der lokalen Anwaltschaft nicht seit Jahren durchdrungen hat, muss man die Suche nach den nötigen Informationen immer wieder von neuem beginnen.

Es ähnelt einer Art Mund-zu-Mund-Beatmung. Jedes Mal wieder muss man das Vertrauen von Gerichtssprechern, Anwältinnen, Staatsanwälten, Nebenklage-Vertreterinnen erarbeiten und das möglichst noch, bevor der Prozess überhaupt begonnen hat. Erstmal muss man herauskriegen, wer überhaupt beteiligt ist am Verfahren: die Namen der Staatsanwälte, der Richter und noch wichtiger der Verteidiger und der Nebenklage. Schon daraus machen manche Gerichte ein Geheimnis und wenn es nur der Vorname der Vorsitzenden Richterin ist, den sie nicht herausgeben will. Es empfiehlt sich das „Handbuch der Justiz“, in dem fast alle Richterinnen und Staatsanwälte mit Vor- und Nachnamen und Geburtsdatum verzeichnet sind. Oder man googelt...

Was viele davon abhält, mehr Informationen zu geben, ist der Paragraph 353d Strafgesetzbuch: „Verbotene Mitteilungen über Gerichtsverhandlungen“. Der Paragraph droht demjenigen mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe, der

*„die Anklageschrift oder andere amtliche Dokumente eines Strafverfahrens, eines Bußgeldverfahrens oder eines Disziplinarverfahrens, ganz oder in wesentlichen Teilen, im Wortlaut öffentlich*

*mitteilt, bevor sie in öffentlicher Verhandlung erörtert worden sind oder das Verfahren abgeschlossen ist.“*

Das heißt, dass eigentlich keinerlei fakten- und aktengestützte Vorberichterstattung zu Gerichtsverfahren möglich ist, außer man zitiert die offiziellen, oft kargen Mitteilungen der Staatsanwaltschaft. Und wenn man aus der Anklage zitiert, bevor sie verlesen wurde, hat man sofort Ermittlungen an den Hacken. Selbst wenn die Ermittlungen eingestellt werden, der Anwalt kostet auch Geld.

Es gibt mittlerweile eine ziselierte Rechtsprechung zu Paragraph 353d StGB. Sie konzentriert sich auf die Aussagen zu den „wesentlichen Teilen“ der Anklage und auf den „Wortlaut“ der Zitate. Deswegen kann man sich auf der sicheren Seite fühlen, wenn man lediglich in homöopathischen Dosen wörtlich zitiert und nicht passagenweise. Die indirekte Rede hilft häufig gegen Ermittlungen. Deswegen lesen sich viele Vorberichte nicht wirklich mitreißend, denn man plagt sich in Wirklichkeit durch juristische Vorsichtsmaßnahmen. Es gibt aber auch Journalisten, die diesen Paragraph 353d StGB in Frage stellen, letzters der Blogger Arne Semsrott von „FragDenStaat“, der Beschlüsse des Amtsgerichts München gegen die Vertreter der Letzten Generation bewusst im Wortlaut veröffentlichte: Die Umweltaktivisten, die sich auf Straßen festklebten, wurden darin als „kriminelle Vereinigung“ bezeichnet. Semsrott will eine gerichtliche Klärung herbeiführen, wie stark der Paragraph 353d die Berichterstattung einschränken darf.

### **Zugang zu anonymisierten Urteilen**

Amtliche Schriftstücke werden geschützt wie ein Tabu. Selbst wenn ein Verfahren bereits abgeschlossen ist und man das Urteil haben will, ist das manchmal nicht ohne Hürden zu erreichen. Die einzelnen Landespressegesetze haben je ihre eigenen, im Grunde aber ähnlichen Regeln. Und häufig steht das Informationsrecht der Presse zwar ganz weit oben – aber dann kommen sofort die Einschränkungen, wie zum Beispiel im Landespressegesetz Niedersachsens:

#### § 4 Informationsrecht der Presse.

- (1) Die Behörden sind verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.
- (2) Auskünfte können verweigert werden, soweit
  1. durch sie die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte oder
  2. ihnen Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder
  3. sie ein überwiegendes öffentliches oder ein schutzwürdiges privates Interesse verletzen würden oder
  4. ihr Umfang das zumutbare Maß überschreitet.

Punkt 4 ist interessant für Journalisten, die an alte Urteile gelangen wollen. Denn es ist oft Definitionssache, was das „zumutbare Maß“ ist. Manche Gerichte erklären einem mit schönster Offenheit, dass ihnen die Arbeit für Journalisten einfach zu viel ist. Die SZ wollte zum Beispiel vor zwei Jahren von einem Thüringer Amtsgericht die anonymisierten Urteile gegen einen Neonazi, der wegen eines gewalttätigen Übergriffs vor Gericht stand. Er war bereits mehr als ein Dutzend Mal verurteilt worden – die Vorgeschichte war also journalistisch durchaus relevant.

Das Gericht und dann auch die zuständige Staatsanwaltschaft weigerten sich mit Verweis auf die sensiblen Daten und vor allem wegen des Arbeitsaufwands, die Urteile herauszugeben. Die Anonymisierung der Urteile müsse von Hand geschehen, das könne man

schlicht nicht leisten, schrieben sie. Auch im Paragraph 4 des Thüringer Pressegesetzes wird das allgemeine Auskunftsrecht der Presse in Absatz 1 hochgehalten, danach aber sofort wieder eingeschränkt. In diesem Fall war Absatz 2, Satz 2 interessant:

- (2) Auskünfte können verweigert werden, soweit:
  1. dadurch die sachgemäße Durchführung eines straf-, berufs- oder ehrengerichtlichen Verfahrens oder eines Disziplinarverfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte;
  2. Auskünfte, die über persönliche Angelegenheiten einzelner verlangt werden, an deren Bekanntgabe kein berechtigtes Interesse der Öffentlichkeit besteht;

Und auf die sensiblen Daten bei den „persönlichen Angelegenheiten“ versus Interesse der Öffentlichkeit berief sich das Gericht und lehnte die Herausgabe der Urteile rundweg ab.

Aber: Es gibt eine Rechtspflicht zur Publikation veröffentlichungswürdiger Gerichtsentscheidungen. Das hat das Oberlandesgericht München mit Verfügung vom 24. August 2020 (6 St 1/19) entschieden.<sup>1</sup> Diese Publikation sei eine verfassungsunmittelbare Aufgabe der Gerichte, heißt es darin. Diese Pflicht lasse sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der Gewaltenteilung herleiten. Und, wichtig: Schutzwürdige Interessen von

<sup>1</sup> Vgl. im Wortlaut: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-20497?hl=true>; bei Verfahren nach dem Zivilrecht ist der Zugang zu anonymisierten Urteilen schon länger etabliert, s. zur Übersicht Pia Lorenz: Machtwort vom BGH: Urteile sind für alle da, Legal Tribune Online vom 20. Mai 2017; <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bgh-hzivilgerichte-muessen-urteile-anonymisiert-veroeffentlichen/>

Verfahrensbeteiligten stünden einer Veröffentlichung nur in Ausnahmefällen entgegen. Eine Verfügung, die man sich für die Argumentation in solchen Fällen merken kann.

