

Schwarz auf weiß

Wie Journalisten mit dem Informationsfreiheitsgesetz Originaldokumente beantragen und was der Gesetzgeber bei einer Novelle beachten sollte.

Eine Fallstudie mit Experteninterviews.

Diplomarbeit am Institut für Journalistik, TU Dortmund
verfasst von Daniel Drepper

Kurzzusammenfassung

Journalisten kommen seit dem 1. Januar 2006 einfacher an Originaldokumente von Behörden, das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes hat die journalistischen Auskunftsrechte erweitert. Bis zur erhofften Umkehr vom Behördengeheimnis zur offenen Verwaltung ist es aber noch ein weiter Weg. Das Gesetz hat viele Lücken und Probleme. Sowohl das bürgerunfreundliche Verfahren als auch die hohen Kosten und die vielen Ausnahmetatbestände behindern den Informationszugang.

In Rahmen einer Fallstudie sind in dieser Arbeit umfangreiche Dokumente des Bundesministeriums des Innern zur deutschen Sportförderung beantragt worden. Vom ersten umfangreichen Antrag auf Akteneinsicht bis zur Herausgabe der letzten Akten dauerte es fast 20 Monate. Durch eine Aufteilung des Antrags auf 65 Einzelanträge stiegen die Kosten für die Einsichtnahme auf 13.729,40 Euro. Nach dem IFG gab es keine Möglichkeit, gegen die Verzögerungen und die hohen Kosten adäquat vorzugehen. Erst durch eine Klage nach dem Landespressegesetz Berlin konnten die wichtigsten Informationen des Antrages veröffentlicht werden. Gegen die hohen Kosten wird nun juristisch vorgegangen, dies kann jedoch mehrere Jahre dauern. Zudem sind große Teil der bereitgestellten Akten mit Berufung auf angebliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschwärzt.

Die für diese Arbeit interviewten Experten bestätigen die in der Fallstudie festgestellten Probleme. Sie fordern klare Fristen zur Herausgabe der Akten, eine Abschaffung der Gebühren, engere Ausnahmetatbestände. Behörden sollten zudem mehr Informationen automatisch veröffentlichen. Nicht in allen Punkten sind sich die Experten über die Weiterentwicklung der Rechte einig. Vor allem die Abgrenzung von journalistischem Auskunftsrecht und einem Jedermannrecht wie dem IFG muss den Experten zufolge gut durchdacht werden.

Für die Anwendung des IFG wird Journalisten empfohlen, in einem mehrstufigen Verfahren vorzugehen, offizielle Anträge nur zu stellen, wenn es keine anderen Wege der Einsichtnahme gibt und zur Not auf andere Auskunftsrechte auszuweichen. Journalisten sollten die Feinheiten ihrer zahlreichen Auskunftsrechte kennen, um sie flexibel und gewinnbringend einsetzen zu können.

Inhalt

A. Einleitung	7
Thema der Arbeit und Motivation	7
Aufbau der Arbeit	8
Forschungsstand	9
 B. Theoretischer Teil	 12
1. Entstehung des Informationsfreiheitsgesetzes in Deutschland	12
1.1 Warum ein IFG?	12
1.2 Von der Idee zum Gesetz	13
1.3 Internationaler Vergleich	21
1.4 Die IFG in den Bundesländern	22
 2. Das IFG des Bundes im Detail	 24
2.1 Presserechtliche Grundlagen	24
2.2 Was kann das IFG?	25
2.3 Die Ausnahmen	27
2.3.1 Öffentliche Belange	27
2.3.2 Private Interessen	28
2.3.3 Exkurs: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	29
2.4 Verfahren und Regeln	31
2.5 Mögliche Kosten	33
 3. Was unterscheidet andere Auskunftsrechte vom IFG?	 34
3.1 Pressegesetze der Länder	35
3.2 Umweltinformationsgesetz	40
3.3 Verbraucherinformationsgesetz	43
3.4 Exkurs: andere Einsichtsrechte	44
3.4.1 EU-Dokumente	44
3.4.2 EU-Ausschreibungen	45
3.4.3 Handelsregister	45
3.4.4 Grundbuch	46
3.4.5 Vereinsregister	47

3.4.6 Stasi-Unterlagen	47
3.4.7 Archive	48
3.4.8 Parlamentarische Anfragen	49
3.4.9 Weitere Einsichtsmöglichkeiten	50
4. Erfüllt das IFG seinen Zweck?	52
4.1 Aus der Literatur bekannte Probleme	52
4.2 Aus der Praxis bekannte Probleme	55
4.3 Evaluation	56
4.3.1 Die Probleme	56
4.3.2 Die Vorschläge	58
4.4 Aktuelle Entwicklungen	60
5. Zwischenfazit und Forschungsfrage	64
C. Empirischer Teil	67
6. Fallstudie: Drepper ./ Bundesrepublik Deutschland	67
6.1 Methodisches Vorgehen	67
6.2 Das Thema	71
6.3 Die Chronologie	73
6.4 Weitere Entwicklung	87
6.5 Auswertung und Diskussion	91
6.5.1 Zeitliche Verzögerung	91
6.5.2 Hohe Kosten	92
6.5.3 Ausnahmetatbestände	93
6.5.4 Fazit der Fallstudie	94
7. Die Experteninterviews	95
7.1 Methodisches Vorgehen	96
7.1.1 Die Untersuchungsmethode	96
7.1.2 Auswahl der Befragten	99
7.1.3 Konstruktion des Fragebogens	100
7.1.4 Durchführung des Untersuchungsverlaufs	102
7.2 Auswertung und Diskussion	102

7.2.1 Probleme / Gesetzesnovelle	103
7.2.1.1 Das Verfahren	103
7.2.1.2 Die Kosten	106
7.2.1.3 Die Ausnahmetatbestände	108
7.2.1.4 Einsichtsrechte ins Presserecht?	111
7.2.2 Lösungsstrategien für Journalisten	113
8. Zusammenfassung und Ausblick	116
8.1 Probleme / Gesetzesnovelle	117
8.2 Tipps für Journalisten	121
8.3 Ausblick	122
9. Literatur	124
10. Anhang	132
10.1 Ausgewählte Dokumente aus der Fallstudie	
10.2 Experteninterviews	
10.3 Weitere Dokumente	

A Einleitung

“Mehr Information ist besser als weniger Information. Ein IFG gewährleistet ohne Zweifel mehr Information.”¹

Der Journalismus muss besser werden, mehr Recherche möglich machen, investigative Geschichten verkaufen, wenn er im Internet als bezahlter Beruf eine Chance haben will. Solche oder ähnliche Sätze fallen immer wieder, wenn es um die Zukunft des Journalismus geht. Wie können sich ausgebildete Journalisten von Leserreportern abgrenzen? Haben wir genug recherchierende Journalisten? Kann mehr Recherche tatsächlich den Journalismus retten, der zunehmend Probleme hat, sich selbst zu finanzieren? Welche Bedingungen müssen für investigative Recherchen gegeben sein?² In dieser Diskussion kommen die rechtlichen Möglichkeiten für investigative Recherchen selten zur Sprache. Dabei haben Journalisten zahlreiche Möglichkeiten, über Auskunftsrechte exklusive und investigative Geschichten zu generieren.

Thema der Arbeit und Motivation

Das jüngste Gesetz, das die Auskunftsrechte von Journalisten auf Bundesebene gestärkt hat, ist das "Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes" – das Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Das Gesetz sichert seit dem 1. Januar 2006 jedem Bürger – und damit auch jedem Journalisten – "einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen" der Bundesbehörden zu.³ Obwohl es für Journalisten bereits verschiedene Gesetze über die Auskunftsansprüche gegenüber Behörden gibt,⁴ erweitert das Informationsfreiheitsgesetz die journalistischen Recherchemöglichkeiten: Durch das IFG haben Journalisten erstmals das Recht, umfassend in staatliche Originaldokumente Einsicht zu nehmen oder Kopien dieser Dokumente zu bekommen.⁵

1 Hart, Thomas: "Deutschland als Schlusslicht? Informationsfreiheit international". In: "Sommersymposium Informationsfreiheit". Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW, Münster 2004, Seite 77

2 Zum Beispiel auf Tagungen wie dem 24. Journalistentag von ver.di am 27. November 2010 in Berlin unter dem Titel: "Journalismus heißt Zeit haben für Recherche"

3 IFG §1 Abs. 1: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>

4 Vgl. Kapitel 3: "Was unterscheidet andere Auskunftsrechte vom IFG?"

5 Vor Einführung des IFG bestanden bereits das Umweltinformationsgesetz und das

Mit einem Antrag dem IFG können Bürger und Journalisten die Herausgabe jeglicher Aktenbestände von Behörden beantragen, dazu gehören Förderanträge, Gutachten, Prüfberichte und sogar interne E-Mails. Mit den Landespressegesetzen können Journalisten nur Informationen abfragen, sie haben aber kein Recht darauf, Originaldokumente einzusehen. Normale Bürger können die Landespressegesetze überhaupt nicht nutzen. Das IFG ist ein Schritt auf dem Weg zu mehr Transparenz staatlichen Handelns und eine Möglichkeit, das oftmals als angespannt beschriebene Verhältnis zwischen Bürgern und Politik zu verbessern.

Bislang wird das IFG von Journalisten relativ selten genutzt.⁶ Die folgenden Ausführungen sind auch als Handbuch gedacht, um Journalisten deutlich zu machen, wie sie an Informationen gelangen und welche Auskunftsrechte ihnen zustehen. Die Arbeit soll die größten Hürden ausfindig machen, die Journalisten daran hindern, das IFG zu nutzen. Zudem soll beschrieben werden, wie Journalisten diese Hürden überwinden können und Vorschläge machen, wie das Gesetz geändert werden könnte, um bestehende Probleme mit dem Verfahren, den Kosten und den Ausnahmetatbeständen zu lösen.

Der Autor dieser Arbeit arbeitet seit zwei Jahren als Reporter für das Recherche-Ressort der *Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ)*. Ressortleiter David Schraven ist einer der profiliertesten Experten für das IFG in Deutschland. Durch die Arbeit im *Recherche-Ressort der WAZ* ist dem Autor dieser Arbeit das Gesetz geläufig, durch verschiedene Recherchen und Gespräche sind die Möglichkeiten und Probleme des Gesetzes deutlich geworden. Daraus ist auch die Motivation für diese Arbeit entstanden.

Aufbau der Arbeit

Im theoretischen Teil dieser Diplomarbeit wird zunächst beschrieben wie das deutsche IFG entstanden ist. Im Anschluss wird das deutsche IFG im Detail vorgestellt und es werden die Unterschiede zu den anderen Auskunftsrechten in Deutschland erklärt; darunter fallen zum Beispiel die Pressegesetze der Länder, das

Verbraucherinformationsgesetz. Auch diese Gesetze gaben Bürgern und Journalisten die Möglichkeit, Originaldokumente einzusehen. Das Informationsfreiheitsgesetz weitet diese Regelung jedoch erstmals auf alle Bereiche staatlichen Handelns aus.

6 Vgl. Kapitel 4: "Erfüllt das IFG seinen Zweck?"

Umweltinformationsgesetz und das Verbraucherinformationsgesetz. Dazu wird die aktuelle Entwicklung des IFG in Deutschland beleuchtet: Welche Probleme sind aus der Literatur, welche aus der Praxis bekannt? Daraus werden konkrete Forschungsfragen entwickelt.

Die darauf folgende Empirie umfasst mit einem Antrag auf Akteneinsicht im Bundesinnenministerium die Fallstudie sowie darauf aufbauend drei Experteninterviews. Bereits im Mai 2011 hat der Autor dieser Arbeit gemeinsam mit einem befreundeten Kollegen einen umfassenden Antrag auf Akteneinsicht nach dem IFG an das Bundesministerium des Innern gestellt. Thema dieses Antrags war die deutsche Sportförderung. In einer Fallstudie werden die Probleme beschrieben, die bei diesem Antrag aufgetreten sind. Die Fallstudie soll erste Hinweise auf die Probleme der journalistischen Nutzung des IFG und mögliche Lösungen geben.

Weitere Erkenntnisse sollen Leitfadeninterviews mit drei langjährigen IFG-Experten liefern, in denen diese über ihre Erfahrungen mit dem IFG, über verbreitete Probleme und mögliche Lösungsstrategien Auskunft geben. Im Kern soll die Frage beantwortet werden: Wie nutzen Journalisten das IFG und in diesem Zusammenhang ihre journalistischen Auskunftsrechte optimal?

Darüber hinaus sollen das Fallbeispiel und die Experteninterviews Hinweise darauf geben, was der Gesetzgeber im Sinne des journalistischen Auskunftsanspruchs bei einer anstehenden Novelle des IFG ändern sollte. Jeweils separat wird die methodische Vorgehensweise vorgestellt, bevor die Ergebnisse präsentiert und diskutiert werden. Zuletzt folgen Fazit und Ausblick.

Forschungsstand

Da es das Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene in Deutschland erst seit dem 1. Januar 2006 gibt, ist es wissenschaftlich kaum erforscht worden. Analysen zur Nutzung von Informationsfreiheitsgesetzen in Ländern wie Großbritannien und vor allem den USA wurden in den vergangenen Jahren häufiger vorgelegt. Aufgrund der langen Tradition eines solchen Gesetzes in den Vereinigten Staaten herrscht an Forschungsliteratur sowie offiziellen Statistiken und Analysen kein Mangel.

Auch zu anderen Informationsfreiheitsgesetzen existiert Literatur, zum Beispiel zu dem aus Großbritannien. So hat etwa Martin Stabe in seiner Masterarbeit im Jahr 2005 das damals noch sehr frische britische Informationsfreiheitsgesetz analysiert.⁷

Zum deutschen IFG gibt es bislang Forschungsliteratur in beschränktem Umfang. Monica Broschard hat im Jahr 2003 die Entwicklung der Informationsfreiheitsgesetze in den Bundesländern Berlin und Brandenburg untersucht.⁸ Die IFG in den Bundesländern gibt es zum Teil schon einige Jahre länger als das IFG des Bundes. Außerdem hat Broschard sehr umfangreich die verschiedenen Versuche beschrieben, auf Bundesebene ein IFG einzuführen. Zum Zeitpunkt Ihrer Arbeit im Jahr 2003 waren diese Versuche jedoch noch nicht von Erfolg gekrönt.

Etwa ein Jahr nach Einführung des IFG schrieb Caroline Neumann im Juli 2007 ihre Bachelorarbeit an der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen über die "Perspektiven des Informationsfreiheitsgesetzes für die journalistische Recherche". Neumann stellte selbst einige kleinere Anträge und führte im Anschluss Gespräche mit anderen Journalisten, die das Gesetz zu diesem Zeitpunkt bereits genutzt hatten. Sie stellte verschiedene Mängel fest. Nur wenige Journalisten würden das neue Gesetz nutzen, häufig dauere die Bearbeitung der Anfragen sehr lange, durch hohe Kosten würden Journalisten abgeschreckt und die Ausnahmeregelungen seien zu weitreichend.⁹ Neumann stellte allerdings keinen umfassenden Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Zudem war das Gesetz zum Zeitpunkt von Neumanns Arbeit erst kurze Zeit in Kraft und von den Experten konnten noch nicht so viele Erfahrungen gesammelt werden.

Die "Informationsfreiheitsgesetze und ihre Nutzung durch Journalisten" in Deutschland, Großbritannien und den USA verglich Ulrike Wronski im selben Jahr in ihrer Magisterarbeit am Institut für Politische Wissenschaft der Universität

7 Stabe, Martin: "Freedom of Information: The First Nine Months Open Government and Journalism in Britain and the World". Masterarbeit, City University London, 2005

8 Broschard, Monica: "Deutschlands Weg zur Informationsfreiheit – Entwicklungsgeschichte, Akteursinteressen und Hindernisse auf Bundes- und Länderebene". Magisterarbeit, Universität Koblenz-Landau, 2003

9 Neumann, Carolin: "Perspektiven des Informationsfreiheitsgesetzes für die journalistische Recherche". Bachelor-Arbeit, FH Gelsenkirchen 2007

Hamburg.¹⁰ Sie legte ihren Fokus vor allem auf die Nutzerfreundlichkeit der jeweiligen Gesetze. Mit dem "Informationsfreiheitsgesetz in der journalistischen Praxis" beschäftigte sich Jan Schneider in seiner Diplomarbeit, die er im Mai 2012 fertig stellte, ein Jahr nach Beginn der Überlegungen zu dieser Diplomarbeit. Schneider interviewte verschiedene Journalisten und Behördenvertreter und schrieb, "dass das IFG zwar seinen Platz in der journalistischen Praxis gefunden hat, jedoch für den Großteil der Zunft keine übergeordnet große Bedeutung hat. [...] Gründe dafür sind mangelnde Informiertheit seitens der Pressevertreter sowie geringe Erfolgsaussichten auf Grund der oft willkürlichen Auslegung der Ausnahmetatbestände." Schneider befragte beteiligte Journalisten, Beamten und Experten.¹¹

Alle zwei Jahre schreibt Peter Schaar einen Bericht zu aktuellen Entwicklungen und Problemen bei der Nutzung des Informationsfreiheitsgesetzes.¹² Schaar ist der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit. Der aktuelle Bericht erschien im April 2012.¹³ Zudem berichtet der Bundesbeauftragte regelmäßig über derzeitige Entwicklungen in seinem Internet-Forum¹⁴ und auf seiner Webseite.¹⁵

Eine ausführliche Evaluation des Gesetzes hat das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation im Mai 2012 vorgestellt.¹⁶ Das unabhängige Institut untersucht die Folgen und Auswirkungen umfangreicher Gesetzesvorhaben – meist im Auftrag der Länderparlamente oder des Bundestages. Die Wissenschaftler befragten verschiedene Gerichte, Behörden und Antragsteller, stellten jedoch selbst keine Anträge. Die Evaluation konstatierte verschiedene

10 Wronski, Ulrike: "Informationsfreiheitsgesetze und ihre Nutzung durch Journalisten – USA, Vereinigtes Königreich und Deutschland im Vergleich". Magisterarbeit, Universität Hamburg 2007

11 Schneider, Jan: "Das Informationsfreiheitsgesetz in der journalistischen Praxis". Diplomarbeit, FH Darmstadt 2012

12 Vgl. hierzu Kapitel 4: "Erfüllt das IFG seinen Zweck?"

13 Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit: "Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011". April 2012:

http://www.bfdi.bund.de/IFG/GrundsatzlicheszurInformationsfreiheit/Grundsatzliches_zur_Informationfreiheit_node.html

14 Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit: Forum zu Datenschutz und Informationsfreiheit: https://www.bfdi.bund.de/bfdi_forum/

15 Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit: Webseite zur Informationsfreiheit mit den wichtigsten Nachrichten und Downloads: http://www.bfdi.bund.de/IFG/Home/homepage_node.html

16 Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (Universität Speyer): "Evaluation zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes". Speyer 2012: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf

Probleme des IFG fest, auf die später genauer eingegangen wird.¹⁷

Das deutsche IFG ist in den vergangenen sieben Jahren von verschiedenen Seiten bewertet worden. Einen umfassenden Antrag zur konkreten Untersuchung der Probleme hat in der Wissenschaft bislang jedoch niemand gestellt. Was zudem fehlt, sind konkrete Tipps für Journalisten, wie sie die bestehenden Hürden des IFG umgehen können. Auch Forderungen zu Veränderungen des Gesetzes wurden von Seite der Journalisten zuletzt nicht immer konkret und zusammenfassend gestellt. Diese Lücken sollen mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.

B. Theoretischer Teil

1. Entstehung des Informationsfreiheitsgesetzes in Deutschland

“Information is generated with public money by public servants paid out of public funds. Therefore, it cannot be unreasonably kept from citizens.”¹⁸

Das deutsche IFG kommt nicht aus dem Nichts und Deutschland ist auch kein Vorreiter der Informationsfreiheit. Ganz im Gegenteil. Das erste IFG Europas hat Schweden im Jahr 1766 eingeführt.¹⁹ Zu Beginn werden deshalb die Grundlagen geklärt: Was ist eigentlich Informationsfreiheit? Was soll die freie Einsicht in Unterlagen des Staates bringen? Und wie ist das Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland entstanden? Die Antworten sollen dabei helfen, das deutsche IFG zu verstehen – und im Anschluss zu beurteilen.

1.1 Warum ein IFG?

Informationen sind die Grundlage jeder öffentlichen Diskussion. Das urteilte auch das Bundesverfassungsgericht 1966 im berühmten Spiegel-Urteil.

“Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muss er umfassend informiert

¹⁷ Vgl. Kapitel 4: “Erfüllt das IFG seinen Zweck?”

¹⁸ Shrivastava, KM: “The right to information – a global perspective”. Lancer Inter Consult, Frankfurt (Illinois) 2009, Seite 1. Übersetzung: “Informationen werden von öffentlichen Angestellten mit öffentlichem Geld aus öffentlichen Töpfen hergestellt. Deshalb kann ein Zugang dem Bürger nicht unbegründet verweigert werden.”

¹⁹ Vgl. Ebd. Seite 2ff.

sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung.“²⁰

Der Medienrechtler Udo Branahl, der auch Erstgutachter dieser Diplomarbeit ist, schreibt: “Diesen Teil ihrer “öffentlichen Aufgabe” können die Medien nur erfüllen, wenn sie ihrerseits die Möglichkeit haben, sich die erforderlichen Informationen zu beschaffen.”²¹ Im Grundgesetz ist festgeschrieben, dass sich jeder aus allgemein zugänglichen Quellen informieren darf.²² Die Frage ist: Was sind allgemein zugängliche Quellen? Vor Einführung des IFG gehörten Behördendokumente nicht zweifelsfrei dazu.

Dass der Staat öffentlich zu sein hat, ist in den Leitideen der deutschen Verfassung angelegt.²³ In einer modernen Demokratie reicht es vielen Bürgern nicht mehr aus, wenn Medien einen Ausschnitt der Wirklichkeit präsentieren, sie wollen sich vielfach selbst informieren. Da der Staat die Meinungsbildung inhaltlich nicht steuern darf, sollte er nur vollständige, unkommentierte Tatsachen an die Öffentlichkeit geben; im Idealfall die Original-Dokumente.²⁴ Wer dieses Prinzip weiter denkt, landet beim Grundsatz OpenGovernment, dem offenen Regierungshandeln. Regierungen sollen nach diesem Grundsatz Daten und Informationen von sich aus zugänglich machen und ins Internet stellen, so dass die Veröffentlichung nicht mehr eingeklagt werden muss.²⁵ Die OpenGovernment-Bewegung in Deutschland hinkt der weltweiten Entwicklung hinterher, vor allem dem Vorreiter USA.²⁶

1.2 Von der Idee zum Gesetz

Transparenz und offenes Regierungshandeln – solche Ideen sind schon seit Jahrhunderten bekannt. Im frühen Indien wurde Informationsfreiheit in einigen

20 BverfG 20, 162 (174): <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020162.html>

21 Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 15

22 Grundgesetz Art. 5 Abs. 1 Satz 1:

<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

23 Vgl. Zumpe, Bodo: “Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder”. Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 261ff.

24 Ebd. Seite 274ff.

25 Diese Arbeit soll sich jedoch auf die aktive Beschaffung von bislang nicht veröffentlichten Informationen konzentrieren und wird sich deshalb nur am Rande mit dem proaktiven Veröffentlichen von Daten und Informationen durch Behörden beschäftigen.

26 Vgl. hierzu beispielhaft Matzat, Lorenz: “Show- statt Transparenzeffekt. Jahresrückblick Open Data & Open Gov”. 28. Dezember 2012, <http://datenjournalist.de/show-statt-transparenzeffekt/>

Regionen angeblich schon vor der Geburt Christi praktiziert. Das erste IFG in der westlichen Welt, das den heutigen Gesetzen ähnlich war, führte Schweden am 2. Dezember 1766 ein. Tryckfrihetsordnungen nannte die Regierung ihre Gesetze zur Presse- und Informationsfreiheit. Der größte Unterstützer dieser Gesetze hatte seine Ideen von China abgeschaut. Im China des 7. Jahrhunderts gab es eine Tradition, nach der extra engagierte Beobachter die Entscheidungen der Regierung kritisieren sollten, um Korruption, Ineffizienz und schlechtes Regierungshandeln zu bekämpfen.²⁷

Der schwedische König Adolphus Frederick hatte bei der Einführung seiner Tryckfrihetsordnungen ganz ähnliche Hintergedanken: Frederick erhoffte sich aufgeklärte und informierte Bürger, neue Möglichkeiten für Wissenschaftler und natürlich mehr Vertrauen in ihn und seine Regierung. Außerdem – und das scheint besonders interessant – werde der freie Informationszugang laut Frederick dafür sorgen, dass sich seine Bürger strenger an die Gesetze halten. Die königliche Begründung: Die Menschen müssten von nun an fürchten, dass ihre Verfehlungen von der Presse öffentlich gemacht werden.²⁸

Bis heute ist Schweden einer der Vorreiter in Sachen Informationsfreiheit.²⁹ Schwedische Behörden müssen eine ständig aktualisierte Liste all ihrer Dokumente vorlegen und auf IFG-Anfragen sofort reagieren. Anfragen können in Schweden formlos und sogar anonym gestellt werden. Schwedische Bürger können ohne Probleme alle offiziellen Schreiben des Premierministers einsehen.³⁰ Zudem werden in Schweden von der Akteneinsicht betroffene Dritte nicht zwingend befragt, bevor die Akteneinsicht gewährt wird. Das erspart den Antragstellern nicht nur Verzögerungen, sondern im Zweifel auch längere Gerichtsverfahren.³¹

Es dauerte bis 1951 ehe mit Finnland das nächste Land ein offizielles IFG verabschiedete.³² Sehr verbreitet ist die Informationsfreiheit seit Jahrzehnten auch in

27 Vgl. Shrivastava, KM: "The right to information – a global perspective". Lancer Inter Consult, Frankfurt (Illinois) 2009, Seite 2ff.

28 Vgl. Ebd. Seite 7

29 Vgl. Schaar, Peter: "Das Recht auf freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen". In: CILIP 1996, <http://www.cilip.de/ausgabe/54/cilip1.htm>

30 Vgl. Shrivastava, KM: "The right to information – a global perspective". Lancer Inter Consult, Frankfurt (Illinois) 2009, Seite 17

31 Vgl. Griebel, Thomas: "Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht. Beiträge zum Informationsrecht". Duncker & Humblot, Berlin 2007, Seite 122f.

32 Vgl. "Access to Information Laws: Overview and Statutory Goals". 20. Januar 2012,

den USA. Der Freedom of Information Act (FOIA) wurde in den USA 1966 eingeführt, noch einmal gestärkt wurde der FOIA 1976, zwei Jahre nach dem Watergate-Skandal.³³ Der FOIA ermöglicht es, Kopien aller Dokumente, egal welcher Form, einzusehen. Zudem müssen alle Bundesbehörden eine Auflistung aller Dokumente zugänglich machen. Weitere Länder folgten: Norwegen 1970, Frankreich und die Niederlande 1978, bis 1990 hatten 14 Länder nationale Informationsfreiheitsgesetze.³⁴

“To inspect a government record, one had to show a need to know, or be an interested party. But over time, this common law standard eroded under pressure from market forces and from various scandals, and turned into a right of public access and public inspection of records. The right to information or freedom of information has global acceptance today.”³⁵

Dass sich die Informationsfreiheit in den vergangenen Jahrzehnten so stark verbreitet hat, ist auch den Vereinten Nationen zu verdanken. Gleich in ihrer ersten Sitzung im Jahr 1946 legte die UN in Resolution 59(1) fest: “Freedom of information is a fundamental human right and [...] the touchstone of all the freedoms to which the UN is consecrated.”³⁶

Dementsprechend steht schon 1948 in Artikel 19 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der UN-Generalversammlung:

“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”³⁷

<http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

33 Der Freedom of Information Act in ganzer Länge:

http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm

34 Vgl. “Access to Information Laws: Overview and Statutory Goals”. 20. Januar 2012,

<http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

35 Shrivastava, KM: “The right to information – a global perspective”. Lancer Inter Consult, Frankfurt (Illinois) 2009, Seite 24. Übersetzung: “Um ein Behördendokument einzusehen musste man früher ein berechtigtes Interesse nachweisen oder von dem jeweiligen Vorgang betroffen sein. Aber mit der Zeit sind diese allgemein akzeptierten rechtlichen Standards erodiert – unter dem Druck von Wirtschaft und verschiedenen Skandalen – und haben sich gewandelt: In ein Recht auf öffentlichen Zugang und öffentliche Einsicht in Dokumente. Das Recht, sich zu informieren, oder die Informationsfreiheit sind heute global akzeptiert.”

36 Zitiert nach Langer, Margit: “Informationsfreiheit als Grenze informationeller Selbstbestimmung. Verfassungsrechtliche Vorgaben der privatrechtlichen Informationsordnung”. Duncker und Humblot, Berlin 1992, Seite 39. “Informationsfreiheit ist ein grundlegendes Menschenrecht und der Grundstein allen Friedens, dem die UN gewidmet ist.”

37 Zitiert nach Shrivastava, KM: “The right to information – a global perspective”. Lancer Inter Consult, Frankfurt (Illinois) 2009, Seite 28. Übersetzung: “Jeder hat das Recht auf freie Meinung und Meinungsäußerung; dieses Recht beinhaltet die Freiheit in seiner Meinung nicht beeinflusst zu werden

Richtig vorangetrieben hat die UN die Informationsfreiheit aber erst Ende der 1990er-Jahre. Die Berichtersteller machten deutlich, dass Informationsfreiheit auch beinhaltet, dass Bürger das Recht auf staatliche Informationen haben.³⁸ Seit Anfang der 2000er Jahre nutzt auch die Entwicklungshilfe der Vereinten Nationen das Recht auf Informationsfreiheit in ihren Programmen.³⁹ Dadurch verbreitete sich die Informationsfreiheit zunehmend in nahezu allen Teilen der Welt.

Die Open Society Justice Initiative glaubt, dass auch das Auseinanderbrechen der Sowjetunion zur Verbreitung der Informationsfreiheit beigetragen hat. Zudem sei die Entwicklung von verstärktem Lobbying durch Nichtregierungsorganisationen beschleunigt worden. "Between 1992 and 2006, 25 countries in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union passed RTI [right to information] laws", schreibt die Initiative.⁴⁰

"As of September 2012, at least 93 countries had nationwide laws establishing the right of, and procedures for, the public to request and receive government-held information", schreibt die Open Society Foundation auf ihrer Webseite right2info.org.⁴¹ Demnach hatten Länder wie Uganda, Belize, Trinidad & Tobago oder Montenegro zum Teil schon Jahre vor Deutschland ein nationales Informationsfreiheitsgesetz.⁴²

Auch innerhalb der Europäischen Union, beziehungsweise damals noch der Europäischen Gemeinschaft, wird die Informationsfreiheit früh erwähnt; zum ersten Mal 1950 in Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte. In Artikel 255 des EG-Vertrages ist schließlich ganz klar festgelegt: "Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit

sowie die Freiheit Informationen und Ideen über alle Medien zu suchen, zu bekommen und zu teilen, ohne Grenzen."

38 Vgl. Ebd. Seite 31

39 Vgl. Ebd. Seite 35f.

40 "Access to Information Laws: Overview and Statutory Goals". 20. Januar 2012, <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>. Übersetzung: "Zwischen 1992 und 2006 haben 25 Ländern in Zentral- und Osteuropa sowie aus der ehemaligen Sowjetunion Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet."

41 Ebd. Übersetzung: "Stand September 2012, haben mindestens 93 Länder nationale Gesetze, die ein Recht der Öffentlichkeit auf von Behörden gehaltene Informationen garantieren und entsprechende Abläufe beinhalten, um diese Informationen zu beantragen und zu erhalten."

42 Die Liste von right2info.org gibt es als Download (Word-Datei, 65kb): www.right2info.org/resources/publications/laws-1/laws_countries-with-foi-laws-may-2012

Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.“⁴³ Allerdings hält der Artikel fest, dass Parlament, Rat und Kommission selbst Sonderregeln zur Freiheit ihrer Dokumente erlassen können.

Im Jahr 2001 verabschiedet die Europäische Union dann die sogenannte Transparenzverordnung. Artikel 255 hatte eine genauere Ausgestaltung verlangt, dem die EU damit nachkommt. Hier sind allerdings ähnlich wie später im deutschen IFG relativ umfassende Ausnahmen genannt. Zudem sind Dokumente, die als vertraulich, geheim oder sehr geheim eingestuft werden, nicht zugänglich.⁴⁴

Durch die weltweite Entwicklung und die Regelungen der Europäischen Union erhöhte sich auch der Druck auf die deutschen Behörden, Informationsfreiheitsgesetze einzuführen. Wenn einzelne Länder Informationsfreiheitsrechte einführen, liegt das häufig allerdings nicht am internationalen Druck, sondern an Eigeninteressen. Zu nennen sind hier die wirtschaftliche Entwicklung, gesteigerte Lebensqualität, mehr Vertrauen zwischen Bürgern und Regierung oder weniger Behördenkorruption. Die Gesetze sind in den meisten Ländern sehr ähnlich aufgebaut. So haben Journalisten zum Beispiel fast nie Sonderrechte, nur in einigen Ländern können Journalisten die Antwort der Regierung schneller einfordern als normale Bürger.⁴⁵

“The effectiveness of FOI/RTI [...] depends on two things: the public being prepared to use the legislation; and a framework for its implementation and administration that is practical in its operation. The culture of secrecy in many public administrations is a real barrier to the implementation of right to information. There is significant institutional resistance to change. [...] Freedom of Information requires cultural change within Governments and among public officials – a shift in mindset from the 'need to know' to the 'right to know'. This mindset change is not easy that is the major problem in the process of implementation. Providing access to information is generally not regarded as core duty, but as a burden or irritant to the core job.”⁴⁶

43 Art. 255 EG-Vertrag: <http://dejure.org/gesetze/EG/255.html>

44 Vgl. Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_de.pdf

45 Vgl. Shrivastava, KM: “The right to information – a global perspective”. Lancer Inter Consult, Frankfurt (Illinois) 2009, Seite 142f.

46 Ebd. Seite 149. Übersetzung: “Die Effektivität von Informationsfreiheit hängt von zwei Dingen ab: Die Öffentlichkeit muss bereit sein, dieses Gesetz zu nutzen; und der Rahmen für die Ein- und Durchführung dieser Freiheit muss gut umsetzbar sein. Die Geheimniskultur in vielen öffentlichen Behörden ist eine große Hürde für die Einführung von Informationsrechten. Es gibt große institutionelle Widerstände gegen ein Umdenken. Informationsfreiheit benötigt einen Kulturwechsel innerhalb von Regierungen und unter

Deutsche Behörden interpretierten das im Grundgesetz festgeschriebene Recht, sich “aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten”⁴⁷ stets äußerst konservativ. Behördenunterlagen galten lange nicht als allgemein zugängliche Quellen. Erst als die Europäische Gemeinschaft im Jahr 1990 eine Richtlinie zum freien Zugang zu Umweltinformationen erließ, reagierte die Bundesregierung und erließ ein Umweltinformationsgesetz. Dieses Gesetz war jedoch so mangelhaft (unter anderem drohten sehr hohe Kosten für den Antragsteller), dass die EU-Kommission gegen das Gesetz vor dem Europäischen Gerichtshof klagte, gewann und Deutschland zu einem überarbeiteten Gesetz zwang. Dieses überarbeitete Gesetz trat 2001 in Kraft.⁴⁸

Erste Vorschläge für ein allgemeines Akteneinsichtsrecht auf Bundesebene machte bereits Ende der 1970er-Jahre die FDP. Sie nahm diese Forderung sogar in ihr Programm für die Bundestagswahl 1980 auf. “Die FDP fordert deshalb für jeden Bürger das Recht auf Akteneinsicht, entsprechend den Regelungen in den USA und den skandinavischen Ländern. [...] Verwehrt die Verwaltung die Akteneinsicht, dann muss sie dies begründen.”⁴⁹

Einen selbst für heutige Verhältnisse progressiven Vorschlag machte Anfang der 80er Jahre die Junge Union. Der Berliner Landesverband schlug vor, den Artikel 5 des Grundgesetzes zu erweitern: “Das Recht auf Einsicht in alle Behördenakten, Dateien und sonstigen Unterlagen wird gewährleistet.”⁵⁰ Die Wahlkampf-Vorschläge veranlassten die damals regierenden Parteien CDU, CSU und FDP jedoch nicht dazu, entsprechende Gesetze zu verabschieden.

Aktiv für ein Informationsfreiheitsgesetz eingesetzt hat sich auf Bundesebene vor

Beamten – einen Wechsel in der Einstellung von der Bitte um Wissen hin zu einem Recht auf Wissen. Dieses Umdenken ist nicht einfach, das ist das größte Problem in der Umsetzung. Die Bereitstellung von Informationen wird normalerweise nicht als Hauptaufgabe betrachtet, stattdessen als zusätzliche Last oder Ablenkung von der Hauptaufgabe.”

