

Arne Semsrott



Informationsfreiheit – Mehr Transparenz für mehr Demokratie

Ein Projekt der Otto Brenner Stiftung
Frankfurt am Main 2016

OBS-Arbeitspapier 23

OBS-Arbeitspapier 23

ISSN 2365-1962 (Online)

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung

Jupp Legrand

Wilhelm-Leuschner-Straße 79

60329 Frankfurt/Main

Tel.: +49 69 6693-2810

Fax: +49 69 6693-2786

E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de

Internet: www.otto-brenner-stiftung.de

Autor:

Arne Semsrott

E-Mail: arne.semsrott@okfn.de

Mitarbeit:

Christopher Bohlens, Johanna zum Felde, Lavinia Schwedersky,

Cat Spangehl, Aylin Ünal, Andrej Warkentin

Redaktion:

Vera Becherer (OBS)

Dr. Burkard Ruppert (OBS)

Lektorat:

Elke Habicht, M.A.

www.textfeile.de

Satz und Gestaltung:

complot-mainz.de

Bildnachweis Titelgrafik:

© Gerhard Mester, Wiesbaden

Redaktionsschluss:

15. August 2016



Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz (CC BY-NC-SA) veröffentlicht: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>. Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Die Weitergabe erfolgt unter gleichen Bedingungen.

In diesem Arbeitspapier finden sich Links zu Webseiten im Internet. Die OBS erklärt ausdrücklich, dass sie keinerlei Einfluss auf die Gestaltung und die Inhalte dieser Seiten hat, und macht sich deren Inhalte nicht zu eigen. Sie kann weder für das Funktionieren der Seiten garantieren noch eine Haftung für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der dort angebotenen Informationen übernehmen.

Die Texte der Otto Brenner Stiftung verwenden eine gendersensible Sprache. Es werden entweder geschlechtsneutrale Bezeichnungen gebraucht (z.B. Mitarbeitende) oder auf die Schreibweise durch Sternchen zurückgegriffen (z.B. Bürger*innen). Diese Schreibweise betont die soziale Konstruktion von Geschlecht und die Vielfaltigkeit von Geschlechtsidentitäten.

Vorwort

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) trat in Deutschland am 1. Januar 2006 in Kraft; es feiert dieses Jahr also seinen zehnjährigen Geburtstag. Der „Freedom of Information Act“ in den USA hingegen wird schon 50, das schwedische IFG kommt sogar inzwischen auf 250 Jahre. Vergleicht man diese Zeiträume, dann kann man annehmen, dass Deutschland bei der „Freiheit der Information“ noch immer hinterherhinkt und einen Aufholbedarf hat.

Einerseits steht ohne Zweifel fest: Die lange prägende Tradition des deutschen Obrigkeitsstaates ist in großen Teilen abgeschliffen. Wer heute das Amtsgeheimnis als Wert an sich und als besonders schützenswert propagieren würde, dürfte damit eher eine Außenseiterposition vertreten. Die Gewährung von Zugängen zu behördlichen Informationen ist inzwischen – zumindest auf dem Papier – eher die Regel, sie zu verwehren hingegen die Ausnahme. So weit die eine Seite der Medaille, die – historisch betrachtet – durchaus einen grundlegenden Paradigmenwechsel beschreibt. Die andere Seite ist, dass wir in der Praxis von einer echten Kultur der Transparenz in Deutschland dennoch weit entfernt sind. Die Arbeit von Journalisten mit dem IFG etwa wird zuweilen von ihnen als zäh empfunden. Weil sich Beamte nach wie vor gerne als Geheimräte gerieren, werden IFG-Anträge nicht selten als Eingriff in die Behördenroutine empfunden – und entsprechend schleppend oder unvollständig beantwortet.

Dass das Amtsgeheimnis in Deutschland nach wie vor als hehres Prinzip des Verwaltungshandelns gilt, hängt möglicherweise auch damit zusammen, dass das Informationsfreiheitsgesetz noch immer weitgehend unbekannt ist, seine Möglichkeiten kaum genutzt werden. Doch wie soll man Bundesbürger wegen dieser Wissenslücken kritisieren oder für die mangelnde Nutzung des IFG schelten, wenn selbst Mitglieder des Deutschen Bundestages, die das Gesetz verabschiedet haben, von dessen Existenz nichts wissen oder seine Möglichkeiten im Alltag nicht ausschöpfen? Noch immer kommt es nämlich vor, dass Bundestagsabgeordnete erfolglos Anträge auf Akteneinsicht bei Ministerien stellen. Würden sie diese Anträge hingegen auf der Basis und mit den Möglichkeiten des IFG stellen, hätten auch sie einen besseren Zugang zu Informationen. Journalist*innen könnten künftig eine Art Vorbildfunktion erfüllen, wenn sie z. B. unter veröffentlichten Artikeln angeben, dass auch auf der Grundlage des IFG erlangte Informationen verarbeitet wurden.

Die Diskussion um die weitgehend geheimen TTIP-Verhandlungen etwa hat gezeigt, dass die Gesetze zur Informationsfreiheit oft nicht stark genug sind und Informationen nur durch „Leaks“ nach außen dringen. Diese Erfahrung, die sich durch weitere Beobachtungen bestätigen lässt, unterstreicht: Die bestehenden Gesetze müssen besser genutzt und von deren Möglichkeiten muss intensiver Gebrauch gemacht werden. Aber es bleibt auch die Forderung, die bestehenden Gesetze zu verbessern und sie den veränderten Rahmenbedingungen anzu-

passen. Vor allem ist eine Vereinheitlichung der Gesetzeslage und die Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen in allen Bundesländern anzustreben. Da nämlich vier Bundesländer (Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen) bisher kein IFG verabschiedet haben, hat die Bevölkerung dort kaum eine Chance, an staatliche Informationen zu gelangen.