Der Justiziar der SZ hat dann auch deutlich gemacht, dass die Herausgabe der Urteile nicht gleichbedeutend mit einer Veröffentlichung der Urteile ist. Die Medien würden Informationen nicht ungefiltert publizieren, sondern selbst prüfen, ob das Persönlichkeitsrecht berührt ist. Auch sei im Fall des vorbestraften Neonazis keine besonders sensible Ausnahme zu erkennen. Die SZ bekam dann zumindest einen Teil der Urteile, in anonymisierter Form. Besser als nichts.

Was auch noch hilft, die restriktiven Regelungen zu umgehen: Regelmäßig auf die Homepage des Bundesgerichtshofs schauen. Dort werden die Entscheidungen des BGH in Haftsachen veröffentlicht. Und viele Angeklagte lassen die Fortdauer ihrer Haft vom BGH prüfen. Die Entscheidungen darüber erklären oft sehr ausführlich, was gegen die Aufhebung des Haftbefehls spricht. Und man kann dabei schon die wichtigsten Aspekte der Anklageschrift kennenlernen.

Was wirklich fast nie hilft: die Richter selbst anzusprechen. Sie müssen sich sehr zurückhalten, weil sonst schnell Befangenheitsanträge kommen. Also die Energie lieber in den Kontakt zu anderen Prozessbeteiligten stecken.

---

**Annette Ramelsberger** ist Gerichtsreporterin bei der Süddeutschen Zeitung.

## **Missstände mit Behördenakten aufdecken: Umwelt- und Arbeitsschutzverstöße bei Tesla**

*Tina Kaiser*

Im September 2023 deckten wir – ein Reporter-Team von stern und RTL – auf, zu welchem Preis Elon Musk in seiner brandenburgischen Gigafabrik E-Autos produzieren lässt. Das Tesla-Werk gefährdet Mitarbeiter, Umwelt und Anwohner. Unser Team hatte Einblicke in die Fabrik, die von Tesla fast wie ein Gefängnis abgeschottet wird. Wir fanden heraus, dass dort fast täglich Unfälle passierten, bei denen sich Arbeiter auch schwere und schwerste Verletzungen zuziehen: Verbrennungen, Stromschläge, Verbrühungen, Salzsäureverätzungen und amputierte Gliedmaßen waren die Folge. Hinzu kam ein teils nachlässiger Umgang mit Giftstoffen, Ölen und Diesel, die im Erdreich eines Trinkwasserschutzgebiets versickern. Experten fürchten um die Versorgung der gesamten Region. Sie sei womöglich auf Jahrzehnte hinaus gefährdet. Genauso erschreckend war die Erkenntnis, dass sich die Politik an Elon Musks Firma ausgeliefert hat. Politiker in Berlin und Brandenburg nahmen und nehmen selbst schwere Verstöße gegen Arbeitsschutz- und Umweltauflagen hin.

Dementsprechend groß fiel das mediale Echo aus: Unsere Recherchen wurden weltweit zitiert, Politiker in Berlin und Brandenburg gerieten unter Druck, Elon Musk flog nach Brandenburg und versprach den Mitarbeitern Gehaltserhöhungen, die IG Metall konnte nach den Enthüllungen ihre Stellung im Werk stärken. Die Durchschlagskraft des Investigativprojekts war möglicherweise auch deswegen so groß, weil sie anekdotische Erlebnisberichte von Werksarbeitern und den Erlebnissen unserer Undercover-Reporterinnen mit belegten Fakten aus Dokumenten kombinierte. Und dabei spielten Behördenakten eine entscheidende Rolle, die wir dank der Informationsfreiheitsgesetze bekommen konnten.

Unsere Erfahrungen mit Auskunftsrechte-Anträgen lassen sich ungefähr so zusammenfassen: Sie sind nervenzehrend, man braucht Geduld und Zeit. Aber am Ende lohnt es sich. Und: Es ist gar nicht so schwer.

Insgesamt stellten wir zwischen Dezember 2022 und September 2023 rund ein Dutzend Anträge in Brandenburg: beim Landesamt für Arbeitsschutz, beim Landesamt für Umwelt, beim Landkreis Oder-Spree (Wasserbehörde und Bauamt). In Kooperation mit „FragDenStaat“ beantragten wir darüber hinaus Akteneinsicht bei der Staatskanzlei und im Wirtschaftsministerium, sowie beim Bundeswirtschaftsministerium. Insgesamt konnten wir so Zehntausende Seiten zu Interaktionen zwischen Behörden und Tesla auswerten. Wegen der Fülle an Anträgen beschränke ich mich im Folgenden auf ausgewählte Beispiele, die sich für die Recherche am wichtigsten erwiesen.

### **Tipp Nr. 1: Je mehr man schon weiß, desto besser der Antrag**

Am Anfang stand im Herbst 2022 der Hinweis eines Informanten: Angeblich ereigneten sich in der neuen Tesla-Fabrik in Grünheide ungewöhnlich viele Unfälle. Sicherheitsstandards würden nicht eingehalten, Arbeiter verletzten sich, Giftstoffe, Öl und Diesel sickerten angeblich auf dem Werksgelände ins Erdreich – obwohl sich dieses im Trinkwasserschutzgebiet befindet. Wie kann man einen solch monströsen Verdacht durch Anträge zur Akteneinsicht erhärten? Und wie formuliert man die Anträge zielgerichtet?

Der erste wichtige Tipp, den wir aus unserer Recherche gelernt haben: Erst so viele Informationen wie möglich sammeln, BEVOR man einen Antrag stellt. Welche Behörde ist wofür zuständig? Und wie viel kann man schnell und kostenlos zunächst über eine einfache Presseanfrage herausfinden? Das spart Zeit, Geld und erhöht die Chancen, dass die Behörden sich nicht so leicht aus ihrer Zuständigkeit und Verantwortung stehlen können. Diesen Eindruck konnte man beispielsweise beim Landkreis Oder-Spree bekommen.

Für den Gewässerschutz ist in Brandenburg nämlich die Untere Wasserbehörde des jeweiligen Landkreises zuständig. Für das Teslawerk also die Untere Wasserbehörde des Landkreises Oder-Spree. Wir wollten wissen, welche grundwassergefährdenden Vorfälle es bislang auf dem Werksgelände gab. Und ob – beziehungsweise wie – die Behörde das Werk überhaupt überwachte.