47 Grundgesetz Artikel 5:

<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

48 Broschard, Monica: “Deutschlands Weg zur Informationsfreiheit – Entwicklungsgeschichte, Akteursinteressen und Hindernisse auf Bundes- und Länderebene”. Magisterarbeit, Universität Koblenz-Landau 2003, Seite 26f

49 Zitiert nach: Schaar, Peter: “Das Recht auf freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen”. In: CILIP 1996: <http://www.cilip.de/ausgabe/54/auskunft.htm>

50 Zitiert nach: Schaar, Peter: “Das Recht auf freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen”. In: CILIP 1996: <http://www.cilip.de/ausgabe/54/auskunft.htm>

allein die Partei der Grünen. „Neben einer bereits in den 1980er Jahren von ihnen initiierten Anhörung im Bundestag brachten sie inzwischen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene zahlreiche Entwürfe für ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz ein.“⁵¹ Anfang der 1990er Jahre stellte die SPD im Bundestag aus der Opposition heraus zwei Große Anfragen zum Thema Informationszugang und schrieb in ihrer zweiten Anfrage 1991: „Eine Demokratie lebt vom Prinzip der Öffentlichkeit.“⁵² Die regierende CDU äußerte jedoch „schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken“.⁵³

1993 erreichte ein Vorschlag für Informationsfreiheit in der Verfassungskommission des Bundesrates nur die einfache, nicht aber die nötige Zwei-Drittel-Mehrheit. In den folgenden Jahren gab es mehrere Entwürfe von SPD und Grünen für Gesetze zur Informationsfreiheit, die von der Regierungskoalition aus Union und FDP blockiert wurden. 1998 nahm die rot-grüne Regierung – vor allem auf Initiative der Grünen hin – ein Informationszugangsrecht in ihren Koalitionsauftrag auf. Schnell wurde jedoch klar, dass es nicht möglich war, ein Gesetz zu verabschieden, das für Länder und Bund gleichermaßen gilt. Die Länder waren mit einer sogenannten Synchrongesetzgebung nicht einverstanden, sie lehnten also eine für alle Bundesländer und den Bund in gleichem Maße gültige Regelung ab.⁵⁴ Trotz eines Referentenentwurfs und öffentlicher Diskussionen setzte die rot-grüne Regierung das Gesetz zunächst nicht um, dies soll auch am Desinteresse des zuständigen Innenministers Otto Schily gelegen haben.⁵⁵

In der neuen Legislaturperiode ab 2002 hatten SPD und Grüne einen weiteren Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht. Dieser war jedoch wieder zurückgenommen worden, unter anderem „nachdem die Spitzenverbände der Krankenkassen interveniert hatten und eine Verschiebung forderten: sie befürchteten als 'Öffentlich-rechtliche Körperschaften' die einklagbare Herausgabe von Daten.“⁵⁶

51 Broschard, Monica: „Deutschlands Weg zur Informationsfreiheit – Entwicklungsgeschichte, Akteursinteressen und Hindernisse auf Bundes- und Länderebene“. Magisterarbeit, Universität Koblenz-Landau 2003, Seite 39

52 Zitiert nach: Ebd. Seite 89

53 Zitiert nach: Ebd.

54 Vgl. Ebd. Seite 100ff.

55 Vgl. unter anderem Ebd. Seite 102. Vergleiche auch Ludwig, Johannes: „Informationsfreiheit in Deutschland: Stand der Gesetzgebung“. Ergänzung zum Kapitel 4.3 von Ludwig, Johannes: „Investigativer Journalismus“. <http://www.recherchieren.org/view.php?glikey=81&marked=IFG>

56 Vgl. Ludwig, Johannes: „Informationsfreiheit in Deutschland: Stand der Gesetzgebung“. Ergänzung zum

Eine gemischte Lobby setzte sich ab 2004 schließlich stark für ein Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene ein. Darunter waren als Initiator das Netzwerk recherche, dazu der Deutsche Journalistenverband, die Deutsche Journalisten Union, die Humanistische Union und Transparency International. "Die Gruppe verfasste einen eigenen Gesetzesentwurf⁵⁷, der am 2. April 2004 dem damaligen Präsidenten des Deutschen Bundestages, Wolfgang Thierse überreicht wurde."⁵⁸

Am 12. April 2004 legten die regierenden Parteien SPD und Grüne schließlich einen erneuten Gesetzesentwurf vor. Darin begründeten sie auch, warum ein solches IFG in Deutschland notwendig sei. Zugang zu Informationen sei nötig zur effektiven Wahrung von Bürgerrechten, das Volk müsse die Aktivitäten der Politik kritisch begleiten können. Das IFG stärke die demokratische Beteiligung. Zudem werde es für die Verwaltung dank des Internets immer einfacher, die Informationsbedürfnisse der Bürger zu erfüllen. "Gleichzeitig wandelt sich das Verwaltungsverständnis: Neben das autoritative Handeln des Staates tritt zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert."⁵⁹ Zudem soll der breitere Informationszugang Korruption bekämpfen und für eine größere Akzeptanz staatlichen Handelns sorgen.⁶⁰

Als klar wurde, dass die Legislaturperiode durch die vorgezogenen Neuwahlen bereits im Herbst 2005 enden würde, drohte der Gesetzesentwurf erneut zu scheitern. "Am 3. Juni 2005 hatte sich die rot-grüne-Koalition kurzfristig auf einer ihrer letzten Kabinettsitzungen entschlossen, dieses Gesetz – eines der Herzstücke des eigenen Koalitionsvertrages – in jedem Falle durchzusetzen. Es wurde in einer der letzten Bundestagssitzungen gegen die Stimmen der CDU bei Enthaltung der FDP angenommen."⁶¹

Kapitel 4.3 von Ludwig, Johannes: "Investigativer Journalismus". <http://www.recherchieren.org/view.php?glikey=81&marked=IFG>

57 Vgl. netzwerk recherche: "Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2. April 2004: http://netzwerkrecherche.de/docs/pdf_gesetz.pdf

58 Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: "Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen". Bonn 2007, Seite 15

59 Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes. Bundestags-Drucksache 15/4493, Seite 6: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/044/1504493.pdf>

60 Vgl. Ebd.

61 Ludwig, Johannes: "Informationsfreiheit in Deutschland: Stand der Gesetzgebung". Ergänzung zum Kapitel 4.3 von Ludwig, Johannes: "Investigativer Journalismus": <http://www.recherchieren.org/view.php?glikey=81&marked=IFG>

Im Bundesrat sollte das Gesetz zunächst an den Vermittlungsausschuss weitergeleitet werden. Das wäre das Aus für das Gesetz gewesen, da die Legislaturperiode wegen der vorgezogenen Neuwahlen zu Ende gewesen wäre. Die Bundesländer mit FDP-Beteiligung in der Regierung enthielten sich im Bundesrat jedoch der Stimme, das Gesetz konnte in Kraft treten.⁶²

Manfred Redelfs hat die Verabschiedung des Gesetzes als Mitgründer des netzwerk recherche eng begleitet. “Wir haben damals Einzelgespräche geführt mit einer ganzen Reihe von Politikern und schließlich war es nur der Tatsache zu verdanken, dass die FDP sich im Bundestagswahlkampf wieder mehr als Bürgerrechtspartei profilieren wollte, dass man sie dann an ihren eigenen Ankündigungen [...] messen konnte. [...] Letztlich ging es damals um die Frage: Schaffen wir den Paradigmenwechsel an sich? Es war dann keine Gelegenheit mehr zu einem besonders ausgefeilten, guten Gesetz zu kommen.”⁶³

Die Abwehrhaltung Deutschlands in Bezug auf die Informationsfreiheit bestätigt auch der auf Verwaltungsrecht spezialisierte Anwalt Wilhelm Mecklenburg. Der hatte damals das Gesetzgebungsverfahren für die Umweltinformationsrichtlinie auf der EU-Ebene nach eigenen Angaben genau verfolgt. “Auf EU-Ebene können Sie deutlich sehen, wer sind an welchen Punkten die Bremser: Deutschland und England. Wer besteht darauf, dass da Kosten reinkommen: Deutschland.”⁶⁴

1.3 Internationaler Vergleich

Deutschland gilt trotz Einführung des aktuellen Bundes-IFG auch international weiterhin als Nachzügler bei der Informationsfreiheit. Die beiden schottischen Nichtregierungsorganisationen “acces !Nfo” und “Centre for Law and Democracy” bewerten die Informationsfreiheit in 93 Ländern weltweit regelmäßig nach 61 verschiedenen Kriterien. Die beiden Nichtregierungsorganisationen bewerten die Informationsfreiheit in Deutschland so schlecht, dass sie Deutschland auf Rang 89

[glikey=81&marked=IFG](#)

62 Vgl. Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: “Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen”. Bonn 2007, Seite 15

63 Zitate aus dem Experteninterview mit Manfred Redelfs am 4. Dezember 2012 in Hamburg. Das komplette Interview findet sich im Anhang

64 Zitate aus dem Experteninterview mit Wilhelm Mecklenburg am 3. Dezember 2012 in Pinneberg. Das komplette Interview findet sich im Anhang

der 93 geprüften Länder setzen, hinter Tadschikistan, Jordanien oder Simbabwe.⁶⁵

Deutschland ist eines der letzten OECD-Länder, die ein solches Gesetz auf Bundesebene eingeführt haben.⁶⁶ In den USA existiert ein solches Gesetz schon seit dem 4. Juli 1966: der Freedom of Information Act. Dieses Gesetz wird in den Vereinigten Staaten von Bürgern und Journalisten sehr häufig genutzt. Genaue Zahlen sind aufgrund der unterschiedlichen Zählweisen schwer zu vergleichen, in den USA werden jährlich aber hunderttausende Anfragen gestellt.⁶⁷ In Deutschland gab es im Jahr 2011 dagegen lediglich 3280 Anträge nach dem IFG, in den Jahren davor sogar noch weniger.⁶⁸

In der Literatur sind verschiedene Gründe dafür zu finden. So scheint das IFG in Deutschland unter Bürgern und Journalisten noch vergleichsweise unbekannt zu sein. „Die Verwaltung als Service, der Bürger als Souverän, dieses Denken habe sich in den Amtsstuben noch nicht überall durchgesetzt“, schrieb noch Ende Dezember 2012 Petra Sorge im Cicero mit Bezug auf eine Aussage von Heike Mayer von Transparency International. Besonders niedrig, so Sorge, seien die Anfragen in Ländern wie Brandenburg oder Thüringen. Sorge zitiert Mayer: „Viele Verwaltungen tun wenig, um die Bürger über ihr Recht zu informieren.“⁶⁹ Um die Handhabe des Gesetzes einfacher zu machen, hat stattdessen die gemeinnützige Open Knowledge Foundation Deutschland die Webseite fragdenstaat.de entwickelt. Dort können Bürger und Journalisten über ein Formular Anfragen nach dem IFG stellen, ohne sich selbst mit dem Gesetz befassen zu müssen. Die Initiative wird von zahlreichen Organisationen wie Transparency International, dem Deutschen Journalistenverband und netzwerk recherche unterstützt.⁷⁰

1.4 Die IFG in den Bundesländern

Während das IFG des Bundes erst im Jahr 2006 eingeführt wurde, gibt es solche Gesetze in elf von 16 Bundesländern zum Teil schon seit einigen Jahren. Das erste

65 Die Webseite von „access !Nfo“ und „Centre for Law and Democracy“: <http://rti-rating.org/>

66 Vgl. Kapitel 1: „Entstehung des IFG in Deutschland“

67 Vgl. Wronski, Ulrike: „Informationsfreiheitsgesetze und ihre Nutzung durch Journalisten – USA, Vereinigtes Königreich und Deutschland im Vergleich“. Grin-Verlag. Hamburg 2007, Seite 37f.

68 Vgl. Kapitel 4: „Erfüllt das IFG seinen Zweck?“

69 Sorge, Petra: „Stiefkind des Verwaltungsalltags“. 20. Dezember 2012: <http://www.cicero.de/berliner-republik/informationsfreiheitsrecht-stiefkind-des-verwaltungsalltags/52991>

70 Informationen über die Webseite: <https://fragdenstaat.de/hilfe/ueber/>

deutsche Bundesland, das ein IFG einführt, war 1998 Brandenburg. Keine Regelungen zur Informationsfreiheit auf Landesebene gibt es bislang in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Bayern. Zum Beispiel in Bayern gibt es allerdings in vielen Gemeinden eigene Regelungen zur Informationsfreiheit.⁷¹ Die IFG auf Landesebene sind vielfach dem IFG des Bundes ähnlich. Einige sind zuletzt deutlich weiterentwickelt worden, dazu gehören das Bürgerinformationsgesetz in Schleswig-Holstein und das Transparenzgesetz in Hamburg.⁷²

Andere Informationsfreiheitsgesetze auf Länderebene sind dagegen aus journalistischer Perspektive deutlich schlechter formuliert als das Bundes-IFG. Beispielhaft ist hier das Informationsfreiheitsgesetz in Thüringen, das in den vergangenen Monaten in die Diskussion geraten ist. Im Herbst war der Gesetzesentwurf unter anderem vom Deutschen Journalisten Verband und vom Netzwerk Recherche kritisiert worden, welches das Gesetz eine Mogelpackung nannte.⁷³ Journalisten sollten das Gesetz zunächst nicht zu kommerziellen Zwecken nutzen dürfen, zudem war keine Frist für die Beantwortung der Anträge vorgesehen.

Anfang Dezember änderte die thüringische Landesregierung einige der kritisierten Passagen im Gesetzesvorschlag, aber noch immer gibt es Grund für Kritik.⁷⁴ So könnte der Gesetzesentwurf nach Ansicht der Fraktion der Grünen im thüringischen Landtag gegen EU-Recht verstoßen. Zudem könnten MDR-Journalisten wegen einer speziellen Klausel von der Nutzung des thüringischen Landes-IFG ausgeschlossen sein. Der Landtag in Thüringen hat den Gesetzesentwurf am 14. Dezember verabschiedet.⁷⁵ Diese Beispiele zeigen, wie wichtig eine öffentliche Diskussion zur Informationsfreiheit nach wie vor ist.

71 Vgl. Übersicht des “Bündnis für Informationsfreiheit”: <http://informationsfreiheit.org/ubersicht/>

72 Vgl. Kapitel 4: “Erfüllt das IFG seinen Zweck?”

73 Redelfs, Manfred: “Mogelpackung: Informationsfreiheit in Thüringen”. 21. November 2012: <http://pressefreiheit-in-deutschland.de/mogelpackung-informationsfreiheitsgesetz-in-thueringen/>

74 DJV Thüringen: “Qualität muss vor Schnelligkeit gehen”. 7. Dezember 2012: <http://www.djv-thueringen.de/Nachricht.2274+M5d60112b898.0.html>

75 Vgl. Sorge, Petra: “Stiefkind des Verwaltungsalltags”. Cicero Online, 20. Dezember 2012: <http://www.cicero.de/berliner-republik/informationsfreiheitsrecht-stiefkind-des-verwaltungsalltags/52991>

2. Das IFG des Bundes im Detail

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ist am 1. Januar 2006 in Kraft getreten. Das Gesetz besteht aus 15 Paragraphen⁷⁶, die genauen Kosten für Antragsteller regelt die dazugehörige Informationsgebührenverordnung des Bundes⁷⁷. An einigen Stellen muss das Gesetz im Kontext mit anderen Gesetzen und Auskunftsrechten gesehen werden, darauf wird entsprechend hingewiesen. Um die Probleme des Informationsfreiheitsgesetzes im Anschluss nachvollziehen zu können, beschreibt diese Arbeit zunächst die wichtigsten Punkte des Gesetzes. Zu beachten ist hierbei, dass das IFG des Bundes ausschließlich für Bundesbehörden gilt.

2.1 Presserechtliche Grundlagen

Grundsätzlich ist das Presse- oder Medienrecht kein feststehendes Rechtsgebiet, es ist lediglich eine "Zusammenstellung von Normen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten"⁷⁸. Dazu gehören zum Beispiel das Verfassungsrecht mit der Medienfreiheit und das Verwaltungsrecht mit dem Auskunftsanspruch.⁷⁹ Entscheidungen im Presserecht sind stets eine Abwägung zwischen den Ansprüchen der Presse auf Information und den tangierten Rechten der Betroffenen. Deshalb reicht es nicht, einfach nur die Gesetzestexte zu lesen. "Das geltende Recht wird nämlich in vielen Bereichen maßgeblich durch die so genannte juristische Dogmatik mitbestimmt."⁸⁰ Darunter versteht man die Auslegung der Rechtsordnung.

Dabei ist mitentscheidend, wie das Recht – zum Beispiel auf Informationsfreiheit – entstanden ist,⁸¹ warum es geschaffen wurde und an welcher Stelle der Rechtsordnung es angesiedelt ist.⁸² Neben den verschiedenen IFG der Länder und dem IFG des Bundes gibt es weitere Auskunftsrechte.⁸³ Unter diesen weiteren Rechten sind die 16 Landespressegesetze die stärksten Gesetze, da sie direkt aus Artikel 5 des Grundgesetzes abgeleitet sind. Vor Gericht werden hin und wieder

76 IFG des Bundes: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

77 Informationsgebührenverordnung, Gebühren- und Auslagenverzeichnis: <http://bit.ly/SLE2O5>

78 Branahl, Udo: "Medienrecht" (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 13

79 Vgl. Ebd.

80 Ebd.

81 Vgl. hierzu Kapitel 1: "Entstehung des IFG in Deutschland"

82 Vgl. Branahl, Udo: "Medienrecht" (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 13

83 Vgl. hierzu Kapitel 3: "Was unterscheidet andere Auskunftsrechte vom IFG?"

Abwägungsprozesse vorgenommen, zum Beispiel zwischen privaten Schutzinteressen (personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit. In diesen Fällen haben die Landespressegesetze eine größere Bedeutung als die Informationsfreiheitsgesetze: Die Pressegesetze sind ein Grundrecht, das IFG ist nur ein Verwaltungsrecht.

2.2 Was kann das IFG?

Jedermann hat mit dem IFG des Bundes Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, deutsche Staatsbürger genauso wie Ausländer.⁸⁴ Das Besondere: Journalisten bekommen mit dem IFG auf Wunsch gesamte Akten im Original, zum Beispiel von Verwaltungsvorgängen. Das ist der entscheidende Vorteil gegenüber den Landespressegesetzen. "Man erfährt so auch etwas über die Details, nach denen man selbst nie gefragt hätte."⁸⁵ Das Problem: Das Gesetz zeichnet sich Experten zufolge durch "gleichzeitig wuchtige und stellenweise unscharfe Ausnahmebestimmungen"⁸⁶ aus.

Das Gesetz gilt gegenüber allen Behörden des Bundes. Wenn andere Bundeseinrichtungen wie der Bundestag, der Bundesrat, Bundesgerichte oder die Bundesbank öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, gilt das Gesetz auch hier. Gerichte müssen also solche Dokumente freigeben, die nicht die Ermittlungen und Entscheidungen in Prozessen behindern. "So muss das Bundesverfassungsgericht z.B. Prozessakten nicht zugänglich machen, wohl aber Unterlagen, bei denen es um die Besetzung der Kammern und die Geschäftsverteilung geht."⁸⁷

Unter den Begriff Behörde fallen auch Unternehmen, an denen der Staat die Mehrheit der Anteile hält, dazu gehören zum Beispiel auch viele Stadtwerke. Zusätzlich müssen zum Teil auch gänzlich private Unternehmen Auskunft geben.

84 Vgl. Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: "Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen". Bonn 2007, Seite 25

85 Heiser, Sebastian: "Auskunftsrechte kennen und nutzen". 2012, Seite 4: <http://www.sebastian-heiser.de/auskunft>

86 Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: "Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen". Bonn 2007, Seite 17

87 Branahl, Udo: "Medienrecht" (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 32

“Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient”, heißt es im Gesetz.⁸⁸ Wenn private Unternehmen Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, die sonst von Behörden erfüllt werden müssten, wenn also ureigene staatliche Aufgaben an private Unternehmen übertragen werden, dann sind diese ebenfalls auskunftspflichtig. Die privaten Institutionen sind jedoch nicht selbst dazu verpflichtet, die Informationen herauszugeben; zur Auskunft verpflichtet ist “die Behörde, die sich ihrer bedient”⁸⁹, die also zum Beispiel den Auftrag zur Straßenreinigung an ein Privatunternehmen vergeben hat.

Journalisten können selbst bestimmen, in welcher Form sie die Informationen von der Behörde bekommen. Sie können in der Behörde selbst Einsicht nehmen, sich aber auch Kopien oder elektronische Informationen schicken lassen. Darunter fallen bei großen Datenmengen zum Beispiel auch Excel-Tabellen. Nur bei einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand darf die Behörde die Art der Informationsübermittlung ändern, wenn die Informationen also zum Beispiel nicht elektronisch vorliegen und erst äußerst aufwändig erfasst werden müssten.⁹⁰ Amtliche Informationen sind dem IFG zufolge alle Aufzeichnungen zu amtlichen Zwecken. Aber: “Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu.”⁹¹ Ob die Informationen von der Behörde selbst erstellt wurden, ist dabei nicht wichtig. “Nach der zutreffenden Argumentation des Gesetzgebers werden Informationen mit Ursprung außerhalb des Bundes, insbesondere der Länder, Gemeinden, ausländischer Staaten sowie nationaler und internationaler Organisationen, Bestandteil der amtlichen Informationen des Bundes, wenn sie dem Bund dauerhaft zugehen.”⁹² Wichtig ist hierbei das Wort dauerhaft. Wenn Informationen bei einer Behörde dauerhaft gelagert sind, können sie über das IFG eingesehen werden. Es sei denn, es greifen die folgenden Ausnahmen des Gesetzes.

88 IFG des Bundes, § 1 Abs. 1 S. 3: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

89 Zumpe, Bodo: “Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder”. Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 215

90 Vgl. IFG des Bundes § 1 Abs. 2: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

91 Vgl. Ebd. § 2 Abs. 1

92 Zumpe, Bodo: “Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder”. Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 214

2.3 Die Ausnahmen

Das IFG kennt zwei verschiedene Arten von Ausnahmen: zum Schutz des Staates und zum Schutz von Dritten, also Privatpersonen oder Unternehmen. “Auffällig am IFG des Bundes ist [...] der Umfang der Ausnahmen, auf die sich die Behörden im Zweifel berufen können.”⁹³ Viele Experten bemessen die Kraft und den Erfolg des IFG am Umfang der Ausnahmen – und kommen oft zu keinem guten Ergebnis. “Wie ernst es der Gesetzgeber mit der Informationsfreiheit meint, zeigt sich anhand der Ausnahmetatbestände. In das IFG wurden so zahlreiche, sich überschneidende Ausnahmen aufgenommen, dass man von 'Angstklauseln' sprechen muss.”⁹⁴

2.3.1 Öffentliche Belange

Überhaupt keine Chance auf Einsicht in Dokumente haben Journalisten, wenn sie folgende Dinge gefährden könnten: die nationale Sicherheit, internationale Beziehungen, die Vertraulichkeit interner Verhandlungen oder ein laufendes Gerichtsverfahren. Keine Einsicht nehmen können Journalisten zudem in Akten der Nachrichtendienste beziehungsweise in Stellen des Bundes, wenn diese “Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen”.⁹⁵

Nicht öffentlich gemacht werden auch Entscheidungsentwürfe der Behörden und Vorbereitungen sowie Protokolle vertraulicher Beratungen bis zum Abschluss des Verfahrens.⁹⁶ Nach Abschluss des Verfahrens werden solche Beratungen in einigen Fällen jedoch noch öffentlich gemacht. Geheim bleiben zumeist auch Informationen über den Prozess der Willensbildung zwischen Behörden und solche Informationen, “deren Bekanntwerden die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Stelle erheblich beeinträchtigen”.⁹⁷

Unter die Ausnahmen fallen “aber auch etwa die ärztliche, notarielle und anwaltliche Schweigepflicht und Steuer-, Sozial-, Statistik- und Adoptionsgeheimnisse”⁹⁸. Mit

93 Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: “Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen”. Bonn 2007, Seite 42

94 Schnabel, Christoph: “Entwicklung der Informationsfreiheit im Jahr 2011”. In: Zeitschrift für Datenschutz, Ausgabe 02/2012, Seite 69: http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Entwicklung_Informationsfreiheit_2011_-_Aufsatz_in_ZD-Heft-02-2012.pdf

95 IFG des Bundes § 3 Abs. 8. Dort findet sich eine ausführliche Liste der Ausnahmetatbestände des Gesetzes: http://www.gesetze-im-internet.de/ifg_

96 Vgl. Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 33

97 Ebd.

98 Zumpe, Bodo: “Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der

den beamtenrechtlichen Vorschriften können Behörden dagegen keine Geheimhaltung begründen. “Würden alle Geheimhaltungsvorschriften Vorrang genießen vor dem Recht auf Informationsfreiheit, dann liefe das IFG leer.”⁹⁹ Auch vertraulich erhobene Daten von Bürgern oder Firmen können geschützt sein. Wenn die Informationen im Rahmen von gesetzlichen Verpflichtungen gegeben wurden, greift der Schutz der privaten Belange dagegen nicht.¹⁰⁰

Behörden wird im Gesetz empfohlen, Anträge auf Einsicht in interne behördliche Entwürfe abzulehnen, wenn eine Veröffentlichung den späteren Erfolg der Arbeit der Behörde gefährden könnte. Die Behörden müssen solche Anträge aber nicht automatisch ablehnen.¹⁰¹ “Um das Zugangsrecht nicht leerlaufen zu lassen, dürfen an diese Prognose [*pro Ablehnung, Anm. des Verfassers*] nicht zu geringe Anforderungen gestellt werden.”¹⁰² Nicht jede Einsicht in einen noch nicht abschließend besprochenen Entwurf gefährdet die spätere Arbeit von Behörden, muss also auch nicht sofort abgelehnt werden.

Unter die Ausschluss-Regel fallen laut IFG deshalb zum Beispiel nicht “Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter”¹⁰³. Solche Gutachten müssen auf Antrag freigegeben werden. Wird ein Einsichtsantrag dennoch mit der Begründung “laufendes Verfahren” abgelehnt, soll die Behörde den Antragsteller nach abgeschlossenem Verfahren informieren, damit er dann Einsicht nehmen kann.¹⁰⁴

2.3.2 Private Interessen

Geschützt werden vom IFG auch die Interessen von Dritten, also von allen Privatpersonen oder Unternehmen, die etwas mit den Akten zu tun haben, in welche ein Journalist Einsicht nehmen möchte.

Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder”. Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 217

99 Ebd.

100Ebd. 217f.

101Vgl. Ebd. Seite 218

102Ebd.

103IFG des Bundes § 4 Abs. 1 S. 2: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

104Ebd. § 4 Abs. 2

Geschützt werden:

Personenbezogene Daten, solange das Informationsinteresse nicht das schutzwürdige Interesse des Dritten überwiegt¹⁰⁵

Geistiges Eigentum¹⁰⁶

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse¹⁰⁷

Wenn der Drittbeteiligte einer Veröffentlichung zustimmt, können natürlich auch personenbezogene Daten veröffentlicht werden. Gleiches gilt, wenn die einzusehenden Daten aus ohnehin öffentlich zugänglichen Quellen stammen und wenn es sich nur um Name und Anschrift einer Person handelt.¹⁰⁸

Auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind nicht grundsätzlich geschützt. Im Gegenteil. "Bei der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kommt es maßgeblich darauf an, ob die jeweiligen Informationen ein spezifisches und rechtlich schützenswertes Resultat von betrieblichen Vorgängen sind, das Relevanz für die Wettbewerbsfähigkeit hat."¹⁰⁹

2.3.3 Exkurs: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Was sind überhaupt Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse? Professor Michael Klöpfer von der Humboldt Universität zu Berlin hat im Jahr 2011 zu dieser Frage ein Rechtsgutachten für den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit erstellt. Klöpfer hat die verschiedenen Regelungen zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in den unterschiedlichen Informationszugangsrechten auf Bundes- und Länderebene untersucht. Ihm zufolge müssen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unternehmensbezogen¹¹⁰ und für Dritte nicht leicht

¹⁰⁵Genauere Informationen, wann dies der Fall ist, finden sich im IFG des Bundes § 5: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

¹⁰⁶Zum Begriff des geistigen Eigentums und der Urheberrechtsdebatte im Licht von OpenData und Informationsfreiheit werden an dieser Stelle beispielhaft die gesammelten Texte von Matthias Spielkamp empfohlen: <http://irights.info/blog/arbeit2.0/tag/geistiges-eigentum/>

¹⁰⁷IFG des Bundes § 6: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

¹⁰⁸Vgl. Zumpe, Bodo: "Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder". Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 286

¹⁰⁹Ebd. Seite 292

¹¹⁰Vgl. Klöpfer, Michael: "Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit". Juni 2011, Seite 20ff.

zugänglich sein.¹¹¹ Zudem muss klar sein, dass der Betroffene die Informationen geheim halten möchte.¹¹² Zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gehören “vor allem Informationen über die Geschäftstätigkeit, etwa über Kunden und Lieferanten, (Einkaufs-)Preise, Gehälter, Kalkulationsgrundlagen, Investitionen und Planungen, nicht aber z.B. die Vergütung der Aufsichtsorgane”.¹¹³

Das Geheimhaltungsinteresse der beteiligten Dritten muss dabei berechtigt sein. “Das Interesse muss wirtschaftlicher Natur sein, wobei maßgeblich nur solche Geheimnisse erfasst werden, die auch geeignet sind, den Wettbewerb zu gefährden.”¹¹⁴ Das liegt laut Klöpfer nur dann vor, wenn die Informationen den Konkurrenten fördern, den eigenen Betrieb im Wettbewerb zurückwerfen oder sogar konkreten wirtschaftlichen Schaden verursachen. Deshalb hätten zum Beispiel Monopolisten keinen Anspruch auf Geheimhaltung.¹¹⁵ Grundsätzlich gilt laut Klöpfer: “Wird die Marktposition des betroffenen Unternehmens durch die Einsicht in die geheimzuhaltenden Unterlagen nicht spürbar geschwächt, muss der Geheimnisschutz zurücktreten.”¹¹⁶ Klöpfer empfiehlt, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im IFG genauer zu definieren. Zudem sollten Unternehmen ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse kennzeichnen.¹¹⁷

Eine Abwägung zwischen den angeblichen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und dem öffentlichen Interesse ist in den Landespressegesetzen längst üblich und auch gerichtlich bestätigt. Einen entscheidenden Beschluss fällte in diesem Zusammenhang das Oberverwaltungsgericht NRW im Jahr 2004. Dieses sogenannte U-Bahn-Urteil bestätigte, dass sich Beamten nicht strafbar machen, wenn sie Informationen von Dritten an die Presse weitergeben, solange diese Weitergabe nicht unbefugt ist. So ist bei Anfragen der Presse stets abzuwägen: “Das private Interesse an einem Unterbleiben der Auskunft genießt danach vielmehr nur dann Vorrang, wenn es das Auskunftsbegehren der Presse im konkreten Fall

¹¹¹Vgl. Ebd. Seite 23ff.

¹¹²Vgl. Ebd. Seite 25ff.

¹¹³Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 26 mit Bezug auf Kohler a.a.O., Seite 2340

¹¹⁴Ebd. Seite 28

¹¹⁵Vgl. Ebd. Seite 28f.

¹¹⁶Klöpfer, Michael: “Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit”. Juni 2011, Seite 30

¹¹⁷Ebd. Seite 75ff.

überwiegt. In jedem Einzelfall verlangt dies eine Abwägung der widerstreitenden Interessen.“¹¹⁸

Falls Bedenken gegen die Veröffentlichung bestehen, muss überprüft werden, ob nicht wenigstens ein Teil der Informationen veröffentlicht werden kann. “Dagegen ist es unzulässig, allein unter Hinweis auf geheimhaltungsbedürftige Aktenteile den gesamten Informationskomplex zurückzuhalten.“¹¹⁹ Grundsätzlich gilt: Willigt die betroffene Person oder Firma ein, können die Daten ohnehin freigegeben werden.

2.4 Verfahren und Regeln

Zuständig ist immer die Behörde, in deren Verantwortungsbereich die Informationen fallen. Entweder hat die Behörde die Informationen selbst vorliegen oder sie kann darüber verfügen; zum Beispiel, weil sie Zugriff auf die Informationen eines privaten Müllunternehmens hat, das für die Stadt die Abfälle entsorgt.¹²⁰

Ein Antrag nach dem IFG des Bundes muss keine bestimmte Form haben, er kann schriftlich, mündlich oder elektronisch übermittelt werden.¹²¹ Im Zweifel ist jedoch empfehlenswert, den Antrag schriftlich oder elektronisch zu übermitteln, um den Antrag für das weitere Verfahren schwarz auf weiß vorliegen zu haben. Begründen müssen Journalisten ihre Anträge nur, wenn “Belange Dritter [...] betroffen sind, damit der Zugangsverpflichtete [*also zum Beispiel die Behörde, Anm. des Verfassers*] die entsprechenden Abwägungen vornehmen kann.“¹²² Durch die Begründung können die Behörden im Zweifel auch davon überzeugt werden, dass gar keine schützenswerten Geheimnisse vorliegen, “etwa wegen Offenkundigkeit des angeblichen Geheimnisses oder weil kein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung besteht”.¹²³ Der Antrag muss jedoch immer so genau formuliert

¹¹⁸Oberverwaltungsgericht NRW, 5 A 640/02, Beschluss vom 19.2.2004: <http://www.nachgehakt-online.de/s145.php>

¹¹⁹Zumpe, Bodo: “Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder”. Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 295

¹²⁰Vgl. IFG des Bundes § 7: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

¹²¹Vgl. Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 32

¹²²Zumpe, Bodo: “Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder”. Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 221

¹²³Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: “Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen”. Bonn 2007, Seite 101

werden, dass klar ist, welche Information gemeint ist.¹²⁴

Wenn sich der Journalist damit einverstanden erklärt, dass die Daten Dritter geschwärzt werden, muss die Behörde die Informationen mit den entsprechenden Schwärzungen übermitteln. Wenn der Journalist mit Schwärzungen nicht einverstanden ist, muss zumindest der Teil der Akten herausgegeben werden, der keine schutzwürdigen Interessen berührt. Auskünfte sind schriftlich, mündlich oder elektronisch möglich, der Antragsteller kann um eine bestimmte Form der Auskunft bitten.¹²⁵ “Wenn die Behörde abweichend von seinem Wunsch eine andere Form der Auskunftserteilung wählt, kann der Antragsteller eine Begründung verlangen.”¹²⁶ Der Zugang zu Informationen soll “unverzüglich” erfolgen, spätestens innerhalb eines Monats.¹²⁷

Wenn Dritte von der Akteneinsicht des Journalisten betroffen sind, haben diese einen Monat Zeit, um schriftlich Stellung zu nehmen. Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist eine Einwilligung “nur notwendig, wenn die Schutzwürdigkeit des Geheimhaltungsinteresses anzunehmen ist”.¹²⁸ Sollte die Behörde also entscheiden, dass die Daten Dritter nicht schutzwürdig sind, werden die Betroffenen gar nicht erst befragt. “Es müssen vielmehr Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse gerade am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.”¹²⁹ Theoretisch ist es für den Antragsteller auch möglich, einen Antrag auf Anordnung einer sofortigen Vollziehung zu stellen. Dann hat der betroffene Dritte zwei Wochen Zeit, um zu reagieren, zur Not juristisch.¹³⁰

Sollte ein Antrag ganz oder teilweise abgelehnt werden, muss die Behörde schreiben, wann der Zugang voraussichtlich möglich ist. Journalisten können gegen

124Vgl. Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 32

125Mit den in Kapitel 2.2 (“Was kann das IFG?”) genannten Einschränkungen

126Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: “Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen”. Bonn 2007, Seite 106

127Vgl. IFG des Bundes § 7: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

128Zumpe, Bodo: “Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder”. Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 221

129Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: “Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen”. Bonn 2007, Seite 112

130Vgl. Ebd. Seite 114

eine Ablehnung Widerspruch einlegen oder eine Verpflichtungsklage anstrengen.¹³¹ Gibt eine Behörde die Informationen drei Monate nach einem Antrag nicht frei und lehnt den Antrag nicht einmal ab, tut sie also gar nichts, dann kann sie wegen Untätigkeit verklagt werden.¹³²

Peter Schaar ist der Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit des Bundes. Wer Probleme mit einem Antrag nach dem IFG des Bundes hat, kann sich an Schaar wenden.¹³³ Peter Schaar beziehungsweise seine Mitarbeiter gehen den Beschwerden von Antragstellern nach, telefonieren oder sprechen persönlich mit den betroffenen Behörden und versuchen zu vermitteln.

“Das hat einen deutlich höheren Erfolg als wenn man es selbst probiert – es hinterlässt offenbar einen nachhaltigeren Eindruck auf eine Behörde, wenn eine andere Behörde sie dazu auffordert, Akten freizugeben, als wenn man dies alleine macht.”¹³⁴

Peter Schaar schreibt alle zwei Jahre einen Bericht über das Informationsfreiheitsgesetz,¹³⁵ greift in diesem Bericht auch Einzelfälle auf und rügt Behörden, die die Informationsfreiheit einschränken.¹³⁶ Allerdings hat Schaar keine Weisungsbefugnis, er kann nur vermitteln.

Die Behörden sollen im Internet frei zugängliche Akten- und Organisationspläne anbieten.¹³⁷ Sollten auf den Webseiten keine detaillierten Pläne vorhanden sein, können diese mit Bezug auf das IFG angefordert werden.

2.5 Mögliche Kosten

Für die Einsicht können Gebühren erhoben werden und auch Auslagen (vor allem Kopierkosten) müssen Journalisten bezahlen, wenn es sich um mehr als einfache Auskünfte handelt. Einfache Auskünfte sind solche, für die der

131Vgl. IFG des Bundes § 9: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

132Vgl. Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: “Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen”. Bonn 2007, Seite 120

133Vgl. IFG des Bundes § 12: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

134Heiser, Sebastian: “Auskunftsrechte kennen und nutzen”. 2012, Seite 4: <http://www.sebastian-heiser.de/auskunft>

135Vgl. hierzu Kapitel 4: “Erfüllt das IFG seinen Zweck?”

136Die Berichte und weitere Mitteilungen von Peter Schaar finden sich auf dessen Webseite:

http://www.bfdi.bund.de/IFG/Home/homepage_node.html;jsessionid=FB76088CF69102C49C3F0D5BC4BA9196.1_cid344

137Vgl. IFG des Bundes § 11: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

Bearbeitungsaufwand unerheblich ist, “die durch ihn entstandenen Kosten also nicht messbar oder so gering sind, dass sie den für die Erhebung einer Gebühr erforderlichen Verwaltungsaufwand nicht lohnen”¹³⁸. Aber: “Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.”¹³⁹ Soll heißen: Die Kosten dürfen nicht so berechnet werden, dass der Antragsteller wegen der hohen Kosten keine Möglichkeit hat, an die Informationen zu gelangen.

Näheres ist in der Gebührenverordnung des Bundes zu erfahren. Grundsätzlich liegt die Gebühr pro Antrag bei maximal 500 Euro. Diese 500 Euro sollen aber nur abgerufen werden, “wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen”.¹⁴⁰ Zusätzlich kosten Kopien 0,10 Euro (DIN A4, schwarz-weiß) bis 7,50 Euro (DIN A3, farbig).¹⁴¹ Diese Richtwerte bedeuten jedoch nicht, dass jeder Antrag teuer werden muss. In der Verordnung steht ebenso, dass aus “Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses” die Gebühr um “bis zu 50 Prozent ermäßigt werden” kann. In besonderen Fällen kann sogar ganz auf eine Gebühr verzichtet werden.¹⁴² In der Praxis ist es derzeit nicht die Regel, dass auf Gebühren verzichtet wird oder die Gebühren deutlich ermäßigt werden. “Insgesamt erfüllt [das IFG] nur bedingt den Wunsch des Gesetzgebers, die Kostengestaltung möge nicht abschreckend auf den die Information begehrenden Bürger wirken.”¹⁴³

3. Was unterscheidet andere Auskunftsrechte vom IFG?

In Deutschland gibt es unabhängig vom IFG verschiedene Auskunftsrechte. Wichtig: Während das IFG ein Bürgergesetz ist, können die meisten anderen Auskunftsrechte nur von Journalisten genutzt werden. Die anderen Auskunftsrechte

¹³⁸Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 33

¹³⁹IFG des Bundes § 10: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg>

¹⁴⁰Informationsgebührenverordnung, Gebühren- und Auslagenverzeichnis, Teil A: <http://bit.ly/SLE2O5>

¹⁴¹Vgl. Ebd. Teil B

¹⁴²Vgl. Ebd. § 2

¹⁴³Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: “Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen”. Bonn 2007, Seite 131

sind zum Teil Wegbereiter des IFG¹⁴⁴, zum Teil sind sie nützliche Alternativen und helfen bei der Umgehung von IFG-Hürden. Weil sich vor allem Pressegesetze und IFG bei manchen Recherchen sehr gut ergänzen, sollten Journalisten stets alle bestehenden Auskunftsrechte kennen und im Zweifel gut überlegen, über welches Gesetz sie ihre Rechte wahrnehmen. Neben den Pressegesetzen der Länder gibt es das Umweltinformations- und das Verbraucherinformationsgesetz sowie verschiedene Einsichtsrechte in Gerichts- und Registerakten.