Diskutiert werden muss beispielsweise auch, ob Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes durch ein „Grundrecht auf Informationsfreiheit“ profiliert werden kann. Da die Kosten, die bei Anfragen durch Ämter in Rechnung gestellt werden, zuweilen eine abschreckende Wirkung entfalten, muss über einen (weitgehend) kostenlosen Informationszugang nachgedacht werden. Ebenso ist zu überlegen, ob gegen Beamte oder gegen Amtsleiter ein Bußgeld verhängt werden kann, wenn sie Informationen nicht vollständig herausgeben und damit ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind. Auch die Einrichtung eines Schiedsgerichts ist denkbar, das – ähnlich wie in den USA – in strittigen Fällen angerufen werden kann. Änderungen und Konkretisierungen in diese Richtung wird es aber ohne den Druck der Zivilgesellschaft und von Nichtregierungsorganisationen vermutlich nicht geben.

Transparenz ist und bleibt ein Treibstoff der Demokratie: Wer Politik(er)verdrossenheit und „Lügenpresse-Advokaten“ bekämpfen will, muss den Staat „öffnen“ und es möglich machen, dass seine Entscheidungen noch besser kontrolliert werden können. Mit der Forderung nach mehr Transparenz und konkreten Schritten der Umsetzung wird man – unterm Strich – weder „Reichsbürger“ überzeugen noch Verschwörungstheoretiker entlarven können. Aber wenn man damit diejenigen stärkt, die sich ihnen in den Weg stellen, ist schon ein erster Schritt in die richtige Richtung getan.

Unser Arbeitspapier zum IFG ist in Zusammenarbeit und durch Unterstützung der Initiative „FragDenStaat“ entstanden. Als komplementären Teil des hier vorliegenden Arbeitspapiers zur Informationsfreiheit haben wir eine [Online-Visualisierung der Informationsfreiheit in Deutschland](#) entwickelt, die die zentralen Informationen über die Auskunftsrechte zusammenträgt. Mit dem Arbeitspapier und dem ergänzenden Online-Auftritt hofft die OBS, auch einen Beitrag dazu zu liefern, dass das IFG besser, einfacher und breiter genutzt wird. Damit unterstreichen wir auch die inhaltliche Verbundenheit mit dem Namensgeber der Stiftung. Otto Brenner sagte 1968: „Nicht Ruhe und Unterwürfigkeit gegenüber der Obrigkeit ist die erste Bürgerpflicht, sondern Kritik und ständige demokratische Wachsamkeit.“ Ein Motto, das zum Leitspruch für die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes werden könnte.



Jupp Legrand

Geschäftsführer der Otto Brenner Stiftung

Frankfurt am Main, August 2016

Inhalt

1	Warum wir Informationsfreiheit für unsere Demokratie brauchen	7
2	Hintergrund: Was ist Informationsfreiheit?	8
2.1	Genese der Informationsfreiheit	8
2.2	Internationaler Kontext	10
2.3	Informationsfreiheitsgesetze in den Bundesländern	12
2.4	Weitere Auskunftsgesetze	19
2.5	Landespressegesetze	22
3	Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit	24
3.1	Die digitale Gesellschaft verändert sich	24
3.2	Auskunftsrechte über FragDenStaat	26
4	Anwendungshinweise: Wie können Privatpersonen, Bürgerinitiativen und Journalisten ihre Rechte nutzen?.....	32
5	Anwendungsbeispiel: So funktioniert eine IFG-Anfrage	35
6	Herausforderungen bei der Nutzung von Auskunftsrechten	37
6.1	Klärung vor Gericht: Viel zu klagen	37
6.2	Zur Kasse, bitte: Gebühren als Abschreckung.....	38
6.3	Recht auf Antwort: Einhaltung von Fristen	40
6.4	Schutz des Staates: Geheimhaltung, internationale Beziehungen, innere Sicherheit	41
6.5	Schutz Dritter: Zwischen Urheberrecht, Geschäftsgeheimnissen und personenbezogenen Daten	42
6.6	Die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit	43

7	Journalistische Erfolge dank Auskunftsrechten	47
7.1	Josef Ackermanns Geburtstagsfeier im Kanzleramt.....	47
7.2	Lobby-Post im Kanzleramt.....	48
7.3	Endlich Einsicht: Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags	49
8	Fazit und Ausblick:	
	Entwicklungsmöglichkeiten der Informationsfreiheit	51
Anhang		
	Glossar	54
	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	55
	Übersicht über die wichtigsten Gesetze und Richtlinien zur Informationsfreiheit in Deutschland	56
	Literatur	57
	Hinweise zum Autor	58

1 Warum wir Informationsfreiheit für unsere Demokratie brauchen

Der deutsche Staat teilt sein Wissen nicht gern mit seiner Bevölkerung. Über Jahrzehnte haben sich Regierungen und Verwaltungen auf Bundes- und Landesebene einen Wissensvorsprung vor ihren Bürger*innen verschafft. Ihre Macht beruht auf Herrschaftswissen, dem Wissen um Grundlagen und Prozesse staatlicher Entscheidungen.

Vor allem Nichtregierungsorganisationen und Journalist*innen wollen den Vorsprung des Staates vor der Bevölkerung verkleinern. Sie wollen mehr Transparenz und Kontrolle der staatlichen Institutionen. Informationsfreiheit, also das Recht auf freien Zugang zu amtlichen Informationen, ist ein Kernelement dieser Forderungen. Sie ist eines der wichtigsten Grundrechte in der Wissensgesellschaft, das sich aus Artikel 5 des Grundgesetzes zur Meinungs- und Informationsfreiheit ergibt.