Aber wie findet man das raus? Am 20. Dezember 2022 stellten wir einen ersten, eher breit gefassten Antrag, in dem wir uns auf das brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) und das Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg (BbgUIG) beriefen. Wir fragten nach „sämtlicher Kommunikation und Dokumenten“ zum Teslawerk für das Jahr 2022, erstens „zum Bau oder Betrieb von Anlagen (..), die den Wasserschutz beeinträchtigen könnten“, zweitens „zum Umgang mit Gefahrgut (..), das den Wasserschutz beeinträchtigen könnte“.

Es folgte ein E-Mail-Pingpong mit der Behörde, die uns scheinbar mitteilte, was alles unzureichend sei an unserem Antrag. „Gefahrgut“ zum Beispiel sei „kein fachsprachlicher Begriff und daher schwer auszulegen“. „Den Wasserschutz beeinträchtigen“, sei auch viel zu ungenau formuliert. Am 2. Februar 2023 präzisierten wir also unsere Anfrage, unter anderem um diese Punkte:

*Kommunikation und Dokumente zu allen Vorfällen ab März 2022, die potenziell zur Verschlechterung der Wasserqualität des Grundwassers unterhalb der Tesla Fabrik führen könnten. Insbesondere interessieren mich hierbei folgende Fälle:*

- a. 15.000 Liter Chemikalien in Lackiererei ausgelaufen 11. April 22 sowie ausgelaufene Flüssigkeit aus den Schläuchen der Entsorgungsfirma am 12. April 22
- b. Austritt Kathodenmaterial am 27. und 28. Juni 2022 im GVZ Freienbrink

c. Brand einer Batterie auf dem Recyclingplatz am 20. September 22

d. Brand auf Recyclingplatz am 26. September 22

e. Ca. 30 Liter Flüssigkeit in Lackiererei ausgelaufen am 14. November 22

*Bitte aber auch Kommunikation und Dokumente für sämtliche andere Vorfälle, die potenziell zur Verschlechterung der Wasserqualität des Grundwassers unterhalb der Tesla Fabrik führen könnten.*

Am 3. April 2023, also mehr als drei Monate nach dem ursprünglichen Antrag, schickte die Wasserbehörde tatsächlich Meldeberichte, Fotos, Laborberichte und E-Mails zu Havarien auf dem Tesla-Gelände. Was uns allerdings stutzig machte: Es waren ausschließlich Unterlagen zu Vorfällen, die wir selbst explizit aufgelistet hatten. So erhielten wir Unterlagen zu den Fällen a) bis d), Fall e) kannten sie angeblich nicht. Sollte es also wirklich nur vier Havarien seit der Eröffnung der Fabrik gegeben haben? Dagegen sprach schon, dass die Lokalzeitung vor Ort, die „Märkische Oderzeitung“, über mehr Fälle berichtet hatte.

### **Tipp Nr. 2: Sich nicht für dumm verkaufen lassen**

So stellten wir am 11. April 2023 eine Presseanfrage bei der übergeordneten Behörde, dem Landesamt für Umwelt, und baten um eine vollständige Liste aller Havarien auf dem Tesla-Gelände seit der Eröffnung der Fabrik. Und siehe da: Nach einigem Hin und Her rückte der Pressesprecher tatsächlich eine Liste von 17 Havarien heraus – also 13 Fälle mehr als angeblich in den Akten der Wasserbehörde existierten.

Also zurück zur Unteren Wasserbehörde des Landkreises: Dort teilte man uns mit, über acht dieser 13 Fälle keine Unterlagen zu haben. Die fünf anderen dagegen habe man „vergessen“ – darunter ein Vorfall mit ausgelaufenem Hydrauliköl ins Erdreich oder der Brand eines

Schlackecontainers mit ausgelaufenem Löschwasser. Auf unser höfliches Bitten reichte die Behörde dann die „vergessenen“ Akten nach. Das dauerte allerdings erneut einen Monat.

Im Verlauf der Recherche stießen wir noch auf weitere Vorfälle, die die Wasserbehörde uns dann bestätigte – aber eben erst auf Nachfrage und nachdem wir ohnehin schon davon wussten.

Trotzdem waren die Ergebnisse sehr wertvoll für unsere Recherchen. Denn die so erlangten Akten bestätigten, was uns Informanten bereits erzählt hatten – aber nicht beweisen konnten: Die Wasserbehörde und das Landesamt für Umwelt kannten offenbar ausschließlich Vorfälle, die Tesla dem Amt selbst gemeldet hatte. Im Umkehrschluss hieß das: Es gab offenbar keine Havarien, die die Behörden durch eigene Kontrollen entdeckt hatten. Und es fiel noch etwas auf: In den meisten Fällen wurden die Ämter erst informiert, nachdem die Havarie bereits durch Tesla beseitigt worden war. Oft lagen zwischen Vorfall und Meldebericht mehrere Tage, manchmal Wochen. Das alles wirkte eher, als beschränke sich die Überwachung der Behörden darauf, dass ein Mitarbeiter den Unfallbericht von Tesla las und abheftete.

Insofern schien es uns plausibel, dass die Wasserbehörden wirklich nicht wussten, wie viel schief lief auf dem Werksgelände im Trinkwasserschutzgebiet. Beruhigend war das allerdings nicht. Ehemalige Werksfeuerwehrlaute und Entsorgungsarbeiter versicherten übereinstimmend an Eides statt, dass über längere Zeiträume hinweg beinahe täglich irgendwo auf dem Werksgelände Öl oder Diesel ausgelaufen sei. Schon geringe Mengen solcher Stoffe können laut Experten genügen, um die Brunnen zu verseuchen.

Einer der krassesten Fälle: Am 21. Juli 2023 fanden Kontrolleure der Wasserbehörde eine illegale Tankstelle auf dem Tesla-Gelände, versteckt unter einem Partyzelt. Da war es allerdings längst zu spät: Nach übereinstimmenden Schilderungen von Informanten sollen aus

dieser Tankstelle Monate zuvor, am 4. Mai 2023, rund 250 Liter Diesel ausgelaufen sein.

### **Tipp Nr. 3: Viel Zeit einplanen**

Neben unseren Recherchen zu wassergefährdenden Havarien auf dem Tesla-Gelände wollten wir auch Belege für die vielen Unfälle und die mangelnden Sicherheitsstandards der Arbeiter im Werk finden. Auch dabei erlangten wir mithilfe der Informationsfreiheitsgesetze wichtige Dokumente, die das Fundament unserer Recherchen bildeten. Über Presseanfragen hätten wir diese Informationen vermutlich niemals bekommen.

Für die Überwachung des Arbeitsschutzes ist in Brandenburg das Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit (LAVG) zuständig, eine untergeordnete Behörde des Gesundheitsministeriums. Eine Pressestelle hat das LAVG nicht. Sämtliche Anfragen müssen an das Ministerium gestellt werden.