3.1 Pressegesetze der Länder

Pressegesetze gibt es in allen 16 Bundesländern. In den Pressegesetzen wird das journalistische Auskunftsrecht gegenüber Behörden grundlegend definiert. Die Landespressegesetze leiten sich direkt aus Artikel 5, Absatz 1, Satz 2 des Grundgesetzes ab. "Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet."¹⁴⁵ Das Pressegesetz in den einzelnen Ländern ist "das am häufigsten angewendete und auch das weitreichendste [sic] Auskunftsrecht für Journalisten", schreibt Sebastian Heiser, Reporter von der taz.¹⁴⁶

Im Gegensatz zum Informationsfreiheitsgesetz stehen die Pressegesetze – wie ihr Name schon sagt – tatsächlich ausschließlich der Presse zur Verfügung. Jedes Bundesland hat ein eigenes Pressegesetz. Die Inhalte der Pressegesetze sind jedoch zum größten Teil ähnlich. Als Beispiel dient das Landespressegesetz Nordrhein-Westfalens.¹⁴⁷ Das Informationsrecht der Presse ist hier wie folgt definiert: "Die Behörden sind verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen."¹⁴⁸ Anordnungen, welche Behörden die Auskünfte an die Presse verbieten, sind nicht zulässig.¹⁴⁹ "Gemeint sind hier weniger gesetzliche Anordnungen, sondern typischerweise die Anordnungen einer hierarchisch höher angesiedelten behördlichen Ebene."¹⁵⁰

144Vgl. Kapitel 1: "Entstehung des IFG in Deutschland"

145Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Art. 5, Abs. 1, Satz 2:

<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

146Heiser, Sebastian: "Auskunftsrechte kennen und nutzen". 2012, Seite 2: <http://www.sebastian-heiser.de/auskunft>

147Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. Mai 1966:

[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2250&bes_id=4493&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Presse#det0)

[anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2250&bes_id=4493&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Presse#det0](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2250&bes_id=4493&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Presse#det0)

148Ebd. §4 Satz 1

149Vgl. Ebd. §4 Satz 3

150Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: "Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht.

Im Unterschied zum IFG müssen Auskünfte nach Presserecht unverzüglich und kostenlos erteilt werden. Das ist ein Vorteil für Journalisten. Zudem ist den Behörden normalerweise bekannt, dass sie der Presse Auskünfte erteilen müssen, was die Anwendung des Gesetzes im Gegensatz zum bei einigen Behörden noch unbekannten IFG erleichtert. Journalisten können nach dem Pressegesetz jedoch in der Regel keine Akten einsehen, die Form der Auskünfte ist den Behörden überlassen, Journalisten können nur Vorschläge machen.¹⁵¹

Der Zugang zu Dokumenten ist der entscheidende Vorteil des IFG. "Die Begründung des IFG zeigt den erheblichen weiteren Umfang des Informationszugangs dadurch auf, dass es amtliche Informationen als Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne, Karten, elektronische und optische Speicher usw. umschreibt."¹⁵² Wenn aber zum Beispiel nur durch diese Art des Informationszugangs eine Frage vernünftig beantwortet werden kann, kann es auch sein, dass die Behörde selbst bei Anfragen nach dem Landespresserecht in Einzelfällen Dokumente wie Gutachten übermitteln muss.¹⁵³

Journalisten können das Presserecht gegenüber allen Behörden einsetzen¹⁵⁴, aber nicht gegenüber Bürgern, Unternehmen oder Vereinen.¹⁵⁵ Um Auskunft nach dem Presserecht zu bekommen, müssen Journalisten einen bestimmten Anlass begründen. "Demgegenüber ist der Informationsanspruch nach dem IFG voraussetzungslos, um ihn geltend zu machen, bedarf es keines Anlasses."¹⁵⁶

Zur Auskunft verpflichtet sind aber wie beim IFG nicht nur Behörden im engeren Sinne, sondern auch Parlamente oder Gerichte. Darüber hinaus müssen alle Einrichtungen Auskunft geben, die im funktionell-teleologischen Sinn als Behörden

Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen". Bonn 2007, Seite 157
151Potjans, Mareike: "Welche Informationsansprüche gibt es? Ein Überblick". In: Branahl, Udo: "nachgehakt. Eine Textsammlung für die journalistische Praxis". Feder Verlags- und Vertriebs GmbH, Bottrop 2008, Seite 13
152Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: "Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen". Bonn 2007, Seite 154
153Vgl. Branahl, Udo: "Medienrecht" (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 21
154Vgl. Potjans, Mareike: "Welche Informationsansprüche gibt es? Ein Überblick". In: Branahl, Udo: "nachgehakt. Eine Textsammlung für die journalistische Praxis". Feder Verlags- und Vertriebs GmbH, Bottrop 2008, Seite 12
155Vgl. Branahl, Udo: "Medienrecht" (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 18
156Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: "Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen". Bonn 2007, Seite 154f.

aufzufassen sind, die also Aufgaben der Daseinsfürsorge übernehmen, die sonst von Behörden übernommen werden müssten. Dazu gehören “Eigenbetriebe von Bund, Ländern und Gemeinden (Theater, Schwimmbäder, Krankenhäuser), aber auch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts”.¹⁵⁷

Zur Auskunft verpflichtet sind auch Sozialversicherungsträger, Arbeitsämter, die Bankenaufsicht, Kammern und Innungen, Universitäten und öffentlich-rechtliche Stiftungen. Kirchen und der öffentlich-rechtliche Rundfunk müssen nur zu den Arbeitsbereichen Auskunft erteilen, in denen sie wie eine Behörde handeln, zum Beispiel bei der Kirchensteuer oder dem Gebühreneinzug.¹⁵⁸ Zudem müssen laut Presserecht auch solche Staatsunternehmen auf Journalistenfragen antworten, die privatrechtlich organisiert sind, zum Beispiel als Aktiengesellschaft oder als GmbH – “solange der Staat die Mehrheit der Anteile hält”.¹⁵⁹ Unternehmen wie die Deutsche Bahn, die Post oder der TÜV, die also vom Staat mit hoheitlichen Aufgaben beauftragt sind, müssen zumindest in Bezug auf diese vom Staat übertragenen Aufgaben Auskunft erteilen.¹⁶⁰ In diesen Regelungen gleicht das Presserecht dem Informationsfreiheitsgesetz.

Als auskunftsberechtigt gelten alle per Massendruckwerk hergestellten und zur “Verbreitung bestimmten Schriften, besprochenen Tonträger, bildlichen Darstellungen mit und ohne Schrift, Bildträger und Musikalien mit Text oder Erläuterungen.”¹⁶¹ Vereinfacht gesagt: Vertreter von Rundfunk und Presse, einschließlich freier Mitarbeiter. Diese müssen jedoch im Zweifel “entweder einen Presseausweis oder ein Legitimationsschreiben ihrer Redaktion” vorlegen können.¹⁶² Dazu gehören zum Beispiel auch Nachrichtenagenturen oder andere

157Potjans, Mareike: “Welche Informationsansprüche gibt es? Ein Überblick. In: Branahl, Udo: nachgehakt. Eine Textsammlung für die journalistische Praxis”. Feder Verlags- und Vertriebs GmbH, Bottrop 2008, Seite 12

158Vgl. Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 18

159Potjans, Mareike: “Welche Informationsansprüche gibt es? Ein Überblick. In: Branahl, Udo: nachgehakt. Eine Textsammlung für die journalistische Praxis”. Feder Verlags- und Vertriebs GmbH, Bottrop 2008, Seite 12

160Vgl. Ebd.

161Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. Mai 1966, §7:

[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2250&bes_id=4493&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Presse#det0)

[anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2250&bes_id=4493&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Presse#det0\)](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2250&bes_id=4493&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Presse#det0)

162Potjans, Mareike: “Welche Informationsansprüche gibt es? Ein Überblick”. In: Branahl, Udo: “nachgehakt. Eine Textsammlung für die journalistische Praxis”. Feder Verlags- und Vertriebs GmbH, Bottrop 2008, Seite 11

Dienste, die Redaktionen Beiträge zuliefern. Zu diesen Diensten können auch Nicht-Regierungsorganisationen gehören, allerdings muss hier wie bei freien Journalisten klar sein, dass sie für eine bestimmte Redaktion anfragen.¹⁶³ Nicht unter das Landespressegesetz NRW fallen dagegen amtliche Mitteilungen von Behörden.¹⁶⁴

Wichtig hierbei: Es ist nicht entscheidend, für welches Medium der anfragende Journalist arbeitet. Eine Auskunftsverweigerung darf nicht damit begründet werden, ein Medium sei nicht seriös oder würde nicht sachlich berichten. Mit der Verwendung solch schwammiger Begriffe könnte der Staat lenkend in die Pressefreiheit eingreifen.¹⁶⁵ Auch Blogger mit eigenen Webseiten fallen unter das Presserecht, solange sie die soeben genannten Bestimmungen erfüllen.

In den Landespressegesetzen werden auch einige Ausnahmen von der Auskunftspflicht der Behörden definiert. Hier erneut das Beispiel Nordrhein-Westfalen:

“Ein Anspruch auf Auskunft besteht nicht, soweit

- 1. durch sie die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte oder*
- 2. Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder*
- 3. ein überwiegendes öffentliches oder ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde oder*
- 4. deren Umfang das zumutbare Maß überschreitet.”¹⁶⁶*

Die Formulierungen ähneln denen des IFG. Sie zeigen, wie sehr es im Presserecht auf die Abwägung der unterschiedlichen Rechtsgüter ankommt. “Die im Gesetz genannten Einschränkungen werden stets mit dem Informationsinteresse der

¹⁶³Vgl. Ebd. Seite 12

¹⁶⁴Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. Mai 1966, §7:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2250&bes_id=4493&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Presse#det0

¹⁶⁵Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 17

¹⁶⁶Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. Mai 1966, §4 Satz 2:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2250&bes_id=4493&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Presse#det0

Öffentlichkeit abgewogen.“¹⁶⁷ Ob ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde und ob dies schwerer wiegt als das öffentliche Interesse des Berichterstatters muss also, wenn es zu einem Prozess kommt, jeweils durch die damit befassten Richter entschieden werden. Die Entscheidungen der Gerichte formen ein Verständnis davon, wie die Gesetze in einzelnen Fällen ausgelegt werden müssen.

“Auch dort, wo eine Schrankenvorschrift absolut formuliert ist, z. B. bei entgegenstehenden Geheimhaltungsvorschriften, [ist] im Einzelfall zu prüfen, ob die Auskunftserteilung nicht doch durch ein höherrangiges Informationsinteresse der Öffentlichkeit geboten ist.“¹⁶⁸ Das Oberlandesgericht Hamm hatte mit Bezug auf die Flick-Parteispendenaffäre der CDU Anfang der 1980er-Jahre¹⁶⁹ geurteilt, dass in einem solch besonderen Fall das Steuergeheimnis weniger schwer wiegt als das “zwingende öffentliche Interesse”.¹⁷⁰ Zumal die allgemeinen Verschwiegenheitsverpflichtungen von Beamten kein Grund zur Geheimhaltung sind, diese gelten nur für die Einzelpersonen, nicht für die Behörde.¹⁷¹

Mit dem einfachen Hinweis auf ein schwebendes Verfahren kann eine Auskunft ebenfalls nicht verhindert werden. “Die Behörde hat vielmehr im Einzelfall zu prüfen, ob gerade die verlangte Auskunft der Gefahr einer konkreten Verfahrensgefährdung oder -erschwerung in sich birgt.”¹⁷² Und das zumutbare Maß einer Anfrage ist erst überschritten, wenn der Arbeitsaufwand “die Behörde in der Wahrnehmung ihrer sonstigen Aufgaben erheblich beeinträchtigt”¹⁷³.

Journalisten können auf die Herausgabe der Informationen vor den örtlichen Verwaltungsgerichten klagen, bei Staatsanwaltschaften sind die Landgerichte zuständig.¹⁷⁴ Solch eine Klage, die auch bei einer Verweigerung der Akteneinsicht nach IFG möglich ist, dauert oft Monate. Wenn Informationen eilig sind, sollte man

¹⁶⁷Heiser, Sebastian: “Auskunftsrechte kennen und nutzen”. 2012, Seite 2: <http://www.sebastian-heiser.de/download/auskunftsrechte/auskunftsrechte-aktuell.pdf>

¹⁶⁸Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 24

¹⁶⁹Die Flick-Parteispendenaffäre ist ein Skandal um verdeckte Parteispenden des Rüstungskonzerns Flick an die CDU. Der Skandal wurde Anfang der 1980er-Jahre aufgedeckt und muss unterschieden werden von der Schwarzgeldaffäre um Helmut Kohl in den 1990er-Jahren.

¹⁷⁰Vgl. OLG Hamm NJW 1981, S. 356ff. / Gefunden in: Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 25

¹⁷¹Vgl. Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 25

¹⁷²Ebd. Seite 24

¹⁷³Ebd. Seite 27

¹⁷⁴Vgl. Ebd. Seite 28

deshalb eine einstweilige Anordnung beim Verwaltungsgericht beantragen. Diese einstweilige Anordnung ist jedoch nur bei Auskunftsansprüchen nach dem Pressegesetz möglich, nicht bei Einsichtsbegehren nach dem IFG, weshalb sich dort manche Anträge über Monate und Jahre hinziehen können. Aber auch Eilverfahren nach dem Pressegesetz können Monate dauern. Es gibt keine Garantie ein ähnlich schnelles Verfahren zu bekommen, wie es bei Gegendarstellungen möglich ist.¹⁷⁵ Deshalb ist es sinnvoll, "im Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung alle Umstände anzugeben, aus denen sich ergibt, dass im konkreten Fall eine besonders schnelle Entscheidung benötigt wird".¹⁷⁶

Wilhelm Mecklenburg schreibt in seiner Kommentierung des Informationsfreiheitsgesetzes für das Netzwerk recherche im Jahr 2007, dass trotz aller Schwächen des IFG durch den Vergleich mit dem Presserecht klar werde, dass das IFG die Informationsrechte der Journalisten gestärkt hat. Journalisten könnten sich jetzt – auch wenn sie Auskunft nach dem Landespresseggesetz beantragen – "auf die schärfere Konturierung der Ausnahmetatbestände des IFG und dessen stringenter Verfahrensregelungen berufen."¹⁷⁷ Die beiden Gesetze ergänzen sich somit in Teilen zum Vorteil von Journalisten.

3.2 Das Umweltinformationsgesetz

Der Zugang zu Informationen wird nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes voraussetzungslos gewährt, jeder Bürger kann die Informationen also ohne Begründung einsehen.¹⁷⁸ Das UIG umfasst allerdings nur Umweltinformationen. So kann über das Gesetz alles eingesehen werden, was sich irgendwie mit der Umwelt in Beziehung setzen lässt. Zum Beispiel "politische Konzepte ebenso wie Zustände von Kulturstätten oder Bauwerken und Informationen über die Kontamination der Lebensmittelkette".¹⁷⁹ Damit "bezieht das UIG faktisch sämtliche Informationen, die im weitesten Sinne einen Bezug zu Umweltgesichtspunkten haben, in den

¹⁷⁵Vgl. Ebd.

¹⁷⁶Ebd.

¹⁷⁷Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: "Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen". Bonn 2007, Seite 158

¹⁷⁸Vgl. Umweltinformationsgesetz des Bundes, § 3 Abs. 1: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig_2005/gesamt.pdf

¹⁷⁹Zumpe, Bodo: "Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder". Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 203

Informationsanspruch ein.“¹⁸⁰ Das Umweltinformationsgesetz findet Anwendung auf Informationen, “die bei einer Behörde vorhanden sind”.¹⁸¹ Die Behörden müssen also keine zusätzlichen Infos sammeln. Sie müssen jedoch besondere Verzeichnisse anlegen, “um den Informationszugang zu erleichtern”.¹⁸² Zudem wird nach §10 und §11 eine gewisse Aufbereitung und Ermittlung der Informationen erwartet und in §7 Abs. 3 steht eine gewisse Gewährleistungspflicht für die Richtigkeit und Aktualität der Daten.¹⁸³

Viele Regelungen des Umweltinformationsgesetzes finden sich auch im IFG. Journalisten können nach dem UIG Informationen von sämtlichen Stellen der öffentlichen Verwaltung bekommen, auch von denen ohne Umweltaufgaben. “Dazu zählt das Gesetz ausdrücklich auch die Regierung sowie Beratungsgremien.”¹⁸⁴ Zudem müssen auch private Firmen Auskunft erteilen, “wenn sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder 'öffentliche Dienstleistungen' erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, dabei aber der 'Kontrolle' einer Stelle des Bundes unterliegen. [...] Im Ergebnis ist so ein weiter Kreis von Privatrechtssubjekten direkten und unmittelbaren Zugangspflichten unterworfen.”¹⁸⁵

Informationen können auch über Umwege beantragt werden: Sie müssen auch herausgegeben werden, wenn eine andere, eigentlich nicht beteiligte natürliche oder juristische Person Informationen für eine Stelle aufbewahrt, gegen die der Journalist wiederum einen Anspruch auf Informationen hat. “Informations- und Herausgabeansprüche, die der Zugangsverpflichtete durch vertragliche Regelungen gegenüber einem Dritten hat, schlagen damit auf Zugangsberechtigte nach dem UIG durch.”¹⁸⁶ Der Antragsteller kann entscheiden, wie die Behörde ihm die Informationen zur Verfügung stellt. Wenn der Journalist sich für eine bestimmte Art entscheidet, zum Beispiel per Mail, kann die Behörde davon nur aus “gewichtigen Gründen” abweichen, zum Beispiel wegen deutlich höheren Verwaltungsaufwandes.

¹⁸⁰Ebd.

¹⁸¹Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 34

¹⁸²Zumpe, Bodo: “Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder”. Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 203

¹⁸³Vgl. Ebd. Seite 203f.

¹⁸⁴Ebd. Seite 204

¹⁸⁵Ebd. Seite 204f.

¹⁸⁶Ebd. Seite 206

Auch diese Regelung gleicht der im IFG.

Durch die Novelle des Gesetzes im Februar 2005 sind die Rechte von Journalisten und Bürgern gestärkt worden. "Im Unterschied zur alten Rechtslage muß [sic] die auskunftspflichtige Stelle den Zugang damit nicht nur dulden, sondern aktiv unterstützen."¹⁸⁷ Wenn eine Behörde zu hohem Aufwand anführt und deshalb nur Auskunft geben will, statt Akten zu kopieren oder dem Journalisten Einsicht zu gewähren, ist das auf Grundlage des Gesetzes kaum mehr durchzusetzen.¹⁸⁸

Wie auch im IFG werden im Umweltinformationsgesetz öffentliche Belange wie internationale Beziehungen, die Verteidigung, die öffentliche Sicherheit sowie die Vertraulichkeit von Beratungen geschützt. Zudem müssen Behörden keine noch nicht aufbereiteten Daten herausgeben. Aber: "Maßgebend ist [...] die objektive Unvollständigkeit des Informationsträgers, nicht dagegen die Unvollständigkeit von Informationen."¹⁸⁹ Da im Bereich Umwelt besonders viele Daten anfallen, ist diese Passage entscheidend, damit die Behörde nicht mit "laufenden Messungen" eine Anfrage abweisen kann.

Wenn sich der Nachteil für ein Verfahren begründen lässt, schützt das UIG auch laufende Gerichtsverfahren.¹⁹⁰ Und eine weitere Einschränkung gibt es: "Das Zugangsrecht gilt nicht für die obersten Bundes- und Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsordnungen tätig werden, sowie für Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden."¹⁹¹

Private Belange schützt das UIG genau wie das IFG und die Pressegesetze, hier muss das öffentliche Interesse abgewogen werden. Die Ausnahmen gelten jedoch nicht bei Emissionen in die Umwelt, diese müssen immer öffentlich sein.¹⁹² Diese Entscheidung erleichtert es Journalisten sehr, eine Begründung für eine

¹⁸⁷Ebd. Seite 208

¹⁸⁸Vgl. Ebd.

¹⁸⁹Ebd. Seite 209

¹⁹⁰Umweltinformationsgesetz des Bundes, §8 VAbs. 1 S. 1 Ziff. 3: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig_2005/gesamt.pdf

¹⁹¹Branahl, Udo: "Medienrecht" (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 34

¹⁹²Vgl. Zumpe, Bodo: "Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder". Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 210f.

Veröffentlichung von Informationen zu finden. Als Emissionen in die Umwelt können extrem viele unterschiedliche Dinge definiert werden.

Für die Herausgabe von Daten nach dem UIG werden wie auch beim IFG Kosten erhoben. Die Kosten dürfen aber nicht so hoch ausfallen, dass Bürger dadurch von der Akteneinsicht abgehalten werden.¹⁹³

3.3. Verbraucherinformationsgesetz

Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) des Bundes ist am 1. Mai 2008 in Kraft getreten. Das VIG ist eine Ergänzung des Umweltinformationsgesetzes und ist ebenfalls ein Bürgergesetz. Experten kritisieren das VIG als überflüssig. Es sei nur entstanden, weil jedes Kabinettsressort der Bundesregierung für seinen Bereich selbst und mit einem eigenen Gesetz zuständig sein will. "Dass wir ein eigenes Verbraucherinformationsgesetz haben, das ist einem gewissen Ressortegoismus in Deutschland geschuldet. Aber das ist natürlich für die Nutzer dieser Informationszugangsgesetze ziemlich verwirrend, weil man jetzt immer erstmal gucken muss, welches Gesetz für den jeweiligen Anwendungsbereich überhaupt Gültigkeit hat."¹⁹⁴

Das VIG bezieht sich vor allem auf das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch. Jedermann kann sich über Verstöße gegen diese Gesetze informieren, über Risiken für Gesundheit und Sicherheit, über die Kennzeichnung, die Herkunft und die Ausgangsstoffe von Lebens- und Futtermitteln. Außerdem kann sich jeder Bürger informieren, was die Behörden in diesem Bereich zum Schutz der Bürger tun, zudem kann Einsicht in Statistiken zum Thema genommen werden.¹⁹⁵

Informationen bekommen die Bürger von allen Behörden, die im Bereich des Lebensmittel- und Futtermittels arbeiten und zudem von jeder privaten Institution, die eine solche Tätigkeit für eine Behörde wahrnimmt. Auch hier sind die obersten Bundes- und Landesbehörden nicht auskunftspflichtig, wenn sie gesetzgeberisch tätig werden. Alles in allem gelten die gleichen Ausnahmeregelungen wie im

¹⁹³Branahl, Udo: "Medienrecht" (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 34

¹⁹⁴Experteninterview mit Manfred Redelfs am 4. Dezember 2012 in Hamburg, das gesamte Gespräch findet sich im Anhang

¹⁹⁵Vgl. Branahl, Udo: "nachgehakt. Eine Textsammlung für die journalistische Praxis". Feder Verlags- und Vertriebs GmbH, Bottrop 2008, Seite 57

Umweltinformationsgesetz.¹⁹⁶ Darüber hinaus bekommen Bürger keine Einsicht, wenn die Behörden Informationen über Verstöße auf Grund einer Meldepflicht des Betroffenen bekommen haben.¹⁹⁷

3.4 Exkurs: andere Einsichtsrechte

Neben den Pressegesetzen, den beiden oft in einem Atemzug genannten Rechten zu Umwelt- und Verbraucherinformationen sowie dem Informationsfreiheitsgesetz gibt es noch eine ganze Reihe weiterer Einsichtsrechte. Für Journalisten ist es wichtig, diese Rechte zu kennen, da sie zum Teil eine einfachere Einsicht in Dokumente ermöglichen und das häufig umständliche Verfahren über das IFG vermeiden helfen. Zum Teil ermöglichen diese Rechte auch den Zugang zu Informationen, die über das IFG überhaupt nicht zu bekommen wären.

3.4.1 EU-Dokumente

Jeder Bürger und jede juristische Person Europas hat ein Recht auf Einsicht in alle Dokumente der Europäischen Union (EU). Darunter fallen sowohl die Dokumente, die ein Organ der EU erstellt hat, als auch die Dokumente, die sich im Besitz eines solchen Organes befinden. Um die Papiere möglichst einfach und elektronisch zugänglich zu machen, führen die Behörden elektronische Register mit den möglichst genau beschriebenen Aufbewahrungsorten der Dokumente. Noch nicht publizierte Dokumente können auf Antrag ebenfalls eingesehen werden. Der Antragsteller muss dafür sehr genau beschreiben, welches Dokument er meint und zum Beispiel anhand der elektronischen Register beschreiben, wo es zu finden ist.¹⁹⁸

Die Ausnahmen für die Einsichtsrechte auf EU-Ebene ähneln sehr stark denen des deutschen IFG und der Pressegesetze der Länder: Private und öffentliche Interessen, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, laufende Verfahren. So sind auch hier Teile von Dokumenten freizugeben, wenn die Ausnahmen nicht das ganze Papier betreffen.¹⁹⁹ Ein zusätzliches Hindernis bei den EU-Dokumenten ist, dass

¹⁹⁶Vgl. Verbraucherinformationsgesetz des Bundes, §3: <http://www.gesetze-im-internet.de/vig/>

¹⁹⁷Vgl. Branahl, Udo: "nachgehakt. Eine Textsammlung für die journalistische Praxis". Feder Verlags- und Vertriebs GmbH, Bottrop 2008, Seite 58f.

¹⁹⁸Vgl. unter anderem Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_de.pdf

¹⁹⁹Vgl. Branahl, Udo: "Medienrecht" (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 31

Staaten ihre Dokumente klassifizieren und damit geheim halten können. “Dokumente, die als 'vertraulich', 'geheim' oder 'streng geheim' eingestuft sind (sensible Dokumente), werden nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt oder freigegeben.”²⁰⁰ Einsichtnahme und die Zusendung von bis zu 20 Kopien ist kostenlos, bei größeren Mengen kann die Behörde Gebühren verlangen.

3.4.2 Ausschreibungen

Öffentliche Ausschreibungen ab einer gewissen Summe²⁰¹ müssen europaweit veröffentlicht werden. Die entsprechenden Informationen dazu finden sich in einer sehr gut durchsuchbaren Datenbank.²⁰² Dort kann man sich ein Suchprofil anlegen, zum Beispiel für eine Region oder eine bestimmte Branche. Wenn neue Informationen zum Thema verfügbar sind, wird der Nutzer benachrichtigt. “Die Ausschreibepflicht gilt übrigens nicht nur für Behörden im engeren Sinne, sondern auch für gesetzliche Krankenkassen, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und alle Unternehmen, die mehrheitlich dem Staat gehören (z.B. die Deutsche Bahn) und sogar auch für in Deutschland tätige [sic] Unternehmen, die einem anderen europäischen Staat gehören (z.B. Vattenfall).”²⁰³

taz-Reporter Sebastian Heiser empfiehlt, die Anfragen mit dem IFG zu verbinden. Bei der TED-Europa-Plattform lässt sich ermitteln, zu welchen Themen Behörden Gutachten und Stellungnahmen erstellt haben, diese können dann mit dem IFG angefordert werden.²⁰⁴

3.4.3 Handelsregister

“Informationen über Kaufleute, Handels- und Aktiengesellschaften sowie über Gesellschaften mit beschränkter Haftung können dem Handelsregister entnommen werden.”²⁰⁵ Hier finden sich Inhaber und Geschäftsführer, im Zweifel Grund- und Stammkapital und die Verbindungen zu anderen Gesellschaften.

²⁰⁰Ebd.

²⁰¹Die Schwellenwerte für eine europaweite Ausschreibung beginnen bei 125.000 Euro, variieren je nach Ausschreibungshintergrund aber recht stark. Nähere Informationen:

http://europa.eu/youreurope/business/profitting-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/germany/index_de.htm

²⁰²Die Datenbank findet man im Internet: <http://ted.europa.eu>

²⁰³Heiser, Sebastian: “Auskunftsrechte kennen und nutzen”. 2012, Seite 10, <http://www.sebastian-heiser.de/download/auskunftsrechte/auskunftsrechte-aktuell.pdf>

²⁰⁴Vgl. Ebd.

²⁰⁵Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 29

Kapitalgesellschaften (GmbH, AG und KGaA) müssen hier auch ihre Jahresberichte und weitere Informationen hinterlegen. “Leider gilt das nicht für Personengesellschaften (GbR, KG, OHG) und für Partnerschaften von Selbstständigen aus einem freien Beruf (Arztpraxis, Musikgruppe, Rechtsanwaltskanzlei, Journalistenbüro, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer).”²⁰⁶ Sollten Offene Handelsgesellschaften, Kommanditgesellschaften oder Kapitalgesellschaften ihre Jahresabschlüsse nicht im Handelsregister veröffentlichen, kann jedermann beim Registergericht einen Antrag auf deren Veröffentlichung stellen.²⁰⁷

Die wichtigsten Informationen gibt es kostenlos im Netz, beim elektronischen Bundesanzeiger.²⁰⁸ Dort müssen amtliche und gerichtliche Bekanntmachungen, Einträge des Handelsregisters, Hintergründe wie die Besetzung von Aufsichtsräten und die gesetzlich vorgeschriebene Veröffentlichung von Jahresabschlüssen veröffentlicht werden.

Im Melderegister können Personendaten und Wohnorte abgefragt werden. Solch eine “einfache Melderegisterauskunft” können gegen eine geringe Gebühr auch Privatpersonen beantragen, dazu muss die angefragte Person aber eindeutig zuzuordnen sein, zum Beispiel über das Geburtsdatum oder frühere Wohnorte.²⁰⁹

3.4.4 Grundbuch

Im Grundbuch kann jeder mit einem berechtigten Interesse Einsicht in die Eigentumsverhältnisse und Belastungen eines Grundstücks nehmen. Auch journalistische Recherchen sind in diesem Fall ein berechtigtes Interesse. Das Grundbuch muss das Interesse des Journalisten in der Regel prüfen, ohne dem Betroffenen Bescheid zu geben. Zudem geht das öffentliche Interesse dem Persönlichkeitsschutz des Unternehmers in aller Regel vor, wenn die Fragen der Recherche “die Öffentlichkeit wesentlich angehen” und “die Recherche der

206Heiser, Sebastian: “Auskunftsrechte kennen und nutzen”. 2012, Seite 11, <http://www.sebastian-heiser.de/download/auskunftsrechte/auskunftsrechte-aktuell.pdf>

207Vgl. Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 29

208Zu finden unter <http://bundesanzeiger.de> oder noch etwas umfassender unter <http://unternehmensregister.de>

209Unter welchen Voraussetzungen eine Melderegisterauskunft möglichst ist, findet sich hier für das Beispiel des Berliner Melderegisters:

<http://www.berlin.de/buergeramt/dienstleistungen/index.php/dienstleistung/120732/>

Aufbereitung einer ernsthaften und sachbezogenen Auseinandersetzung“ dient.²¹⁰

Während man beim IFG und vielen anderen Auskunftsrechten die Auskunft beim Betroffenen selbst beantragt, zum Beispiel bei einem zuständigen Ministerium, beantragt man die Auskunft aus dem Grundbuch direkt beim Amtsgericht. Das Amtsgericht entscheidet, ohne dass die Betroffenen, gegen die sich der Antrag richtet, überhaupt von der Recherche des Journalisten erfahren. Das ist ein großer Vorteil für journalistische Recherchen. Die Auskunft wird in der Regel gewährt, nur in Ausnahmen verweigert.²¹¹

Entsprechend zur Akteneinsicht in Grundbücher kann man Akteneinsicht in alle Register erhalten, die von öffentlichen Stellen geführt werden. Der Antrag muss nur ähnlich dem Antrag auf Akteneinsicht in ein Grundbuch begründet sein.

3.4.5 Vereinsregister

Jedem steht das Recht offen, in die Vereinsregister Einsicht zu nehmen. Dort finden sich allerdings nur Informationen über die Satzung und den Vorstand des Vereins. Das Einsichtsrecht ist nicht zu vergleichen mit dem IFG, nach dem auch interne E-Mails oder Förderanträge eingesehen werden können. Das IFG gilt bei Vereinen nämlich nicht. “Außerdem finden sich dort die Protokolle von Mitgliederversammlungen.”²¹² Manchmal sind diese sehr ausführlich, manchmal sehr knapp. Vereine müssen sich bei dem Amtsgericht des Ortes eintragen, wo sie ihren Sitz haben.²¹³ Der Antrag kann formlos oder schriftlich sein, Kopien werden gegen Gebühr angefertigt.²¹⁴

3.4.6 Stasi-Unterlagen

Einsicht in Unterlagen der DDR-Staatssicherheit können Journalisten ohne Probleme nehmen, wenn die Unterlagen entweder keine personenbezogenen Daten

210Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 29

211Vgl. Heiser, Sebastian: “Auskunftsrechte kennen und nutzen”. 2012, Seite 6, <http://www.sebastian-heiser.de/download/auskunftsrechte/auskunftsrechte-aktuell.pdf>

212Ebd. Seite 7

213Vgl. Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 29

214Vgl. Heiser, Sebastian: “Auskunftsrechte kennen und nutzen”. 2012, Seite 8: <http://www.sebastian-heiser.de/download/auskunftsrechte/auskunftsrechte-aktuell.pdf>

enthalten oder anonymisiert sind. Einsicht in personenbezogene Daten bekommen Journalisten nur, wenn die Betroffenen schriftlich eingewilligt haben, erwachsene Mitarbeiter oder Begünstigte der Stasi waren oder es sich um Personen der Zeitgeschichte handelt und die enthaltenen Informationen genau diese Rolle behandeln.²¹⁵ Auch hier muss beachtet werden, dass keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen verletzt werden.

Zudem ist bei den Stasi-Unterlagen zu beachten, dass bei Personen der Zeitgeschichte die Veröffentlichung nicht zumutbar ist, wenn die Informationen zum Beispiel durch Abhören von Telefonen oder im weitesten Sinne auf Spionage gegen westdeutsche Staatsorgane beruhen. Medien müssen kenntlich machen, dass sie ihre Informationen aus den Stasi-Unterlagen gewonnen haben.²¹⁶

3.4.7 Archive

Originaldokumente können Journalisten auch in den zahlreichen Archiven der Bundesrepublik einsehen. Bei privaten Archiven sind die Zugänge individuell geregelt, längst nicht alle Archive sind zugänglich. Darüber hinaus gibt es aber auch viele öffentliche Archive. Der Zugang zu diesen Archiven ist je nach Brisanz der Akten meist relativ problemfrei möglich. Das bekannteste Archiv ist sicherlich das Bundesarchiv mit Hauptsitz in Koblenz. Hier werden alle Unterlagen aufbewahrt, denen ein "bleibender Wert für die Erforschung oder das Verständnis der deutschen Geschichte, die Sicherung berechtigter Belange der Bürger oder die Bereitstellung von Informationen für Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung zukommt."²¹⁷

Selbst geheime Akten können von Journalisten über Archive eingesehen werden, wenn die (häufig 30-jährigen) Schutzfristen abgelaufen sind.²¹⁸ Grundsätzlich kann es sich lohnen, sich mit Archiven und dem Zugang zu darin versteckten Akten auseinanderzusetzen. Prominentes Beispiel hierzu war im Jahr 2012 die Titelstory des Magazins "Der Spiegel" über das Attentat bei den Olympischen Spielen 1972 in München. Hier nutzte "Der Spiegel" Akten des Bundesamtes für Verfassungsschutz,

²¹⁵Vgl. Branahl, Udo: "Medienrecht" (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006, Seite 34

²¹⁶Vgl. Ebd.

²¹⁷Bundesarchivgesetz § 3:

<http://www.bundesarchiv.de/bundesarchiv/rechtsgrundlagen/bundesarchivgesetz/index.html.de>

²¹⁸Ebd. § 5, Satz 1

welche dieses auf Antrag herausgegeben hatte.²¹⁹

Ein Nachteil: Die meisten Akten im Bundesarchiv sind relativ alt. Allerdings ist es auch möglich, Archive zu bitten, aktuellere Akten aus den Verwaltungen zu besorgen, um diese dann im Archiv selbst einzusehen. "Man kann sich auch Akten aus staatlichen Behörden holen, indem man das Landesarchiv anfragt und das Landesarchiv bittet, doch mal die Akten bei der Behörde abzurufen, weil man würde die gerne einsehen. So was geht alles. Auch schon ausprobiert."²²⁰

3.4.8 Parlamentarische Anfragen

Mitglieder deutscher Parlamente können regelmäßig Anfragen an die jeweilige Regierung stellen. "Vor allem Oppositionsabgeordnete nutzen dieses Instrument gerne, um damit bisher noch nicht bekannte Informationen von der Regierung zu erhalten."²²¹ Kleine Anfragen sind von geringerem Umfang, müssen relativ schnell schriftlich beantwortet werden und werden nicht öffentlich diskutiert.²²² Die Hürde, eine Kleine Anfrage zu stellen, ist relativ gering. Jeder Politiker kann diese ganz einfach schriftlich einreichen. Daher stellen Politiker Kleine Anfragen manchmal auch auf spezifische Anregungen von Journalisten hin.

Die Hürden für eine Große Anfrage sind deutlich größer: "Eine Große Anfrage kann von einer Bundestagsfraktion oder mindestens fünf Prozent aller Abgeordneten gestellt werden."²²³ Allerdings können Große Anfragen auch öffentlich im Plenum des Parlamentes diskutiert werden, haben demnach mehr Wucht. Die Antworten werden im Anschluss veröffentlicht, sie können auf den Seiten des Bundestages durchsucht werden.²²⁴ Der Datenjournalist Lorenz Matzat zieht die Daten mit Hilfe

²¹⁹Eine Meldung zur damaligen Titelgeschichte findet sich hier:

<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/muenchen-1972-deutsche-neonazis-halfen-olympia-attentaetern-a-839309.html>

²²⁰Zitate aus dem Experteninterview mit David Schraven am 7. Dezember 2012 in Essen. Das komplette Interview findet sich im Anhang

²²¹Heiser, Sebastian: "Auskunftsrechte kennen und nutzen". 2012, Seite 12: <http://www.sebastian-heiser.de/download/auskunftsrechte/auskunftsrechte-aktuell.pdf>

²²²Erklärungen des Bundestages zur Kleinen Anfrage:
http://www.bundestag.de/service/glossar/K/kleine_anfrage.html

²²³Erklärungen des Bundestages zur Großen Anfrage:
http://www.bundestag.de/service/glossar/G/grosse_anfrage.html

²²⁴Unter folgender Adresse gibt es eine Suchfunktion mit Mängeln (keine automatische Benachrichtigung, kein Newsletter, keine Beschränkung auf "Kleine Anfrage"):
<http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments.do>

eines Scrapers²²⁵ von der Bundestagsseite. Matzat hat einen Twitter-Account eingerichtet, der automatisiert die Antworten auf die Kleinen Anfragen im Bundestag veröffentlicht.²²⁶

3.4.9 Weitere Einsichtsmöglichkeiten

“Bei Strafprozessen und Ermittlungsakten ist das ja eigentlich immer dasselbe: Man guckt halt solange, bis man einen Rechtsanwalt gefunden hat, der einem die Akten holt. Das gleiche kann man aber auch mit anderen Berufsgruppen machen, die Akteneinsichtsrechte in bestimmten Bereichen haben. Zum Beispiel haben in viele Regierungsunterlagen Regierungsmitglieder Akteneinsichtsrechte. Oder in Verwaltungsvorgänge haben im Prinzip alle Verwaltungsbeamten, die übergeordnet sind, Akteneinsichtsrechte. Die kann man sich alle zunutze machen.”²²⁷

Neben den offiziellen Auskunftsrechten gibt es für Journalisten zahlreiche weitere, weniger bekannte Möglichkeiten, an Originaldokumente zu kommen. Ein Weg zu Dokumenten führt über Leute, die an dem zu recherchierenden Vorgang beteiligt waren. Beteiligte Personen können direkte Quellen für Originaldokumente sein, sie können aber auch Mittler für den Zugang zu Dokumenten sein.