Warum ist Informationsfreiheit wichtig? Weil Zugang zu Wissen der Bevölkerung die Macht zum informierten und selbstbestimmten Handeln verleiht. Informationsfreiheit ist ein Mittel zur Kontrolle politischer Prozesse. Sie kann Korruption vorbeugen, erhöht die Transparenz und Rechenschaftspflicht von Politik und Verwaltung. Der freie Informationsfluss zwischen Staat und Bevölkerung stärkt und belebt die Demokratie, weil er Partizipation möglich macht. Nur wenn insbesondere gesellschaftlich benachteiligte Personen Einblick in das Zustandekommen kollektiv verbindlicher Entscheidungen haben, können sie diese auch effektiv beeinflussen – vorausgesetzt, dass dazu passende demokratische Mittel bereitstehen.

Die Informationsfreiheit ist in Deutschland über verschiedene Auskunftsgesetze geregelt. Zentral ist dabei das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das im Kern revolutionär ist: Es gibt allen Menschen auf Bundesebene und in den meisten Bundesländern das Recht, Auskünfte von deutschen Behörden und Einblick in staatliche Dokumente zu verlangen – und das ohne Angabe von Gründen. Damit ist, zumindest dem Gesetz nach, nicht mehr die Amtsverschwiegenheit Standard, vielmehr muss, im Gegenteil, eine Nichtauskunft inzwischen begründet werden.

Daher soll zunächst im folgenden Abschnitt der Frage auf den Grund gegangen werden, wie das IFG entstanden ist und wie es derzeit in Deutschland gehandhabt wird. Kapitel 3 gibt einen Überblick über den digitalen Strukturwandel, der Fragestellungen in Bezug auf Informationsfreiheit verändert. Kapitel 4 und 5 sollen als Grundlage für die Arbeit von Bürgerinitiativen, Gewerkschaften und Journalist*innen bei der Nutzung von Auskunftsrechten dienen und beispielhaft zeigen, wie Informationen bei Behörden angefragt werden können. Kapitel 6 zeigt Herausforderungen im Umgang mit Behörden auf. Schließlich werden in den letzten beiden Kapiteln bisherige Erfolge der Informationsfreiheit und deren Entwicklungsmöglichkeiten skizziert, die den Ansprüchen einer transparenten und digital vernetzten Gesellschaft genügen.

2 Hintergrund: Was ist Informationsfreiheit?

2.1 Genese der Informationsfreiheit

„Des Geistes Licht, des Wissens Macht/ Dem ganzen Volke sei's gegeben!“ Der Text des Sozialistenmarsches von 1891 zeigt, dass die Forderung nach mehr politischer Beteiligung schon seit Langem mit der Forderung nach Informationen und Bildung verknüpft ist.

Trotzdem dauerte es bis ins Jahr 2006, bis in Deutschland mit dem Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene eine allgemeine gesetzliche Regelung der Informationsfreiheit verabschiedet wurde. Schon vorher war zwar die Einsicht in bestimmte Akten möglich – insbesondere in öffentliche Register, Stasi-Unterlagen, Datenschutz- und Umweltinformationen sowie in Akten von Gerichtsverfahren. In der Regel musste dabei jedoch eine persönliche Betroffenheit nachgewiesen werden.

Mit dem „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes“, wie das IFG offiziell heißt, haben seit 2006 alle Privatperson und auch juristische Personen des Privatrechts einen Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen von Bundesbehörden. Unter „amtliche Informationen“ ist jede dem amtlichen Zwecke dienende Aufzeichnung zu verstehen, unabhängig von der Art der Speicherung – ob also Schriftstücke, elektronisch gespeicherte Informationen, Zeichnungen, Grafiken, Pläne, Ton- oder Videoaufzeichnungen. Eine Begründung durch ein Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder sonstiger Art ist für eine [Auskunft nicht erforderlich](#).

Trotzdem kommen viele Behörden auch ein Jahrzehnt nach der Verabschiedung des Gesetzes ihrem gesetzlichen Auftrag der Transparenz nicht vollständig nach. Um zu verstehen, warum die Verwaltung vielerorts noch immer mauert, lohnt sich ein Blick auf die Genese des Gesetzgebungsprozesses.

Nach ersten Versuchen 1980 durch die FDP hatte die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung der Informationsfreiheit erstmals konkrete Erfolgsaussichten mit der rot-grünen Regierung 1998, die das Vorhaben eines Informationsfreiheitsgesetzes nach einer Forderung der Grünen-Fraktion in ihren Koalitionsvertrag aufnahm. Aufgrund von Widerstand aus den Ministerien und der Wirtschaft kam das Vorhaben jedoch lange nicht über einen Referentenentwurf aus dem zuständigen Innenministerium hinaus, während die Bundesländer Berlin und Brandenburg schon eigene Landesinformationsfreiheitsgesetze verabschiedeten.

Die Professoren Friedrich Schoch (Uni Freiburg) und Michael Kloepper (HU Berlin) sowie ein zivilgesellschaftliches Bündnis aus Journalistenverbänden, Humanistischer Union und Transparency International Deutschland legten in der Zwischenzeit eigene Entwürfe für ein IFG vor. Ihrer kritischen Arbeit ist es zu verdanken, dass direkt vor dem Ende der zweiten rot-grünen

Koalition doch noch ein IFG-Entwurf den Weg in den Bundestag fand und im September 2005 beschlossen wurde.