Am 13. Januar 2023 fragten wir also eben diese Pressestelle, wie viele meldepflichtige Unfälle es in den Jahren 2021 und 2022 auf dem Tesla-Gelände gegeben habe. Denn in Deutschland sind alle Unfälle meldepflichtig, nach denen Arbeitnehmer mindestens drei Tage arbeitsunfähig sind. Der Sprecher antwortete, das wisse er nicht. Man führe keine Statistik. Er könne nur mitteilen, dass es in den vergangenen zwei Jahren lediglich sechs schwere Unfälle auf dem Gelände gegeben habe. Schon unser damaliger Recherchestand ließ uns an dieser Aussage zweifeln.

Etwa zeitgleich stellten wir beim LAVG einen Antrag auf Akteneinsicht nach dem Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG). Unter anderem fragten wir nach sämtlicher Kommunikation und Dokumenten zu Arbeitsunfällen beim Bau- und Betrieb der Fabrik auf dem Werksgelände. Es dauerte fast fünf Monate, bis das LAVG einen Aktenordner mit 2124 ausgedruckten Seiten per Post schickte. Digitalisierte Akten existierten angeblich nicht,

also konnten wir das Datenkonvolut nicht mit Stichworten durchsuchen. Es half nur: lesen, viele Tage lang.

Der Aufwand lohnte sich. Insbesondere drei Funde waren für unsere Recherche zentral:

1. Der Sprecher hatte gesagt, das Gesundheitsministerium habe keine Unfallstatistik. Aber: In den Akten stand, dass Tesla der Behörde bis Mai 2023 jeden meldepflichtigen Arbeitsunfall mitteilte, per Mail. Seither kann die Behörde die Informationen über die Unfälle jederzeit und direkt in einer digitalen Datenbank abrufen. Das Ministerium hatte also die Informationen, nach denen wir gefragt hatten. Nur machte es daraus keine Statistik. Das hatte für die Behörde möglicherweise einen politischen Nutzen: Denn was man nicht hat, das muss man nicht teilen. Half die Behörde dabei, dass die Missstände im Tesla-Werk nicht auffielen?
2. Aus einer Aktennotiz ging hervor, dass sich auf dem Werksgelände fast täglich Unfälle ereigneten. Allein zwischen Juni und November 2022 gab Tesla selbst demnach 190 meldepflichtige Unfälle an. Dem Landesamt und dem Gesundheitsministerium lagen also Zahlen zu Unfällen vor. Man entschied sich aber, sie uns nicht zu geben. So zumindest unser Eindruck.
3. Es gab weitere Indizien, dass das brandenburgische Gesundheitsministerium offenbar zu kaschieren versuchte, welche Zustände in der Fabrik herrschten. Laut den Akten fuhr mindestens ein Mitarbeiter des Landesamts für Arbeitsschutz seit Januar 2022 mehrmals im Monat zu Tesla, um die Arbeitssicherheit zu prüfen. Demnach meldete er sich allerdings meist vorher an und teilte mit, was genau er sich ansehen wollte. Mitarbeiter erzählten uns, dass Tesla solche Kontrollen gut vorbereitete. Ein Maschineninstandhalter sagte, er habe mehrmals erlebt, dass rechtzeitig die Produktion gedrosselt werde. Je weniger Maschinen laufen, desto besser fallen bei der Messung die Luftwerte aus. Ein

früherer Bandarbeiter sagte uns, in der Karosseriehalle habe im Jahr 2022 die passende Schutzkleidung gefehlt. Vor einem Kontrollbesuch habe ein Vorgesetzter seine Station mit robusten Handschuhen ausgestattet. Als der Mann vom Amt weg war, habe er die Schutzkleidung wieder eingesammelt. Der Prüfer protokollierte den Akten zufolge dennoch nach fast jeder Besichtigung Mängel. Und wenn Tesla ein Problem behob, fand er beim nächsten Mal ein anderes vor. In einer von mehreren internen Mails dazu schrieb ein Kollege, es sei frustrierend, dass „permanent immer wiederkehrende Fehler auftreten“. Ein Sprecher des Brandenburger Gesundheitsministeriums spielte den häufigen Ärger mit dem Konzern dagegen herunter. Es habe weder in der

BESICHTIGUNGSPROTOKOLL, LAVG Ffo			
	Sollte dies zutreffen ist Ex-Doku anzufertigen und Schutzmaßnahmen nach Zonen einzuhalten Zone 1 1m um Verarbeitungsstelle und zusätzlich ein weiterer Meter Zone 2 III.) geeigneten Mischplatz unverzüglich umsetzen		
8.	Trennung Fahr- und Fußwege sowie deren Freihaltung wird weiterhin als Problem wahrgenommen. Situation hat sich zwar objektiv verbessert, ist jedoch noch nicht zufriedenstellend.	A	Fortlaufend Tesla
9.	BIW EG <u>Lagerung der Alu-Gussteile (RUB, FUB) ohne Sicherung gegen Umstürzen im Bereich von Verkehrswegen</u> (1 und direkter Staplerverkehr daneben) stellt ein erhebliches Risiko dar. Maßnahmen Tesla umgehend erforderlich	A	Unverzüglich, Mitteilung an LAVG über Stand der Maßnahmen bis spätestens 20.12.22 Tesla
10.	Baustelle ST II Fundamentarbeiten, keine arbeitsschutzrelevante Mängel		
11.	Auswertung AU allgemein Einzelbeispiele (u.a. Unfall vom 12.11.22 Stapler BIW) wurde ausgewertet und Maßnahmen festgelegt. Keine weiteren Anforderung LAVG  Auswertung der nach § 193 SGB VII meldepflichtigen Unfälle im Zeitraum Juni 2022 bis November 2022 von insgesamt 190. § 193 (7) SGB VII wird damit durch das LAVG bis Zeitraum Nov. 2022 als erfüllt angesehen. Aus der Schweregrad der Unfälle ergibt sich keine (LAVG interne) Meldepflicht des LAVG an das MSGIV		

Das Gesundheitsamt Brandenburg behauptet, keine Statistiken zu Arbeitsunfällen in der Tesla-Fabrik zu haben – trotzdem finden sich in Behördenprotokollen sehr konkrete Zahlen: 190 meldepflichtige Unfälle allein zwischen Juni und November 2022.

Bauphase noch seit Produktionsstart „bislang Anhaltspunkte für nicht ausreichende Abluftanlagen“ gegeben, sagte er zum Beispiel. Allerdings fanden sich in den Akten seiner eigenen Behörde zahlreiche Vermerke zu Luftproblemen.

Bei der Ausführung von Arbeiten im Bereich Cell sowie im Trockenbauausbau im Bereich BA wurden erhebliche Mengen Quarzstaub freigesetzt, da zum einen unzulässige (nicht staubarme) Arbeitsverfahren eingesetzt wurden bzw. die eingesetzten Sauger nicht den Anforderungen entsprachen (Einsatz von normalen Baustaubsaugern statt Entstaubern).