So haben zum Beispiel beteiligte Personen von Gerichtsprozessen sehr weitgehende Einsichtsrechte in Gerichtsunterlagen. Sie haben ein sogenanntes rechtliches Interesse an dem jeweiligen Vorgang, weil sie die Informationen benötigen, um sich selbst rechtlich zu verteidigen. Dies gilt sowohl für Zivilprozesse²²⁸, als auch für Strafprozesse²²⁹. Starke Einsichtsrechte haben auch Personen, die von Verwaltungsverfahren wie dem Bau von Infrastruktur betroffen sind und deshalb als beteiligte Personen gelten.²³⁰ Selbst das Steuergeheimnis ist mit sehr guten Kontakten und unter bestimmten Umständen zu umgehen.²³¹

Diese und weitere Einsichtsrechte können sich über Umwege auch Journalisten zu Nutze machen. Dabei sollte man stets darauf achten, wer welche Interessen hat –

²²⁵Ein Scraper ist eine Computer-Anwendung, die automatisch neue Daten aus Datenbanken und von Webseiten herunterlädt.

²²⁶Der betreffende Twitter-Account ist hier zu erreichen: <http://twitter.com/anfrage>

²²⁷Zitate aus dem Experteninterview mit David Schraven am 7. Dezember 2012 in Essen. Das komplette Interview findet sich im Anhang

²²⁸Zivilprozessordnung § 299 Abs 2: <http://dejure.org/gesetze/ZPO/299.html>

²²⁹Strafprozessordnung § 474 Abs 2: <http://dejure.org/gesetze/StPO/474.html>

²³⁰Genau beschrieben sind diese Rechte unter anderem in § 29 VwVfG: http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_29.html

²³¹Abgabenordnung des Bundes, § 30, Satz 4: http://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/_30.html

und diese Interessen dann für sich nutzen. Einsicht in Akten können Journalisten auch nehmen, wenn sie selbst Beteiligte eines Verfahrens sind. Das eröffnet mehr Möglichkeiten, als man auf den ersten Blick glauben mag. Wer Beteiligter in einem Prozess ist, kann sogar – wenn er ein rechtliches Interesse nachweist – auch in andere Verfahren Einsicht nehmen, in die der Verfahrensgegner verwickelt ist.²³²

Man muss jedoch nicht an einem Prozess beteiligt sein, um ein rechtliches Interesse nachzuweisen, um Einblick in Gerichtsunterlagen zu bekommen. “Dann ist die Frage: Was ist ein rechtliches Interesse? Kann das ein öffentliches Interesse sein? Wie kann das öffentliche Interesse dargestellt werden? Wie kann die Öffentlichkeit selber ein öffentliches Interesse entwickeln? Also du hast da jede Menge Möglichkeiten.”²³³

Außerdem ist staatliches Handeln in Deutschland normalerweise grundsätzlich erst einmal öffentlich. Das bezieht sich “nicht nur partiell auf Beteiligte an Verfahren, sondern vielmehr unabhängig von einer konkreten rechtlichen Betroffenheit auf jedermann.”²³⁴ Das bedeutet, dass man auch Zugang zu staatlichen Dokumenten bekommen kann, wenn man nicht direkt beteiligt ist. In vielen Fällen reicht ein berechtigtes Interesse aus, das jedermann haben kann. Dieses berechtigte Interesse ist deutlich einfacher zu begründen, als ein rechtliches Interesse. Darüber hinaus kann in manchen Fällen auch ein rechtliches Interesse begründet werden, etwa um rechtliche Nachteile in einem Prozess abzuwehren. Dann kann ein Reporter sogar Einsicht in Akten von Strafermittlungen erhalten. Die Details der Begründung sind entscheidend.

232Zur Erklärung zum Beispiel ein Beitrag auf der Webseite eines Fachanwaltes: Goebel, Frank Michael: “So erhalten sie Einsicht in die Prozessakten anderer Verfahren”, 2007: <http://www.iww.de/pak/archiv/zpo-akteneinsichtsrecht-so-erhalten-sie-einsicht-in-die-prozessakten-anderer-verfahren-f36161>

233Zitate aus dem Experteninterview mit David Schraven am 7. Dezember 2012 in Essen. Das komplette Interview findet sich im Anhang

234Zumpe, Bodo: “Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder”. Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007, Seite 156

4. Erfüllt das IFG seinen Zweck?

In den bisherigen Kapiteln dieser Arbeit ist beschrieben worden, warum und wie in Deutschland ein IFG eingeführt wurde, welche Möglichkeiten das IFG des Bundes Journalisten bietet, welche Einschränkungen es hat und was es von anderen Auskunftsrechten unterscheidet – in der Theorie. Nun folgt eine Beschreibung der Erfahrungen mit dem IFG, die bislang öffentlich geworden sind. Dazu gehören auch wichtige Gerichtsurteile. Zudem wird die bislang längste Untersuchung zum IFG in Deutschland ausgewertet, eine offizielle Evaluation der Uni Speyer. Da die Untersuchung sehr umfangreich war, wird dieses Unterkapitel in eine Problemanalyse sowie einen Abschnitt mit Vorschlägen für Gesetzesänderungen aufgeteilt. Im Anschluss beschreibt dieses Kapitel, wer derzeit wie daran arbeitet, das IFG weiter zu entwickeln. Darauf aufbauend sollen im nächsten Kapitel die Fragen für den praktischen Teil dieser Arbeit entwickelt werden.

4.1. Aus der Literatur bekannte Probleme

Das deutsche IFG wird noch immer recht wenig genutzt. Nachdem im ersten Jahr des Gesetzes, im Jahr 2006, genau 2278 Anträge gestellt wurden, sank die Zahl in den Folgejahren auf etwa 1300 bis 1500 Anträge pro Jahr. Erst 2011 stieg die Zahl der IFG-Anträge deutlich, um 110 Prozent auf 3280. Das wird zwar von einigen Experten als Erfolg und als Durchbruch für die Informationsfreiheit gefeiert²³⁵, es werden aber nach wie vor nicht einmal ein Prozent der Anträge gestellt, die jährlich in den USA nach dem Freedom of Information Act eingereicht werden.

Hinzu kommt, dass viele der in Deutschland gestellten Anträge gar nicht von Journalisten stammen. Allein 480 Anträge im Jahr 2011 gehen auf eine Rechtsanwaltskanzlei zurück, die Einzelanträge zur Einsicht bei der Bankenaufsicht BaFin gesammelt hatte.²³⁶ Diese Einzelanträge hatten keinen journalistischen Hintergrund. Eine Statistik, wie viele der Anträge von Journalisten stammen, gibt es nicht. Die Zahl dürfte vergleichsweise niedrig sein. Der Autor dieser Arbeit schätzt aufgrund eigener Erfahrungen und vielen Kontakten zu mit dem IFG erfahrenen

²³⁵Schneider, Jan: "Das Informationsfreiheitsgesetz in der journalistischen Praxis". Diplomarbeit, Darmstadt 2012, Seite 41

²³⁶Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (Universität Speyer): "Evaluation zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes". Speyer 2012, Seite 434

Kollegen, dass die Zahl der Anträge von Journalisten derzeit pro Jahr bei höchstens 600 Anträgen liegt. Sicher förderlich für eine stärkere Verbreitung des IFG und eine Zunahme der Anträge ist das Portal fragdenstaat.de, das von der Open Knowledge Foundation Deutschland aufgebaut wurde und seit August 2011 verfügbar ist.

Seit 2006 hat das IFG bereits eine beachtliche Anzahl an Gerichtsurteilen hervorgebracht. Immer wieder Probleme bereiten den Antragstellern die vielen Ausnahmen, die hohen Kosten und die langen Verfahrenszeiten.²³⁷ Bundesbehörden, so könnte man aus der vorliegenden Literatur vermuten, scheinen kein besonderes Interesse an offenem Verwaltungshandeln und einer Förderung der Informationsfreiheit zu haben. Die Umkehrung vom geheimen Behördenwissen zum offenen Regierungshandeln scheint offenbar ein langwieriger Prozess zu sein.

Aktuell weiteten in den vergangenen Jahren verschiedene Gerichte die Möglichkeiten für IFG-Anträge aus. So stellten das Verwaltungsgericht Berlin und das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg klar, dass auch ein Bundesministerium, dass ein Gesetz vorbereitet, als Behörde zu gelten hat und deshalb über die Gesetzesentwürfe Auskunft geben muss. Auch das Bundesverwaltungsgericht erklärte das im November 2011 noch einmal.²³⁸ Zudem müssen nun auch der Bundesrechnungshof und der Wissenschaftliche Dienst auf IFG-Anfragen entsprechend Auskunft erteilen.²³⁹ Das Bundesverwaltungsgericht hat erst kürzlich, mit seinem Urteil vom 15. November 2012, bestätigt, dass aktuelle Prüfberichte des Bundesrechnungshofesauf Anfrage freizugeben sind.²⁴⁰

Viele dieser Urteile werden höchstrichterlich entschieden. Auch eine der wichtigsten IFG-Entscheidungen der vergangenen Jahre, die Entscheidung zur Ackermann-Liste, benötigte fast drei Jahre durch die Gerichte. Angela Merkel hatte im April 2008 einen Abendempfang ausgerichtet für Top-Banker Josef Ackermann und 30 seiner Freunde aus Wirtschaft und Politik. Im Juli 2009 hatte unter anderem der Verbraucherschützer Thilo Bode mit Berufung auf das IFG die Gästeliste dieses

²³⁷Vgl. hierzu auch die beiden erschienenen Arbeiten zum IFG von Carolin Neumann und Jan Schneider.

²³⁸BVerwG, Urteile vom 3. November 2011, 7 C 3.11 und 4.11

²³⁹Vgl. Schnabel, Christoph: "Entwicklung der Informationsfreiheit im Jahr 2011". In: Zeitschrift für

Datenschutz, Ausgabe 02/2012, Seite 67: <http://www.datenschutz->

[hamburg.de/uploads/media/Entwicklung_Informationsfreiheit_2011_-_Aufsatz_in_ZD-Heft-02-2012.pdf](http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Entwicklung_Informationsfreiheit_2011_-_Aufsatz_in_ZD-Heft-02-2012.pdf)

²⁴⁰BVerwG, Urteil vom 15. November 2012, 7 C 1.12

Abendessens angefragt sowie Details zu Merkels beruflichen Terminen in den Tagen davor und danach. Bode wollte dem Einfluss der Interessenvertreter auf Merkels Politik nachspüren. Das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hatte schließlich am 20. März 2012 entschieden, dass die Gästeliste herausgegeben werden muss und keine Revision mehr zugelassen wird. Merkels Terminkalender bleibt jedoch geheim – aus Gründen für die öffentliche Sicherheit und in diesem Fall ganz besonders Merkels Sicherheit, so das Gericht.²⁴¹

Solche Urteile gewähren allerdings keine absolute Rechtssicherheit. “Da keine grundgesetzliche Verpflichtung zum Erlass eines IFG besteht und der voraussetzungslose Zugang zu Informationen nicht grundrechtlich gewährleistet ist, können Bereichsausnahmen auch fast beliebig gezogen werden.”²⁴² Deshalb fordert zum Beispiel der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Peter Schaar, dass das Informationsfreiheitsgesetz ins Grundgesetz aufgenommen wird.²⁴³

Bislang könne das IFG laut Schaar ganz einfach wieder abgeschafft und somit Informationsfreiheit und Transparenz eingeschränkt werden. Dadurch, dass die Informationsfreiheit nicht im Grundgesetz verankert ist, werde zudem das IFG gegenüber anderen Rechten und Gesetzen entwertet, zum Beispiel gegenüber den verfassungsrechtlich geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. “Der Antragsteller befindet sich hier schon deshalb in der schwächeren Position, weil er sich (noch) nicht auf ein Grundrecht, sondern nur auf eine einfachgesetzliche Regelung berufen kann.”²⁴⁴

Behörden ziehen sich sehr häufig auf allgemeine Ausschlussgründe zurück. So verweigern Rundfunkanstalten die Auskunft mit Verweis auf die Rundfunkfreiheit, obwohl sie über Verwaltungshandeln Auskunft geben müssten.²⁴⁵ Zudem sind die

241 Vgl. Lühr, Rüdiger: “Merkels Termine bleiben tabu”. In: Menschen Machen Medien des dju, 31. August 2012 <http://mmm.verdi.de/medien-politik/merkels-termine-bleiben-tabu>

242 Schnabel, Christoph: “Entwicklung der Informationsfreiheit im Jahr 2011. In: Zeitschrift für Datenschutz, Ausgabe 02/2012, Seite 69: http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Entwicklung_Informationsfreiheit_2011_-_Aufsatz_in_ZD-Heft-02-2012.pdf

243 Mehr dazu weiter unten in diesem Kapitel

244 Schaar, Peter: “Tätigkeitsbericht zur die Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011”. Seite 10: http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/3TB10_11.pdf?__blob=publicationFile

245 Vgl. Schnabel, Christoph: “Informationsansprüche eines Journalisten gegen den WDR”. In: Zeitschrift für

Geheimdienste vom IFG komplett ausgenommen. “Im Ergebnis sind solche Vorbringen kritisch zu sehen.”²⁴⁶

4.2 Aus der Praxis bekannte Probleme

Auch in den vergangenen Monaten gab es immer wieder Problemen mit dem IFG, mit zu hohen Kosten, langen Verzögerungen und angeblichen Gründen für Ausnahmen von der Informationsfreiheit. So hatte der freie Journalist Marvin Oppong im Januar 2013 berichtet, dass die Bundestagsverwaltung für eine IFG-Anfrage zu einem Prüfbericht nicht nur 100,20 Euro Gebühren erhoben, sondern auch acht Monate Bearbeitungszeit benötigt hatte.²⁴⁷

David Huth, Volontär der *WAZ-Mediengruppe*, hatte im vergangenen Herbst beim Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV) Einsicht in Akten zur Förderung der privaten Fleischkonzerne mit Steuergeld beantragt. Für diese Einsicht – Kopien hatte das Land dem Volontär nicht zur Verfügung gestellt – hatte Huth einen Kostenbescheid vom LANUV über 2000 Euro bekommen.²⁴⁸ Nach öffentlicher Empörung und Unterstützung durch den Deutschen Journalisten Verband²⁴⁹ hat das dem LANUV übergeordnete Umweltministerium NRW die Gebühren auf zehn Euro reduziert.²⁵⁰

Ein Redakteur des Berliner *Tagesspiegels*, Christian Tretbar, hatte im vergangenen Mai probiert, mit Hilfe von IFG-Anträgen (nach Berliner IFG und Bundes-IFG) Einsicht in die Controllingberichte des Berliner Flughafens zu nehmen. Die

Datenschutz, Ausgabe 6/2012, Seite 288ff: www.datenschutz-hamburg.de/fileadmin/user_upload/documents/OVG_NRW_Informationsansprueche_-_Aufsatz_in_ZD-Heft_06-2012.pdf

246Schnabel, Christoph: “Entwicklung der Informationsfreiheit im Jahr 2011”. In: Zeitschrift für Datenschutz, Ausgabe 02/2012, Seite 70: http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Entwicklung_Informationsfreiheit_2011_-_Aufsatz_in_ZD-Heft-02-2012.pdf

247Marvin Oppong berichtete darüber am 14. Januar 2013 auf seinem Twitter-Account: <https://twitter.com/MarvinOppong/status/290562642182021121> Der dazugehörige Text ist im Spiegel erschienen, eine Version auf Spiegel-Online gibt es hier: <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/bundestagsverwaltung-hat-auftraege-ohne-ausschreibung-vergeben-a-877162.html>

248Schraven, David: “Das Umweltministerium von Johannes Remmel (Grüne) und die Informationsfreiheit in NRW”. In: WAZ-Rechercheblog, 1. Oktober 2012: <https://www.derwesten-recherche.org/2012/10/das-umweltministerium-von-johannes-remmel-grune-und-die-informationsfreiheit/>

249Schraven, David: “DJV unterstützt uns gegen Amt von Umweltminister Remmel (Grüne)”. In: WAZ-Rechercheblog, 1. Oktober 2012: <https://www.derwesten-recherche.org/2012/10/djv-nrw-unterstutzt-uns-gegen-amt-von-umweltminister-remmel-grune/>

250Die Information habe ich aus einem Gespräch mit dem beteiligten WAZ-Recherche-Ressortleiter David Schraven.

Behörden lehnten die Einsichtnahme ab unter Verweis auf die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse: Angeblich könne eine Einsichtnahme dem Flughafen Berlin-Brandenburg wirtschaftlich schaden.²⁵¹

Tretbar gab sich mit den Absagen der Behörden zufrieden und argumentierte nicht juristisch dagegen. Er zog auch nicht vor Gericht, so dass keine Klärung der Rechtslage möglich war. Tretbars Fazit: "Die Strategie der Ministerien und Behörden ist klar: verzögern, verschleppen, vernebeln, Hürden einziehen, Zugang erschweren. [...] Sie berufen sich Buchstabe für Buchstabe auf das Wort des Gesetzes. Seinen Geist aber atmen sie nicht."²⁵² In Berlin ist durch die Fehler und Probleme mit dem neuen Flughafen eine Debatte um ein besseres Informationsfreiheitsgesetz und um grundsätzlich mehr Transparenz des Regierungshandelns entstanden. Grüne und Piraten wollen das Berliner IFG durch ein umfassenderes Transparenzgesetz ersetzen²⁵³, wie es in Hamburg bereits existiert²⁵⁴.

4.3 Evaluation

Das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung der Universität Speyer hat im Auftrag des Innenausschusses des Bundestages das IFG des Bundes untersucht. Die Evaluation ist aus dem Jahr 2011 und mit 565 Seiten die bisher umfangreichste Arbeit zum IFG. Die Wissenschaftler haben begutachtet, ob das IFG seinen Zweck erfüllt. "Dabei wird auch untersucht, ob und wenn ja welche unerwarteten Folgen und Nebenwirkungen sich bei der Implementation des IFG ergeben haben."²⁵⁵ Die Evaluation benennt zunächst die Probleme, die Behörden und Antragsteller mit dem Gesetz haben und macht dann Vorschläge für Änderungen am Gesetz.

4.3.1 Die Probleme

Die Experten der Universität Speyer stellen Abgrenzungsprobleme zwischen dem

251Vgl. Tretbar, Christian: "Eine schwere Prüfung". In: Tagesspiegel, 29. Oktober 2012: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/akteneinsicht-ber-eine-schwere-pruefung/7309404.html>

252Ebd.

253Vgl. Tretbar, Christian: "Streit um mehr Transparenz in Berlin". In: Tagesspiegel, 29. Oktober 2012: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/ber-wasservertraege-und-co-streit-um-mehr-transparenz-in-berlin/7316754.html>

254Siehe hierzu auch Kapitel 4.3

255Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (Universität Speyer): "Evaluation zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes". Speyer 2012, Seite 34

IFG und dem Umweltinformationsgesetz fest.²⁵⁶ Die vierwöchige Bearbeitungsfrist von IFG-Anträgen wird der Evaluation zufolge in jedem dritten Fall überschritten. Die Behörden begründen das mit dem zu großen Arbeitsaufwand bei umfangreichen Anträgen und bei der Beteiligung Dritter.²⁵⁷ "IFG-Antragsteller kritisieren [...] eine schleppende Behandlung von Informationszugangsansuchen und die geringen Möglichkeiten der Antragsteller, sich hiergegen zur Wehr zu setzen."²⁵⁸ Zudem scheint es noch immer Behörden zu geben, die mit dem IFG kaum vertraut sind.²⁵⁹

Der Behördenbefragung der Uni Speyer zufolge nutzen Behörden die IFG-Gebühren bei umfangreichen Anfragen "auch als Steuerungsmittel"²⁶⁰, dies geschehe auch bei besonders eifrigen Antragstellern. Anträge werden der Evaluation zufolge vor allem mit Verweis auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie personenbezogener Daten zurückgewiesen sowie mit Verweis auf vertrauliche Dokumente. Die Antragsteller fordern der Evaluation zufolge einfachere und verständlichere Informationen für Laien, mehr Transparenz und Bürgerfreundlichkeit.

Behörden nehmen für sich in Anspruch, eine aktive Informationspolitik zu betreiben, also Unterlagen von sich aus zu veröffentlichen. Die Behörden verstehen darunter aber vor allem ihren Internetauftritt, Broschüren und Pressemeldungen oder Info-Veranstaltungen. "Der Veröffentlichung von Listen oder Verzeichnissen und der Schaffung eines gemeinsamen Dokumentenregisters für Bundesbehörden stehen Behörden skeptisch gegenüber."²⁶¹ Dies liege auch daran, dass die Behörden Missbrauch fürchten. Die Uni Speyer stellt deshalb fest, dass die Behörden häufig keinen Zusammenhang sehen "zwischen einer proaktiven Informationspolitik der Behörden und der Inanspruchnahme des durch das IFG eröffneten individuellen Informationszugangs."²⁶²

256Vgl. Ebd. Seite 435

257Vgl. Ebd. Seite 435f.

258Ebd. Seite 436

259Vgl. Ebd.

260Ebd.

261Ebd. Seite 437

262Ebd. Seite 434

4.3.2 Die Vorschläge

Die Evaluation der Uni Speyer macht zahlreiche Vorschläge, wie das Gesetz im Einzelnen verändert werden sollte. Wie beauftragt gehen die Forscher hierbei sehr ins Detail. Um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen, werden an dieser Stelle nur die wichtigsten Punkte vorgestellt.

Die Evaluation empfiehlt, dass bei den Ausschlussgründen klargestellt werden sollte, dass die Schutzgründe gegen den Zugang zu Dokumenten nur "soweit und solange" gelten, wie ein Schutzgut beeinträchtigt wird.²⁶³ Es soll also klar geregelt werden, dass der größtmögliche Teil der Unterlagen freigegeben wird und sobald Unterlagen nicht mehr einbehalten werden müssen, weitere Teile direkt nachgereicht werden. Die Wissenschaftler empfehlen, die Ausschlussgründe entweder an die Konvention des Europarates²⁶⁴ oder an denen des Umweltinformationsgesetzes (UIG) zu orientieren. Solange die beiden Gesetze, also das UIG und das IFG, nicht zusammengelegt werden, "würde durch eine solche Vereinheitlichung ein beträchtlicher Handhabungsvorteil für die Behörden erreicht."²⁶⁵

Bislang ist es so, dass bei gewissen Ausnahmegründen der Zugang zu Informationen ohne Abwägung verhindert wird. Es wird also nicht geprüft, ob das Interesse an einer Veröffentlichung mehr wert ist als die Beeinträchtigung durch die Veröffentlichung. Die Forscher aus Speyer schlagen vor, eine Abwägungsklausel in das IFG aufzunehmen, dies sei schließlich auch international üblich und habe sich bewährt. Solch eine Abwägung würde zum Beispiel bedeuten, dass Informationen nicht direkt einbehalten werden, nur weil Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Zunächst müsste geklärt werden, ob das öffentliche Interesse (nicht das private Interesse Einzelner) an den Informationen höher einzuschätzen ist.²⁶⁶ Dies würde insbesondere anfragenden Journalisten zu gute kommen, weil diese ohnehin mit öffentlichem und nicht mit privatem Interesse argumentieren. Auch

²⁶³Vgl. Ebd. Seite 439f.

²⁶⁴Konvention des Europarates, verabschiedet am 27. November 2008: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

²⁶⁵Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (Universität Speyer): "Evaluation zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes". Speyer 2012, Seite 440

²⁶⁶Vgl. Ebd. Seite 441

Michael Klöpfer fordert in seinem Gutachten für den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit eine Abwägungsklausel für die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.²⁶⁷

Für den Konflikt zwischen Informationszugang und Verwaltungsaufwand der Behörde haben die Forscher keine Lösung. Wenn Anträge besonders umfangreich sind, können Bundesbehörden die Bearbeitung wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes ablehnen. Die Forscher fragen: "Dient die Regelung primär als Missbrauchsklausel oder Schutzklausel für die Verwaltung?"²⁶⁸ Und: Sollten Interesse der Öffentlichkeit und Leistungsfähigkeit der Behörde gegen den Aufwand abgewogen werden?

Ein Drittel der von der Uni Speyer untersuchten Fälle hatten eine längere Bearbeitungszeit als die vorgesehene Ein-Monats-Frist. Die Evaluation empfiehlt, das Gesetz zu ändern, damit die Akten nicht mehr in einem Monat bearbeitet sein sollen, sondern bearbeitet sein müssen. Bei besonders großem Umfang soll diese Frist auf drei Monate verlängert werden können.²⁶⁹

Die Forscher schlagen vor, die Kosten für Antragsteller abzuschaffen. Schließlich sei Ziel des IFG, die demokratische Beteiligung zu stärken und Gebühren scheinen "grundsätzlich nicht zur Steigerung der Partizipation zielführend".²⁷⁰ Zudem würden die erhobenen Kosten derzeit ohnehin nicht den entstehenden Aufwand ausgleichen. Als Alternative schlagen die Forscher vor, nur in Missbrauchsfällen eine Gebühr aufzuerlegen, wie dies auch bei Verfassungsbeschwerden der Fall ist. Die Uni Speyer empfiehlt, verstärkt auf elektronische Datenerfassung und das Internet zu setzen, um die Kosten für die Auskünfte niedrig zu halten.²⁷¹ Die Forscher kritisieren auch die hohen Gerichtskosten mit einem Auffangstreitwert von 5000 Euro pro eigenständigem Antrag. Dies sei besonders abschreckend bei Anfragen ohne persönliche wirtschaftliche Interessen, also zum Beispiel bei

267Vgl. Klöpfer, Michael: "Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit". Juni 2011, Seite 75f.

268Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (Universität Speyer): "Evaluation zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes". Speyer 2012, Seite 443

269Ebd. Seite 444f.

270Ebd. Seite 448

271Ebd. Seite 449

Anfragen von Journalisten.

Die Rolle des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit soll klarer beschrieben und gestärkt werden, bislang agiert der Beauftragte eher wie ein Streitschlichter, hat keine harten Befugnisse.²⁷² Den Behörden müsse zudem klar gemacht werden, dass sie sich stärker um eine proaktive Informationspolitik kümmern müssen. Zum einen sollen Behörden auf den Startseiten ihrer Webseiten auf das IFG verweisen und das Verfahren erklären, zudem könne ein Informationsregister mit allen vorhandenen Informationen des Bundes erstellt werden. Die Forscher empfehlen auch die Ernennung von behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten, um die Distanz zwischen Antragstellern und Behörden zu verringern.²⁷³ Eine solche aktive Informationspolitik inklusive eines einheitlichen, offensiven Ansatzes für OpenData und OpenGovernment wäre der nächste Schritt der Informationsfreiheit.²⁷⁴

4.4 Aktuelle Entwicklungen

Verschiedene Experten diskutieren derzeit über die Informationsfreiheit sowie die journalistischen Auskunftsrechte in Deutschland. Das Gesetz soll bald überarbeitet werden, möglich wäre das in der kommenden Legislaturperiode. Der Deutsche Journalisten Verband (DJV) hat Ende 2012 auf seinen Internetseiten eine Umfrage zur Nutzung des IFG gestartet. Am 4. Dezember rief der DJV seine Mitglieder zur Teilnahme auf und begründete die Erhebung auch damit, dass dem Deutschen Bundestag derzeit Vorschläge zur Novellierung des Gesetzes vorliegen und der DJV eigene Vorschläge einbringen will.²⁷⁵

In den Bundesländern mit eigenen IFG hat es bereits verschiedene Novellen der jeweiligen Gesetze gegeben. Eine Analyse der einzelnen Landesgesetze kann diese Arbeit aufgrund der Fokussierung auf das Bundes-IFG nicht leisten. Hervorzuheben ist jedoch das neue Informationszugangsgesetz in Schleswig-Holstein vom 19. Januar 2012.²⁷⁶ Es ist eine Verbesserung zu den vorher gültigen Gesetzen, so gibt

²⁷²Ebd. Seite 452f.

²⁷³Vgl. Ebd. Seite 450ff.

²⁷⁴Näheres findet sich im folgenden Kapitel 4.3: "Aktuelle Entwicklungen"

²⁷⁵Die Umfrage des DJV zum IFG: <http://www.djv.de/startseite/infos/themen-wissen/medienpolitik/djv-umfrage-zum-ifg.html>

²⁷⁶Das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 19. Januar 2012: <http://schleswig->

es zum Beispiel auch die schon mehrfach genannte Abwägungsklausel bei Ausschlussgründen wie den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Die Auskunft darf wegen solcher Geheimnisse nur verweigert werden, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht überwiegt.²⁷⁷

Das bislang fortschrittlichste Informationsfreiheitsgesetz ist das erst Mitte 2012 neu aufgelegte Transparenzgesetz in Hamburg.²⁷⁸ Das Gesetz ist aus einer Volksinitiative für mehr Transparenz hervorgegangen, zu der sich Transparency International, Mehr Demokratie e.V. und der Chaos Computer Club zusammengeschlossen hatten. Seit dem 6. Oktober ist das Gesetz in Kraft.²⁷⁹ Das Gesetz definiert nun selbst, was ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nach dem Transparenzgesetz ist, damit Behörden nicht mehr automatisch davon ausgehen, dass jede Information von drittbeteiligten Unternehmen gleich verschlossen bleiben muss. „Die Überarbeitung [...] war dringend erforderlich, handelt es sich dabei doch um den in der Praxis wohl am häufigsten bemühten Ablehnungsgrund.“²⁸⁰

Zudem müssen betroffene Unternehmen bei Informationen, die sie an Behörden geben, gesondert kennzeichnen, ob ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt und dieses auch juristisch begründen. Das Gesetz hat nämlich nun auch eine Abwägungsklausel, so dass geprüft werden muss, ob das öffentliche Interesse nicht die Geheimnisse überwiegt.²⁸¹ Das erleichtert Journalisten und Behörden selbst den Umgang mit dem Gesetz.

Die besondere Neuerung des Hamburgischen Transparenzgesetzes ist jedoch der vorbildliche Umgang mit den aktiven Veröffentlichungen. Das Gesetz schreibt vor, dass bestimmte Informationen unverzüglich im Volltext veröffentlicht werden sollen und beschreibt diese Informationen sehr genau. Die Dokumente müssen „leicht

holstein.de/MELUR/DE/Allgemeines/08_Izg/PDF/Izg_SH_blob=publicationFile.pdf

277Vgl. Ebd. § 10

278Hamburgisches Transparenzgesetz: <http://www.luewu.de/gvbl/2012/29.pdf>

279Mehr Informationen zur Entstehung des Gesetzes auf der Webseite der Volksinitiative:

<http://www.transparenzgesetz.de/>

280Caspar, Johannes: „Von der Informationsfreiheit zur Transparenz, Editorial“. In: Zeitschrift für Datenschutz 10/2012. Seite 446: http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Von_der_Informationsfreiheit_zur_Transparenz_-_Editorial_in_ZD-Heft-10-2012.pdf

281Hamburgisches Transparenzgesetz, § 7: <http://www.luewu.de/gvbl/2012/29.pdf>

auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein”.²⁸²

Zu veröffentlichen sind unter anderem Verträge der Daseinsvorsorge, Gutachten und Studien sowie Subventions- und Zuwendungsvergaben.²⁸³ Selbst Altverträge müssen unter bestimmten Bedingungen veröffentlicht werden.²⁸⁴ “Dies führt dazu, dass auch Verträge der Daseinsvorsorge und die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen regelhaft zu veröffentlichen sind.”²⁸⁵ Auch die Gehälter der Leitungsebene dieser Unternehmen müssen veröffentlicht werden. “Der Wandel hin zu Transparenz öffentlichen Handelns bewirkt eine Stärkung der demokratischen Mitbestimmung und schafft Vertrauen in staatliche Entscheidungsprozesse.”²⁸⁶

Längst nicht alle Länder denken so fortschrittlich. Aktuelles Beispiel ist Thüringen. Dort wollte die Landesregierung Ende des vergangenen Jahres ein neues IFG verabschieden, das es Journalisten unmöglich gemacht hätte, die mit Hilfe des Gesetzes erlangten Informationen zu nutzen: Die kommerzielle Nutzung der durch das IFG gewonnenen Informationen sollte verboten werden. Zumindest diese Passage konnte – auch durch Lobbyarbeit von DJV, netzwerk recherche und Medienhäusern – noch geändert werden. Die neue Fassung des Gesetzes wird dennoch kritisiert.²⁸⁷

Den Entwurf für ein Bürgerinformationsgesetz auf Bundesebene haben im Jahr 2010 die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Greenpeace und das netzwerk recherche vorgestellt. Dieses Bürgerinformationsgesetz soll zum Beispiel die drei bestehenden Auskunftsrechte Verbraucherinformationsgesetz, Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz vereinen.²⁸⁸ Der Gesetzesentwurf wurde in dieser Form jedoch noch nicht umgesetzt.

282Ebd. § 7, Satz 1

283Ebd. § 3

284Ebd. § 17

285Caspar, Johannes: “Von der Informationsfreiheit zur Transparenz, Editorial”. In: Zeitschrift für Datenschutz 10/2012. Seite 445: http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Von_der_Informationsfreiheit_zur_Transparenz_-_Editorial_in_ZD-Heft-10-2012.pdf

286Ebd. Seite 446

287Vgl. Ausführungen in der Einleitung dieser Arbeit sowie vor allem: Sorge, Petra: “Stiefkind des Verwaltungsalltags”, 20. Dezember 2012: <http://www.cicero.de/berliner-republik/informationsfreiheitsrecht-stiefkind-des-verwaltungsalltags/52991> (abgerufen am 6. Januar 2013, 14.36 Uhr)

288Mecklenburg, Wilhelm: “Entwurf für ein Bürgerinformationsgesetz”, 2010: http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/sonstige_themen/Buergerinformationsgesetz-Gesetzestext.pdf

Für eine grundsätzliche Reform des Auskunftsanspruchs für Journalisten tritt der Dortmunder Medienrechtler Udo Branahl ein, der auch Erstgutachter dieser Diplomarbeit ist. In einem vierseitigen Papier aus dem Jahr 2012²⁸⁹ befasst er sich mit dem Landespressegesetz NRW. Die Aussagen sind auch auf die Pressegesetze der übrigen Länder zu übertragen.

Udo Branahl fordert, dass der Auskunftsanspruch der Presse ausgeweitet wird auf ein allgemeines Zugangsrecht inklusive eines Rechtes auf Akteneinsicht. Es sei nicht einzusehen, dass der für die demokratische Meinungsbildung so wichtigen Presse schwächere Zugangsrechte eingeräumt werden, als solchen Personen, die mit dem IFG an Originaldokumente gelangen und dabei zum Teil nur eigennützige Ziele verfolgen.²⁹⁰ Ein nach Branahl ausgeweitetes Presserecht könnte zu einer Art exklusivem Informationsfreiheitsgesetz der Presse werden, daher sind für diese Arbeit auch die übrigen Veränderungen wichtig, die Branahl für eine solche Reform fordert.

Der emeritierte Journalistik-Professor plädiert für sehr enge Ausnahmetatbestände und möchte für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eine Abwägungsklausel einführen. Des Weiteren fordert er, dass der Auskunftsanspruch nicht auf Presse und Rundfunk beschränkt bleiben sollte, sondern ausgeweitet wird auf jeden, „der sich mit eigenen Beiträgen in Printmedien, im Rundfunk oder im Internet am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung beteiligt“²⁹¹. Damit umfasst der Vorschlag auch alle Blogger, die bisher höhere Hürden hatten, zu begründen, warum die Landespressegesetze auf sie zutreffen.²⁹² Der Vorschlag scheint logisch in einer Zeit, in der sich die Rollen von Journalisten und Publikum auflösen und vermischen.²⁹³

Branahl setzt sich zudem dafür ein, dass der Behördenbegriff, gegen den sich der

289Branahl, Udo: „Zur Reformbedürftigkeit des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs“. Das Papier findet sich in Gänze im Anhang.

290Ebd. Punkt 3

291Ebd. Punkt 1

292Vgl. hierzu auch Kapitel 3.1: „Pressegesetze der Länder“

293Der Begriff „the people formerly known as the audience“ sowie die dazugehörigen Diskussionen umschreiben diesen Wandel sehr gut. Der Begriff war erstmals im Jahr 2006 geprägt worden von dem New Yorker Journalismus-Professor Jay Rosen: http://archive.pressthink.org/2006/06/27/ppl_frmr.html

Auskunftsanspruch richtet, im Gesetz definiert wird. Bislang muss bei Anfragen stets auf bereits ergangene Urteile zurückgegriffen werden. Diese bereits erfolgte Rechtsprechung möchte der Jurist im Gesetz festschreiben. Udo Branahl fordert, dass für presserechtliche Gerichtsverfahren grundsätzlich Eilverfahren möglich sein sollen. Zwar können Auskunftsverfahren auch heute schon als Eilverfahren durchgeführt werden, aber nur, wenn die Begründung dafür sehr gut ist und es sehr wahrscheinlich ist, dass der Journalist sein Verfahren gewinnt. Über den medienrechtlichen Informationsanspruch (so nennt Branahl die Ansprüche im Unterschied zum eigentlichen Begriff "presserechtlicher Auskunftsanspruch") solle in Zukunft aber "grundsätzlich im Eilverfahren ohne anschließendes Hauptverfahren entschieden" werden.²⁹⁴

Auf seinem jährlichen Bundestag hat sich der Deutsche Journalisten Verband Ende 2012 dazu entschlossen, sich für eine Änderung des IFG einzusetzen. Der DJV will dafür eintreten, "dass Journalisten für Auskunftsansprüche keine Gebühren bezahlen müssen".²⁹⁵ Außerdem will der DJV die Auskunftsansprüche nach den Landespressegesetzen und der Rundfunkstaatsverträge ausweiten. Dort soll ein Recht auf Akteneinsicht sowie ein Anspruch auf unverzügliche Übermittlung der Informationen festgeschrieben werden.²⁹⁶

5. Zwischenfazit und Forschungsfrage

Das Zwischenfazit soll verdeutlichen, welches Wissen bislang über das IFG des Bundes vorhanden ist – und welche Fragen sich daraus an eine Fallstudie sowie eine anschließende Expertenbefragung ableiten lassen.

Das IFG des Bundes erweitert die journalistischen Auskunftsrechte. Seit 2006 ist es nun möglich, bei allen Bundesbehörden Einsicht in Originaldokumente zu nehmen. Das Gesetz wurde eingeführt, um die demokratische Teilhabe der Bevölkerung zu

²⁹⁴Branahl, Udo: "Zur Reformbedürftigkeit des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs", Punkt 6.2.

²⁹⁵Bericht vom DJV-Verbandstag 2012 auf journalist.de: "Ein Memorandum, ein Verhaltenskodex und noch mehr Weichen": <http://www.journalist.de/aktuelles/meldungen/djv-verbandstag-2012-ein-memorandum-ein-kodex-und-weitere-weichen.html>

²⁹⁶Vgl. Ebd.

stärken, die Transparenz zu erhöhen und das Vertrauen in die Politik zu stärken. Das Gesetz sollte eine Umkehr bewirken: Die Behörden geben Informationen nicht mehr nur in Ausnahmefällen preis, sondern verweigern die Einsicht nur noch in eng begrenzten Ausnahmen.