Deutschland war damit neben Luxemburg und Spanien der letzte Mitgliedsstaat der EU, der ein IFG verabschiedete. Dabei kam der Zivilgesellschaft in ihrer Forderung nach dem Gesetz zugute, dass ein IFG auch für die politische Opposition ein wirksames Instrument der politischen Kommunikation ist und die Parteien vor den Wahlen ihre politischen Einflussmöglichkeiten im Falle einer Niederlage erweitern wollten.

Da die Einführung jedoch letztlich im Schnellverfahren durchgeführt und nur durch die Enthaltung der FDP im Bundesrat möglich wurde, waren keine Schulungen der Behördenmitarbeiter*innen im Umgang mit dem IFG vorgesehen.¹ Als das Bundesinnenministerium unter Wolfgang Schäuble nach der Bundestagswahl 2005 Richtlinien für den Umgang mit IFG-Anfragen erließ, fand es dafür sodann auch besonders restriktive Regelungen (BMI 2005), die in Ressorttreffen der Ministerien weiter ausgestaltet wurden.

Diese Richtlinien enthielten keine klaren Regelungen zur Frage, ob die Bundesministerien eigene für das IFG zuständige Stellen einrichten müssen. So ist der Umgang mit IFG-Anfragen je nach Ministerium bis heute höchst unterschiedlich. In der Folge variiert die Bürgerfreundlichkeit von Bundeskanzleramt und Bundesumweltministerium, Auswärtigem Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung stark (vgl. Abschnitt 3.2).

Für die Verbesserung und Weiterentwicklung des IFG machten sich in den letzten Jahren nicht nur Nichtregierungsorganisationen und Journalistenverbände stark. Auch die [offizielle Evaluation des IFG](#) durch das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) im Jahr 2012 zog Vorschläge zur Änderung des Gesetzes nach sich, darunter eine Klausel zur Abwägung zwischen öffentlichem und privatem Interesse bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Diese wurden vom Parlament jedoch bisher nicht aufgegriffen.

Das hängt vor allem damit zusammen, dass die Bundesregierung und speziell das Bundesministerium des Innern das IFG in der derzeitigen Form für ausreichend befinden und keinen Handlungsbedarf sehen. Dies belegt etwa ein [internes Protokoll der IFG-Beauftragten](#) aus den Ministerien: Die Bundesministerien beschlossen 2009 nach einer Kritik des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, auf seine Kritikpunkte nicht jeweils einzeln einzugehen. Stattdessen wollten sie regelmäßig darstellen, dass angeblich alle Beteiligten mit der Anwendung des IFG zufrieden seien.

Die bisher einzige nennenswerte Reform der Informationsfreiheit in der zehnjährigen Geschichte des IFG hatte eine gravierende Einschränkung zur Folge. In einem nächtlichen Handstreich wurde 2013 der Bundesrechnungshof vom Bundestag über ein Omnibusgesetz (von

¹ Laut der Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes hatte etwa ein Fünftel der zuständigen Behördenmitarbeiter*innen auf Bundesebene bis 2012 keinerlei Fortbildung zu dem Thema erfahren.

lat. *omnibus* = für alle, ein Gesetzespaket, in dem mehrere Einzelregelungen zusammengefasst und gemeinsam verabschiedet werden) de facto von seiner Informationspflicht befreit (BGBl. I S. 2395 m.W.v. 19. Juli 2013), nachdem Journalisten die Offenlegung brisanter Unterlagen des Rechnungshofs gefordert hatten. An die Öffentlichkeit kam diese indirekte Gesetzesänderung erst mit einer halbjährlichen Verspätung, löste infolge der niedrigen Bekanntheit des IFG bis auf wenige Ausnahmen jedoch keinen großen Aufschrei aus.

Auf der Ebene der Bundesländer fanden hingegen in den letzten Jahren teils erhebliche Weiterentwicklungen der Informationsfreiheit statt. Da die Anwendung der Informationsfreiheit außerhalb des Bundes Ländersache ist, haben bisher zwölf Bundesländer eigene ähnliche Gesetze zur Informationsfreiheit erlassen. In Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen existiert jedoch bis heute kein Landesinformationsfreiheitsgesetz.

Hamburg und Rheinland-Pfalz haben inzwischen schon Transparenzgesetze erlassen, die neben der reaktiven Auskunftspflicht eine aktive Informationspflicht der Verwaltung vorschreiben. Während das Bundes-IFG und die meisten Landes-IFG zur ersten Generation der Informationsfreiheitsgesetze zählen (Bräutigam 2008: 358), sind Hamburg und Rheinland-Pfalz nach einer technischen Umsetzung des Informationszugangs in der zweiten Generation schon auf dem Weg zur dritten Generation der Informationsfreiheit: Dieser dritte Weg bringt einen Paradigmenwechsel mit sich, bei dem sich „die Selbstwahrnehmung der Verwaltung“ (ebd.) ändert. Diese tritt zunehmend als Informationsmanagerin auf und erkennt die Bereitstellung von Informationen als „wichtige Verwaltungsaufgabe“ (ebd.) an.