Die Fortführung der Arbeiten wurde durch das LAVG per Anordnung untersagt, bis die Arbeiten mit den erforderlichen und richtigen Schutzmaßnahmen fortgeführt wurden.

Im Bereich Cell erfolgte die Montage eines Brückenkranes, ohne dass die zum Einsatz kommenden Geländestapler mit den erforderlichen Hebezeugen ausgerüstet waren. Auch musste wiederholt festgestellt werden, dass Lasten mit Hebebändern an den Lastgabeln befestigt wurden.

Die Arbeiten wurden nach Anordnung des LAVG sowie der BGHM eingestellt und nach Beschaffung geeigneter Anbaugeräte bzw. Lastaufnahmemittel fortgesetzt.

Bei den beiden vorgenannten Mängelpunkten (Staub, mangelhafte Lastsicherung) muss leider festgestellt werden, dass dies durch das LAVG wiederholt bemängelt wird, eine grundsätzliche Verbesserung der Gesamtsituation bisher aber nicht erreicht werden konnte. Trotz intensiver Einweisung der Unternehmen durch das Tesla EHS-Team, werden bei vielen neu auf die Baustelle kommenden Unternehmen

*Der Sprecher des Gesundheitsministeriums behauptet: keine „Anhaltspunkte für nicht ausreichende Abluftanlagen“. In den internen Dokumenten beklagen Behördenmitarbeiter allerdings detailreich Mängel – und die ausbleibende „Verbesserung der Gesamtsituation“ bei Tesla.*

#### Tipp Nr. 4: Klagen hilft

Anfangs, als Teslas Werk in Grünheide nur eine schöne Erfolgsgeschichte zu sein schien, sprachen die Politiker in Berlin und Potsdam viel und gern darüber. In den Monaten unserer Recherche wurden sie immer schmällippiger. Ganz besonders Brandenburgs Ministerpräsident Dietmar Woidke. Wir konfrontierten ihn im Sommer 2023 vor laufender Kamera mit den vielen Unfällen in der Fabrik. Woidke wich aus.

Monate zuvor hatte das Transparenzportal „FragDenStaat“ in Kooperation mit uns bei Woidkes Staatskanzlei Akteneinsicht beantragt.

Damals wie heute wirbt die Staatskanzlei auf ihrer Internetseite mit einer Tesla-„Task Force“. Alle wichtigen Ministerien saßen mit Teslas Managern am Tisch, etwa einmal im Monat. Nur was Woidke und seine Minister dann mit den Managern besprechen, erfuhr bislang kein Außenstehender. Die Staatskanzlei weigerte sich auch, Protokolle der Treffen herauszugeben. Obwohl wir im Mai 2023 einen entsprechenden Antrag stellten (beantragt waren: „Die Vorbereitungsunterlagen, Nachbereitungsunterlagen und Protokolle der Sitzungen der Task Force Tesla“.) und die Staatskanzlei nach dem Informationsfreiheitsgesetz dazu verpflichtet ist.

Wenige Tage vor der Veröffentlichung unserer Recherchen reichte „FragDenStaat“ am 14. September 2023 Klage gegen Woidke ein. Der Vorwurf: Der Ministerpräsident halte rechtswidrig Informationen zum Werk des Autobauers in Grünheide unter Verschluss.

Kurz vor Redaktionsschluss dieses Buches überraschte uns Woidkes Staatskanzlei: Ende Februar 2024 – also rund neun Monate nach Antragstellung – schickte die Staatskanzlei Protokolle von 32 Tesla-„Task Force“-Sitzungen. Was sich darin verbirgt, ist vermutlich bald bei fragdenstaat.de und stern.de nachzulesen. Und methodisch wird klar: Nicht immer muss man auf Gerichtstermine warten, was in Deutschland sehr lange dauern kann. Manchmal genügt das Einreichen einer Klage, um mauernde Behörden zum Einlenken zu bewegen.

---

**Tina Kaiser** ist Autorin beim stern

## **Lobbyismus mit Auskunftsrechten entlarven: Von Impfstoffpatenten bis zum LNG-Beschleunigungsgesetz**

Tania Röttger

*Auf der Bundespressekonferenz am 26. Januar 2022 sagte Robert Habeck etwas Bemerkenswertes über die Freigabe von Impfstoff-Patenten: „Nachdem ich nochmal intensiv mit den Unternehmen gesprochen habe, bin ich der Meinung, dass uns das nicht helfen würde.“<sup>1</sup>*

Das ist der Anfang meines Artikels darüber, wie sich Biontech und andere Pharma-Unternehmen erfolgreich bei der neuen und der vorigen Bundesregierung dafür eingesetzt haben, dass es keine Freigabe von Patenten der Corona-Impfstoffe geben würde.<sup>2</sup> Sie setzten damit ein direktes, wirtschaftliches Interesse durch.

Die Aussage Habecks beschreibt auch exakt den Beginn meiner Recherche.

Nachdem ich das Video von der Bundespressekonferenz gesehen hatte, wollte ich herausfinden, wie es die Unternehmen geschafft haben, seine Meinung zu ändern – schließlich hatte Habeck zuvor öffentlich eine Freigabe der Patente gefordert. Für die Recherche musste ich erfahren, wann und mit welchen Argumenten die Unternehmen mit der Bundesregierung, unter anderem Habeck, in Kontakt waren. Da es Dokumente über solche Informationen gibt, ist das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ein geeignetes Recherchemittel.

<sup>1</sup> <https://twitter.com/TiloJung/status/1486361152464556032>

<sup>2</sup> <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/impfpatente-wie-die-pharmalobby-die-bundesregierung-auf-linie-brachte>

## **Warum über Lobbyismus recherchieren?**

Lobbyismus ist ein weites Feld. Viele Aspekte sind in einer Demokratie erwünscht. Interessenvertretung von Verbänden, Branchen und anderen kann eine wichtige Quelle für Gesetzgeber:innen sein. Sie hören, wie ein Vorhaben auf eine Gruppe wirkt und wägen ab, welchen Bedenken sie dabei welches Gewicht verleihen.

Recherchen werden an der Stelle interessant, wo es um Einflussnahme geht, die man als Profitlobbyismus bezeichnen kann, im Gegensatz zu gemeinwohlorientierter Interessenvertretung; wenn es um die finanziellen Vorteile eines Unternehmens oder einer Branche geht, statt um ein gesellschaftliches Gut.

Da es in Deutschland keine Kontakttransparenz gibt – also nicht standardmäßig veröffentlicht werden muss, wenn Lobbyist:innen in Kontakt mit der Regierung sind – sollten Recherchen genau das aufdecken: Wer wann mit wem worüber gesprochen hat, wer Änderungen an Gesetzesvorhaben bewirkt hat und warum. Mit Auskunftsrechten wie dem Informationsfreiheitsgesetz können Dokumente beschafft werden, mit denen sich dies herausfinden lässt.