Diese Abkehr vom Geheimwissen der Behörden hin zum offenen Regierungshandeln erfordert sehr große Veränderungen in der Struktur der Behörden und der Denkweise der Mitarbeiter. Zudem gibt es einflussreiche Widersacher des IFG aus Politik und Wirtschaft. Deshalb hat es in Deutschland sehr lange gedauert, bis ein IFG des Bundes tatsächlich umgesetzt wurde. Zudem sind die Ausnahmen im IFG sehr umfangreich. Die Informationsfreiheit in Deutschland wird im internationalen Vergleich trotz des IFG als sehr schwach bewertet.

Das IFG des Bundes ist in Deutschland eine von vielen Möglichkeiten für Journalisten, an Originaldokumente zu kommen. Neben dem Umweltinformationsgesetz, einer Art Vorläufer des IFG, gibt es auch Einsichtsrechte in Vereinsregister, Grundbücher oder ins Unternehmensregister. Das IFG ist theoretisch das Gesetz mit den meisten Rechten, ein umfassendes Informationszugangsrecht. Praktisch ergeben sich für Journalisten bei der Nutzung des IFG allerdings verschiedene Probleme. Kritisiert werden vor allem die umfassenden Ausnahmetatbestände des Gesetzes, die hohen Kosten und die oftmals lange Dauer der Verfahren. Zudem wird das IFG von den Behörden kaum beworben. Vermutlich auch deshalb wird das Gesetz bisher deutlich seltener genutzt als in anderen Ländern wie zum Beispiel den USA. Auch Journalisten kennen und nutzen ihre Rechte oft nicht.

Das IFG des Bundes soll mittelfristig überarbeitet werden. In Schleswig-Holstein und vor allem in Hamburg hat es mit neuen Informationsfreiheitsgesetzen Fortschritte für die Informationsfreiheit, die Bürgerbeteiligung und die journalistischen Auskunftsrechte gegeben. Parallel zu einer Überarbeitung des Bundes-IFG gibt es zudem den Vorschlag, die Landespressegesetze der Länder zu überarbeiten, um dort – privilegiert für Journalisten – eine Einsichtsmöglichkeit in Dokumente zu verankern. Zudem raten einige Experten, die Gebühren für die Einsicht in Akten grundsätzlich abzuschaffen.

In den vergangenen Jahren hat sich die Rechtsprechung zum IFG deutlich weiterentwickelt. Es sind zahlreiche Urteile zum IFG ergangen, zudem liegen zahlreiche Beispielfälle von geglückten und gescheiterten Anträgen vor. Das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation der Universität Speyer hat 2012 im Auftrag des Innenausschusses des Bundestages das Gesetz untersucht. Die Anregungen der Uni Speyer sollen helfen, das Gesetz weiterzuentwickeln. Die Forscher haben jedoch keinen eigenen Antrag gestellt, der den Umgang mit dem Gesetz sowie die bestehenden Probleme ausführlich aus Journalistensicht untersuchen könnte.

Mit Hilfe einer umfassenden Fallstudie soll diese Arbeit deshalb das Gesetz explorativ untersuchen und überprüfen, wie sich die in der Literatur beschriebenen Probleme mit dem IFG bei einem größeren Antrag bemerkbar machen und ob bei umfangreichen Anträgen eventuell sogar noch weitere Probleme auftreten. Die Fallstudie soll zudem feststellen, wie Journalisten bei einem Antrag nach dem IFG am besten vorgehen und wann es von Vorteil sein könnte, auf andere Auskunftsrechte auszuweichen. Um die Erkenntnisse im Anschluss auf eine breitere Basis zu stellen, berichten zudem Experten in Leitfadeninterviews über die Probleme des IFG. Im Anschluss soll diese Arbeit auf Grundlage der in der Fallstudie gewonnenen Erkenntnisse sowie der Gespräche mit den Experten mögliche Änderungen im Bundes-IFG darlegen. Folgenden Kernfragen widmet sich die vorliegende Diplomarbeit:

Welche Probleme entstehen bei einem umfangreichen Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz?

Wie können Journalisten auf diese Probleme reagieren?

Wie sollte das Gesetz geändert werden, um solche Probleme in Zukunft zu vermeiden?

Die Ergebnisse sollen Journalisten eine Hilfestellung in der Anwendung der bestehenden Auskunftsrechte und Anregungen für eine mögliche Novelle des Bundes-IFG bieten.

C Empirischer Teil

6. Fallstudie: Drepper ./ Bundesrepublik Deutschland

Die erste Hälfte des empirischen Teils ist eine Fallstudie. Im Frühjahr 2011 hat der Autor dieser Arbeit gemeinsam mit dem freien Journalisten Niklas Schenck einen umfangreichen Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz gestellt. Dieser Antrag dient als Fallstudie, um die größten Lücken und Probleme des IFG auf Bundesebene herauszuarbeiten. In diesem Kapitel wird zunächst kurz die eingesetzte Methode vorgestellt und begründet sowie das Thema des Antrags beschrieben, ehe der Verlauf der Fallstudie chronologisch beschrieben wird.

Den Autor dieser Arbeit beschäftigen die Folgen der Fallstudie bis heute: 20 Monate nach dem ersten Antrag wird derzeit eine Klage gegen das Bundesministerium des Innern vorbereitet, um gegen die überraschend hohen Kosten des Antrags vorzugehen. Die für die Fallstudie relevanten Prozesse sind aber abgeschlossen, so dass die noch anstehenden gerichtlichen Auseinandersetzungen keinen negativen Einfluss auf die vorliegende Diplomarbeit haben. Im Anschluss an die chronologische Darstellung der Fallstudie werden der aktuelle Stand des Antrags und weitere Entwicklungen beschrieben. Im Anschluss werden die Ergebnisse der Fallstudie zusammengefasst. Im zweiten Teil der Empirie werden diese Erfahrungen mit Hilfe von Experteninterviews reflektiert und ergänzt, ehe daraus Empfehlungen für Journalisten und Forderungen an den Gesetzgeber abgeleitet werden.

6.1. Methodisches Vorgehen

Journalismus wird vereinzelt auch als angewandte Sozialwissenschaft bezeichnet, beide Professionen sind auf Erkenntnisgewinn ausgerichtet.²⁹⁷ So liegt der Gedanke nahe, ein journalistisches mit einem wissenschaftlichen Vorhaben zu verknüpfen. Bei dieser Forschungsarbeit schien diese Verknüpfung besonders naheliegend, da davon auszugehen war, dass ein umfangreicher Antrag zur Prüfung der Probleme des Bundes-IFG Gebühren nach sich ziehen wird. Medienpartner für eine journalistische Auswertung der Fallstudie war das Recherche-Ressort der WAZ.

²⁹⁷Vgl. Klammer, Bernd: "Empirische Sozialforschung". UVK, Konstanz 2005, Seite 208ff.

Der Antrag war besonders umfangreich, da bereits verschiedene Erfahrungen über kleinere Anträge auf Akteneinsicht vorliegen. Diese Erkenntnisse sollten mit einem großen Antrag geprüft und möglichst erweitert werden. Um diese Gebühren abzufedern, wurde der Antrag auch für ein größeres journalistisches Projekt genutzt, das gemeinsam mit dem Kollegen Niklas Schenck bearbeitet wurde. David Schraven hat die Anfrage begleitet. Schraven leitet das *Recherche-Ressort der WAZ* und ist damit der direkte Vorgesetzte des Autors dieser Arbeit.

Die qualitative Feldforschung ist ursprünglich entwickelt worden, um fremde Kulturen und Subsysteme zu erforschen, sie "beschäftigt sich damit, wie alltägliche soziale Systeme funktionieren"²⁹⁸. Einige Grundsätze der Feldforschung können auch für diese Fallstudie verwendet werden. Die Feldforschung versucht, überschaubare Einheiten "möglichst ganzheitlich zu erfassen bzw. zu dokumentieren und in ihren Strukturen und Prozessen zu analysieren"²⁹⁹. Der Forscher muss sich möglichst nahtlos in das Feld einfügen: Der Antrag für diese Fallstudie darf sich von dem Antrag eines normalen Journalisten also nicht unterscheiden und wurde daher nicht mit dem Hinweis auf eine Diplomarbeit gestellt, sondern als Journalist: in diesem Fall als freier Reporter des *Recherche-Ressorts der WAZ-Mediengruppe*. Der Antrag ist eine Art aktiv-teilnehmende, verdeckte, unstrukturierte Beobachtung in einer natürlichen Beobachtungssituation.

"Am Beginn qualitativer Forschung stehen keine aus der Theorie abgeleiteten Begriffe und Hypothesen [...]. Begriffe und Hypothesen werden vielmehr im laufenden Forschungsprozess generiert, modifiziert und verallgemeinert." Während der Autor dieser Arbeit den Antrag stellt, also am Prozess teilnimmt, beobachtet er die Entwicklungen, die durch den Antrag angestoßen werden sowie die Reaktionen darauf. "Die persönliche Teilnahme der Forschenden am Geschehen erleichtert es ihnen, [...] auch Erfahrungen "am eigenen Leibe" zu machen."³⁰⁰ Der Beobachter wird von "den anderen Personen als Teil ihres Handlungsfeldes angesehen"³⁰¹. Die Beobachtung stellt dabei besondere Herausforderungen an den Forscher.

298Bortz, Jürgen / Döring, Nicola: "Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler" (4. Auflage). Springer-Verlag, Heidelberg 2006, Seite 341

299Ebd. Seite 337

300Ebd.

301Ebd.

Nach Jürgen Bortz und Nicola Döring³⁰² teilt sich die Feldforschung in verschiedene Schritte auf, die hier in zusammenfassender Form so dargestellt werden, wie sie auf die Fallstudie anzuwenden sind:³⁰³

Planung und Vorbereitung: Das Thema wird präzisiert: Die Fallstudie wird ein Antrag auf Einsicht in die Akten der deutschen Sportförderung sein. Auf diesem Gebiet hat der Autor als Journalist bereits Vorerfahrungen, zudem scheint der Antrag auch publizistisch wertvoll.³⁰⁴ Die Beobachtung ist verdeckt, teilnehmend und unstrukturiert. Das Prinzip der unstrukturierten Beobachtung erlaubt es, die begonnene Forschung zu erweitern und umzubauen. Dies ist im Laufe des Antrags geschehen.³⁰⁵ Die verschiedenen Phasen der Beobachtung, Dokumentation, Auswertung und Reflexion „verlaufen nicht voneinander getrennt und nacheinander, sondern parallel und in stetem Bezug aufeinander.“³⁰⁶

Der Untersuchungsgegenstand – also die journalistische Anwendung des IFG und deren Probleme – und nicht vorab entwickelte Theorien und Hypothesen bestimmen den Ablauf der Studie.³⁰⁷ „Die Gefahr, interessante Aspekte zu übersehen, ist hierbei nicht so groß.“³⁰⁸ Allerdings können subjektive Einflüsse ein größeres Gewicht bekommen. Dies soll ausgeglichen werden, indem ergänzend Experteninterviews geführt werden.

Die Beobachtung ist natürlich, also keine Laborsituation, sondern möglichst realistisch und damit journalistisch, so „sind verzerrende Einflüsse weitgehend ausgeschaltet“³⁰⁹. Zudem hat die Beobachtung einen Prozesscharakter. Durch den Antrag werden „Konstitutionsprozesse sozialer Realität“³¹⁰ nachgestellt. Die Beobachtungseinheit ist das Verhalten des Bundesministeriums des Innern auf

302Vgl. Ebd. Seite 338ff.

303Ähnlich, nur mit anderen Begriffen, teilt auch Peter Atteslander die qualitativ-teilnehmende Beobachtung in verschiedene Phasen ein. Vgl. Atteslander, Peter: „Methoden der empirischen Sozialforschung“ (13. Auflage). Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010, Seite 96ff.

304Vgl. für mehr Informationen zum Antrag das Kapitel 6.2: „Das Thema“

305Vgl. für mehr Informationen zum Verlauf und zu aktuellen Veränderungen der Planung das Kapitel 6.3: „Die Chronologie“

306Atteslander, Peter: „Methoden der empirischen Sozialforschung“ (13. Auflage). Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010, Seite 97

307Vgl. Ebd. Seite 77

308Klammer, Bernd: „Empirische Sozialforschung“. UVK, Konstanz 2005, Seite 202

309Ebd. Seite 203

310Atteslander, Peter: „Methoden der empirischen Sozialforschung“ (13. Auflage). Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010, Seite 77

einen größeren Antrag auf Akteneinsicht nach dem IFG.

Einstieg ins Feld/Agieren im Feld: Der Forscher muss als Akteur im Feld “eine für die anderen Feldakteure akzeptable Rolle ausüben”³¹¹. Dadurch, dass das IFG ein Jedermannrecht ist, hätte es einer speziellen Vorbereitung auf das Feld über die allgemeinen Kenntnisse des Gesetzes hinaus nicht bedurft. Zudem sind genaue Beschreibungen des Feldes bei qualitativen Beobachtungen kaum möglich, da sich das Forschungsfeld im Laufe der Arbeit verändern kann (Stichwort Offenheit).³¹²

Das Interesse des Autors an der deutschen Sportpolitik sowie journalistische Vorarbeiten auf diesem Feld haben bei dieser Fallstudie und dem damit verbundenen Feldzugang aber sicherlich geholfen, da so der IFG-Antrag besser formuliert werden konnte und eine höhere Bekanntheit bei der betroffenen Behörde, dem Bundesinnenministerium, und weiteren Akteuren der Fallstudie vorlag.³¹³ Ganz bewusst ist der Autor nicht als Student und Forscher dieser Diplomarbeit aufgetreten, sondern als Journalist, hat also die Rolle als “participant-as-observer” eingenommen.³¹⁴ Das dürfte die Glaubwürdigkeit im Feld erhöht haben. Eine Offenlegung der parallel stattfindenden Forschung für die vorliegende Diplomarbeit hätte die Autorität untergraben können. Da dies keine verdeckte Forschung ist, sondern nur ein nicht Offenlegen einer zweiten Rolle, treten auch keine forschungsethischen Probleme auf.

Dokumentation der Feldtätigkeit: Durch die journalistische Tätigkeit war ohnehin klar, dass alle Vorgänge rund um die Fallstudie und die damit einhergehende Recherche dokumentiert würden. Der Schriftverkehr (Anträge und Reaktionen der Behörde) ist elektronisch gespeichert und zu großen Teilen auch physisch in einem gesonderten Ordner abgeheftet. Telefonate und weitere Gespräche wurden entsprechend notiert und dokumentiert. Um die Forschung möglichst

311Bortz, Jürgen / Döring, Nicola: “Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler” (4. Auflage). Springer-Verlag, Heidelberg 2006, Seite 338

312Atteslander, Peter: “Methoden der empirischen Sozialforschung” (13. Auflage). Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010, Seite 80

313Wie genau in dieser Arbeit im Feld gearbeitet wurde geht hervor aus der umfassenden Darstellung des Vorgangs im Kapitel 6.3: “Die Chronologie”

314Vgl. Atteslander, Peter: “Methoden der empirischen Sozialforschung” (13. Auflage). Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010, Seite 93

nachvollziehbar und intersubjektiv überprüfbar³¹⁵ zu machen, wurde eine möglichst ausführliche, leicht verständliche Dokumentation des Forschungsablaufes gewählt.³¹⁶

Auswertung und Ergebnisbericht: Die aufgezeichneten Recherchen und der Schriftverkehr haben auch dazu gedient, journalistische Beiträge zu produzieren.³¹⁷ Für diese Arbeit wurde die ausführliche Dokumentation noch einmal neu ausgewertet und eine wissenschaftliche Analyse der Dokumente vorgenommen.

Feldrückzug: Der Feldrückzug ist in diesem Fall nicht nötig, da die Ergebnisse des Antrags den Autor zum einen noch immer beschäftigen und dieser zum anderen in diesem Feld weiterhin journalistisch arbeiten wird. Die durch diese Forschung gewonnenen Kontakte können also nach wie vor genutzt werden.

Bei der Beobachtung und der Aufzeichnung der Vorgänge ist es wichtig, sich nicht zu sehr von persönlichen Interessen, Wertvorstellungen oder Vorurteilen leiten zu lassen.³¹⁸ Auf qualitativ-teilnehmenden Beobachtungen lastet „ein besonderer Rechtfertigungsdruck, der aus der Kritik an Beobachtung allgemein und aus dem qualitativen Vorgehen speziell resultiert“³¹⁹. Um die individuellen und teilweise auf den Einzelfall beschränkten Erkenntnisse dieser Fallstudie zu erweitern, schließen sich im Anschluss die Experteninterviews an.

6.2 Das Thema

Der deutsche Sport bekommt in einem vierjährigen Olympiazzyklus fast eine Milliarde Euro von der Bundesregierung. Mehr als die Hälfte dieses Geldes überweist das für den Sport zuständige Bundesministerium des Innern (BMI).³²⁰ Eine entscheidende Rolle bei der Verteilung der Millionenförderung aus Steuergeld nimmt der Dachverband aller Sportverbände ein, der Deutsche Olympische Sportbund

³¹⁵Vgl. Ebd. Seite 100

³¹⁶Vgl. Kapitel 6.3: „Die Chronologie“

³¹⁷Die journalistischen Beiträge, die aus der Fallstudie entstanden sind, finden sich am Ende des Kapitels 6.3: „Die Chronologie“.

³¹⁸Vgl. Klammer, Bernd: „Empirische Sozialforschung“. UVK, Konstanz 2005, Seite 194

³¹⁹Atteslander, Peter: „Methoden der empirischen Sozialforschung“ (13. Auflage). Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010, Seite 101

³²⁰Das für den Sport zuständige Referat SP4 des Bundesministerium des Innern hat seinen Sitz in Bonn. Mehr als 130 Millionen Euro hat das BMI zuletzt pro Jahr an den Sport überwiesen.

(DOSB).³²¹ Wer warum wie viel Geld zu welchen Konditionen bekommt ist zu großen Teilen unklar.

Seit 2008 legt der DOSB unter Aufsicht des BMI mit den einzelnen Verbänden sogenannte Zielvereinbarungen fest. Zusammengefasst ist in diesen Zielvereinbarungen festgeschrieben, für welche Förderprojekte die Verbände wie viel Geld bekommen. Außerdem einigen sich DOSB, BMI und Verbände fast vier Jahre vor den Olympischen Spielen darauf, wie viele Medaillen die Verbände erreichen müssen. Experten sprechen seit Jahren davon, dass dieses System nicht zu einer demokratischen, offenen Gesellschaft passt und eher an den Leistungsvergleich zwischen Ost und West im Kalten Krieg erinnert.³²²

Verschiedene investigative Sportjournalisten wie Jens Weinreich haben seit der Einführung dieser Zielvereinbarungen im Jahr 2008 in Kommentaren gefordert, die Medaillenvorgaben öffentlich zu machen. Auch der Sportausschuss des Bundestages hat immer wieder versucht, die Vorgaben zu erhalten. Weder Journalisten noch Politikern ist dies in all den Jahren gelungen.³²³

Gemeinsam mit dem Journalisten Niklas Schenck wollte der Autor dieser Arbeit wissen, wer im deutschen Sport wirklich darüber entscheidet, wie die jährlich 132 Millionen Euro Steuergeld des BMI auf Verbände und Stützpunkte verteilt werden. Zudem sollte aufgedeckt werden, wie und nach welchen Kriterien in diesem Sportsystem Förderentscheidungen getroffen werden. Für die Recherche wurden zunächst systematisch Sportpolitiker und Verbandsfunktionäre, Ministerien und DOSB-Vertreter befragt. Da dies nicht den erhofften Erfolg hatte, entstand die Idee, es über das IFG zu versuchen und Akteneinsicht zu beantragen, um fundiert über die deutsche Sportpolitik zu berichten. Das journalistische Interesse ergänzte sich so mit dem wissenschaftlichen Forschungsinteresse.

321 Mehr Informationen zum DOSB: <http://dosb.de>

322 Vgl. Drepper, Daniel / Schenck, Niklas: "Olympia: Das System Plansport – Millionen für Medaillen". In: WAZ-Rechercheblog, 24. Juni 2012: <https://www.derwesten-recherche.org/2012/07/das-system-plansport-millionen-fur-medailen/>

323 Vgl. Weinreich, Jens: "Dokumentation: Zielvereinbarungen Olympischer Sportverbände". Blogbeitrag vom 11. Februar 2009: <http://www.jensweinreich.de/2009/02/11/dokumentation-zielvereinbarungen-olympischer-sportverbände/>

6.3 Die Chronologie

Die Fallstudie wird in diesem Kapitel in zeitlicher Abfolge und im Präsens beschrieben, um sie für den Leser möglichst verständlich zu halten. Jeglicher Schriftverkehr der Fallstudie inklusive aller E-Mails ist auf Anfrage beim Autor dieser Arbeit zu erhalten. Der Schriftverkehr umfasst mehrere hundert Seiten und konnte deshalb nicht in Gänze im Anhang dieser Arbeit veröffentlicht werden. Eine Auswahl der wichtigsten Dokumente findet sich jedoch im Anhang.

Eine eingehendere Analyse mit genauer Reflexion der wissenschaftlichen Vorgehensweise und der unterschiedlichen Prozesse der qualitativen Beobachtung findet sich in Kapitel 6.5: "Auswertung und Diskussion". Dort wird auch systematisch auf die verschiedenen Hürden der Fallstudie eingegangen sowie auf mögliche Lösungsstrategien für Journalisten sowie auf Forderungen an den Gesetzgeber, das IFG des Bundes zu überarbeiten.

451 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele in London

Am 19. Mai 2011 stellt der Autor dieser Arbeit gemeinsam mit dem freien Journalisten Niklas Schenck einen Antrag nach dem IFG. Die offiziell vierwöchige Bearbeitungsfrist ist ideal für das Vorhaben, die Sportförderung und im Speziellen die Zielvereinbarungen kritisch zu betrachten. Der Antrag wird ganz bewusst 14 Monate vor Beginn der Olympischen Spiele gestellt, um genügend Zeit zur Auswertung zu haben und dem Vorwurf zu begegnen, vor Olympia einen schnellen Skandal aufdecken zu wollen. In dem Antrag wird um Einsicht in alle Akten zur deutschen Sportförderung seit 2004 gebeten.³²⁴

Die Akten, in die Einsicht beantragt wird, werden detailliert benannt:

Alle Förderanträge der genannten Verbände; alle Finanzierungspläne inklusive der aufgegliederten Berechnung der Ausgaben;

Alle Zuwendungsbescheide; alle Zwischen- und Verwendungsnachweise inklusive der Sachberichte und einem zahlenmäßigen Nachweis mit Belegliste;

Alle Prüfungsvermerke der kursorischen Prüfung und der stichprobenartigen vertieften Prüfung;

³²⁴Der gesamte Antrag befindet sich im Anhang.

Alle Prüfberichte; alle Unterlagen zur Erfolgskontrolle mit Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle; alle Strukturpläne für die jeweiligen Olympiazyklen (die so genannten "Zielvereinbarungen");

Die Zuweisungsbescheide für die einzelnen Olympiastützpunkte und die Zuweisungskriterien für die Ermittlung des Finanzierungsanteils des BMI am Haushalt der einzelnen Olympiastützpunkte; alle Prüfberichte und Unterlagen zu den Olympiastützpunkten.

Die Sportabteilung des Innenministeriums hat bis zu dieser Anfrage noch niemals einen Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz erhalten, wie das Bundesinnenministerium später in einem Telefonat bestätigt. Es entsteht in der Folge der Eindruck, das Ministerium tue alles, um eine Veröffentlichung zu verhindern.

Für eine erste Reaktion benötigt das Ministerium vier Wochen. Am 15. Juni 2011 erhält der Autor dieser Arbeit Post aus Berlin. Das Ministerium will den Antrag offenbar mit hohen Gebührenforderungen verhindern. Die Beamten schreiben, es handele sich "bei der Bearbeitung des Antrages nicht um eine einzige Amtshandlung", sondern um "eine Vielzahl von Vorgängen und Themengebieten, so dass die Kostenfolge sich für jedes Themengebiet ergibt". Am 5. Juli 2011 konkretisiert die juristische Abteilung von Innenminister Hans-Peter Friedrich per E-Mail: Für die Bearbeitung fallen Stundensätze zwischen 30 und 60 Euro an. Das Ministerium droht mit hohen Kosten, doch der Antrag wird aufrechterhalten.

389 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Ministerialdirektor Gerhard Böhm leitet die Sportabteilung des Innenministeriums. Am 20. Juli 2011 lädt Böhm zum Gespräch ins Ministerium nach Bonn. Von 16 bis 18 Uhr sitzen der Autor dieser Arbeit und sein Kollege mit Böhm und dessen Ressortleiter für die Sportförderung im elften Stock zusammen. Die beiden Beamten erklären wortreich, wie sehr der Antrag die Arbeit des Ministeriums behindern werde. Böhm unterbreitet ein Angebot: Der Antrag auf Akteneinsicht soll fallen gelassen werden, dann werde er gerne "mehrere Mitarbeiter für mehrere Tage" abstellen, damit diese mühsam eine Liste zusammenstellen – aus dieser Liste sollte hervorgehen, wie viel Geld die einzelnen Sportverbände vom Bund beziehen.

Um sein Versprechen zu unterstreichen, legt Böhm eine Liste vor, in der zwei von 33 Zeilen bereits ausgefüllt sind, eine für jeden olympischen Sportverband. „Das allein hat schon mehrere Tage gedauert“, sagt er. Die Liste auszufüllen werde seinen Leuten viel Arbeit machen, aber das sei immer noch besser, als den gestellten Antrag auf Akteneinsicht in vollem Umfang bearbeiten zu müssen. Ansonsten würden durch die Anfrage „mehrere Sportverbände in die Insolvenz getrieben“.

Böhm stellt sich auf den Standpunkt, seine Mitarbeiter wären somit nicht in der Lage, die Förderanträge der Verbände rechtzeitig zu bearbeiten. „Sie würden hier die gesamte Abteilung für sechs Monate lahmlegen.“ Zudem fragt er, was man denn auch mit den eigentlichen Akten wolle? Die Jahresplanungen der Verbände, Prüfberichte, die Zielvereinbarungen zwischen dem Dachverband und einzelnen Sportverbänden – damit könne man doch ohnehin nichts anfangen. Der Autor dieser Arbeit und sein Kollege bitten um Bedenkzeit. Im selben Moment betritt die Assistentin des Abteilungsleiters den Raum und erinnert ihren Chef daran, dass er bis zum nächsten Morgen „noch diese Anfrage bearbeiten“ müsse.

Einige Tage später wird klar, wovon die Assistentin gesprochen hatte: Das Treffen war am Abend des 20. Juli 2011. Genau 36 Stunden später, am 22. Juli, geht bei dem SPD-Bundestagsabgeordneten Martin Gerster die Antwort auf eine kleine Anfrage ein, die er der Bundesregierung gestellt hatte. Ihn treiben ähnliche Fragen um. Unter anderem hatte er sich erkundigt, wie sich die Fördermittel des BMI auf deutsche Sportverbände verteilen.

In der Antwort, erarbeitet von der Sportabteilung, überbracht von Staatssekretär Christoph Bergner, ist auch die komplett ausgefüllte Liste der Mittelverteilung auf alle Verbände enthalten – genau die, von der Böhm angeboten hatte, sie in wochenlanger Kleinarbeit zusammentragen zu lassen. Da sie vor der Weiterleitung an das Parlament noch über den Schreibtisch des BMI-Staatssekretärs Bergner ging, dürfte sie bereits am Morgen nach dem Gespräch beim BMI fertig gewesen sein. Der Autor dieser Arbeit und sein Kollege fühlen sich belogen. Allerdings gewinnt das Thema dadurch an Bedeutung. Aus einer Routineanfrage, mit der Hintergründe betrachtet und eine Fallstudie für diese Diplomarbeit generiert werden sollten, könnte sich eine Geschichte mit Spannungsbogen entwickeln.

352 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Gerhard Böhm hatte bei dem Gespräch in Bonn versprochen, er werde sich beim DOSB dafür einsetzen, dass zumindest die begehrten Zielvereinbarungen einschließlich der Medaillenvorgaben öffentlich gemacht werden. Ein überraschendes Versprechen, denn diese Dokumente sollten über Jahre mit allen Mitteln selbst vor dem Parlament geheim gehalten werden.

Das bestärkt den Autor dieser Arbeit darin, den Antrag aufrecht zu erhalten. Dennoch folgt am 26. August 2011 zunächst ein Gespräch mit Michael Vesper, dem Generaldirektor des DOSB, und mit seinem Leistungssportdirektor Ulf Tippelt sowie Pressesprecher Michael Schirp im Frankfurter Büro von Vesper. Der DOSB-Generaldirektor hat seinen kleinen Sohn mitgebracht, der während des Gesprächs im Büro malt und immer wieder die Aufmerksamkeit des Vaters einfordert. Taktik? Leute, die Vesper kennen, trauen ihm das zu. Vesper spielt seine Routine als Politiker aus, versucht es auf die verständnisvolle und freundliche Art und mit persönlichen Bemerkungen. Zum Ende des Gespräches übergibt er drei von 33 Zielvereinbarungen, die jedoch ohne konkrete Inhalte und komplett anonymisiert sind. Das ist inakzeptabel, der Antrag auf Akteneinsicht nach dem IFG wird aufrecht erhalten.

283 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Um den Aufwand für beide Seiten einzugrenzen, beantragt der Autor dieser Arbeit am 2. August 2011 einen bis dato nicht existierenden Aktenplan der Sportabteilung. Allein für diese Auskunft, die als Grundlage einer zielgenauen Aktenabfrage dienen und den bürokratischen Aufwand minimieren soll, benötigt das Ministerium drei Monate – drei Mal so lange wie die gesetzliche Frist. Hätte das Ministerium länger als drei Monate benötigt, hätte der Autor dieser Arbeit wegen Untätigkeit eine Klage einreichen können.

Erst am 3. November 2011, fast ein halbes Jahr nach dem ersten Antrag, wird der Aktenplan verschickt, so kann auch der ursprüngliche Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes präzisiert werden. Am 21. November 2011 folgt ein erster spezifizierter Antrag³²⁵, eine erste Auswahl von Dokumenten.

³²⁵Der spezifizierte Antrag findet sich im Anhang.

Darunter die Zuwendungen an die Olympiastützpunkte oder Akten zu anderweitig auffälligen Verbänden wie Radsport, Triathlon, Turnen und Volleyball; dazu die großen Verbände Leichtathletik und Schwimmen sowie einige Einzelakten zu in Deutschland ausgerichteten Veranstaltungen wie der Ski- oder der Triathlon-WM.

173 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Im Dezember 2011 und Januar 2012 folgen Briefwechsel und unzählige Telefonate mit der Rechts- und der Presseabteilung des Ministeriums. Das Ministerium schickt regelmäßig Zwischenbescheide, in denen es den Antragsteller weiter vertröstet. IFG-Experten erklären im Gespräch, dass die Rechtssprechung zu den Fristen und Kosten beim IFG noch nicht ausgereift ist, so dass kaum etwas gegen die Verzögerung getan werden kann.

Am 21. Februar 2012 kommen die ersten zwölf Aktenbescheide des Ministeriums³²⁶ – und die erste Rechnung. Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz dürfen maximal 500 Euro plus Auslagen kosten. Das Ministerium hat den Antrag aber auf insgesamt 65 Bescheide aufgeteilt. Für die ersten elf dieser 65 Anträge stellt das Ministerium dem Autor dieser Arbeit und seinem Kollegen Niklas Schenck am 21. Februar 4689,50 Euro in Rechnung.

Ein Recherchestipendium der Otto-Brenner-Stiftung, welches diese im Herbst 2011 für die Recherche der Fallstudie zugesprochen hatte, ist damit bereits aufgebraucht. Der Autor dieser Arbeit teilt dem Ministerium mit, dass er gegen die hohen Kosten juristisch vorgehen wird. Der DJV sichert Unterstützung zu: Er übernimmt die Kosten für den Anwalt Wilhelm Mecklenburg, der auf das IFG spezialisiert ist.³²⁷ Der Journalistenverband sieht eine Chance, Rechtsklarheit für weitere Anträge anderer Journalisten zu erreichen. Das Ministerium erhält einen Brief vom Autor dieser Arbeit und dessen Kollegen: "Die von Ihnen erhobenen Gebühren sind nach unserer Auffassung nicht rechters. In dieser Auffassung wurden wir durch Diskussionen mit unseren Rechtsbeiständen bestärkt. Auch die betroffenen Gewerkschaften stehen in dieser Sache hinter uns und haben uns ihre volle Unterstützung zugesichert."

³²⁶Ein Beispielbescheid findet sich im Anhang.

³²⁷Wilhelm Mecklenburg ist auch einer der Interviewpartner in den Experteninterviews dieser Arbeit in Kapitel 7

Das Ministerium versucht, den Antrag über die Kosten mädig zu machen. Für freie Journalisten wie den Autor dieser Arbeit ist diese Situation existenzbedrohend. Zudem hat das Ministerium sorgfältig ausgewählt, welche Unterlagen zuerst (und oft lückenhaft) zur Verfügung gestellt werden. Zuerst werden Akten zur Verfügung gestellt, die kaum Bezug zu den näher rückenden Olympischen Spielen in London haben. Verbände, in denen es in den vergangenen Jahren eigenen Recherchen sowie Presseberichten zufolge offensichtliche Unstimmigkeiten und Auseinandersetzungen gegeben hat, werden zurückgestellt. Eine erste Veröffentlichung aus den Akten ist noch immer nicht abzusehen. Zugleich wird klar, dass bei diesem Tempo die Zielvereinbarungen und die Medaillenvorgaben vor Olympia nicht mehr veröffentlicht werden.

164 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Am 29. Februar 2012 stellt der Autor dieser Arbeit einen weiteren spezifizierten Antrag nach dem IFG, um die Zielvereinbarungen einzusehen.³²⁸ Da zunächst nicht davon auszugehen war, dass das Ministerium so lange für die Akten benötigt, waren diese im ersten spezifizierten Antrag vom 21. November 2011 nicht erwähnt. Nun folgt im zweiten Antrag: "Wir möchten Sie mit allererster Priorität bitten, uns Einsicht in alle 36 Zielvereinbarungen zu gewähren." In den Zielvereinbarungen haben DOSB und BMI bereits Jahre zuvor die Medaillenvorgaben für die Olympischen Spiele in London festgelegt. In den Dokumenten steht auch, welche Projekte helfen sollen, die Medaillen zu gewinnen, wie viele Trainer dafür angestellt werden, welche Trainingslager die Athleten besuchen sollen.

Parallel läuft eine klassische Recherche: Es wird in Archiven gesucht, Fachliteratur zum Thema gelesen, Verbandsfunktionäre werden getroffen, dazu Referenten, ehemalige Mitarbeiter des Deutschen Olympischen Sportbundes, Sportpolitiker, Sportsoziologen, -ökonomen und -philosophen. Über Umwege werden den Autoren zwar keine Dokumente, aber zumindest erste Informationen über die Medaillenvorgaben einzelner Verbände zugespielt, eine Veröffentlichung wird vorbereitet. Wegen des Antrags besteht indes weiterhin E-Mail- und Telefonkontakt mit dem Ministerium. Weitere Akten lassen auf sich warten.

³²⁸Dieser Antrag findet sich im Anhang.

73 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Das Ministerium schickt drei weitere Bescheide. Gesamtkosten: 856,95 Euro. Bislang wurde vom Autor im Rahmen dieser Fallstudie noch nichts zum Thema Sportförderung veröffentlicht; bislang gab es nur Ausgaben, aber keine Einnahmen. Unter den nun freigegebenen Akten sind erneut keine Zielvereinbarungen; es sind Akten zum Tagesgeschäft der Verbände, zum Teil Jahre alt, unter anderem zum Eisschnelllauf.

Die klassische Recherche läuft weiter. Der Autor dieser Arbeit recherchiert mit seinem Kollegen Plansport-Strukturen, in denen Verbände unter Druck gesetzt werden, unrealistisch hohe Medaillenvorgaben zu akzeptieren, um an Fördergeld zu kommen. Das Bild über das Vorgehen des Deutschen Olympischen Sportbundes wird schärfer: Er nutzt seine Mittlerposition zwischen Ministerium und Verbänden aus, um die eigene Macht zu vergrößern. Die Anfrage nach dem IFG ist bereits Thema im Sportausschuss, Sportpolitiker melden sich und wollen Informationen zum Vorgehen. Über Quellen wird dem Autor dieser Arbeit zudem bekannt, dass der DOSB die Verbände in Frankfurt versammelt hat, um ihnen den Mund zu verbieten. Es gebe da zwei Journalisten, die an die Zielvereinbarungen herankommen wollten. Denen dürfe man nicht helfen.

53 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Bis zum Beginn der Olympischen Spiele sind es nur noch gut sieben Wochen und es wird immer deutlicher, dass die Zielvereinbarungen vor den Spielen nicht mehr freigegeben werden, zumal das Ministerium immer noch an den Akten zur normalen Verbandsarbeit arbeitet. Mit den Zielvereinbarung haben die Beamten offenbar noch nicht einmal angefangen.

Rechtlich gibt es keine Möglichkeit, die Bearbeitung nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu beschleunigen, eine einstweilige Anordnung oder ein Eilverfahren sind nicht möglich. Genau diese Option sieht aber das Presserecht vor. Deshalb soll der Antrag nach dem IFG ergänzt werden durch eine Anfrage nach dem Landespressegesetz Berlin.³²⁹ Dadurch sollen zumindest die wichtigsten

³²⁹Vgl. zum Einsatz der Landespressegesetze das Kapitel 3: "Was unterscheidet andere Auskunftsrechte vom IFG?"

Informationen in Erfahrung gebracht werden, um zumindest einen symbolischen Erfolg zu erringen: Wenigstens die konkreten Zahlen, die Medaillenvorgaben der Verbände, sollen während der Olympischen Spiele öffentlich werden.

Aus den klassischen Recherchen war bereits deutlich geworden, dass die Vorgaben an die Verbände überhöht sind. Da man mit dem Presserecht nur konkrete Tatsachen abfragen kann, wird in der Anfrage nach dem Presserecht für jeden Verband einzeln abgefragt, wie viele Goldmedaillen der Verband gewinnen muss, wie viele Silbermedaillen und wie viele Bronzemedaillen – es ist eine monotone Liste aus 120 immer gleichen Fragen. Das Ministerium antwortet nicht. Der Autor dieser Arbeit fragt nach, setzt Fristen und wappnet sich zugleich für eine eventuelle Klage vor dem Verwaltungsgericht.