2.2 Internationaler Kontext

Der Blick in andere Staaten zeigt, dass Informationsfreiheit auch grundsätzlich anders umgesetzt werden kann als hierzulande. Während das IFG in Deutschland seit zehn Jahren existiert, können viele Länder auf eine deutlich längere Geschichte in diesem Bereich zurückblicken. In Schweden besteht mit der „Tryckfrihetsförordningen“ schon seit 1766 ein gesetzlich gewährleisteter freier Informationszugang. Im US-amerikanischen Wisconsin gibt es seit 1849 eine solche Regelung. Für Bundesbehörden in den USA gilt seit 1966 der „Freedom of Information Act“. Frankreich verfügt seit 1978 über eine Informationsfreiheitsgesetzgebung, wobei die Ursprünge dafür bis auf die Französische Revolution zurückgehen. Die Labour-Regierung führte in Großbritannien im Jahr 2000 ein Informationsfreiheitsgesetz ein.

103 Staaten auf der Welt haben inzwischen ein eigenes IFG, darunter auch Länder wie Afghanistan, Thailand und Simbabwe. Besonders in den letzten Jahrzehnten hat sich diese Zahl vervielfacht: Gab es 1980 erst 7 Länder mit IFG, waren es 1990 schon 14, im Jahr 2000 38 und 2011 93 Länder mit Gesetzen, die den Zugang zu staatlichen Informationen regeln. Die stei-

gende Popularität der Informationsfreiheitsgesetze hängt zum einen mit den Demokratiebewegungen in Osteuropa und Subsahara-Afrika zusammen. Viele dieser Länder haben heute besonders fortschrittliche Gesetzgebungen in diesem Bereich. Zum anderen verknüpfen vor allem die USA die Vergabe von Geldern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit der Einrichtung von Informationsfreiheitsgesetzen.

Die Qualität der gesetzlichen Regelungen variiert im internationalen Vergleich. In der globalen [Rangliste nationaler Informationsfreiheitsgesetze](#) der Organisationen Access Info Europe und Centre for Law and Democracy liegt Deutschland auf Platz 99 der 103 bewerteten Länder mit Informationsfreiheitsgesetzen und schneidet in fast allen Kategorien schlecht ab, darunter bei der rechtlichen Verankerung, dem Umfang, den Anfragebedingungen, bei Ausnahmen, Berufungs- und Beschwerdemöglichkeiten sowie bei Sanktionen und der Bekanntheit des Gesetzes.

Dabei zeigt sich, dass die in Deutschland übliche Gebührenerhebung für Anfragen eine Ausnahme ist. In den meisten Ländern sind Auskünfte kostenfrei. Mit Ausnahme von Australien haben fast alle anderen Länder ein IFG, das für kommunale wie nationale Behörden gilt und nicht wie in Deutschland föderal aufgefächert ist. Außerdem sehen die meisten IFG auf der Welt Sanktionen bei Nichteinhaltung des Gesetzes vor, und die deutsche Antwortfrist von einem Monat liegt deutlich über dem internationalen Schnitt: Schwedische Behörden bearbeiten Anfragen innerhalb von zwei Tagen, in Dänemark soll die Bearbeitung sieben Tage nicht überschreiten. In den Niederlanden liegt die Frist zwar wie in Deutschland auch bei vier Wochen. Antwortet die Behörde allerdings nicht innerhalb dieser Frist, muss sie eine Strafe von bis zu 1.260 Euro zahlen. Der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit in Westaustralien hat ebenfalls Sanktionsmöglichkeiten: Er kann verlangen, dass Behördenmitarbeiter*innen vor ihm einen Eid schwören, er vermag Strafen von bis zu 10.000 Dollar zu verhängen und Behördendokumente anzufordern. Seine Entscheidungen haben meist Bestand, da sie nur aufgrund von juristischen Fehlern vor dem Supreme Court angegriffen werden können.

Auch die EU hat mit der Transparenz-Verordnung Nr.1049/2001 im Jahr 2001 ein kostenfreies Zugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission geschaffen. Dies wird von Deutschen bisher allerdings noch nicht oft in Anspruch genommen, obwohl etwa die Plattform [AskTheEU.org](#) ein Online-Verfahren ermöglicht.

Die USA bleiben hingegen Vorreiter in Sachen Informationsfreiheit: Dort wurden 2013 mehr als 700.000 Anträge nach dem „Freedom of Information Act“ gestellt. Im Schnitt werden in den USA damit umgerechnet 37-mal so viele Anträge pro Bewohner*in gestellt wie in Deutschland.

Eine effektive Gesetzgebung gibt es auch in Mexiko, wo neben den Bürger*innen auch viele Behörden das Informationsfreiheitsgesetz nutzen, da sie auf diese Weise oft einfacher

an Informationen anderer staatlicher Stellen gelangen als auf anderem Weg (On The Media 2011). Manche Länder wie die Tschechische Republik haben ihre Informationsfreiheitsgesetze um aktive Veröffentlichungspflichten ergänzt: Dort sieht die [Transparenzgesetzgebung](#) vor, dass alle Verträge des öffentlichen Sektors zentral online veröffentlicht werden müssen. Wird ein Vertrag nicht innerhalb eines Jahres nach Abschluss auf der Plattform veröffentlicht, wird er automatisch gekündigt.

Der „Freedom of Information Act“ in Großbritannien, mit pro Jahr etwa 300.000 Anfragen an Behörden eines der erfolgreichsten Gesetze seiner Art, wurde 2016 von einer Kommission im Auftrag der Regierung untersucht und durch den Kommissionsbericht gestärkt – trotz der Regierungskritik am Gesetz. Der ehemalige Premierminister Tony Blair, der das Gesetz selbst auf den Weg brachte, bereut die Einführung des Gesetzes inzwischen, da er es als „Waffe“ in der Hand von Journalist*innen ansieht. In seiner Biografie schrieb er: „Informationsfreiheit. Ein harmloses Wort. Ich sehe es mir an, nachdem ich es geschrieben habe, und könnte so lange den Kopf darüber schütteln, bis er mir von den Schultern fällt. Ich Idiot. Ich naiver, dummer, verantwortungsloser Einfaltspinsel. Meine Dummheit spottet wirklich jeder Beschreibung. Ich schüttele mich beim Gedanken an so viel Beschränktheit“ (Blair 2010: 256).