## **Recherchen über Lobbyismus: Ideen finden**

Nicht immer sind der Einsatz und Erfolg von Lobbyismus im Vorhinein so eindeutig oder bereits bestätigt wie im Fall von Habecks Äußerung. Oft muss man zwischen den Zeilen lesen, oder einem nur sehr vagen Verdacht nachgehen. Aber das aufmerksame Lesen von Nachrichten, Interviews, Recherchen anderer und Beiträgen in sozialen Netzwerken können gute erste Anhaltspunkte sein, um auf eigene Ideen für Recherchen über Lobbyismus mithilfe von Auskunftsrechten zu kommen.

Berichtet ein Medium etwa über Lobby Schreiben, die aber nicht öffentlich sind? Hat sich ein:e Politiker:in auf Gespräche mit Unternehmen bezogen? Oder, noch subtiler, steht in einem Artikel „Unternehmen haben sich dafür eingesetzt, dass...“? Wer solche Hinweise

als Basis nimmt, hat gute Chancen, mithilfe der Auskunftsrechte die Hintergründe und Mechanismen von Lobbyismus aufzudecken.

Eine Einschränkung gibt es allerdings: das IFG und vergleichbare Gesetze sind nur auf Behörden wie Ministerien anwendbar – das Handeln von Abgeordneten ist von der Mandatsfreiheit geschützt und so unterliegen sie keinen Auskunftspflichten.

Nachdem ich Habecks Äußerung gesehen hatte, stellte ich IFG-Anträge an die zuständigen Ministerien (Wirtschaft und Justiz) und das Bundeskanzleramt. Beim Thema Lobbyismus ist relativ klar, welche Dokumente man anfragt: E-Mails, Briefe, Notizen (auch von Telefonaten), Gesprächsprotokolle von Kontakten – sowohl zwischen Behörde und Unternehmen/Lobbyist:innen/etc., aber auch innerhalb der Behörde. Was innerhalb einer Behörde über Lobbybriefe oder Gesprächsanfragen von Unternehmen geschrieben wird, ist oft ebenso aufschlussreich, wie die E-Mails der Lobbyist:innen selbst.

Beim Verfassen von Anträgen ist es wichtig sich genau zu überlegen, welcher Zeitraum für die Anfrage relevant ist. Fragt man einen zu großen Zeitraum an, steigen gegebenenfalls die Kosten, mit denen sich eine Behörde das Heraussuchen und Bearbeiten der Informationen entschädigen lässt. Fragt man zu wenig an, sind wichtige Dokumente gegebenenfalls nicht dabei. Für Recherchen erstelle ich jeweils eine Chronologie der wichtigsten Ereignisse; sie hilft auch dabei, den Zeitraum für IFG-Anfragen abzustecken.

Im Fall der Corona-Impfstoff-Patente wählte ich den Zeitraum Dezember 2020 bis Februar 2022 – vom offiziellen Impfstart an bis kurz nach Habecks Aussage.

Der Antrag selbst war sehr einfach formuliert:

*Dies ist ein Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Ich möchte gerne Dokumente zum Thema „Patente der Impfstoffe*

*gegen Covid-19“ erhalten.*

*Bitte schicken Sie mir Folgendes zu:*

- *Dokumente über die einkommende und ausgehende Kommunikation zum Thema Impfstoffpatente bzw. Impfpatente, empfangen von oder gesendet an Vertreter/innen und Mitarbeiter/innen von:*
  - *Pharmaunternehmen;*
  - *deutschen und ausländischen Behörden;*
  - *Universitäten*
  - *Internationalen Organisationen*
- *Notizen, Kalendereinträge und Einladungen von Treffen zwischen der leitenden Ebene Ihres Ministeriums und Interessensvertretern, in denen es um Impfstoff-Patente ging*

Es brauchte mehrmaliges Nachhaken, bis ich innerhalb von vier Monaten von allen Ministerien Antworten hatte. Die Kosten beliefen sich auf 225 Euro (das Wirtschaftsministerium verlangte 100 Euro, das Justizministerium 125 Euro, das Kanzleramt schickte die Dokumente kostenlos).

### **Wo über Lobbyismus recherchieren?**

Es gibt ein paar weitere allgemeine Ansätze, um sich ein Bild über Lobbyismus zu machen und auf Ideen für Recherchen zu kommen.

#### Kleine oder schriftliche Anfragen von Abgeordneten

Abgeordnete haben bestimmte Instrumente, um Antworten von der Regierung zu erhalten. Darunter schriftliche Anfragen (die aus einer konkreten Frage bestehen und von Abgeordneten allein gestellt werden können) und Kleine Anfragen mit umfangreichen Fragen (die von Abgeordneten mit ihren Fraktionen abgestimmt werden müssen). Abgeordnete nutzen diese unter anderem dafür, um Regierungs-

kontakte zu erfragen. Zum Beispiel zu einem gewissen Thema (etwa die Kleine Anfrage der Linken mit dem Titel „Mögliche Einflüsse der Gas-Lobby auf die Bundesregierung“<sup>3</sup>), oder um Kontakte mit bestimmten Wirtschaftsvertreter:innen oder Lobbyist:innen ans Tageslicht zu bringen (zum Beispiel die Kleine Anfrage der Linken zu Kontakten zwischen der Bundesregierung und bestimmten Investoren wie Christian Angermeyer oder René Benko).<sup>4</sup>

Solche Listen mit Kontakten können ein einfacher Start für eine Recherche sein. So lässt sich mit dem IFG anfragen, welche Dokumente es rund um die Kontakte gab (etwa Terminabsprachen per E-Mail, Gesprächsvorbereitungen, Gesprächsnotizen etc.).

#### Übersicht über Gesetzesvorhaben

Bundesregierung und Bundestag arbeiten ständig an Gesetzen. Diese sind eines der Hauptziele für Lobbyist:innen. Wer eine Übersicht über die Vorhaben hat, kann dazu Lobbyismus transparent machen, indem einfach Briefe, E-Mails, etc. von Interessenvertreter:innen angefragt werden. Um behördeninterne Abstimmungen zu erhalten, hilft das Informationsfreiheitsgesetz allerdings erst im Nachhinein, also wenn ein Gesetz bereits beschlossen ist. Davor schützt die Ausnahme in § 4 des IFG, „Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses“, die Dokumente vor der Öffentlichkeit.

Doch wer vermutet, dass es im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens zu Einflussnahme kam, die es sich lohnt zu veröffentlichen, für den sind die Informationsfreiheitsrechte ein gutes Instrument. Weiter unten kommt ein Beispiel dazu.