37 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Der Autor reicht Klage gegen das Bundesministerium des Innern ein. Das Ministerium hatte auf die Fragen nicht geantwortet, alle Fristen immer wieder verstreichen lassen. Als der zuständige Pressesprecher am 6. Juli 2012 schreibt, das Ministerium halte endgültig daran fest, keine Informationen zu übermitteln, geht die vorbereitete Klage umgehend an das Verwaltungsgericht Berlin: “Hiermit beantragt der Antragsteller auf Grundlage des Landespressegesetzes Berlin, die Antragsgegnerin im Rahmen einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, folgende Informationen aus den beim BMI vorliegenden Zielvereinbarungen mit den einzelnen Sportverbänden mitzuteilen.”³³⁰

Die Begründung: “In drei Wochen, am 25. Juli 2012, beginnen die Olympischen Spiele. Dort müssen die Verbände unter Beweis stellen, ob sie die Zielvereinbarungen erfüllen und damit, ob sie die gut 46 Millionen Euro tatsächlich effektiv eingesetzt haben. Für eine wahrheitsgetreue Berichterstattung zur deutschen Spitzensportförderung im Sinne der journalistischen Sorgfaltspflicht und um die deutsche Spitzensportförderung nach Landespressegesetz NRW §6 überprüfen zu können, ist es vor den Olympischen Spielen nötig, die Zahl der von den einzelnen Verbänden erwarteten Medaillen zu kennen. Nur so lässt sich die Fördersumme und die Effektivität der Förderung vollständig bewerten. Die Presse

³³⁰Die Klage findet sich im Anhang.

hat den durch das Grundgesetz garantierten Auftrag über die Verwendung von Steuermitteln zu recherchieren und darüber zu berichten.”

Klagen an Verwaltungsgerichten dauern häufig mehrere Monate. Die Klage und vor allem deren Eilbedürftigkeit wird deshalb auf insgesamt zwölf Seiten detailliert begründet. Das Innenministerium und der Deutsche Olympische Sportbund hatten im Vorfeld immer wieder auf angebliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verwiesen. In der Begründung wird dargelegt, warum dieser Ausnahmegrund hier nicht greift – angehängt werden die Aktenpläne des Ministeriums sowie die wichtigsten Zahlen zur Verbandsförderung, außerdem der E-Mailverkehr mit der Pressestelle des BMI. Das Fax hat mehr als 50 Seiten.

Gleich am nächsten Tag folgt ein Telefonat mit dem Richter. Der war von der Eilbedürftigkeit zunächst nicht überzeugt und hatte dem Innenministerium am gleichen Morgen, kurz vor dem Telefonat, eine ganze Woche Zeit eingeräumt, um einen Schriftsatz einzureichen. Der Anruf des Autors hätte im Nachhinein schon vor Einreichung der Klage erfolgen sollen. Das Innenministerium nimmt am 12. Juli 2012 Stellung: Es könne die Medaillenvorgaben nicht herausgeben, weil es nicht daran beteiligt sei. Die Vereinbarungen bestünden zwischen den Fachverbänden und dem DOSB als Dachorganisation. Auch seien Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen und überhaupt sei eine Eilbedürftigkeit nicht gegeben, man könne auch nach den Olympischen Spielen noch über die Medaillenvorgaben berichten.

Noch am selben Tag faxt der Autor eine dreiseitige Zusatz-Begründung an den zuständigen Richter. Der Inhalt: Das Ministerium verteile auf Grundlage der Vorgaben Steuergeld in Millionenhöhe. Zudem sei es wichtig, dass eine Diskussion über die deutsche Sportförderung während der Olympischen Spiele stattfinden kann – und nicht im Herbst oder Winter, wenn sie niemanden mehr interessiert. Einen Tag später beschließt das Gericht, auch den Deutschen Olympischen Sportbund beizuladen und gibt diesem wiederum eine Woche Zeit, um Stellung nehmen.

Es gibt keine Hoffnung mehr, noch vor den Spielen durch die Anträge auf Akteneinsicht von den Vorgaben zu erfahren, Pläne für datenjournalistische

Animationen und das Konzept für eine eigene Medaillenzähler-Webseite werden über Bord geworfen. Stattdessen beginnen der Autor und sein Kollege die klassisch recherchierte Geschichte aufzuschreiben.

19 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

In der WAZ erscheint die Geschichte zur Sportförderung in Deutschland: “Das System Plansport – Millionen für Medaillen”. Online hat die Story fast 20.000 Zeichen.³³¹ Anhand des klassisch recherchierten Materials kann eine “verborgene Wirklichkeit der deutschen Sportförderung zur Produktion von Medaillen im Vier-Jahres-Takt” beschrieben werden, die an die Zeit des Kalten Krieges erinnert. “Deutsche Funktionäre und Beamte versuchen mit allen Mitteln zu verhindern, dass die Details dieser Planwirtschaft aufgeklärt werden. Zahlen und Daten werden unter Verschluss genommen, Auskünfte selbst vor Gericht verweigert. Diese Recherchen offenbaren die wahre Dimension des Medaillenwahns in der öffentlichen Sportförderung.”

Immer noch hat das Ministerium keine Dokumente zu den Zielvereinbarungen geschickt. Im Rechercheblog der WAZ wird am selben Tag beschrieben, warum der Autor und sein Kollege das Ministerium verklagen. Die drei Tage später stattfindende Eröffnungsfeier der Spiele scheint die Ziellinie des Ministeriums zu sein, über die es sich retten will.

Zugleich werden weitere Schriftsätze für das Gericht angefertigt. Auch der DOSB hat inzwischen begründet, warum er die Medaillenvorgaben nicht veröffentlichen möchte. Seine Begründung ist fast wortgleich mit der des Ministeriums. Hauptargument sind die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Warum aus der reinen Bekanntgabe der erwarteten Medaillen wirtschaftliche Nachteile für die gemeinnützigen Sportverbände entstehen sollen, leuchtet dem Autor dieser Arbeit nicht ein. Er schreibt eine erneute Erwiderung.

³³¹Drepper, Daniel / Schenck, Niklas: “Olympia: Das System Plansport – Millionen für Medaillen”. In: WAZ-Rechercheblog, 24. Juni 2012: <https://www.derwesten-recherche.org/2012/07/das-system-plansport-millionen-fur-medailen/>

16 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Die Spiele beginnen mit der großen Eröffnungsfeier, die Medaillenvorgaben für die 392 deutschen Sportler sind nicht öffentlich.

15 Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

In den Blogs der Investigativteams von *WAZ* und *stern* enthüllen der Autor und sein Kollege erste Medaillenvorgaben, die allein der deutsche Leichtathletikverband vom DOSB aufgebürdet bekam. In einer der ersten beantworteten IFG-Anfragen zum Leichtathletik-Verband hatte das Ministerium – wohl aus Versehen – ein Dokument zu den Zielvereinbarungen mitkopiert und nicht geschwärzt. Die Messlatte für die deutschen Leichtathleten liegt hoch: Acht Medaillen sollen sie gewinnen, davon zwei goldene; viertbeste Leichtathletik-Nation sollen sie werden.

Zwölf Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele.

Die Spiele laufen seit vier Tagen. Das Verwaltungsgericht Berlin entscheidet, dass das Ministerium die Medaillenvorgaben veröffentlichen muss. „Der Antragsteller hat hier nachvollziehbar ein besonderes Interesse der Öffentlichkeit an den erstrebten Informationen zu den in Rede stehenden Zielvereinbarungen dargelegt. [...] Im Übrigen hat auch weder der Antragsgegner noch der Beigeladene nachvollziehbar dargelegt, wie der Beigeladene oder die genannten Verbände allein durch die Offenlegung besagter Ziele einen Wettbewerbsnachteil erleiden soll. [...] Da es dem Antragsteller hier darum geht, vor dem Hintergrund eines aktuellen Ereignisses, nämlich der gegenwärtig stattfindenden Olympischen (Sommer)Spiele zu berichten, benötigt er die begehrten Auskünfte jetzt und nicht zu einem ungewissen Zeitpunkt in der Zukunft.“³³²

Innenminister Hans-Peter Friedrich hat die Medaillenvorgaben also so schnell wie möglich zu nennen. Juristisch wird es jetzt aber noch einmal kompliziert. Der Autor verklagt das Bundesinnenministerium ohne Anwalt, schreibt alle Schriftsätze selbst und liest sich seit Wochen in die Gesetzestexte ein. Für den Beschluss des Verwaltungsgerichtes leisten juristisch erfahrene Kollegen und Freunde Beistand, denn es hat seine Tücken. Zwar macht das Gericht klar, dass die Auskünfte jetzt erteilt werden müssen, es lässt jedoch gleichzeitig eine Beschwerde an das

³³²Der Beschluss findet sich im Anhang.

Oberverwaltungsgericht zu. Per E-Mail wird das BMI vom Autor dieser Arbeit aufgefordert, die Informationen umgehend zu schicken.

Zehn Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Die Spiele sind eine Woche alt. Innenminister Hans-Peter Friedrich ist in London. Das Urteil des Verwaltungsgerichtes hat sich unter den Journalisten vor Ort herumgesprochen. Auf der Pressekonferenz des DOSB wird Friedrich gefragt, warum er die Zielvereinbarungen nicht veröffentlicht. Friedrich sagt: "Es gibt eben auch Dinge in den täglichen Absprachen, die man nicht an die große Glocke hängen muss. Wir versuchen da einen vernünftigen Weg zu gehen." Etwa zur selben Zeit benachrichtigt das Ministerium aus Berlin den Autor per E-Mail, dass eine Beschwerde gegen die Entscheidung möglich sei. "Die Frist für die Einlegung der Beschwerde endet zwei Wochen nach Zustellung des Beschlusses." Damit ist klar, dass das Ministerium das Ende der Spiele aussitzen will.

Der Autor und sein Kollege beginnen, öffentlichen Druck aufzubauen. Der Autor gibt Interviews in verschiedenen Medien, Sportpolitiker, der DJV und das Netzwerk recherche unterstützen die Recherche mit Presseerklärungen. Gleichzeitig berichten der Autor und sein Kollege inhaltlich. Immer mehr Medaillenvorgaben werden durch die Recherchen und die der Kollegen öffentlich, Informationen kommen über den anonymen Briefkasten der WAZ. In dieser Phase erscheint fast jeden Tag ein Beitrag im Rechercheblog der WAZ, zudem im *Deutschlandfunk*, auf *stern.de* oder in der FAZ. Der Autor steht zudem Kollegen zur Verfügung, die versuchen, sich in das Thema einzuarbeiten. Das *NDR-Magazin Zapp* berichtet über den Fall und konfrontiert Innenminister Hans-Peter Friedrich, der dabei vor dem Mikrofon keine besonders souveräne Figur macht.

Acht Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele – Halbzeit bei Olympia.

Eine befreundete Juristin berät den Autor und dessen Kollegen, um die Androhung eines Zwangsgeldes zu beantragen. Ein dreiseitiger Antrag auf Androhung eines Zwangsgeldes gegen Innenminister Hans-Peter Friedrich geht am Nachmittag des 4. August per Fax an das Verwaltungsgericht Berlin. Das Gericht soll Friedrich ein Zwangsgeld von 10.000 Euro androhen für den Fall, dass er bis zum 7. August 2012 um 12 Uhr die Fragen zu den Medaillenvorgaben nicht beantwortet.

Die Begründung: "Wir entnehmen Ihrem Urteil jedoch, dass zwar eine Beschwerdemöglichkeit vorgesehen ist, diese aber nichts an der Eilbedürftigkeit des Informationsanspruchs ändert, so dass letzterem unabhängig von der Wahrnehmung der Möglichkeit einer Beschwerde nachzukommen ist. Das Recht auf Beschwerde hätte demnach keine aufschiebende Wirkung in Bezug auf den Informationsanspruch."

Sechs Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Am 6. August 2012 gibt Friedrich dem Tagesspiegel ein Interview, in dem er infrage stellt, dass an den angefragten Informationen ein öffentliches Interesse bestehe. Er behauptet: "Der Bund darf keine Informationen herausgeben, die Rechte und Interessen Dritter, hier des DOSB und der Verbände, beeinträchtigen. Das könnte den Steuerzahler teuer zu stehen kommen." Verwaltungsrechtler nennen diese Aussage im Interview mit dem Autor eine "haltlose Schutzbehauptung". Einen Tag später zitiert das ZDF Ingo Weiß, Präsidiumsmitglied des DOSB. "Das Urteil ist da und aus meiner Sicht auch umsetzbar. Und das BMI wird die Unterlagen auch zur Verfügung stellen." Der öffentliche Druck wird größer, aber das Gericht hat sich bislang nicht gemeldet.

Vier Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Der Innenminister holt sich juristische Verstärkung: Friedrich sichert sich die Dienste der Promi-Kanzlei Redeker Sellner Dahs, die auch Ex-Bundespräsident Christian Wulff gegen die Medien vertreten hatte. Redeker Sellner Dahs reicht am 8. August 2012 gleich mehrere Schriftsätze ein. Auf mehr als 20 Seiten beantragen die Anwälte, das Verfahren im Hauptverfahren am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg weiterzuführen und sie beantragen, die Androhung der Zwangsvollstreckung abzuweisen. An diesem Tag scheint klar: Die Medaillenvorgaben werden während der Spiele nicht mehr veröffentlicht.

Drei Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Der Autor ruft das Verwaltungsgericht an und erkundigt sich nach der Androhung des Zwangsgeldes. Die Antwort: "Ach, sie wissen das noch gar nicht? Die Androhung ist beschlossen, für morgen 15 Uhr." Wenig später ist der Beschluss da.

Tatsächlich: "Der Antragsgegnerin wird für den Fall, dass sie der einstweiligen Anordnung [...] nicht spätestens bis zum 10. August 2012, 15.00 Uhr, nachkommt, die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000 Euro angedroht."

Sofort wird der Beschluss im *Rechercheblog der WAZ* veröffentlicht, werden Kollegen informiert, wird neuer, öffentlicher Druck aufgebaut. Auch das *ZDF-Morgenmagazin* ist informiert. Es hat den Minister am Freitagmorgen im Interview und will ihn zu den Medaillenzielen befragen. Die Kollegen bekommen eine Übersicht der Informationen und eine Erklärung, warum die Argumente des Ministers nach Ansicht des Autors dieser Arbeit juristisch falsch sind.

Zwei Tage bis zur Schlussfeier der Olympischen Spiele

Es ist Freitagmorgen, der letzte Werktag vor Ablauf der Spiele, und die Frist des Ministeriums läuft um 15 Uhr ab. Wenn die Vorgaben heute nicht veröffentlicht werden, sind die Olympischen Spiele vorbei. Morgens wird Friedrich von Dunja Hayali per Schalte im Morgenmagazin befragt. Friedrich sagt, er werde gegen die Androhung des Zwangsgeldes Beschwerde einlegen. Wenig später gibt Friedrich in Berlin eine Pressekonferenz zur Terrorbekämpfung. Auch dort wird er auf die Medaillenvorgaben angesprochen. Ein Kollege berichtet per SMS: "Friedrich sagt, er wird auf keinen Fall die 10.000 Euro zahlen." Erst später erfährt der Autor, dass die Rechtsanwaltskanzlei Redeker Sellner Dahs um 9:29 Uhr per Fax Beschwerde gegen die Androhung des Zwangsgeldes eingelegt hat.

Um 12 Uhr schreibt der Autor im Rechercheblog noch einmal ausführlich über den aktuellen Stand. Um 13 Uhr, zwei Stunden vor Ablauf der Frist, ruft der Autor beim Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg an und erfährt von der Beschwerde. Weiterhin scheint es, als würden die Medaillenvorgaben nicht mehr öffentlich, weil die Beschwerde gegen die Androhung eines Zwangsgeldes im Normalfall aufschiebende Wirkung hat. Im *WAZ-Rechercheblog* schreibt der Autor: "Innenminister Hans-Peter Friedrich hat es mit Hilfe seiner Anwälte geschafft, dass die Medaillenvorgaben der deutschen Sportverbände nicht während der Olympischen Spiele veröffentlicht werden."

14:43 Uhr. Das Ministerium schickt die gewünschten Zahlen, ohne Vorankündigung, 17 Minuten vor Ablauf der Frist, im Anhang einer E-Mail. “Die Auskünfte ergeben sich aus der beigefügten Übersicht (Anlage), die aus sich heraus verständlich sein dürfte. Falls Sie noch Nachfragen haben, können Sie sich gern an das zuständige Referat im BMI [...] wenden.”

Sofort bloggt und twittert der Autor, dass die Ziele da sind, informiert die Redaktion, beginnt zu schreiben. Nur kurze Zeit später veröffentlicht das Innenministerium eine vorbereitete Presseerklärung mit Zitaten von Innenminister Hans-Peter Friedrich und DOSB-Präsident Thomas Bach. “Kurz vor Abschluss der Olympischen Sommerspiele 2012 sehen wir keine Notwendigkeit mehr, die zwischen den Sportfachverbänden und dem DOSB vereinbarten Medaillenziele vertraulich zu behandeln”, wird Bach zitiert.

Im Anhang der Erklärung: die Medaillenziele. Das Ministerium hat nur wenige Minuten Vorsprung gewährt, jetzt springen alle Medien darauf an. Das Thema ist Aufmacher auf allen Nachrichtenseiten des Landes. Am späten Freitagnachmittag veröffentlichen der Autor und sein Kollege zwei Texte online, die Samstagmorgen Aufmacher auf Titelseite und Seite zwei der *WAZ* werden.

6.4 Weitere Entwicklungen

Am Freitagnachmittag, dem folgenden Wochenende und in den Tagen nach den Spielen sorgte die Veröffentlichung in allen deutschen Medien für Schlagzeilen – in der *Tagesschau* genauso wie in der *Bild-Zeitung*, in der *FAZ* und der *SZ* genauso wie bei *stern.de* oder *Spiegel-Online*. Es war nun offensichtlich, dass die Medaillenvorgabe niemals zu erreichen waren. Damit stand auch die Grundlage der staatlichen Sportförderung in Deutschland wieder zur Diskussion: Mit welchem gesellschaftlichen Wert soll die Förderung von Sport gerechtfertigt werden, wenn Medaillen als Ziel in der heutigen Zeit nicht mehr angebracht scheinen?

In den folgenden Wochen wird die Berichterstattung in der *WAZ* und im *WAZ-Rechercheblog* fortgesetzt. Weitere Recherchen erscheinen in der *FAZ*, in der *ZEIT*, im *Deutschlandfunk* und bei *sport inside*, der investigativen Sportsendung des *WDR*.

Auch die Sportpolitik und der Sport selbst befassen sich bis heute mit der Frage, wie Sportförderung in Zukunft neu gestaltet werden kann. Die Diskussion könnte mittelfristig zu einer Veränderung der deutschen Sportförderung führen. Auch aufgrund der Enthüllungen hat der Deutsche Olympische Sportbund Ende 2012 eine Arbeitsgruppe mit externen Wissenschaftlern eingerichtet, die neue Ideen für die Förderung des deutschen Nachwuchssports sammeln soll. Bis zum Abschluss dieser Arbeit Ende Januar 2013 wird in Diskussionen über die Sportförderung auf die Ergebnisse des Antrags und der damit verbundenen Recherche Bezug genommen. Verschiedene Medienmagazine und Webseite haben über das Verfahren, die hohen Kosten und die Aufsplittung des Antrags auf 65 Einzelanträge berichtet.

Nach den Olympischen Spielen behaupteten der DOSB und das Ministerium, sie hätten die Medaillenvorgaben ohnehin veröffentlicht. Zugleich legten sie beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg Beschwerde gegen die Veröffentlichung ein – um die Verfahrenskosten abzuwälzen und einen Präzedenzfall zu verhindern; diesmal mit gleich zwei Anwaltskanzleien: Redeker Sellner Dahs für das Ministerium und eine Frankfurter Kanzlei für den DOSB. Doch Ende September bestätigte das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichtes. Die Medaillenvorgaben müssen öffentlich bleiben und auch die nun zu verhandelnden Vorgaben für die Olympischen Spiele in Rio de Janeiro 2016 müssen veröffentlicht werden.

Die Kosten für den Antrag auf Einsicht in die Originalakten nach dem Informationsfreiheitsgesetz steigen derweil weiter. Mit Hilfe des Deutschen Journalisten Verbandes versuchen der Autor und sein Kollege, dagegen vorzugehen. Derzeit bereitet Anwalt Wilhelm Mecklenburg eine Klage gegen das Bundesministerium des Innern wegen der hohen Kosten vor. Eine endgültige Entscheidung wird sich in dieser Auseinandersetzung wohl noch über Jahre ziehen. Bislang gibt es keine passende gerichtliche Entscheidung zur Berechnung der Kosten für Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

Juristisch wird nun zunächst einer der Bescheide in einem Musterverfahren angegriffen, um die Kosten niedrig zu halten. Dies geht nur durch den guten Willen des Ministeriums, der zum Teil durch öffentlichen Druck der Berichterstattung herbeigeführt wurde. Hätte das Ministerium einem Musterverfahren nicht zugestimmt, hätte man keine Chance gehabt, die Kosten anzugreifen, da 65 einzelne Gerichtsverfahren mit jeweils einzelnen Gebühren hätten angestrengt werden müssen.

Insgesamt haben der Autor und sein Kollege für die Akten 13.729,40 Euro an das BMI überwiesen. Die Kosten übersteigen sogar zwei für die Recherchen zugesprochene Stipendien von der Otto-Brenner-Stiftung (5000 Euro) und dem Netzwerk Recherche (1500 Euro) sowie einen Zuschuss von der *WAZ-Mediengruppe* (2000 Euro). Derzeit hoffen der Autor und sein Kollege auf finanzielle Hilfen über weitere Quellen, um die Gebühren vollständig refinanzieren zu können und nicht langfristig selbst tragen zu müssen.

Der Autor wertet aktuell mit seinem Kollegen die Akten aus. Deutlich wird, dass in vielen, besonders den brisanten Akten, zahlreiche Dokumententeile herausgenommen oder geschwärzt wurden. Teilweise wurden sogar die Namen von Bürgermeistern einzelner Städte geschwärzt. Das BMI ist hier ganz offenbar nach dem Prinzip "lieber zu viel als zu wenig" vorgegangen. Inwieweit gegen die übertriebenen Schwärzungen vorgegangen werden kann, ist noch nicht abschließend geklärt.

Bis Ende Januar 2013 sind aus den Recherchen dieser Forschung zahlreiche Artikel erschienen. Neben mehreren Dutzend Texten im *Rechercheblog der WAZ-Mediengruppe* sind unter anderem folgende Veröffentlichungen aus der Forschung entstanden:

24. Juli 2012 *WAZ*: Die deutsche Planwirtschaft (kurz vor Olympia)

24. Juli 2012 *stern.de*: Deutschlands dubiose Goldmedaillenzucht; Blog Investigativteam des stern: Einmal acht Medaillen, bitte! (Erste Zielvereinbarung) – und Datenblog „Sportförderung in Zahlen“

29. Juli 2012 *Deutschlandradio Kultur* in der Sendung *Nachspiel*: Planspiel

Olympia - wie die Sportförderung Medaillen zum Maß aller Dinge macht.

2. und 9. August 2012 *stern Investigativblog*: Medaillenziele, Sieg vor Gericht

5. August 2012 *Deutschlandfunk (DLF)*: „Das Bundesinnenministerium fährt eine Hinhaltetaktik“

10. August online / 11. August 2012 Print *WAZ-Titel*: „Deutsche sollten in London 28 Goldmedaillen holen“ und Thema des Tages „War der Druck zu groß?“

11. August 2012 *Deutschlandfunk*: „Medaillenzählen allein kann nicht funktionieren“ - Kollegengespräch

13. August 2012 *WAZ*, Thema des Tages: „Verschweigen ist Gold“.

15. August 2012 *stern.de*: Wenn Profisportler um Geld bangen - Olympiabilanz

19. August 2012 *Deutschlandfunk*: Fast-Insolvenz des Rugbyverbandes.

20. August 2012 *FAZ*: „Dann wandern Sie doch aus“ – ganzseitiger Text darüber, wie das Bundesinnenministerium den Rugbyverband beinahe insolvent gehen ließ, exklusiv.

31. August 2012 *stern Investigativblog*: Medaillenziele – Friedrich sträubt sich weiter

13. September 2012 *FAZ*: Der Prämiensalat, Exklusivgeschichte über Trainerprämien

24. September 2012 *WDR sport inside*: „Medaillen als Maßstab“

29. September 2012 *Deutschlandfunk*: „Debatte nimmt Fahrt auf – Papier des dt. Tischtennisbundes“

6. Dezember 2012 *DIE ZEIT*: Geld für den Sport – Ganzseitige Infografik (vor DOSB-Kongress)

16. Dezember 2012 *Deutschlandfunk*: Die Spontan-Millionen für den Sport (während neuer Haushaltsrunde)

24. Januar 2013 *Deutschlandfunk*: Sportförderung auf dem Prüfstand (Bundesrechnungshof überprüft den Spitzensport)

26. Januar 2013 *Deutschlandfunk*: Alberne Geheimhaltung? (Abgeordnete nehmen erstmals Einsicht in die Zielvereinbarungen)

27. Januar 2013 *Deutschlandfunk*: Unter der Lupe (Bundesrechnungshof überprüft vor allem die Zielvereinbarungen)

6.5 Auswertung und Diskussion

In der Fallstudie haben sich auf verschiedenen Ebenen Probleme mit dem IFG des Bundes gezeigt. Zudem hat sich durch die Offenheit der Fallstudie die Möglichkeit ergeben, auf Probleme direkt zu reagieren. Der Antrag und die sich daraus ergebenden Entwicklungen haben sich mittlerweile über 20 Monate lang gezogen. Zunächst werden in dieser Auswertung die grundsätzlichen Probleme aufgelistet, die bei dieser Fallstudie aufgefallen sind. Zudem soll beschrieben werden, in welchen Bereichen nach diesem Antrag vom Autor eine Novelle des Gesetzes für nötig erachtet wird.

6.5.1 Zeitliche Verzögerung

Die Fallstudie hat mehrere Probleme des Bundes-IFG aufgezeigt. Das Verfahren hat sehr lange gedauert. Der erste Antrag auf Akteneinsicht ging am 19. Mai 2011 per E-Mail beim Bundesministerium des Innern ein. Nach mehreren Treffen, Telefonaten und E-Mails wurde am 2. August eine Aktenübersicht über die Sportförderakten des BMI beantragt; zugestellt wurde diese erst am 3. November. Für die Aktenübersicht hatte das Ministerium damit mehr als drei Monate benötigt. Am 21. November 2011 wurde die Einsicht in eine erste Auswahl an Dokumenten beantragt. Bis die ersten Dokumente abgeholt werden konnten, dauerte es jedoch bis zum 21. Februar 2012.

Die im Gesetz vorgesehene Soll-Frist beträgt vier Wochen, maximal soll diese Frist auf drei Monate verlängert werden. Von der spezifischen Antragstellung bis zur Herausgabe der ersten Akten dauerte es bei diesem Antrag genau drei Monate. Zudem wurden zu diesem Zeitpunkt lediglich zwölf von 32 Bescheiden zugestellt, die übrigen Bescheide trafen über das Jahr verteilt ein, der letzte sogar erst am 9. Januar 2013, fast 14 Monate nach dem Antrag.

Ein weiterer spezifizierter Antrag auf Zugang zu Dokumenten wurde am 29. Februar 2012 gestellt. In diesem Antrag wurde vom Autor die Einsicht in die für die Olympischen Spiele in London entscheidenden Zielvereinbarungen gestellt. Zum geplanten Veröffentlichungstermin, den Olympischen Spielen Ende Juli 2012, war erst ein Bruchteil der angefragten Dokumente aus November 2011 veröffentlicht, darunter keinerlei Dokumente aus Februar 2012, also auch keine der für die Olympischen Spiele so wichtigen Zielvereinbarungen. Die Akten waren also trotz

mehrerer Monate Vorlauf schließlich nicht zum Veröffentlichungstermin freigegeben worden.

6.5.2 Hohe Kosten

Zudem ist das Verfahren sehr teuer geworden. Der Autor hatte zunächst einen einzelnen Antrag auf Einsicht in alle Akten der Sportförderung seit 2004 gestellt und diesen auf bestimmte Arten von Akten spezifiziert. Nachdem am 3. November endlich eine Aktenübersicht erstellt und übermittelt war, war die Einsicht am 21. November noch einmal auf ganz bestimmte Akten spezifiziert worden. Weitere Akten wurden mit einem zweiten Antrag am 29. Februar beantragt. Das BMI berechnete die Kosten jedoch nicht als einen einzelnen Antrag, den ursprünglichen Antrag vom 19. Mai, oder zumindest als zwei Anträge aus November und Februar. Stattdessen spaltete das Ministerium den Antrag auf 65 einzelne Anträge auf.

Der Autor und sein Kollege argumentierten, dass das Einsichtsbegehren maximal die Aufsplittung auf vier verschiedene Anträge rechtfertigen könnte, schließlich waren Akten zu zwei Olympiazyklen und jeweils Akten zu Sommer- und Wintersportverbänden beantragt worden. Das Bundesinnenministerium argumentierte am 30. November 2011 jedoch, dass es sich allein beim ersten Antrag um 31 einzelne Themenbereiche handele, beim zweiten Antrag waren es angeblich noch einmal 34 Themenbereiche. „Aus Praktikabilitätsgründen ist es angezeigt, diese Einzelanträge auch entsprechend zu bescheiden, denn für jedes dieser Themengebiete muss durch den jeweils zuständigen Bearbeiter eine Prüfung nach dem IFG vorgenommen werden.“

Bis heute ist nicht ganz klar, wie das BMI diese Aufteilung vorgenommen hat. Der Autor hat der Aufteilung in viele verschiedene Einzelanträge widersprochen, hatte aber keinen Einfluss darauf. Erst in dem nach der Bearbeitung aller Anträge anstehenden Gerichtsverfahren kann diese Aufteilung angegriffen werden.³³³ Die Kosten haben sich durch die Aufteilung extrem erhöht. Nach der Informationsgebührenverordnung³³⁴ darf für einen Antrag maximal eine Gebühr von

³³³Nach Auskunft von Manfred Redelfs sehen auch zahlreiche Verwaltungsrechtler und IFG-Experten diese Aufteilung als nicht rechters an. Redelfs war auf dem Jahrestreffen des Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz Anfang September in Berlin und berichtete uns im Anschluss darüber. Vgl. dazu das Experteninterview mit Manfred Redelfs im Anhang dieser Arbeit.

³³⁴Vgl. Informationsgebührenverordnung des Bundes: <http://www.gesetze-im->

500 Euro plus Auslagen für Kopierkosten erhoben werden. Damit wären maximal Kosten im unteren vierstelligen Bereich möglich gewesen. Erst durch die Aufteilung konnte das BMI die Kosten für 65 Auskünfte einzeln berechnen, wodurch Kosten von 13.729,40 Euro entstanden.

Theoretisch wäre es möglich, Gebühren wegen des öffentlichen Interesses an der Einsicht um 50 Prozent zu reduzieren oder sogar ganz zu erlassen.³³⁵ Ein öffentliches Interesse sollte bei einer Anfrage von Journalisten grundsätzlich erst einmal angenommen werden, sonst würden sie nicht recherchieren. Das Ministerium sieht in dem Fall dieser Fallstudie jedoch kein öffentliches Interesse, das zu einer Gebührenreduzierung hätte führen können. “Die Höhe der Gebühr steht in einem angemessenen Verhältnis zu den erteilten Auskünften. Tatbestände, die eine Gebührenermäßigung oder eine Befreiung von einer Gebührenerhebung im Sinne des §2 IFGGebV begründen, sind [...] nicht ersichtlich. Gründe des öffentlichen Interesses für eine Reduzierung der Kosten liegen nicht vor.”³³⁶

Derzeit bereitet der Autor gemeinsam mit seinem Kollegen eine Klage gegen die Aufsplittung der Anträge und die auch dadurch entstandenen hohen Kosten vor. Bislang gibt es zur Höhe der Kosten bei einem Antrag nach dem IFG keine höchstrichterliche Entscheidung, bisher ist die Behörde frei in der Anwendung: Sie kann die Maximalgebühren senken, sie muss es aber nicht. Diese Klage unterstützt der DJV, doch auch dieser hätte nicht gegen die Kosten aller 65 Bescheide klagen können, wenn sich das BMI nicht freiwillig – beziehungsweise wohl auch dank des öffentlichen Drucks – auf ein Musterverfahren eingelassen hätte. 65 einzelne Verfahren wären selbst mit Unterstützung des DJV viel zu teuer und langwierig geworden.

6.5.3 Ausnahmetatbestände

Nach dem Zugang zu den Akten wurde zudem nach und nach deutlich, wie exzessiv das Ministerium die Möglichkeit der Ausnahmetatbestände genutzt hat. Das BMI hat Teile der Akten komplett herausgenommen und sich dabei auf die Betriebs- und

internet.de/ifggebv/BJNR000600006.html

³³⁵Vgl. Ebd. §2

³³⁶Auszug aus dem Bescheid des BMI vom 9. Januar 2013 zu den Akten des Deutschen Boxsport-Verbandes. Der Bescheid ist als Beispielbescheid im Anhang dieser Arbeit beigelegt.

Geschäftsgeheimnisse der Sportverbände gestützt. Viele Seiten sind zudem großflächig geschwärzt. Eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und den angeblichen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hat nicht stattgefunden, stattdessen ist das Ministerium den Bedenken der beteiligten Verbände voll gefolgt. Sogar allgemeine Fördersummen der einzelnen Verbände, die seit mehr als einem Jahr öffentlich sind, hat das BMI geschwärzt.

Obwohl von Anfang an deutlich gemacht wurde, dass personenbezogene Daten ohne Rücksprache mit dem Autor dieser Arbeit vor der Herausgabe geschwärzt werden dürfen, haben sich durch die Drittbeteiligung der zahlreichen Verbände extreme Verzögerungen ergeben. Teilweise sind sogar die Namen von Oberbürgermeistern geschwärzt, obwohl diese nicht unter den Datenschutz fallen. In persönlichen Gesprächen mit den Verbänden wurde dem Autor mitgeteilt, dass Generalsekretäre, zum Beispiel Jürgen Fornoff vom Schwimmverband, teilweise mehrere Tage im Ministerium zubringen mussten, um die Akten durchzugehen.

Um die Probleme des IFG-Antrages zu umgehen und bei den Olympischen Spielen zu einer Veröffentlichung zu kommen, wurde im Juni eine Klage auf Grundlage des Berliner Landespresseggesetzes eingereicht. Die Lösungsstrategie hatte Erfolg. Durch die Vorrecherchen war ein Teil einer Zielvereinbarung des Deutschen Leichtathletik Verbandes öffentlich geworden. Aus dieser Zielvereinbarung konnte man ablesen, welche Informationen in den Vereinbarungen der einzelnen Verbände mit dem Ministerium und dem DOSB enthalten sind. So konnte konkret nach diesen Informationen gefragt werden.

6.5.4 Fazit der Fallstudie

Aus den festgestellten Problemen ergeben sich mehrere Bereiche, in denen das IFG des Bundes³³⁷ einer Überarbeitung bedarf: die zeitliche Verzögerung, die hohen Kosten und die Ausnahmetatbestände. An dieser Stelle soll nicht zu detailliert auf mögliche Änderungen des Gesetzes eingegangen werden, da zuvor die Ergebnisse der Expertenbefragung abgewartet werden sollen, um die Erfahrungen der Fallstudie besser verallgemeinern und in konkrete Lösungsvorschläge gießen zu können.

³³⁷Hier noch einmal der Link zum vollständigen Gesetz im Netz: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>

Was bisher jedoch deutlich geworden ist: Das Antragsverfahren sollte deutlich strikter definiert werden. Dies betrifft insbesondere § 7 Satz 5, der die Länge der Bearbeitungszeit mit “soll innerhalb eines Monats erfolgen” definiert. Auch das Verfahren zur Beteiligung Dritter dauert zu lange und ist zu umständlich. Zudem sollte über eine Abwägungsklausel nachgedacht werden.

Die Kostenregelung bedarf einer Überarbeitung. Dass ein Bundesministerium einen Antrag in 65 Anträge aufteilt, darf nicht möglich sein. Zudem sollte klar geregelt werden, wann die Gebühren in Gänze erlassen werden. Bislang hat es der Literatur zufolge kaum bis gar keine missbräuchlichen Anträge nach dem IFG gegeben, eine Gebühr für Anträge nach dem IFG wäre demnach nicht nötig.

Auch die Ausnahmen vom Informationszugang sollten eingeschränkt und bereits im Gesetzestext besser definiert werden, hier besonders die Ausnahme der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Auch mit dem IFG weniger vertraute Behörden wie die Sportabteilung des BMI sollten die Möglichkeit haben, die Ausnahmen genau abzuschätzen, ohne sich mit den verschiedenen höchstrichterlichen Urteilen und der Fachliteratur zu beschäftigen. Das würde den Umgang mit dem Gesetz erleichtern. Zudem scheint eine Abwägungsklausel sinnvoll, die es möglich macht, bei besonderem öffentlichem Interesse auch eigentlich geschützte Informationen herauszugeben.

7. Die Experteninterviews

Die zuvor durchgeführte Fallstudie wird durch gezielte Experteninterviews ergänzt und vervollständigt. Der IFG-Antrag, der in der Fallstudie beschrieben wurde, hat einen Einblick in zahlreiche Probleme des bestehenden IFG des Bundes ermöglicht, allein durch seinen Umfang und seine Begleiterscheinungen. Er ist aber sicherlich nicht repräsentativ für alle Anträge nach dem IFG. Zudem konnte durch den umfassenden Antrag bislang nur das Verhalten des Bundesinnenministeriums beschrieben werden. Deshalb folgen in dieser Arbeit drei Interviews mit langjährigen IFG-Experten. Diese Interviews sollen die Arbeit auf eine breitere Basis stellen und verlässlichere Tipps für Journalisten sowie Hinweise für eine Novelle des Bundes-

IFG an den Gesetzgeber zulassen.

7.1 Methodisches Vorgehen

Zunächst soll erklärt werden, warum in dieser Arbeit neben der Fallstudie das teilstandardisierte Experteninterview für die Befragung genutzt wird und was diese Art der Befragung ausmacht. Im Anschluss wird die Auswahl der Befragten erläutert, bevor der Leitfaden für den Fragebogen konstruiert wird. Zum Abschluss wird beschrieben, wie die Untersuchung durchgeführt wird.

7.1.1 Die Untersuchungsmethode

Neben der bereits durchgeführten Fallstudie wird als Untersuchungsmethode für diese Arbeit das teilstandardisierte Experteninterview gewählt, wobei die Interviews eher in einer offenen, als in einer standardisierten Form geführt werden. Die Methode soll die durch die Fallstudie eruierten Probleme des Informationsfreiheitsgesetzes im Gespräch mit IFG-Experten erörtern, dadurch sollen die Erkenntnisse gesichert und soweit möglich auch erweitert werden.