In manchen Ländern gibt es jedoch auch Bewegungen, deren Ziel es ist, die Informationsfreiheit einzuschränken. Wegen der zwischenzeitlichen Einführung einer Gebührenpflicht im Jahr 2003 gingen in Irland die IFG-Anfragen um 50 Prozent zurück, Anfragen der Medien reduzierten sich sogar um 83 Prozent (MySociety 2015). Durch Einschränkungen der spanischen Regierung musste im Dezember 2015 die spanische Anfrageseite „Tu Derecho a Saber“ ihre Aktivitäten einstellen. Grund dafür waren die Einführung eines elektronischen Ausweisverfahrens bei der Antragstellung und das Verweigern von Antworten per E-Mail.

2.3 Informationsfreiheitsgesetze in den Bundesländern

Da das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes nicht für Landes- und Kommunalbehörden gilt, regeln alle Bundesländer in ihrem Wirkungsbereich die Auskunftsgesetze selbst. Dabei hat sich über die letzten Jahre eine unübersichtliche „Dreiklassengesellschaft“ (Caspar 2012) etabliert: Länder ohne IFG, Länder mit IFG und Länder mit Transparenzgesetz, das die reaktive Informationspflicht von Behörden um eine aktive Veröffentlichungspflicht wichtiger staatlicher Dokumente ergänzt. Zwölf Bundesländer haben eigene IFG erlassen, Hamburg und Rheinland-Pfalz weitergehende Transparenzgesetze. Mit Sachsen, Niedersachsen und Hessen haben sich die Regierungen aller weiteren Länder bis auf Bayern im Koalitionsvertrag auf die Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen geeinigt.

Wichtiges Unterscheidungsmerkmal zwischen den einzelnen gesetzlichen Regelungen ist zum einen die Existenz einer Klausel bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, die eine Abwägung zwischen öffentlichem und privatem Interesse vorschreibt – und nicht etwa kategorisch dem privaten Interesse von Unternehmen Vorrang einräumt. Zum anderen ist die Gebührenhöhe in den Bundesländern teils sehr unterschiedlich.

Bayern

weder Informationsfreiheits- noch Transparenzgesetz

In Bayern blockiert seit Jahren die regierende CSU ein IFG auf Landesebene. Seit 2001 gab es insgesamt neun parlamentarische Initiativen für die Einführung eines IFG; sie scheiterten jedoch alle an der Regierungsmehrheit. Zuletzt brachten Bündnis 90/Die Grünen im Juli 2015 einen [Gesetzesentwurf](#) in den Landtag ein, der wiederum im Dezember 2015 von der CSU abgelehnt wurde.

Dennoch haben insgesamt siebzig Kommunen für ihren Wirkungsbereich eigene Informationsfreiheitsatzungen erlassen, darunter alle Städte Bayerns mit über 100.000 Einwohner*innen. Die Satzungen basieren auf einer Mustersatzung des zivilgesellschaftlichen Bündnisses [„Informationsfreiheit für Bayern“](#), das auch eine Übersicht aller Kommunen mit einer solchen Satzung zusammengestellt hat. Die Kosten für die Antragsteller*innen werden je nach Satzung unterschiedlich geregelt. Generell sind jedoch einfache Auskünfte kostenfrei. Einige Satzungen sehen vor, dass nur Bewohner*innen des jeweiligen Ortes ein Recht haben, Auskünfte einzuholen.

Baden-Württemberg

Informationsfreiheitsgesetz seit 2015

Das jüngste Informationsfreiheitsgesetz Deutschlands hat Baden-Württemberg („Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg“ – LIFG). Es trat Ende 2015 in Kraft und wurde von der grün-roten Landesregierung kurz vor Ende der Legislaturperiode beschlossen. Das Gesetz wurde von der Zivilgesellschaft allerdings mehrfach als zu schwach kritisiert: So sind die Schulen und Hochschulen von der Auskunftspflicht ausgenommen. Die Antwortfrist kann in Ausnahmefällen bis zu drei Monate betragen statt wie sonst üblich einen Monat. Eine Klausel zur Abwägung von privaten und öffentlichen Interessen bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen fehlt. Schließlich sieht das Gesetz keine Obergrenze für Gebühren vor. Ein [staatliches Informationsregister](#) soll ab Sommer 2016 Informationen wie Organisations- und Aktenpläne, Geodaten, erlassene und geänderte Verwaltungsvorschriften und wesentliche Unternehmensdaten

von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen enthalten. Es soll online für die Öffentlichkeit verfügbar sein.

Berlin

Informationsfreiheitsgesetz seit 1999

Das „Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit in Berlin“ (IFG) trat bereits 1999 in Kraft. Hierzu hatten Bündnis 90/Die Grünen im April 1997 ihren Gesetzesentwurf auf den Weg gebracht.

Substanziell geändert wurde das Gesetz im Januar 2010: Seither sieht das IFG – als Reaktion auf eine Volksinitiative zur Wasserversorgung – auch Veröffentlichungspflichten von Grundversorgungsbetreibern bei der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, dem öffentlichen Nahverkehr und der Energieversorgung vor. Ausnahmen hierzu bilden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, wobei es eine Abwägungsklausel gibt. Eine bundesweite Besonderheit stellt die [Berliner Verwaltungsgebührenordnung](#) dar, der zufolge auch einfache IFG-Anfragen grundsätzlich mindestens fünf Euro kosten. Davon befreit sind gemeinnützige Einrichtungen.