<sup>3</sup> <https://dserver.bundestag.de/btd/20/039/2003927.pdf>

<sup>4</sup> <https://dserver.bundestag.de/btd/20/053/2005393.pdf>

#### Register

Es gibt Datenbanken, wie das deutsche Lobbyregister oder das Transparenzregister auf EU-Ebene, die eine Anlaufstelle sein können, um Ideen zu finden. Man kann darin nach Bereichen wie Umwelt oder Energie suchen, nach dem Namen einer Lobbyagentur oder eines Unternehmens.

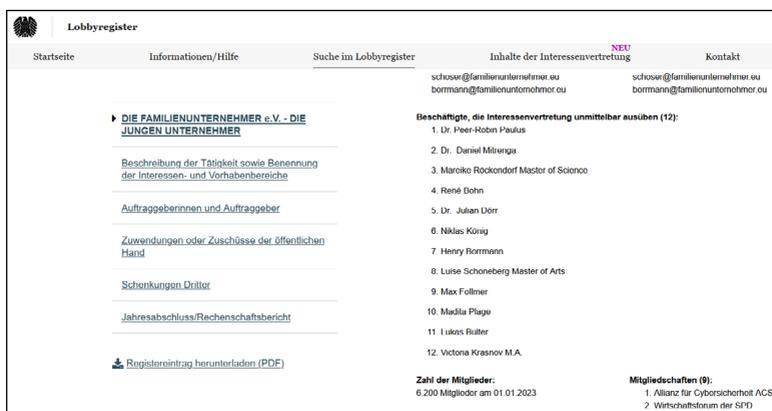
Das deutsche Lobbyregister enthält unter anderem:

- Namen der Interessenvertreter
- Die Höhe der Ausgaben für Lobbyismus sowie Hauptfinanzierungsquellen
- Gesetzesvorhaben, für die sich das Unternehmen interessiert, samt eingereichter Stellungnahmen
- Kontakte in Ministerien ab Referatsleiter:innenebene
- Bei Agenturen: ihre Auftraggeber:innen (also Unternehmen)

Dies können Ansätze für Recherchen sein. Wenn man weiß, dass sich ein bestimmtes Unternehmen für ein spezielles Gesetzesvorhaben interessiert hat, kann man die Lobbyschreiber, Termine etc. beim zuständigen Ministerium abfragen.

In einem Fall recherchierten eine Kollegin und ich über den Lobbyverband der Familienunternehmer. Wir wussten, dass sie sich für ein bestimmtes Gesetz interessierten – genauer: es verhindern wollten. Durch IFG-Anträge bei den drei relevanten Ministerien erhielten wir Briefe, in denen der Verband versuchte, die Regierung von dem Vorhaben abzubringen. So konnten wir veröffentlichen, mit welchen Argumenten die Familienunternehmer ihre Interessen durchsetzen wollten.

Das EU-Transparenzregister enthält im Gegensatz zum deutschen Lobbyregister zwar eine Liste von Treffen, an denen der jeweilige Interessenvertreter/Agentur/Unternehmen teilgenommen hat – allerdings nur auf Ebene der Kommissar:innen. Doch auch diese Treffen können wieder ein Ansatz sein, um Dokumente darüber anzufragen.



Das Lobbyregister liefert z.B. die Namen der offiziell registrierten Lobbyist:innen.

### Warum das Argumentieren so wichtig ist

Behörden haben natürlich das Recht, bestimmte Dokumente und Informationen geheim zu halten. Welche das sind, definieren die Ausnahmen. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass Behörden die Ausnahmen der Informationsfreiheitsgesetze gerne mal besonders weit auslegen, obwohl das dem Ursprungsgedanken hinter der Ausnahme und sogar der Rechtsprechung entgegensteht.

Eine meiner Recherchen drehte sich um LNG-Terminals.<sup>5</sup> Genauer: um das Gesetz, das deren Bau vereinfachen und beschleunigen sollte. Dafür würde unter anderem die Umweltverträglichkeitsprüfung entfallen. Eigentlich wollte ich herausfinden, ob Unternehmen oder Interessenverbände dafür lobbyiert haben, und wenn ja, welche und wie.

<sup>5</sup> <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/informationsfreiheit/kanzleramt-und-finanzministerium-schwaechten-klimaschutz-in-lng-gesetz-ab>

Ich stellte einen Antrag an das Wirtschaftsministerium (BMWK), das beim LNG-Beschleunigungsgesetz die Federführung innehatte. Ich berief mich in diesem Fall auf das Umweltinformationsgesetz (UIG), da ich nach Dokumenten fragte, die sich auf ein Gesetz bezogen, das sich auf die Umwelt auswirken würde.

Pünktlich nach einem Monat schickte mir das BMWK einen Teil der angeforderten Informationen (25 PDFs in 18 E-Mails), den Rest sollte ich aber nicht erhalten – ich erhielt also einen halben Ablehnungsbescheid. Die Begründung: Schutz von internen Mitteilungen – eine Spezialausnahme des Umweltinformationsgesetzes, die sich im IFG nicht findet.

Das Ministerium schrieb in seinem Bescheid, die Ausnahme schütze die „(internen) Kommunikationsprozesse der informationspflichtigen Stelle“. So würden auch Informationen unter die Ausnahme fallen, „wenn diese von einer externen Quelle bei der informationspflichtigen Stelle eingegangen sind“. Es ging also um die Frage, ob das BMWK mir Schreiben von Externen herausgeben muss oder nicht.

Erhält man einen Ablehnungsbescheid, sollte der Blick zuerst in das Gesetz gehen. Was steht dort genau? Meist sind sie sehr kurzgehalten und lassen Spielraum für Interpretation. Um sich zu vergewissern, was die Ausnahme bedeutet – und was nicht – gibt es weitere Fundstellen. Zum Beispiel Rechtskommentare für das spezielle Auskunftsrecht, aber auch Leitfäden, die Gesetzesbegründung und Gerichtsurteile.

Im Gesetz steht in diesem Fall unter der Liste der Ausnahmen: der Antrag sei abzulehnen, „es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt“. Die Abwägung zwischen öffentlichem Interesse und Geheimschutz ist zwar keine eindeutige Wissenschaft, aber sie gibt uns, die Anträge stellen, die Möglichkeit für die Veröffentlichung zu argumentieren.