„Befragungen können [...] nach dem Grad der Strukturierung oder Standardisierung unterschieden werden. Dabei handelt es sich um ein Kontinuum mit den Polen ‚vollständig strukturiert‘ auf der einen und ‚unstrukturiert, offen‘ auf der anderen Seite. Bei einem vollständig strukturierten Interview werden (a) alle Fragen mit (b) vorgegebenen Antwortkategorien in (c) festgelegter Reihenfolge gestellt. Offene Interviews erfordern dagegen nur minimale Vorgaben, im Extremfall nur die Vorgabe eines Themas der Befragung.“³³⁸

Es kommen offene Interviews mit leichten thematischen Vorgaben zum Einsatz. Ein für diese Arbeit wichtiger Vorteil des teilstandardisierten Experteninterviews, auch Leitfadeninterview genannt: „Ein Leitfadeninterview erlaubt eine offene Gesprächsführung, die sich aber an einer zuvor ausgearbeiteten Reihenfolge der Fragen entlang entwickelt, ohne dass akribisch an dieser Reihenfolge festgehalten werden muss.“³³⁹ Es ist also möglich, bei einzelnen Fragen nachzuhaken. Der Interviewer nimmt eine aktive Rolle ein, wodurch die Einflüsse auf das Interview deutlich höher sind, als bei einem standardisierten Interview.³⁴⁰ Die Interviews erfordern vom Durchführenden eine höhere Kompetenz. „Daher wird der Interviewer

³³⁸Vgl. Diekmann, Andreas: „Empirische Sozialforschung“ (19. Auflage). Rowohlt, Reinbek 2008, Seite 437

³³⁹Klammer, Bernd: „Empirische Sozialforschung“. UVK, Konstanz 2005, Seite 229

³⁴⁰Vgl. Ebd. Seite 230

im Regelfall der Forscher sein.“³⁴¹ Diese flexible Durchführung ist in dieser Arbeit wichtig.

Laut Andreas Diekmann sind Objektivität und Reliabilität eher bei standardisierten Interviews gegeben.³⁴² Allerdings erhält man bei hoher Standardisierung „keine Informationen jenseits des Spektrums der vorgelegten Antwortkategorien.“³⁴³ Daher sind standardisierte Interviews „nur dann zweckmäßig, wenn ein erhebliches Vorwissen über die zu erforschende soziale Situation existiert.“³⁴⁴ Zwar existiert in diesem Fall bereits ein gewisses Vorwissen, die Arbeit soll jedoch ganz konkrete Lösungswege für den Umgang mit dem IFG sowie neue Vorschläge zu Anpassungen im Gesetz ergeben. Die Interviews sollen dabei einerseits auf die Erfahrungen aus der Fallstudie eingehen und andererseits auf neue, durch die Experten eingebrachte Beispiele. Die Arbeit ist somit explorativ. Vorab kann somit kein standardisierter Fragebogen erstellt werden, weshalb sich die teilstandardisierten Experteninterviews als Forschungsmethode eignen.³⁴⁵

Bei der Erstellung des wissenschaftlichen Fragebogens drohen verschiedene Fehlerquellen. Das Problem der sozialen Erwünschtheit soll durch möglichst neutrale Frageformulierungen vermieden oder zumindest möglichst gering gehalten werden. Diese neutralen Formulierungen sollen vermeiden helfen, „dass die ‚sozial erwünschten‘ Eigenschaften bereits durch wertbesetzte Begriffe im Fragetext aktualisiert werden“, wie Diekmann schreibt.³⁴⁶ Das Problem der sozialen Erwünschtheit könnte in der hier vorliegenden Befragung in einem Teil der Fragen auftreten, da sowohl der Autor als auch die Befragten an einer Änderung des IFG im Sinne der Journalisten interessiert sind. Zudem ist der Autor und damit Fragesteller durch die Fallstudie bereits vorgeprägt und hat sich eine Meinung über die Probleme des IFG gebildet. Den Meinungen der Betroffenen sollte jedoch offen entgegentreten werden, weshalb die Fragen möglichst neutral formuliert werden müssen.

341Lamnek, Siegfried: “Qualitative Sozialforschung” (4. Auflage). Beltz Verlag, Weinheim 2005, Seite 357

342Vgl. Diekmann, Andreas: “Empirische Sozialforschung” (19. Auflage). Rowohlt, Reinbek 2008, Seite 437f.

343Ebd. Seite 438

344Ebd.

345Vgl. Ebd. Seite 33f.

346Ebd. Seite 449

Laut Diekmann gilt: Je sensibler eine Frage ist, desto stärker wird sich der Effekt sozialer Erwünschtheit bemerkbar machen.³⁴⁷ „Welche der Antworten der Meinung des Befragten entsprachen und welche nur gegeben wurden, um sich nicht in Widersprüche zu verstricken, ist bei der späteren Auswertung der Befragung oftmals nicht mehr zu rekonstruieren.“³⁴⁸ Bei einigen der Fragen ist deshalb nicht abzusehen, wie ehrlich die Befragten auf die Frage reagieren. Je nach strategischen Hintergedanken bezüglich weiterer Recherchen, Beschäftigungen, Konkurrenten oder Gegnern könnten die Antworten verzerrt werden. Dies muss bei der Auswertung berücksichtigt werden.

Bei der Befragung muss auch die Akquieszenz oder Ja-Sage-Tendenz beachtet werden. Laut Diekmann gibt es grundsätzlich eine sehr hohe Neigung zur inhaltsunabhängigen Zustimmung, dass also die Befragte grundsätzlich lieber mit Ja als mit Nein antworten.³⁴⁹ Daher werden in der Befragung Ja/Nein-Fragen weitestgehend vermieden.

„Im Allgemeinen sind die Ergebnisse bei ‚sensiblen‘ Fragen umso weniger verzerrt, je geringer die soziale Distanz zwischen Interviewern und Befragten ist.“³⁵⁰ Dies kommt der Befragung zugute, da der Autor mit allen Befragten unter anderem dank der in der Fallstudie beschriebenen Recherche persönlich bekannt ist. Dies wird im Folgenden noch einmal erläutert. Dies reduziert die soziale Distanz erheblich. Wichtige Grundlagen für die Formulierung der Fragen sind ferner: Sie sollten kurz, verständlich und hinreichend präzise sein, keine doppelten Verneinungen enthalten, sie sollten stark wertbesetzte Begriffe vermeiden und möglichst nicht mehrdimensional sein. Zudem sollen Suggestivfragen vermieden werden.³⁵¹

Diekmann unterscheidet je nach Art der Kommunikation drei Formen des Interviews: Das persönliche Interview, das Telefoninterview und die schriftliche Befragung.³⁵² Sowohl bei schriftlichen, als auch bei telefonischen Befragungen gibt es erhebliche

347Vgl. Ebd. 448f.

348Klammer, Bernd: „Empirische Sozialforschung“. UVK, Konstanz 2005, Seite 236

349Vgl. Ebd. Seite 452

350Ebd. Seite 466

351Vgl. Diekmann, Andreas: „Empirische Sozialforschung“ (19. Auflage). Rowohlt, Reinbek 2008, Seite 479 bis 483

352Vgl. Ebd. Seite 437

Nachteile. Bei schriftlichen Befragungen müsste jede Frage vorab feststehen und zweifelsfrei verständlich sein. „Das Risiko, dass einzelne Fragen unsorgfältig und unvollständig, ja überhaupt nicht ausgefüllt werden, ist groß.“³⁵³ Bei einem umfassenden Thema wie dem Informationsgesetz und einer geringen Anzahl von zu befragenden Experten, die dafür umso intensiver befragt werden sollen, scheint dieser Ansatz wenig Sinn zu ergeben. Zudem ist die Methode für eine teilstandardisierte bis offene Befragung nicht praktikabel. Da die Distanz bei telefonischen Befragungen größer ist als bei persönlichen Befragungen, werden in dieser Arbeit aus Qualitätsgründen persönliche Befragungen durchgeführt.

7.1.2 Auswahl der Befragten

Die Auswahl der Befragten erfolgte gezielt nach dem Prinzip des Theoretical Sampling. Dabei steht nicht die Repräsentativität im Vordergrund, sondern das Erkenntnisinteresse.³⁵⁴ In dieser Diplomarbeit sollen zwei erfahrene Rechercheure befragt werden, dazu ein Verwaltungsrechtler, der sich bereits viele Jahre mit dem Informationsfreiheitsgesetz befasst hat. Diese unterschiedlichen Perspektiven sollen dabei helfen, sowohl die festgestellten journalistischen Probleme und mögliche Lösungen mit Bezug auf das IFG zu diskutieren und zu erweitern als auch die rechtliche Seite und mögliche Veränderungen differenziert zu diskutieren. „Nur die unmittelbar Beteiligten haben dieses Wissen, und jeder von ihnen hat aufgrund seiner persönlichen Beobachtungen eine besondere Perspektive auf den jeweiligen Sachverhalt.“³⁵⁵

Die Experten wurden während der Sichtung der Literatur und der aktuellen Entwicklungen zum Thema vorausgewählt. Die beiden Journalisten sollten sich in den vergangenen Jahren möglichst häufig mit dem IFG auseinandergesetzt haben, die rechtliche Expertise des Anwaltes sollte ebenfalls speziell auf das IFG zugeschnitten sein. Nach ersten Recherchen blieb etwa ein halbes Dutzend Journalisten, die sich gut genug mit dem Thema auskennen. Nach Abschluss des theoretischen Teils sowie des Fallbeispiels und intensiver Beschäftigung mit dem

353 Atteslander, Peter: „Methoden der empirischen Sozialforschung“ (12. Auflage). Erich Schmidt Verlag, Berlin 2008, Seite 147

354 Vgl. Lamnek, Siegfried: „Qualitative Sozialforschung“ (4. Auflage). Beltz Verlag, Weinheim Basel 2005, Seite 352

355 Vgl. Gläser, Jochen / Laudel, Grit: „Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse“. VS Verlag, Wiesbaden 2004, Seite 9

Thema IFG festigte sich die Auswahl der Experten.

Als Journalisten beziehungsweise Rechercheure wurden Manfred Redelfs und David Schraven ausgewählt. Redelfs gilt in Deutschland als Vater des IFG, arbeitete lange für den NDR und leitet mittlerweile die Recherche-Abteilung von Greenpeace. Er hat sowohl theoretisch als auch praktisch extrem viel Erfahrungen mit dem Bundes-IFG. Redelfs ist auch im Vorstand des netzwerk recherche aktiv, bei dem auch der Autor dieser Arbeit Mitglied ist. Unter anderem darüber ist der Autor mit Manfred Redelfs bereits hin und wieder in Kontakt gekommen.

David Schraven ist wie Redelfs im Vorstand des netzwerk recherche und einer der erfahrensten IFG-Journalisten Deutschlands. Seit November 2010 arbeitet der Autor für das Recherche-Ressort der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung, hier ist David Schraven ein Kollege und der direkte Vorgesetzte des Autors. Schraven hat den Autor auch beim IFG-Antrag an das Bundesinnenministerium unterstützt, der in der Fallstudie beschrieben wurde.

Als Anwalt wurde Wilhelm Mecklenburg ausgewählt. Mecklenburg hat mehrfach zum IFG publiziert und einen Kommentar zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes verfasst.³⁵⁶ Zudem hat Mecklenburg am Entwurf für das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein mitgewirkt, ein modernes Informationsfreiheitsgesetz. Wilhelm Mecklenburg vertritt den Autor und dessen Kollegen Niklas Schenck auf Kosten des Deutschen Journalisten-Verbandes im Kostenstreit mit dem Bundesinnenministerium.

7.1.3 Konstruktion des Fragebogens

Die Konstruktion des Fragebogens fußt auf der theoretischen Herleitung und den vorgestellten Erkenntnissen aus dem Fallbeispiel. Nur durch die Vorarbeit war es möglich, die bereits bestehenden Erkenntnisse über die Probleme des Informationsfreiheitsgesetzes, mögliche Lösungsstrategien und Forderungen an den Gesetzgeber zusammenzutragen. Durch das Fallbeispiel konnten diese aus der Literatur bekannten Fakten überprüft und vertieft werden. Hilfreich war zudem die

³⁵⁶Vgl. Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno H.: "Informationsfreiheitsgesetz. Gesetzestexte, Kommentierungen, Fallbeispiele, Erläuterungen". DJV, Bonn 2007

zweijährige Beschäftigung mit dem Thema im *Rechercheressort der WAZ*, verschiedene Gespräche mit Experten zum Thema auf Konferenzen des netzwerk recherche und in der täglichen Arbeit. Der grobe Leitfaden wurde nach der ersten Auswertung der Fallstudie und vor der Befragung der drei Experten erstellt. Er musste im Anschluss nicht mehr umgestellt werden, da sich der Leitfaden als nützlich erwies. Dies erstaunt nicht, ist der Leitfaden doch sehr offen gehalten.

Da der Autor mit allen drei befragten Experten bekannt war, begann die Befragung jeweils mit einer kurzen Vorstellung der Diplomarbeit, dem Ziel der Forschung und dem aktuellen Stand. Außerdem hat der Autor bei Manfred Redelfs und Wilhelm Mecklenburg, die ihm nicht so gut bekannt waren wie David Schraven, einige soziodemografische und biografische Daten abgefragt. Zudem wurde jeweils das Einverständnis geholt, dass die Antworten in der Diplomarbeit und in weiteren Veröffentlichungen verwendet werden dürfen und die Antworten nicht anonymisiert oder autorisiert werden müssen.

Der grobe Leitfaden für die eigentliche Befragung sieht wie folgt aus:

Was sind Ihrer Ansicht nach die größten Probleme des IFG des Bundes?

Welche Probleme bereiten Verzögerungen bei der Bearbeitung?

Welche Probleme bereiten mögliche Ausnahmetatbestände?

Welche Probleme bereiten zu hohe Kosten?

Gibt es andere, beachtenswerte Probleme des IFG des Bundes?

Wie umgehe ich diese Probleme als Journalist?

Wie sollte das Gesetz aus Ihrer Sicht geändert werden?

7.1.4 Durchführung des Untersuchungsverlaufes

Alle drei Experten waren zu Interviews bereit. Kontaktaufnahme und Terminabsprachen wurden durch Telefonanrufe und E-Mails erledigt. Die Experten wurden in ihren jeweiligen Büroräumen getroffen und in persönlichen Gesprächen befragt; in Essen (Schraven), Hamburg (Redelfs) und Pinneberg (Mecklenburg). Der Autor hat sich bewusst dazu entschieden, zunächst Rechtsanwalt Wilhelm Mecklenburg zu befragen, um zusätzlich zur Vorarbeit durch Literaturrecherche und Fallstudie eine juristische Außenperspektive auf das Gesetz vorwegzunehmen und in den beiden übrigen Interviews auf die Antworten Mecklenburgs eingehen zu können.

Die Befragungen von Mecklenburg und Redelfs dauerten jeweils gut eine Stunde, die Befragung von David Schraven knapp 30 Minuten. Die Befragungen wurden mit einem Aufnahmegerät der Marke Marantz PMD620 aufgezeichnet. Wilhelm Mecklenburg wurde am 3. Dezember 2012 befragt, Manfred Redelfs am 4. Dezember 2012 und David Schraven am 7. Dezember 2012. Die Befragungen liefen ohne technische Probleme ab.

Der Autor hat die Interviews persönlich transkribiert. Auch möglichen weiteren Verwendungen der Aussagen in Veröffentlichungen haben die Befragten vorab zugestimmt. Einige Fragen und Antworten wurden bei der Transkription für einen besseren Lesefluss leicht überarbeitet, inhaltlich jedoch in keiner Weise verändert. Ausgespart wurden nur einige wenige Passagen, die nichts mit dem Thema dieser Arbeit zu tun haben.

7.2 Auswertung und Diskussion der Ergebnisse

Die unter Kapitel 7.1.3 („Konstruktion des Fragebogens“) vorgestellten Bereiche des Fragebogens dienen ganz grundsätzlich auch als Leitfaden bei der Auswertung und Diskussion der Ergebnisse. Der Fragebogen ist jedoch bei der Auswertung nur eine grobe Richtlinie, da bei den Interviews auch Zwischenfragen gestellt wurden und die Befragten über Sachverhalte geredet haben, die zuvor nicht eingeplant waren, die aber dennoch interessante Erkenntnisse lieferten. Zudem nahmen die Befragten bei einigen Fragen noch einmal auf bereits zuvor besprochene Themen Bezug.

Die Auswertung ist thematisch sortiert. Zunächst wird besprochen, was den Experten zufolge die größten Probleme des Bundes-IFG sind. Die Auswertung wird nach Problembereichen aufgeteilt: die Kosten, die Verzögerung durch die Behörden und die oftmals als Ablehnungsgrund vorgehaltenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Zu den Problemen des Gesetzes passt es thematisch, gleich die Forderungen für eine Gesetzesnovelle zu erläutern. Diese folgen daher mit direktem Bezug zu den Problemstellen des Gesetzes. Im Anschluss wird schließlich beschrieben, welche Lösungsstrategien es den Experten zufolge für Journalisten bei Problemen mit dem IFG gibt und wie Journalisten ganz grundsätzlich mit dem Bundes-IFG umgehen sollten. In diesem Zusammenhang gibt es noch einige kurze Hinweise auf Alternativen bei der Suche nach Originaldokumenten.

In dieser Auswertung werden die wichtigsten Aussagen der Experten vorgestellt. Beantworteten mehrere Experten einzelne Fragen ähnlich oder gar gleich, wird darauf hingewiesen. Die Auswertung lässt aufgrund der geringen Zahl der Befragten zwar keine statistischen Schlüsse zu, erweitert aber den Einblick in die Thematik. Erst im nächsten Kapitel, in der Zusammenfassung, werden die Erfahrungen aus der Fallstudie mit den Aussagen der Experten kombiniert und die Erkenntnisse konzentriert zusammengeführt.

7.2.1 Probleme / Gesetzesnovelle

Die befragten Experten gehen alle drei auf ähnliche Probleme mit dem IFG ein. Die Probleme lassen sich grob in drei Kategorien zusammenfassen: Erstens bemängeln die Experten formelle Probleme, die mit dem Antragsverfahren zusammenhängen sowie mit mangelnden Möglichkeiten, auf die Bearbeitung Einfluss zu nehmen; zweitens sind in den Gesprächen immer wieder die hohen Kosten Thema; drittens sind die umfassenden und nicht genügend definierten Ausnahmetatbestände ein Ärgernis.

7.2.1.1 Das Verfahren

Alle drei Experten bemängeln, dass die Fristen für die Beantwortung von Anträgen nicht zwingend festgeschrieben sind. Bislang heißt es im Gesetz, es solle innerhalb von vier Wochen geantwortet werden. Die Experten fordern jedoch, dass die Frist

verpflichtend festgelegt wird auf vier Wochen. Dies sei laut Wilhelm Mecklenburg auch international üblich: “Der Europäische Gerichtshof geht soweit, dass er sagt: Die Einhaltung der Frist ist ein eigenständiges Hilfsrecht, dass man einklagen kann.”

In Deutschland wird die Frist dagegen völlig aufgehoben, sobald jemand Drittes von der Anfrage betroffen ist, also bei der sogenannten Drittbeteiligung. Wilhelm Mecklenburg hält das nicht für angemessen. “Wenn man in planungsrechtlichen Großverfahren arbeitet, ist der Bürger aufgerufen, zu komplexen Sachverhalten von Null auf 100 innerhalb von einem Monat plus zwei Wochen Stellung zu nehmen. [...] Wenn eine Behörde sagt: 'Diese Frist von einem Monat bis zwei Monaten reicht mir nicht' – dann ist das indiskutabel.” Manfred Redelfs ist für eine fest vorgeschriebene Frist. “Das muss eine scharfe Klausel sein, die eine verbindliche Frist setzt, so wie es Behörden im Umgang mit Bürgern ja auch handhaben.” Ursprünglich habe das federführende Innenministerium übrigens gar keine Frist in das Gesetz schreiben wollen, nicht einmal eine Soll-Frist, sagt Redelfs.

Uneinig sind sich die Experten bei der Frage, ob Journalistenanfragen besonders schnell bearbeitet werden sollten. “Bei der Verzögerung würde ich tatsächlich sagen: Sonderrechte für Journalisten”, sagt Mecklenburg. Redelfs hält eine Begrenzung auf Journalisten für schwierig umsetzbar, “weil es natürlich oft auch so ist, dass zum Beispiel NGOs [*Nicht-Regierungsorganisationen, Anm. des Verfassers*] auch ein Interesse daran haben können, an bestimmte Daten heranzukommen vor einem bestimmten Termin.” Zudem sei die Definition Pressevertreter nicht immer einfach, in Zeiten von Internet, Blogs und Bürgerjournalismus sei die Abgrenzung zwischen Pressevertreter und Bürger deutlich schwieriger geworden. “Wenn man jetzt aber anfängt das aufzubohren und spezielle Klauseln für einzelne Berufsgruppen einführt, dann ist das konträr zu dem Grundansatz, den das IFG regeln will, nämlich zu dem Grundansatz, allgemeine Verwaltungstransparenz herzustellen für Jedermann ohne Nachweis eines berechtigten Interesses.”

Redelfs hält es vorerst für unrealistisch, skandinavische Beantwortungsfristen von wenigen Tagen einzuführen, schließlich müssten auch die Behörden bei solchen Regelungen vorbereitet sein und mitziehen. “Aber zumindest die Monatsfrist, so wie

sie ja auch beim UIG besteht, sollte wirklich verbindlich sein.“ Eine Verlängerungsfrist um einen weiteren Monat könne man zulassen, wenn große Datenbestände überprüft werden müssen. Bei der EU zum Beispiel betrage die Antwortfrist nur 15 Arbeitstage. Also: “Der Monat ist die längste denkbare Frist und nicht die automatisch verbindliche Frist. Eine Behörde sollte das nicht ausschöpfen auf Deubel komm raus, sondern umgehend die Informationen zur Verfügung stellen.”

Die künstliche Trennung zwischen dem UIG, dem VIG und dem IFG sollte aufgehoben werden, finden alle drei Experten. Schon jetzt sei es oft schwierig zu definieren, ob Informationen über das UIG oder nur über das IFG zu bekommen sind. Das Problem: Bei den Rechtsfolgen kann es durchaus relevant sein, welches Gesetz genutzt wird. “Es ist ein deutscher Sonderweg, dass wir für alle möglichen Gebiete spezielle Regelungen haben”, sagt Redelfs und verweist auf den Ressortegoismus der Ministerien. Das VIG bewerten die Experten als überflüssig, zum Teil sogar als hindernd. Im VIG könne sogar eine Information etwas kosten, die überhaupt nicht übermittelt wird. Ein großer Fortschritt wäre es für Mecklenburg bereits, wenn man beim Umweltinformationsgesetz einfach den Begriff Umwelt weglassen würde. Die Zusammenführung der Gesetze sei in Deutschland aufgrund der föderalen Strukturen aber nicht einfach. Mecklenburg fordert deshalb, dass dem Bund in Sachen Auskunfts- und Informationsrechte eine Regelungskompetenz zugesprochen wird. “In einer Informationsgesellschaft den regulativen Rahmen derartig unübersichtlich, derartig verzwickelt zu gestalten ist völlig unangemessen.”

Mecklenburg ist sich sicher, dass jede Regelung zur Informationsfreiheit genauestens im Gesetz vorgeschrieben werden müsse, da er über viele Jahre negative Erfahrungen mit Behördenvertretern gemacht habe. Die Behörden würden nur das machen, was ihnen vorgeschrieben ist – und die Regelungen im Zweifel immer zum Nachteil für den Bürger auslegen. “Erzählt mir nichts: Das ist ein Kampfgesetz, wenn es drauf ankommt. [...] Diese verfahrensmäßigen Anforderungen sind von ungeheurer Bedeutung im Informationsfreiheitsrecht”, sagt Mecklenburg. Der Anwalt glaubt, dass die Gesetzgebung so klar sein muss, dass “der Kerl in der Behörde nicht einfach Nein sagen kann”. Bei einer willkürlichen Informationsverweigerung würde sich Mecklenburg sogar wünschen, dass es

möglich ist, dem verantwortlichen Mitarbeiter in der Behörde eine Geldstrafe aufzuerlegen.

Zudem gebe es laut Mecklenburg technische Probleme im Gesetz. So müsse geregelt werden, wie Journalisten und Bürger einen originären Zugang zu Datenbanken erhalten können, ohne dass bei jedem Antrag für alle Einträge die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geprüft und im Zweifel für jeden Beteiligten Prozesse geführt werden müssen.

Manfred Redelfs sieht zudem ein großes Problem im deutschen Prozessrecht. "Wenn man als Antragsteller abgespeist wird und dagegen gerichtlich vorgeht, dann wartet man ja in Deutschland häufig schon zwei Jahre auf den ersten Prozesstermin vor dem Verwaltungsgericht. Und das sind Zeiträume, die für die meisten journalistischen Redaktionen überhaupt nicht tragfähig sind." Das führe dazu, dass viele Journalisten das IFG als unnütz empfänden. Behörden könnten bewusst auf Zeit spielen, um die Informationen wertlos zu machen. Eines von Redelfs Verfahren nach dem UIG habe sieben Jahre gedauert. "Die empirische Erfahrung mit diesem IFG ist für mich, dass die Intensität des Streits häufig nicht mit der Kompliziertheit der juristischen Materie zu tun hat, sondern mit der Brisanz der Informationen." Die Kosten würden zum Beispiel für große Energiekonzerne auch bei langen Prozessen keine Rolle spielen. Redelfs fordert ein Eilverfahren wie im Presserecht.

7.2.1.2 Die Kosten

Die zum Teil sehr hohen Kosten für einzelne Anträge bemängeln alle drei Experten, vor allem im Verhältnis zu dem geringen wirtschaftlichen Ertrag vieler journalistischer Recherchen. Die Gebühren sollten allen drei Experten zufolge abgeschafft werden. "Ich bin generell der Meinung, dass Gebühren überhaupt nicht einzusehen sind", sagt Wilhelm Mecklenburg. Einen von den Behörden zunächst befürchteten Ansturm mit sinnlosen Anfragen habe es nicht gegeben. "Seit 20 Jahren haben wir jetzt diese Gesetze in Deutschland, das UIG etc., das ist nicht mehr so ganz kurz. Und es hat den berühmten Missbrauch einfach nicht gegeben." Auch David Schraven nennt die Kostenregelung "extrem unbefriedigend an allen Ecken und Enden".

Manfred Redelfs sieht die Gebühren eher als politisches Instrument zur Abschreckung, weniger als Kostenausgleich. Der Verwaltungsaufwand sei in vielen Fällen ohnehin höher als die Einnahmen durch die Gebühren. Wenn überhaupt, sollten nur die Auslagen erstattet werden, zum Beispiel für Kopien. Ein erster Schritt wäre Redelfs zufolge eine Geringfügigkeitsregelung, weil sonst ohnehin die Kosten für die Ausfertigung der Rechnung die Einnahmen übersteigen würden. Er schlägt auch vor, zum Beispiel die ersten 100 Kopien zunächst einmal kostenlos zu machen. Redelfs sagt: "Beim IFG des Bundes kommt es mir so vor, dass die Verwaltung da bei der Gebührenordnung noch mal gezeigt hat, dass sie eigentlich den Grundgedanken des Gesetzes nicht mitträgt. Denn die Gebührenordnung ist [...] danach von der Verwaltung erlassen worden und das sieht man der Gebührenordnung eben auch an."

Sollten die Gebühren nicht abgeschafft werden, könnte Wilhelm Mecklenburg sich zur Not auch die Einführung von vier Ausnahmeklauseln vorstellen: Nichts bezahlen sollen Journalisten, Forscher, gemeinnützige Einrichtungen und Hartz IV-Empfänger. Wie schon bei der Verkürzung der Bearbeitungsfristen ist Manfred Redelfs auch hier skeptischer. Wenn einzelne Gruppen mit Sonderrechten definiert werden, unterlaufe das die Grundidee, dass der Zugang voraussetzunglos ist und niemand sich ausweisen muss zur Einsichtnahme.

Probleme sehen die Experten auch in den hohen Gerichtskosten, die auf Antragsteller zukommen, wenn diese Widerspruch einlegen. Eine Lösung für dieses Problem haben die Experten allerdings nicht. Die Befragten sind sich nicht einig, ob es rechtens war, die in der Fallstudie gestellten Anträge auf 65 Einzelanträge aufzuspalten. Laut Manfred Redelfs ist die Aufspaltung ein Rechtsmissbrauch. "Da hat die Behörde einfach nach einem Weg gesucht, wie sie die Kostenkeule schwingen kann, um Antragsteller abzuschrecken." Das hätte auch eine ganze Reihe namhafter Juristen auf einer Tagung des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in Berlin bestätigt. "Wenn das nicht vom Gericht entschieden wird, dann müsste man in der Tat im Gesetz schon klarstellen, dass so etwas natürlich nicht zulässig ist." Wilhelm Mecklenburg ist sich in diesem Fall nicht ganz sicher: "Die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regeln sagen ja, man kann das aufspalten." Die insgesamt einfachste und beste Lösung sei, die Gebühren

abzuschaffen, sagt Mecklenburg. “Ich finde, das ist adäquat.”

7.2.1.3 Die Ausnahmetatbestände

Die Ausnahmetatbestände sind den Experten zufolge viel zu weit gefasst. Als Beispiel nennt Wilhelm Mecklenburg den Begriff der öffentlichen Sicherheit: “Wenn man in Deutschland öffentliche Sicherheit sagt, ist das ein polizeirechtlicher Begriff. Das betrifft den Schutz der gesamten Rechtsordnung und da passt wirklich alles rein. Den kann man komplett streichen.” Auch Manfred Redelfs bezeichnet den Begriff der öffentlichen Sicherheit als “Einfallstor für ablehnendes Behördenverhalten”. Die Ausnahmen nennt er insgesamt vage und unbestimmt. “Man kann an den Ausnahmetatbeständen fast die Genese des Gesetzes ablesen, weil diese sich überschneidenden Regelungen [...] sicherlich so zustande gekommen sind, dass im Zuge der Ressortanhörung unterschiedliche Ressorts immer ihre Bedenken eingebracht haben.” So werde einer nicht auskunftsbereiten Verwaltung die Möglichkeit gegeben, Informationen zurückzuhalten.

Die Klauseln sollten enger gefasst werden, sagt Redelfs, “damit der Interpretationsspielraum der Verwaltung enger geführt wird”. In Deutschland sei es nun einmal weiterhin so, “dass ein Großteil der Verwaltungsmitarbeiter eher auf das Prinzip des Amtsgeheimnisses gepolt sind”. So sollten zum Beispiel Ausnahmeklauseln zur externen Finanzkontrolle nicht die Formulierung “wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann” nutzen, sondern das klarer bestimmte “wenn es [...] hat”. Ein weiteres Negativ-Beispiel sei der Ausnahmegrund “fiskalische Interessen des Bundes”, was auf sehr viele Dinge anzuwenden ist. “Also da kann man schon fast sagen, die Bearbeitung des Antrages an sich verursacht ja schon Kosten”, sagt Redelfs.

Bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen fordert Manfred Redelfs eine Abwägungsklausel – wie auch die Evaluation der Uni Speyer³⁵⁷ und das Gutachten zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von Michael Klöpfer³⁵⁸. Statt die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als absoluten Ablehnungsgrund zu definieren, sollte eine Güterabwägung vorgenommen werden. Dies sei in moderneren

357Vgl. hierzu Kapitel 4: “Erfüllt das IFG seinen Zweck?”

358Vgl. hierzu Kapitel 2: “Das IFG im Detail”

Landesgesetzen und auch international bereits Standard. "Eine solche Abwägungsklausel ist beim Bundesgesetz im Wesentlichen durch die Lobbyarbeit des BDI [*Bundesverband der Deutschen Industrie, Anm. des Verfassers*] verhindert worden, der sich massiv gegen eine solche Regelung ausgesprochen hat", sagt Manfred Redelfs. Das Wirtschaftsministerium habe damals in den Beratungen ganz klar gesagt, dass man keine Abwägungsklausel aufnehmen könne, solange der Bundesverband der Deutschen Industrie dagegen sei.

Manfred Redelfs und David Schraven fordern eine Legaldefinition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. "Ich bin der Meinung, ein gutes Transparenzgesetz sollte auch in sich transparent sein", sagt Redelfs. Dadurch fiel auch Behördenmitarbeitern der Umgang mit dem Gesetz leichter. "Wir haben im Moment die Situation, dass fast reflexartig immer dann, wenn Belange von privaten Firmen berührt sind, von den Behörden automatisch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unterstellt werden. Das ist aber falsch", sagt Redelfs. Behörden hätten zunächst zu prüfen, ob die Sachverhalte überhaupt die Definition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erfüllen und sich nicht gleich auf die Seite der beteiligten Dritten stellen.

Schraven sagt, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien durch die Rechtsprechung sehr eng gefasst, doch dadurch, dass das im IFG nicht explizit niedergeschrieben sei, sei die Durchsetzung für Journalisten sehr schwierig. "Das heißt, du musst da im Prinzip eine eigene Rechtsprechung für aufbauen und das ist halt unmöglich." Die für die journalistischen Auskunftsrechte bereits zahlreich ausgeteilten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien bei derzeitiger Rechtslage auf das IFG nicht ohne Weiteres anzuwenden.

David Schraven bemängelt ganz allgemein, dass es keine festen Regeln zur Auskunft gibt. "Du kriegst halt nicht Einblick in Akten, sondern du kriegst Einblick in Aktenkonvolute, die du auswählst. Du hast keine Chance [...] darauf zu bestehen, richtig nachzusehen." Es sei überhaupt nicht überprüfbar, welchen Teil der Akten die Behörde dem Journalisten verheimlicht. "Bei den kopierten Akten sind die dann oft nicht paginiert. Also du weißt nichtmal: Welche Akten sind da? Welche sind nicht da? [...] Dann wird aus einer 200-Seiten-Akte eine Fünf-Seiten-Akte."

Die offen formulierten Ausnahmetatbestände des Gesetzes müssen laut Wilhelm Mecklenburg abgeschafft werden. Die nächste Stufe seien dann sogenannte Rückausnahmen. Auch Manfred Redelfs plädiert für die Einführung von Rückausnahmen. Eine Rückausnahme ist im Gesetz bereits enthalten. Dort heißt es, dass Gutachten und Stellungnahmen Dritter nicht unter Verschluss gehalten werden müssen. Solche Rückausnahmen sollte man Redelfs zufolge ausbauen.

Das Netzwerk Recherche hatte gemeinsam mit Greenpeace und dem Gesellschaft für Informationsfreiheit Ende 2010 einen integrierten Gesetzesentwurf für alle drei Gesetze vorgelegt.³⁵⁹ Um die vielen Ausnahmetatbestände zu begrenzen, hatte der Gesetzesentwurf verschiedene Rückausnahmen in das Gesetz eingebaut. Rückausnahmen sind Beschränkungen von Ausnahmen. Es werden also Situationen aufgezählt, bei denen die Ausnahmen auf keinen Fall eine Herausgabe der Information verhindern dürfen. Konkret heißt es dort: "Ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung besteht insbesondere nicht für" und dann werden alle Fälle aufgezählt, für die kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis bestehen kann: Umweltermissionen und amtliche Messungen, aber auch "Angaben über Empfänger und Höhe öffentlicher Fördermittel; Angaben über Bieter und die Höhe der Gebote bei Ausschreibungen durch öffentliche Stellen [...]; Angaben über Auftragnehmer und vereinbarte Preise bei freihändig vergebenen Aufträgen öffentlicher Stellen; Angaben über erzielte Erlöse bei dem Verkauf öffentlichen Eigentums".

Mecklenburg glaubt, dass solch klare Richtlinien wie die Rückausnahmen im Gesetzesentwurf von Dezember 2010 auch zu einer Beschleunigung und Vereinfachung der Verwaltungsarbeit führen würden. Bisher gibt es zum Beispiel den Ausnahmetatbestand der fiskalischen Interessen des Bundes. "Da wird gesagt: Alles was mit Geld zu tun hat, erfahrt ihr nicht. Und das sind Sachen, da muss das Gesetz einfach materiell geändert werden", sagt Mecklenburg. Schließlich basiere der gesamte europäische Parlamentarismus auf Haushaltsöffentlichkeit.

Der nächste Schritt wären laut Mecklenburg Veröffentlichungspflichten, die

³⁵⁹Vgl. Mecklenburg, Wilhelm: "Entwurf für ein Bürgerinformationsgesetz (BIG)". 2010: http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/sonstige_themen/Buergerinformationsgesetz-Gesetzestext.pdf

sogenannte proaktive Informationspolitik. “Nach heutigen Standards kann man sich das im Grunde so vorstellen: Eine Behörde hat einen Serverrechner im Haus stehen, über den läuft die gesamte Kommunikation; also alle Gutachten etc. sind da abgelegt, so wie früher das große Aktenzimmer. Im Grunde muss der Ansatz sein: Diesen Server spiegelt man und der gespiegelte Server ist zugänglich.“

Auch Redelfs sieht in den Veröffentlichungspflichten den nächsten Schritt eines Transparenzgesetzes, eine Novelle habe sich am Vorbild des Hamburgischen Transparenzgesetzes³⁶⁰ zu orientieren. “Ein modernes Informationsfreiheitsgesetz geht von dem Grundsatz aus, dass nicht die Antragsteller eine Holschuld haben, sondern die Behörden eine Bringschuld. Durch das Internet ist es ja auch sehr problemlos möglich.”

Laut Wilhelm Mecklenburg gibt es für die grundsätzliche Öffentlichkeit von Behördeninformationen auch einen tiefer liegenden Verfassungsgrund: Für die Menge an Informationen und Entscheidungen, die ein Parlament fällen muss, sei eine Hilfskontrolle der Öffentlichkeit mittlerweile essentiell, damit Regierungsarbeit überhaupt noch funktioniert. Einig sind sich alle Experten in einem: Viele Probleme des Gesetzes könnten gelöst werden, wenn ein Großteil der Informationen proaktiv veröffentlicht würden. So würden die allermeisten Probleme mit Verfahren, Kosten und Ausnahmetatbeständen des Gesetzes entschärft oder gar gelöst.

7.2.1.4 Einsichtsrechte ins Presserecht?

Umstritten ist bei den Experten ein Vorschlag des Medienrechtlers Udo Branahl, der wie erwähnt auch diese Diplomarbeit betreut. Branahl schlägt unter anderem vor, die Landespressegesetze um ein Einsichtsrecht in Dokumente zu ergänzen. Zudem sollen all jene den Informationsanspruch der Medien nutzen können, die sich “mit eigenen Beiträgen in Printmedien, im Rundfunk oder im Internet am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen”.

Wilhelm Mecklenburg befürchtet, dass durch eine Veränderung und Öffnung des Landespressegesetzes die bisherige, sehr umfangreiche und mächtige Rechtsprechung zum Landespressegesetz nichts mehr wert wäre. “Auch wenn ich

³⁶⁰Vgl. hierzu Kapitel 4: “Erfüllt das IFG seinen Zweck?”

ein großer Fan des Internets bin und dass da jeder was veröffentlichen kann, aber die Presse soll sich nicht endgültig abmurksen, indem sie sagt, das kann jetzt jeder. [...] Also ich würde die Pressegesetze überhaupt nicht anrühren. Ich würde – wenn überhaupt – darüber nachdenken, ob es eine Sonderklausel für Berufsjournalisten in den Informationszugangsgesetzen geben sollte. Aber das ist ein ganz, ganz heikles Thema.”

Manfred Redelfs findet vor allem die Öffnung für alle Nutzer, schwierig die sich am Meinungsbildungsprozess beteiligen. “Wenn dann aber das Presserecht plötzlich ein Jedermannsrecht wird, dann hat man den Grundsatz der Berufsprivilegierung aufgegeben. Das heißt, die Behörden werden sich auch anders verhalten in Zukunft. Wenn sie wissen: Das ist nicht ein Presseprivileg, sondern das ist quasi ein durch die Hintertür eingeführtes Jedermannrecht geworden. [...] Und ich will eigentlich nicht, dass ein Behördenmitarbeiter beurteilt, ob die journalistische Frage, die ich stelle, von öffentlicher Relevanz ist oder nicht.” Redelfs hält es für legitim und wohl auch unvermeidlich, das Presserecht zu modernisieren und die Frage zu stellen, wie zum Beispiel mit Bloggern umgegangen werden soll. “Aber man muss sehr genau die Folgewirkungen durchdenken: Was wird dann aus dem Presserecht insgesamt?”