Eine Weiterentwicklung des IFG zu einem Transparenzgesetz scheiterte bisher trotz entsprechender [Anträge](#) der Grünen und der Piratenpartei an der Regierungskoalition. Eine [Informationsseite](#) zum IFG in Berlin mit Statistiken betreibt die Piratenfraktion.

Brandenburg

Informationsfreiheitsgesetz seit 1998

Als Vorreiter der Informationsfreiheit in Deutschland gilt Brandenburg, das als erstes Bundesland 1998 das „Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz“ (AIG) beschloss. Eine letzte Reform des Gesetzes erfolgte 2013 mit einigen Erweiterungen und Konkretisierungen.

Die Kosten von Akteneinsichten können in Brandenburg statt der sonst üblichen 500 Euro bis zu 1.000 Euro betragen. Das Gesetz enthält eine Abwägungsklausel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Eine Publikation des Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht bietet zahlreiche [Anwendungshinweise](#) zum AIG.

Bremen

Informationsfreiheitsgesetz seit 2006, Informationsregister seit 2015

Das „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen“ (BremIFG) trat 2006 in Kraft. Nach einer [Evaluierung des Gesetzes](#) erfolgten zwei Novellierungen 2011 und

2015, die das Gesetz um einen vereinfachten Informationszugang durch ein [Informationsregister](#) ergänzten, in dem die Stadtverwaltung u. a. Verträge und Gutachten veröffentlichen kann. Es sieht jedoch keine verpflichtende Veröffentlichung vor, sondern versammelt Informationen aus bisherigen Anfragen nach dem IFG sowie zu Themen, die von öffentlichem Interesse sind.

Es gibt eine Abwägungsklausel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Hamburg

Transparenzgesetz seit 2012

Das „Hamburgische Transparenzgesetz“ (HmbTG) von 2012 gilt bisher als Musterbeispiel für Transparenzgesetze in Deutschland. Eingebracht wurde es durch eine von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützte Volksinitiative, umgesetzt letztlich von der SPD-Regierung. Das HmbTG ersetzte das Hamburger Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) von 2006. Hauptmerkmale des HmbTG sind die aktive Veröffentlichungspflicht für die Verwaltung sowie die Pflicht, Verträge ab einem Wert von 100.000 Euro mit einem einmonatigen Kündigungsvorbehalt zu beschließen. Das bedeutet, dass es für diese Verträge eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit der Öffentlichkeit gibt, da sie online einsehbar sind, bevor sie in Kraft treten. Zudem gibt es das umfangreiche „[Transparenz-Portal Hamburg](#)“.

Grundsätzlich sind alle öffentlichen Stellen auskunftspflichtig, neben Stiftungen auch Unternehmen in öffentlicher Hand. Außerdem gibt es, anders als beim Bundes-IFG, eine Abwägungsklausel bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Auf Gebühren nach der Gebührenordnung zum HmbTG kann verzichtet werden, wenn die Antragssteller*innen soziale Gründe geltend machen.

Derzeit ungeklärt ist der Status der mittelbaren Staatsverwaltung, zu der etwa Hochschulen, NDR und Handelskammer zählen. Vor dem Hamburger [Verwaltungsgericht ist eine Klage](#) anhängig, die klären soll, ob diese Organisationen ebenfalls der Veröffentlichungspflicht des Transparenzgesetzes unterliegen.

Hessen

weder Informationsfreiheits- noch Transparenzgesetz

Ein Informationsfreiheitsgesetz für Hessen ist im [Koalitionsvertrag](#) zwischen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen (2014-2019) vorgesehen, jedoch gab es hierzu bisher keinen konkreten Entwurf der Regierung. Im August 2015 brachte die SPD einen Entwurf für die Einführung eines [Hessischen Transparenzgesetzes](#) ins Parlament ein. Er wurde von der Regierungsmehrheit abgelehnt.

Mecklenburg-Vorpommern

Informationsfreiheitsgesetz seit 2006

Seit 2006 existiert das „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern“ (IFG M-V). Zuletzt wurde es 2011 überarbeitet.

Mecklenburg-Vorpommern kann auf eine besonders lange Geschichte der Informationsfreiheit zurückblicken. Da Teile des heutigen Mecklenburg-Vorpommern vom 17. bis 19. Jahrhundert zu Schweden gehörten, galt dort das schwedische Recht mit der 1766 eingeführten Verwaltungstransparenz.

Eine [Evaluation des Gesetzes](#) erfolgte zuletzt im Jahr 2009. Sie beinhaltete den Vorschlag, dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in Fällen des öffentlichen Interesses an Klarstellung ein Klagerecht zuzusprechen. Dies wurde aber bisher nicht umgesetzt. Deutschlandweit einzigartig – allerdings im negativen Sinne – ist die fehlende Möglichkeit, IFG-Anfragen an mecklenburgische Behörden per E-Mail zu senden. Anfragen sind nur per Post oder Fax möglich. Ein [Vorschlag für ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz](#) mit zahlreichen Änderungen und die Einführung eines Informationsportals wurde von der Opposition 2013 eingebracht, aber 2014 abgelehnt.

Eine Abwägungsklausel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gibt es nicht. Wenn private oder auch staatliche Unternehmen mit einer solchen Begründung den Zugang zu ihren Informationen untersagen, muss diesem Votum gefolgt werden.

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat zum IFG M-V [zahlreiche Erläuterungen](#) veröffentlicht.