Im Fall des UIG gibt es auch einen gut gemachten Leitfaden<sup>6</sup>, der vom Umweltbundesamt stammt, selbst eine auskunftspflichtige Behörde. Zum Thema interne Mitteilungen steht darin: „Die Korrespondenz zwischen selbstständigen Behörden fällt nicht unter den Begriff der internen Mitteilungen.“

Doch um Kommunikation von Externen unter die Ausnahme zu zählen, verwies das BMWK auf ein Gerichtsurteil: Der europäische Gerichtshof habe geurteilt, dass auch Informationen „von einer externen Quelle“ mit der Ausnahme geschützt würden, wenn sie der Öffentlichkeit „nicht hätte zugänglich gemacht werden müssen oder nicht zugänglich war und wenn diese Information nach deren Eingang den Binnenbereich der informationspflichtigen Stelle nicht mehr verlässt oder verlassen soll“. So seien in meinem Fall „E-Mails, Informationen und Notizen mit Bezug zum Antragsgegenstand (...) als interne Mitteilungen zu qualifizieren und unterliegen daher dem bezeichneten Ausschlussgrund.“

Auch wenn es aufwändig ist, sich auf die juristische Sprache und den ungewohnten Aufbau von Gerichtsurteilen einzulassen, lohnt es sich, die Argumentation der Behörde zu überprüfen. Dabei hilft, dass in der Zitation mit „Rn.“ auf den genauen Ort im Urteil hingewiesen wird.

Ich schrieb einen Brief, mit dem ich gegen den Ablehnungsbescheid Widerspruch erhob. Meine Argumente:

- 1) Nicht alle Informationen, die das BMWK zurückgehalten hatte, können als „interne Mitteilungen“ gelten.

<sup>6</sup> UIG Leitfaden. Entscheidungshilfe für BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter bei der Anwendung des Umweltinformationsgesetzes, überarbeitete und fortgeschriebene Fassung vom 24. Januar 2020, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/uig\\_leitfaden.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/uig_leitfaden.pdf)

- 2) Die Behörde hat nicht begründet, warum die zurückgehaltenen Dokumente unter die Ausnahme fallen, bzw. es zum aktuellen Zeitpunkt noch tun.
- 3) Die Behörde hat bei ihrer Entscheidung das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung nicht beachtet.

Ich verwies auf den UIG-Leitfaden, aber auch auf das Gerichtsurteil. Ausformuliert las sich Punkt 2) meines Briefes so:

*In dem von Ihnen zitierten Urteil EuGH NVwZ 2021, 310 steht: „Vielmehr muss die Behörde, die eine Entscheidung erlässt, mit der der Zugang zu Umweltinformationen verweigert wird, die Gründe darlegen, aus denen ihrer Ansicht nach die Bekanntgabe dieser Informationen das Interesse, das durch die geltend gemachten Ausnahmen geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte.“ (Rn. 69).*

*Und weiter unten mit Bezug auf interne Mitteilungen: „Diese Ausnahme kann allerdings nur in dem Zeitraum angewandt werden, in dem der Schutz der angeforderten Information gerechtfertigt ist.“ (Rn. 72)*

*Weder für die externe Kommunikation noch tatsächliche interne Mitteilungen haben Sie eine Begründung geliefert, warum die Informationen zu diesem Zeitpunkt weiterhin geschützt werden müssen. Daher sollte meinem Informationsantrag vollumfänglich stattgegeben werden.*

Daraufhin zog das BMWK den Ablehnungsbescheid zwei Monate später tatsächlich zurück: „Die von Ihnen beantragten amtlichen Informationen werden Ihnen erteilt. (...) Ausschlussgründe hinsichtlich des Informationszugangs liegen nach erneuter eingehender Prüfung unter Berücksichtigung Ihres Vortrags nicht vor.“

### Was macht man mit den Aktenbergen?

Zuerst ist es erfreulich, endlich, oft nach monatelangem Warten und Hin- und Her-Argumentieren, den ersehnten Aktenschatz zu erhalten. Allerdings beginnt dann erst die eigentliche Arbeit: die Auswertung. Je größer die Anzahl der Dokumente, desto höher der Anreiz, die Analysearbeit aufzuschieben.

Ein Weg, um sich der Aufgabe anzunähern, ist, zunächst ein Register anzulegen. Ich mache das bei jeder Antwort, die ich per IFG erhalte. Ich lege einen Spreadsheet an – ein Spreadsheet pro Recherche – mit den Spalten: Datum, ggf. Uhrzeit (relevant bei E-Mails), Absender, Adressat, Inhalt, Notizen, Fragen, Fundstelle. Absender:in ist Ersteller:in des Dokumentes, Adressat:in sind die Empfänger:innen. Fundstelle ist entweder die Seite oder der Titel des PDF, bei mehreren Antwortenden auch jeweils die Behörde (zum Beispiel: BMWK PDF 24, S. 15).

Der Trick ist, dass man so ein Register nicht anlegen kann, ohne die Dokumente zumindest oberflächlich zu lesen. So lassen sich erste rote Fäden finden, erste Hinweise, erste Ungereimtheiten. Ich markiere mir dabei interessant erscheinende Dokumente im Spreadsheet. Sortiert nach Datum erhält man zugleich eine Chronologie der Behördenarbeit, sieht etwa, wann Lobbyist:innen besonders aktiv an eine Behörde herangetreten sind, oder wann innerhalb von Behörden besonders viel hin- und hergeschrieben wurde.

Meistens hat man zu Beginn einer IFG-Recherche eine Hypothese. Dabei muss man offen dafür sein, dass sich durch die Auswertung der Dokumente ein anderes Bild ergibt. Das genaue Lesen ist hier zentral, das Erkennen von dem, was fehlt. So stößt man auf unerwartete, höflich ausgetragene Streitigkeiten zwischen Behörden, oder auch mal darauf, dass Ansinnen von Lobbyist:innen widerstanden wurde.

Obwohl der Lobbyismus darauf zielt, die Einflussnahme von der Öffentlichkeit abzuschotten, lohnt es sich somit, die verschiedenen

Wege zu kennen, wie man mit Hilfe der Informationsrechte Licht ins Dunkle bringt.

---

**Tania Röttger** ist Redakteurin bei *Abgeordnetenwatch*

## **Und nun? Anträge stellen!**

Durch dieses Handbuch ist sicherlich deutlich geworden: Bei den Informationsrechten in Deutschland ist die Rechtslage zersplittert. Aber klar ist auch: Niemand sollte sich deshalb von der Wahrnehmung der Rechte abschrecken lassen, denn die Einarbeitung ist auch für juristische Laien kein Hexenwerk! Zudem: Nur wenn viele Menschen diese Rechte in Anspruch nehmen, werden sich die Behörden daran gewöhnen und hoffentlich Stück für Stück von der Kultur der „Amterschwiegenheit“ abrücken. Deshalb können wir bei Netzwerk Recherche nur allen zurufen: Anträge stellen und ausprobieren!

Dieses Handbuch gibt den Stand der Rechtsprechung vom Mai 2024 wieder. Wer Fehler oder Änderungen entdeckt hat, kann uns dies gerne unter [info@netzwerkrecherche.de](mailto:info@netzwerkrecherche.de) mitteilen. Mehr Infos rund um das Thema Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte gibt es auf der Website von Netzwerk Recherche.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://nrch.de/auskunftsrecht>

NETZWERK  
RECHERCHE