Auch David Schraven will den Journalistenbegriff nicht ausweiten. Dennoch unterstützt er den Vorschlag von Udo Branahl. Die im journalistischen Bereich erprobte und ausgeurteilte Rechtsprechung solle auf die Einsichtnahme in Originaldokumente übertragen werden. “Und das kriegt man am einfachsten hin, indem man die Einsichtsrechte in die Auskunftsrechte des Journalismus integriert. Also die Landespressegesetze um die IFG-Rechte erweitert.” Schraven glaubt nicht, dass der Allgemeinheit die gleichen Auskunftsrechte wie den Journalisten eingeräumt werden können, das sei rechtlich wohl nicht durchsetzbar. Aber für Journalisten die Rechtsprechung erhalten und um den Punkt der Akteneinsicht ergänzen, das sei machbar. “Das ist eigentlich nur ein Satz. Eigentlich müsste da nur drinstehen: Und dürfen in die Akten gucken. Da wären die Fristen geklärt, da wären die Kosten geklärt, da wäre alles geklärt. Und ich habe eine Rechtsprechung dazu.”

Wenn man es ganz genau nimmt, sei ein Einsichtsrecht in den journalistischen

Auskunftsrechten sogar schon verankert, sagt Schraven. "Dass ich ins Grundbuch sehen darf, begründet sich ja auf den Presseanspruch, also auf den Anspruch aus dem Grundgesetz; geht aber um eine Akteneinsicht. Also ist der Sprung nicht so groß."

7.2.2 Lösungsstrategien für Journalisten

Grundsätzlich sollten Journalisten den Experten zufolge gut überlegen, welches ihrer Auskunftsrechte sie nutzen wollen. Zwar müssen Behörden theoretisch aktiv darauf hinweisen, wenn ein anderes Auskunftsrecht besser passt, um die angefragten Informationen zu erhalten. In der Praxis sei das aber längst nicht immer der Fall. Deshalb sei es sinnvoll, sich auf alle Auskunftsrechte zu beziehen.

Den Experten gilt das UIG als das besser zu handhabende Gesetz. Sollten Informationen also auch über das UIG zu erfahren sein, dann gilt es, dieses auch zu nutzen. Über das UIG können nicht nur direkte Umweltdaten abgefragt werden, sondern auch Dinge, die mittelbar eine Auswirkung auf die Umwelt haben wie zum Beispiel Agrarsubventionen. "Es ist manchmal in bestimmten Sektoren sogar schwierig, eine Information zu finden, die keine Umweltinformation ist", sagt Wilhelm Mecklenburg. Mecklenburg stellt seine Anfragen deshalb "immer nach allgemeinem Informationszugangsrecht. IFG, UIG, Landespresserecht. Das ist immer gefährlich, sich auf eins zu konzentrieren."

Journalisten sollten zunächst anfragen, ob die angefragten Informationen überhaupt vorhanden sind. Es ergebe Sinn, "dass ich der Behörde sage: Wenn ihr die Information nicht habt, erklärt das ausdrücklich". Manfred Redelfs empfiehlt zudem, nicht direkt mit dem Gesetz zu drohen. "Also nicht gleich zu formalisieren, sondern auszuloten, ob nicht eventuell die Sachbearbeiter oder deren Vorgesetzte auch bereit sind, mir das Ganze informell zugänglich zu machen." Behördenmitarbeiter seien nicht unbedingt Feinde von Transparenz, oft hätten sie nur Angst, weil sie nicht wissen, was sie rausgeben dürfen. "Und da kann ja der Verweis auf das Gesetz einfach ein zusätzlicher Hebel sein für Journalisten, um zu argumentieren."

Man könne dem Mitarbeiter ja auch deutlich machen, dass mit der Formulierung eines Antrags nicht nur der Journalist mehr Arbeit hat, sondern auch die Behörde,

sagt Redelfs. David Schraven sieht das ähnlich: Man solle erst mit der Behörde sprechen, um abzuschätzen, wie die Beamten der Transparenz gegenüber eingestellt sind.

“Oft ist das so, dass man direkt den Antrag mündlich stellt und mündlich Einsicht nehmen kann. Also das erlebe ich am häufigsten. Das letzte Mal, wo das richtig gut war, war bei der Halde in Bottrop. Das war einfach: anrufen, vorbeifahren, kopieren, fertig. Astrein. So wie das gehen müsste.”³⁶¹

Eine zweite Variante ist laut Schraven, dass man die Einsicht nicht selbst erbittet, sondern die Einsicht über die Vorgesetzten der zuständigen Behörde vorbereitet. “Also ich will einen Antrag stellen bei Amt A. Ruf ich bei Amt B an und sag denen: Ich würde das gerne sehen, können sie dem nicht mal sagen, der soll das mal rauslegen. Und wenn der das rausgelegt hat, ruf ich bei Amt A an und sag: Guten Tag ich würde das gerne sehen. Dann komme ich da auch ziemlich schnell und ziemlich häufig dran. [...] Du surfst auf dem Verwaltungsablauf. Und dann haben die untereinander so die Verantwortung verteilt.”

Sollte ein formeller Antrag unumgänglich sein, sollte man als Journalist klären, welche Informationen überhaupt vorhanden sind. Man sollte also eine Meta-Frage vorschalten, sagt Redelfs. “Wer verfügt über welche Informationen in welcher Form? Das kann man ja auch nach dem Presserecht machen, also diese Fragen stellen und da hat die Behörde keine Möglichkeit abzulehnen, weil man ja nicht die Information selbst beantragt, sondern nur die Information über die Information.” Wenn dann der Antrag auf Informationen folgt, egal nach welchem Auskunftsrecht, empfiehlt Redelfs, nicht unbedingt eine Globalfrage zu stellen. Stattdessen solle man die Fragen in verschiedene Kategorien aufteilen und von Frage zu Frage zuspitzen. So könne die Behörde nicht pauschal ablehnen und müsse zumindest einen Teil der Informationen herausgeben, auch wenn zum Beispiel personenbezogene Daten betroffen sind.

Redelfs beschreibt die Technik an einem Beispiel. Die Bild-Zeitung wollte eine Geschichte machen über das Dezember-Fieber im Bundestag, also den Fakt, dass

³⁶¹Schraven, David: “Neues von der Oh-Gott-Oh-Gott-Halle. Skihalle kippt nach innen.” WAZ-Rechercheblog, 5. Oktober 2011: <https://www.derwesten-recherche.org/2011/10/neues-von-der-oh-gott-oh-gott-halle-skihalle-kippt-nach-innen/>

Bundestagsabgeordnete zum Ende des Jahres gerne teure Montblanc-Füller und Digitalkameras anschaffen, um ihr Budget zu verbrauchen. Die Bild-Zeitung hatte gefragt: Welche Abgeordnete haben wie viel Montblanc-Füller bestellt? Die Anfragen war mit Verweis auf personenbezogene Daten abgelehnt worden. "Schlauer wäre hier gewesen, das in drei Unterfragen aufzugliedern", sagt Redelfs. "Also zu fragen: Welche Summen sind für die Bestellung von Montblanc-Füllern aufgewandt worden, wie viele einzelne Bestellvorgänge gab es? Wie verteilen sich diese Bestellungen auf die einzelnen Fraktionen? Und: Aufschlüsselung nach Namen der Besteller." So wäre nur die letzte Antwort abgelehnt worden. Dieses Prinzip lasse sich laut Redelfs für viele Anfragen verwenden, man müsse jedoch bei IFG-Anfragen aufpassen, dass man nicht zu feinteilig wird, um die aus der Fallstudie dieser Arbeit bekannten hohen Gebühren zu vermeiden.

Wenn eine Behörde einen Antrag ablehnt, sollten Journalisten genau fragen, welche Probleme es mit dem Antrag gibt, um diese dann – falls möglich – pragmatisch auszuräumen. "Das kann konkret bedeuten: Wenn die Behörde irgendwo ein Problem sieht bei Informationsbestandteilen, die für einen gar nicht die allererste Priorität haben, dass man dann entscheidet, darauf zu verzichten", sagt Redelfs. Der Greenpeace-Rechercheur nennt das Beispiel Agrarsubventionen. "Als ich die Spitzenempfänger von Agrarsubventionen beantragt habe, war ein zentrales Ablehnungsargument, es würde sich hier um personenbezogene Daten handeln. Daraufhin habe ich gesagt: Ok, wenn das euer Problem ist, dann behaltet alles, was sich auf Einzelpersonen bezieht. Bauer Piepenbrink interessiert mich sowieso nicht [...]. Und daraufhin war die Behörde etwas sprachlos, weil sie damit nicht gerechnet hatte, denn jetzt war plötzlich ein wesentliches Argument vom Tisch."

Zudem könne man sich überlegen, wie man den Aufwand für die Beamten begrenzt. Redelfs ist bei Anträgen auch schon mit eigenem Kopierer in die Behörde gefahren und hat dort tausende Seiten kopiert. So mussten sich die Beamten nur um die Einsichtnahme, nicht aber um die Kopien kümmern. Sollte es dennoch Probleme geben, empfiehlt Redelfs, es über den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zu versuchen. "Das hat den psychologischen Vorteil, dass dann plötzlich eine andere Bundesbehörde mit einer Bundesbehörde kommuniziert. [...] Das kann ja nochmal ganz anders Eindruck machen." Sollte es auf eine Klage

hinauslaufen, legt David Schraven Wert darauf, alle Eskalationsstufen mit Bedacht auszuschöpfen. "Wie sich das entwickelt ist ja dann nur Feilschen."

Auch ein Ausweichen auf das Pressegesetz – wie in der Fallstudie beschrieben – hält Manfred Redelfs bei manchen Themen für geboten. In manchen Fällen sei es auch hilfreich, über den Streit mit der Behörde bereits journalistisch zu berichten, um den Druck zu erhöhen, wie dies auch in der Fallstudie passiert ist. David Schraven hält ein Ausweichen auf die Landespressegesetze ebenfalls für sinnvoll. "Man kann zum Beispiel alles was man an Informationen aus dem IFG raushaben will über Presserecht erfragen, dann werden die Fragebögen halt länger."

Es gebe aber auch noch zahlreiche andere Möglichkeiten, an Akten zu kommen. So könne man Leute suchen, die Akteneinsichtsrechte haben und diese als Quellen benutzen. Beispiele dafür sind Rechtsanwälte von an Verfahren beteiligten Mandanten, aber auch Regierungsmitglieder oder höhere Verwaltungsbeamte. "Wobei man immer gucken muss: Wo sitzen Leute, die aus welchem Interesse da handeln. Dann kann man das auch machen. Dann kriegt man dummerweise nie die ganzen Aktenbestände, aber immer viel." Hierbei sei man jedoch darauf angewiesen, dass einem Quellen die Originaldokumente weiterreichen. Man müsse also die Motivation möglicher Quellen berücksichtigen.³⁶²

8. Zusammenfassung

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes hat die journalistischen Auskunftsrechte erweitert, Journalisten kommen seit dem 1. Januar 2006 einfacher an Originaldokumente. Bis alle Behörden eine Kultur der offenen Verwaltung annehmen, ist es aber noch ein weiter Weg. Das haben sowohl das Literaturstudium als auch die Fallstudie und die Experteninterviews deutlich gemacht. Das Gesetz hat viele Lücken und Probleme – auch aufgrund seiner am Ende überstürzten und von vielen Widerständen begleiteten Einführung. Sowohl das bürgerunfreundliche Verfahren als auch die hohen Kosten und die vielen Ausnahmetatbestände behindern den Informationszugang. Zur Überarbeitung der journalistischen

³⁶²Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3: "Was unterscheidet andere Auskunftsrechte vom IFG?"

Auskunftsrechte gibt es verschiedene, zum Teil sehr weitreichende Vorschläge. Nicht in allen Punkten sind sich die Experten über die Weiterentwicklung der Rechte einig. Vor allem die Abgrenzung von journalistischen Auskunftsrechten und einem Jedermannrecht wie dem IFG muss den Experten zufolge gut durchdacht werden. Für die Anwendung des IFG wird Journalisten empfohlen, in einem mehrstufigen Verfahren vorzugehen, offizielle Anträge nur zu stellen, wenn es keine anderen Wege der Einsichtnahme gibt und zur Not auf andere Auskunftsrechte auszuweichen.

8.1 Probleme / Gesetzesnovelle

In der Fallstudie hat es von der ersten Anfrage bei der Behörde bis zur Bereitstellung der letzten Akte fast 20 Monate gedauert. Allein bis zur Bereitstellung eines detaillierten Aktenplanes hat es fast sechs Monate gedauert. Eine erste Forderung lautet daher: Solche Aktenpläne sollten alle Behörden anfertigen und aktiv im Netz veröffentlichen, damit Bürger und Journalisten sich über die Aktenbestände informieren können und die Einsichtnahme erleichtert wird. Dies könnte auch die geringe Zahl von Anträgen erhöhen.

Für den Autor dieser Arbeit war es in der Fallstudie nicht möglich, angemessen auf die Verzögerungen zu reagieren. Auf Grundlage des IFG gab es keine andere Option, als regelmäßig nachzufragen und auf die Freigabe zu warten. Zudem ist die Fallstudie sehr teuer geworden. Die ursprünglich in einer Anfrage formulierte Bitte um umfangreiche Akteneinsicht war vom Ministerium auf insgesamt 65 Anträge aufgespalten worden. Obwohl verschiedene Rechtsexperten das als rechtsmissbräuchlich einschätzen, muss diese Kostenerhöhung bislang hingenommen werden. Der Autor dieser Arbeit hat gemeinsam mit seinem Kollegen 13.729,40 Euro an das Ministerium überwiesen. Die zur Verfügung gestellten Akten sind zudem lückenhaft und vor allem finanzielle Daten der Sportverbände sind mit Berufung auf angebliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Drittbeteiligten großflächig geschwärzt.

Mit Hilfe des Deutschen Journalisten Verbandes wird der Autor dieser Arbeit gegen die hohen Kosten und Teile der Schwärzungen vorgehen. Das Gerichtsverfahren wird sich nach Auskunft der Experten aber aller Voraussicht nach über Jahre ziehen.

Dann dürften große Teile der Akten journalistisch nicht mehr relevant sein. Deshalb wird wohl auch nicht gegen alle Schwärzungen in den Akten vorgegangen, der Aufwand steht in keinem Verhältnis zum zu erwartenden Ergebnis. Gegen die hohen Kosten aller Anträge kann nur vorgegangen werden, weil sich die Gegenseite auf ein Musterverfahren eingelassen hat. Hätte die Gegenseite dies nicht getan, wäre das Prozesskostenrisiko bei 65 Prozessen viel zu hoch gewesen. Fazit: Gegen hohe Kosten und umfangreiche Schwärzungen können Journalisten nur schwer vorgehen.

Die Erfahrungen aus der Fallstudie bestätigen die Experten in den Leitfadeninterviews: Rechtsanwalt Wilhelm Mecklenburg, Greenpeace-Rechercheur Manfred Redelfs und der Leiter des Recherche-Ressorts der WAZ-Mediengruppe, David Schraven. Die drei Experten fordern deshalb auch zahlreiche Gesetzesänderungen. So solle die Frist für Antworten auf IFG-Anfragen auf maximal vier Wochen festgeschrieben werden, nur in besonderen Fällen soll die Frist auf zwei Monate verlängert werden dürfen. Bislang gibt es keine feste Antwortfrist, nur eine Soll-Vorgabe. In Deutschland gibt es neben dem IFG auf Bundesebene noch das Umweltinformationsgesetz und das Verbraucherinformationsgesetz, zudem elf verschiedene IFG auf Landesebene. Die Experten wünschen sich eine Vereinheitlichung der Regeln. Wilhelm Mecklenburg fordert deshalb, dass der Bund in Sachen Auskunfts- und Informationsrechte eine Regelungskompetenz zugesprochen bekommt: Es sollten die gleichen Regeln gelten für alle Behörden von Bund, Ländern und Kommunen.

Weil viele Beamte die bestehenden Regeln noch immer so hart wie möglich gegen die Antragsteller auslegen würden, fordern die Experten, dass alle Eventualitäten detailliert im Gesetz geregelt werden. So soll es den Experten zufolge auch sogenannte Legaldefinitionen geben. Das heißt, dass im Gesetz selber beschrieben wird, was zum Beispiel Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind, damit auch rechtlich weniger bewanderte Beamte eine Orientierung für ihre Beurteilung haben und im Zweifel nicht jede Anfrage ablehnen. Die Experten bemängeln auch die hohen Prozesskosten bei Verfahren gegen das IFG und die langen Wartezeiten auf Prozesstermine. Deshalb solle es ein Eilverfahren für IFG-Prozesse geben, ähnlich wie es jetzt schon im Presserecht üblich ist.

Alle drei Experten fordern die Abschaffung der zum Teil sehr hohen IFG-Gebühren, wie sie auch in der Fallstudie deutlich geworden sind. Die Gebühren würden häufig zur Abschreckung eingesetzt. Da Journalisten ihre Anfragen ohne direkten persönlichen wirtschaftlichen Wert und im öffentlichen Interesse stellen, seien besonders bei journalistischen Anfragen die hohen Gebühren nicht gerechtfertigt. Ein großes Problem sind zudem die vielen Ausnahmetatbestände. Für die Experten sind Begriffe wie "öffentliche Sicherheit" oder "finanzielle Angelegenheiten des Bundes" viel zu weit gefasst, diese diffusen Gründe würden den Behörden nur die Möglichkeit geben, Auskünfte zu verhindern.

Für die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fordern die Experten neben der erwähnten Legaldefinition auch eine Abwägungsklausel, damit eventuelle Geheimnisse beteiligter Dritter nicht gleich zur Ablehnung des Antrags führen, sondern zunächst mit dem öffentlichen Interesse der Anfrage abgewogen werden müssen. Dies ist in anderen Staaten längst üblich und wird auch von weiteren Experten und Forschern empfohlen. In den Pressegesetzen ist eine Abwägung zudem längst üblich, was auch durch Gerichtsurteile bestätigt wurde. Von den Ausnahmetatbeständen sollte es zudem sogenannte Rückausnahmen geben, also festgelegte Umstände, bei denen die Ausnahmetatbestände nicht greifen und die Informationen auf jeden Fall herauszugeben sind. So könnte man zum Beispiel festlegen, dass Informationen über gezahlte Subventionen immer offengelegt werden müssen.

Die nächste Stufe der Informationsfreiheit ist die aktive Veröffentlichung, die häufig unter den Begriffen OpenData und OpenGovernment diskutiert wird. Je mehr Daten, Informationen und Dokumente die Behörden selbstständig veröffentlichen (müssen), desto weniger Ärger und Aufwand gibt es mit Einsichtnahmen nach dem IFG. Durch die zunehmende elektronische Verarbeitung behördlicher Informationen sollte es Bund, Ländern und Kommunen immer leichter fallen, ihre Informationen der Öffentlichkeit ohne größeren Aufwand und vor allem ohne zusätzliche Kosten zur Verfügung zu stellen. Vorbild ist in Deutschland zurzeit das erst im vergangenen Jahr verabschiedete Hamburgische Transparenzgesetz. In Hamburg müssen zum Beispiel auch Verträge und Subventionsvergaben der öffentlichen Hand automatisch

veröffentlicht werden. Dies fordern die Experten auch auf Bundesebene. Uneins sind sich die Experten, ob es im IFG Sonderrechte für Journalisten geben sollte. Wilhelm Mecklenburg plädiert dafür, schließlich hätten Journalisten eine besondere Rolle in einer Demokratie. Manfred Redelfs sieht rechtliche Probleme, wenn das IFG nicht mehr – wie ursprünglich konzipiert – ein Jedermannrecht ist, sondern verschiedene Sonderregeln für einzelne Gruppen einführt.

Der potentiell weitestgehende Reformvorschlag für die journalistischen Auskunftsrechte kommt derzeit vom Dortmunder Medienrechtler Udo Branahl. Danach soll das IFG für Jedermann bestehen bleiben, parallel sollen allerdings die journalistischen Auskunftsrechte um eine Einsicht in Dokumente erweitert werden. Wilhelm Mecklenburg fürchtet, dass durch eine Änderung in den Pressegesetzen die mächtige, mehrere Jahrzehnte alte Rechtsprechung zu den Auskunftsrechten gefährdet werden könnte. Branahl möchte das Presserecht öffnen für alle, die “mit eigenen Beiträgen in Printmedien, im Rundfunk oder im Internet am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen”. Mecklenburg und Redelfs befürchten, dass eine solche Definition der Auskunftsberechtigten nicht genau genug sein könnte und die Interpretationsspielräume Probleme mit der bisherige Rechtsprechung verursachen könnten.

Auch David Schraven warnt davor, den Journalistenbegriff zu sehr auszuweiten. Die Erweiterung der journalistischen Auskunftsrechte in den Landespressegesetzen um eine Einsichtnahme hält er allerdings für leicht umsetzbar und würde sich freuen, wenn die gute Rechtsprechung zum Presserecht so in Zukunft auch auf eine Akteneinsicht in Originaldokumente angewandt werden könnte. Den Vorschlag von Udo Branahl unterstützt auch der Deutsche Journalisten Verband, der sich diese Änderungen des Presserechtes auf seiner Bundesversammlung Ende 2012 auf die Agenda geschrieben hat.

In der Fallstudie dieser Arbeit konnte festgestellt werden – wie es viele Kollegen vorher auch getan haben – dass das Presserecht sehr mächtig ist. Falls es juristisch möglich ist, Einsichtsrechte in das bestehende Presserecht aufzunehmen, ohne die presserechtliche Rechtsprechung zu gefährden, wäre das nach den Erfahrungen des Autors dieser Arbeit eine sehr große Chance für den Journalismus. Das

gesamte Papier zur Reform der presserechtlichen Auskunftsansprüche von Udo Branahl ist im Anhang dokumentiert.

8.2 Tipps für Journalisten

Journalisten, die mit Hilfe Ihrer Auskunftsrechte an Originaldokumente kommen wollen, sollten sich mit den ihnen zur Verfügung stehenden Rechten gut auskennen und diese flexibel anwenden können. Die Kontaktaufnahme sollte zunächst informell und freundlich sein, um die Behörde nicht unnötig gegen sich aufzubringen. Zudem sollten Journalisten zu Beginn abfragen, ob die benötigten Informationen überhaupt vorhanden sind, das kann zur Not auch mit einer Anfrage nach dem Presserecht geschehen: Informationen über Informationen können kaum abgelehnt werden. Vor einer Anfrage nach dem IFG kann man der Behörde noch einmal deutlich machen, dass sich dadurch der Aufwand für beide Seiten erhöht – vielleicht geht die Behörde dann doch noch ohne Antrag auf das Begehren des Journalisten ein.

Bei einer offiziellen, schriftlichen Anfrage sollten sich Journalisten schließlich genau überlegen, auf welche Informationsrechte sie sich berufen und sich zur Not auf IFG, UIG, VIG und das Presserecht gleichzeitig beziehen. Bis zu einer Gesetzesnovelle ist es für Journalisten aufgrund der strengerer Verfahrensregeln sinnvoll, sich wenn möglich auf das UIG zu beziehen. Anfragen sollten grundsätzlich nicht zu global gestellt werden: Je allgemeiner die Anfrage, desto größer ist die Gefahr, dass Ausnahmeregelungen eine Herausgabe verhindern. Andererseits sollte die Anfrage auch nicht zu kleinteilig sein, damit die Behörde den Antrag nicht auf viele kleine Anfragen aufteilt und die Kosten dadurch steigen.

Wenn eine Behörde den Informationszugang nach einem Antrag ablehnt, sollten Journalisten die Beamten bitten, detailliert zu begründen, was gegen den Zugang spricht. In einigen Fällen kann man eventuell auf Bestandteile der Informationen verzichten, um die Argumente der Behörde zu entkräften und zumindest den Rest der Dokumente zu bekommen. Zudem sollte man den Aufwand der Behörde so niedrig wie möglich halten. So kann man in manchen Fällen auf Kopien verzichten und stattdessen nur Einsicht in die Akten nehmen, um dann vor Ort selbst Kopien anzufertigen. Bei Konflikten sollten Journalisten zudem den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit einschalten, der manchmal eine Behörde zur

Einsicht bringen kann.

Journalisten sollten zudem immer prüfen, ob sie die Informationen auch über andere Wege bekommen können. Wenn Journalisten genau wissen, welche Informationen sie bekommen wollen, können sie auch auf das Presserecht ausweichen, so wie in der Fallstudie dieser Arbeit geschehen. Die Rechtsprechung für das Presserecht ist deutlich umfangreicher und schärfer, zudem sind beispielsweise Eilverfahren vor den Verwaltungsgerichten möglich. Grundsätzlich sollten Journalisten überlegen, ob sie ihre Informationen auch über andere Einsichtsrechte bekommen können, zum Beispiel aus dem Grundbuch oder aus öffentlichen Datenbanken (zum Beispiel für Ausschreibungen). Journalisten sollten zudem im Blick haben, dass sie auch die speziellen Einsichtsrechte anderer Berufsgruppen für sich nutzen können, etwa die Einsichtsrechte von Beamten, Regierungsmitgliedern oder Anwälten. Solch ein Vorgehen muss allerdings mit derselben Vorsicht betrieben werden wie es im Umgang mit Quellen üblich ist. So müssen zum Beispiel die Motive der helfenden Personen im Auge behalten werden, um den Wert der oft nur teilweise durchgesteckten Informationen zu bewerten.³⁶³

8.3 Ausblick

Die Verbindungen und Probleme im Umgang mit klassischer Quellenarbeit und Auskunftsrechten sind zu komplex, um in dieser Arbeit noch ausführlich analysiert zu werden. Für weitere Forschungen könnte es interessant sein, sich mit diesem Themenbereich zu befassen. Auch eine nähere Auseinandersetzung mit OpenData und OpenGovernment würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es könnte sich jedoch lohnen, den Zusammenhang zwischen der Ausweitung von OpenData und der Nutzung sowie der Entwicklung journalistischer Auskunftsrechte wissenschaftlich zu untersuchen.

Deutlich wird, dass sich die journalistischen Auskunftsrechte am besten entwickeln lassen, wenn sie häufig genutzt und mit Konsequenz eingefordert werden. Vor allem erfolgreiche Gerichtsprozesse haben die Informationsfreiheit in den vergangenen Jahren vorangebracht. In Zeiten von Roboterjournalismus und sinkenden Werbeeinnahmen, in denen Redaktionen nach Alleinstellungsmerkmalen und

³⁶³Vgl. hierzu in aller Ausführlichkeit Kapitel 3: “Was unterscheidet andere Auskunftsrechte vom IFG?”

Exklusivgeschichten suchen, wird der Umgang mit noch verschlossenen Informationen immer wichtiger. Noch nutzen viel zu wenig Journalisten ihre Informationsfreiheit. Noch schrecken unüberschaubare Kosten und Fristen viel zu viele Autoren von Anfragen an Behörden ab. Doch je mehr Reporter das IFG nutzen würden, je mehr Reporter Urteile vor Gericht erstreiten würden – desto größer wäre auch der Druck, das Gesetz angemessen zu novellieren.

Ein überarbeitetes IFG könnte auch mehr junge Journalisten motivieren, sich an investigative Recherchen zu wagen. Junge Reporter wie der Autor dieser Arbeit haben oft noch kein weitverzweigtes Netz von Quellen und Kontakten, Anträge mit dem IFG können da einer von mehreren Wegen sein, um gute Geschichte zu produzieren. Es ist in jedem Fall wichtig, dass es möglichst bald zu einer umfassenden Novelle des mangelhaften Gesetzes kommt. Wie diese genau aussehen muss, sollten Juristen in enger Kooperation mit Journalisten diskutieren.

9. Literatur³⁶⁴

“access !Nfo” und “Centre for Law and Democracy”, Webseite: <http://rti-rating.org/>

Atteslander, Peter: “Methoden der empirischen Sozialforschung” (13. Auflage). Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010

Bortz, Jürgen / Döring, Nicola: “Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler” (4. Auflage). Springer-Verlag, Heidelberg 2006

Branahl, Udo: “nachgehakt. Eine Textsammlung für die journalistische Praxis”. Feder Verlags- und Vertriebs GmbH, Bottrop 2008

Branahl, Udo: “Medienrecht” (5. Auflage). VS Verlag, Wiesbaden 2006

Branahl, Udo: “Zur Reformbedürftigkeit des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs”. Das Papier findet sich in Gänze im Anhang.

Broschard, Monica: “Deutschlands Weg zur Informationsfreiheit – Entwicklungsgeschichte, Akteursinteressen und Hindernisse auf Bundes- und Länderebene”. Magisterarbeit, Universität Koblenz Landau, 2003

Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit: “Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011”. April 2012:
http://www.bfdi.bund.de/IFG/GrundsatzlicheszurInformationsfreiheit/Grundsatzliches_zur_Informationfreiheit_node.html

Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit: Forum zu Datenschutz und Informationsfreiheit: https://www.bfdi.bund.de/bfdi_forum/

Caspar, Johannes: “Von der Informationsfreiheit zur Transparenz, Editorial”. In: Zeitschrift für Datenschutz 10/2012: http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Von_der_Informationsfreiheit_zur_Transparenz_-

³⁶⁴Alle Webseiten abgerufen am Nachmittag des 28. Januar 2013

Diekmann, Andreas: "Empirische Sozialforschung" (19. Auflage). Rowohlt, Reinbek 2008

DJV: Bericht vom Verbandstag 2012 auf journalist.de: "Ein Memorandum, ein Verhaltenskodex und noch mehr Weichen":

<http://www.journalist.de/aktuelles/meldungen/djv-verbandstag-2012-ein-memorandum-ein-kodex-und-weitere-weichen.html>

DJV Thüringen: "Qualität muss vor Schnelligkeit gehen". 7. Dezember 2012:

<http://www.djv-thueringen.de/Nachricht.2274+M5d60112b898.0.html>

Drepper, Daniel / Schenck, Niklas: "Olympia: Das System Plansport – Millionen für Medaillen". In: WAZ-Rechercheblog, 24. Juni 2012: <https://www.derwesten-recherche.org/2012/07/das-system-plansport-millionen-fur-medailles/>

Gläser, Jochen / Laudel, Grit: "Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse". VS Verlag, Wiesbaden 2004

Goebel, Frank Michael: "So erhalten sie Einsicht in die Prozessakten anderer Verfahren", 2007: <http://www.iww.de/pak/archiv/zpo-akteneinsichtsrecht-so-erhalten-sie-einsicht-in-die-prozessakten-anderer-verfahren-f36161>

Hart, Thomas: "Deutschland als Schlusslicht? Informationsfreiheit international". In: "Sommersymposium Informationsfreiheit". Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW, Münster 2004

Heiser, Sebastian: "Auskunftsrechte kennen und nutzen". 2012:

<http://www.sebastian-heiser.de/auskunft>

Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (Universität Speyer): "Evaluation zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes". Speyer 2012:

http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf

Klammer, Bernd: "Empirische Sozialforschung". UVK, Konstanz 2005

Klöpper, Michael: "Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit". Juni 2011

Lamnek, Siegfried: "Qualitative Sozialforschung" (4. Auflage). Beltz Verlag, Weinheim 2005

Langer, Margit: "Informationsfreiheit als Grenze informationeller Selbstbestimmung. Verfassungsrechtliche Vorgaben der privatrechtlichen Informationsordnung". Duncker und Humblot, Berlin 1992

Ludwig, Johannes: "Informationsfreiheit in Deutschland: Stand der Gesetzgebung". Ergänzung zum Kapitel 4.3 von Ludwig, Johannes: "Investigativer Journalismus". <http://www.recherchieren.org/view.php?glikey=81&marked=IFG>

Lühr, Rüdiger: "Merkels Termine bleiben tabu". In: Menschen Machen Medien des dju, 31. August 2012: <http://mmm.verdi.de/medien-politik/merkels-termine-bleiben-tabu>

Matzat, Lorenz: "Show- statt Transparenzeffekt. Jahresrückblick Open Data & Open Gov". 28. Dezember 2012, <http://datenjournalist.de/show-statt-transparenzeffekt/>

Mecklenburg, Wilhelm / Pöppelmann, Benno: "Informationsfreiheitsgesetz: Information – Ihr gutes Recht. Gesetzestexte Kommentierungen Fallbeispiele Erläuterungen". Bonn 2007

Neumann, Carolin: "Perspektiven des Informationsfreiheitsgesetzes für die journalistische Recherche". Bachelor-Arbeit, FH Gelsenkirchen, Juli 2007

Potjans, Mareike: "Welche Informationsansprüche gibt es? Ein Überblick". In: Branahl, Udo: "nachgehakt. Eine Textsammlung für die journalistische Praxis". Feder Verlags- und Vertriebs GmbH, Bottrop 2008

Redelfs, Manfred: "Mogelpackung: Informationsfreiheit in Thüringen". 21. November 2012: <http://pressefreiheit-in-deutschland.de/mogelpackung-informationsfreiheitsgesetz-in-thueringen/>

Right2Info: "Access to Information Laws: Overview and Statutory Goals". 20. Januar 2012, <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

Rosen, Jay: "The People Formerly Known as the Audience". 27. Juni 2006: http://archive.pressthink.org/2006/06/27/ppl_frmr.html

Schaar, Peter: "Das Recht auf freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen". In: CILIP 1996: <http://www.cilip.de/ausgabe/54/cilip1.htm>

Schaar, Peter: "Das Recht auf freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen". In: CILIP 1996: <http://www.cilip.de/ausgabe/54/auskunft.htm>

Schnabel, Christoph: "Informationsansprüche eines Journalisten gegen den WDR". In: Zeitschrift für Datenschutz, Ausgabe 6/2012: www.datenschutz-hamburg.de/fileadmin/user_upload/documents/OVG_NRW_Informationsansprueche_-_Aufsatz_in_ZD-Heft_06-2012.pdf

Schnabel, Christoph: "Entwicklung der Informationsfreiheit im Jahr 2011". In: Zeitschrift für Datenschutz, Ausgabe 02/2012: http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Entwicklung_Informationsfreiheit_2011_-_Aufsatz_in_ZD-Heft-02-2012.pdf

Schneider, Jan: "Das Informationsfreiheitsgesetz in der journalistischen Praxis". Diplomarbeit, Darmstadt 2012

Schraven, David: "Das Umweltministerium von Johannes Remmel (Grüne) und die

Informationsfreiheit in NRW". In: WAZ-Rechercheblog, 1. Oktober 2012:
<https://www.derwesten-recherche.org/2012/10/das-umweltministerium-von-johannes-remmel-grune-und-die-informationsfreiheit/>

Schraven, David: "DJV unterstützt uns gegen Amt von Umweltminister Remmel (Grüne)". In: WAZ-Rechercheblog, 1. Oktober 2012: <https://www.derwesten-recherche.org/2012/10/djv-nrw-untersutzt-uns-gegen-amt-von-umweltminister-remmel-grune/>

Shrivastava, KM: "The right to information – a global perspective". Lancer Inter Consult, Frankfurt (Illinois) 2009

Sorge, Petra: "Stiefkind des Verwaltungsalltags". In: Cicero Online, 20. Dezember 2012: <http://www.cicero.de/berliner-republik/informationsfreiheitsrecht-stiefkind-des-verwaltungsalltags/52991>

Spielkamp, Matthias: Gesammelte Texte zum Begriff des geistigen Eigentums und der Urheberrechtsdebatte im Licht von OpenData und Informationsfreiheit:
<http://irights.info/blog/arbeit2.0/tag/geistiges-eigentum/>

Stabe, Martin: "Freedom of Information: The First Nine Months Open Government and Journalism in Britain and the World". Masterarbeit, City University London, 2005

Tretbar, Christian: "Eine schwere Prüfung". In: Tagesspiegel, 29. Oktober 2012:
<http://www.tagesspiegel.de/berlin/akteneinsicht-ber-eine-schwere-pruefung/7309404.html>

Tretbar, Christian: "Streit um mehr Transparenz in Berlin". In: Tagesspiegel, 29. Oktober 2012: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/ber-wasservertraege-und-co-streit-um-mehr-transparenz-in-berlin/7316754.html>

Weinreich, Jens: "Dokumentation: Zielvereinbarungen Olympischer Sportverbände". Blogbeitrag vom 11. Februar 2009:
<http://www.jensweinreich.de/2009/02/11/dokumentation-zielvereinbarungen->

[olympischer-sportverbande/](#)

Wronski, Ulrike: "Informationsfreiheitsgesetze und ihre Nutzung durch Journalisten – USA, Vereinigtes Königreich und Deutschland im Vergleich". Grin-Verlag. Hamburg 2007

Zumpe, Bodo: "Öffentlichkeit staatlicher Informationen. Dargestellt am Beispiel der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder". Dissertation, Bookstation GmbH, Sipplingen 2007

Gesetze, Entwürfe und Verordnungen:

Abgabenordnung des Bundes, § 30, Satz 4: http://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/___30.html

Bundesarchivgesetz:

<http://www.bundesarchiv.de/bundesarchiv/rechtsgrundlagen/bundesarchivgesetz/index.html.de>

Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes. Bundestags-Drucksache 15/4493

EG-Vertrag Art. 255: <http://dejure.org/gesetze/EG/255.html>

EG-Verordnung 1049/2001 des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten:

http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_de.pdf

Freedom of Information Act der USA:

http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland:

<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

Hamburgisches Transparenzgesetz: <http://www.luewu.de/gvbl/2012/29.pdf>

Informationsfreiheitsgesetz des Bundes: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>

Informationsgebührenverordnung des Bundes: <http://bit.ly/SLE2O5>

Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 19. Januar 2012:
http://schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Allgemeines/08_Izg/PDF/Izg_SH__blob=publicationFile.pdf

Konvention des Europarates, verabschiedet am 27. November 2008:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

Mecklenburg, Wilhelm: "Entwurf für ein Bürgerinformationsgesetz (BIG)". 2010:
http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/sonstige_themen/Buergerinformationsgesetz-Gesetzestext.pdf

netzwerk recherche: "Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2. April 2004: http://netzwerkrecherche.de/docs/pdf_gesetz.pdf

Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. Mai 1966:
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2250&bes_id=4493&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Presse#det0

Strafprozessordnung § 474 Abs 2: <http://dejure.org/gesetze/StPO/474.html>

Umweltinformationsgesetz des Bundes: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig_2005/gesamt.pdf

Verbraucherinformationsgesetz des Bundes: <http://www.gesetze-im-internet.de/vig/>

Zivilprozessordnung § 299 Abs 2: <http://dejure.org/gesetze/ZPO/299.html>

Urteile:

BverfG 20, 162 (174)

BVerwG, Urteile vom 3. November 2011, 7 C 3.11 und 4.11

BVerwG, Urteil vom 15. November 2012, 7 C 1.12

OLG Hamm NJW 1981, S. 356ff.

Oberverwaltungsgericht NRW, 5 A 640/02, 2004