Niedersachsen

weder Informationsfreiheits- noch Transparenzgesetz

In Niedersachsen gibt es bislang kein Informationsfreiheitsgesetz. Gesetzesanträge der Opposition in den Jahren 2009 und 2013 wurden abgelehnt. Im Koalitionsvertrag (2013-2018) zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen ist jedoch ein [Gesetz nach dem Vorbild des Hamburger Transparenzgesetzes](#) vorgesehen. Voraussichtlich wird in dieser Legislaturperiode jedoch nur ein Informationsfreiheitsgesetz umgesetzt. Der Landkreis Wesermarsch sowie die Städte Braunschweig, Cuxhaven, Langenhagen sowie Lingen verfügen über eigene Informationsfreiheitssatzungen.

Ein zivilgesellschaftliches Bündnis bestehend aus AKVorrat Hannover, Chaos Computer Club Hannover, Mehr Demokratie e.V. und Transparency International Deutschland setzt sich seit 2013 für ein [Transparenzgesetz in Niedersachsen](#) ein.

Nordrhein-Westfalen

Informationsfreiheitsgesetz seit 2001

Das „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen“ (IFG NRW) trat 2001 in Kraft. Eine wesentliche Überarbeitung gab es seitdem nicht.

Die Maximalgebühr für Anfragen in Nordrhein-Westfalen liegt bei 1.000 Euro. Von der Erhebung von Gebühren und Auslagen kann abgesehen werden, wenn ein Antrag auf soziale Härte gestellt wird.

Liegen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse vor, ist eine Abwägung mit öffentlichem Interesse vorgesehen. So gelten solche Geheimnisse nicht, wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszugangs hat und der dadurch entstandene Schaden nur geringfügig wäre.

Die zivilgesellschaftliche Initiative „[NRW blickt durch](#)“ übergab dem Nordrhein-Westfälischen Landtag Anfang 2014 einen Entwurf für ein Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild.

Rheinland-Pfalz

Transparenzgesetz seit 2015

Das „Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz“ (LTranspG) trat zum Jahresbeginn 2016 in Kraft. Es ersetzt das vorherige Informationsfreiheits- und das Umweltinformationsgesetz. Die Einführung des neuen Landestransparenzgesetzes wurde von einer breiten Bürgerbeteiligung begleitet. Eine Beteiligungsplattform ermöglichte es Interessierten, das Gesetz online zu kommentieren und in Workshops Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Eine Gebührenordnung für das Transparenzgesetz gibt es noch nicht. Der Gesetzestext enthält eine Abwägungsklausel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Mit dem Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild wurde auch ein Transparenzregister eingeführt. Ab 2018 sollen hier u. a. Beschlüsse und Protokolle des Landtags, Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, amtliche Statistiken, Gutachten und Studien, Zuwendungen sowie Unternehmensdaten von Betrieben mit staatlicher Beteiligung zu finden sein.

Saarland

Informationsfreiheitsgesetz seit 2006

Das „[Saarländische Informationsfreiheitsgesetz](#)“ (SIFG) trat 2006 in Kraft. Eine Evaluierung des Gesetzes erfolgte 2010 ohne substanzielle Änderungsvorschläge.

Im Vergleich zu anderen Landes-IFG fällt das SIFG im Umfang relativ kurz aus. Änderungen an dem Gesetz sind derzeit nicht geplant.

Sachsen

weder Informationsfreiheits- noch Transparenzgesetz

Sachsen hat kein Informationsfreiheitsgesetz. Im [Koalitionsvertrag](#) zwischen CDU und SPD (2014-2019) ist dies jedoch vorgesehen. Darin ist das Vorhaben formuliert, mit Hilfe eines Informationsfreiheitsgesetzes dafür zu sorgen, dass Bürger „gegen angemessene Gebühren grundsätzlich Zugang zu behördlichen Informationen und Dokumenten bekommen, wenn nicht wesentliche Rechtsgüter wie der Schutz von personenbezogenen Daten, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder besonderen öffentlichen Belangen entgegenstehen“. Darüber hinaus gibt es noch keine Informationen zu einem möglichen Entwurf.

Die Städte Dresden und Leipzig haben sich eigene Informationsfreiheitsatzungen gegeben. In Chemnitz wird derzeit ebenfalls eine solche Satzung ausgearbeitet.

Sachsen-Anhalt

Informationszugangsgesetz seit 2008

Sachsen-Anhalt regelt den Zugang zu Informationen gesetzlich seit 2008 („Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt“ – IZG LSA). Eine [Evaluierung](#) im Jahr 2015 führte bisher zu keinen Gesetzesänderungen.

Gemäß der Kostenverordnung können die Gebühren für Anfragen nach dem Landes-IFG bis zu 1.000 Euro betragen. In Ausnahmefällen sind sogar 2.000 Euro möglich. Eine Abwägungsklausel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gibt es nicht.

Der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit wirbt aktiv für ein [Transparenzgesetz](#) sowie [die Einführung eines Transparenzregisters](#).

Schleswig-Holstein

Informationsfreiheitsgesetz seit 2012

Schleswig-Holstein hat 2012 sein „Informationszugangsgesetz“ (IZG-SH) verabschiedet. Bisher wurde das Gesetz nicht geändert. Es gibt eine Abwägungsklausel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Die Maximalgebühr für Anträge liegt bei 500 Euro.

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz hat zum Thema IZG-SH [zahlreiche Leitfäden](#) herausgegeben, insbesondere für den Sektor Bau.

Thüringen

Informationsfreiheitsgesetz seit 2012

Das Land Thüringen hat den Zugang zu Informationen im „Thüringer Informationsfreiheitsgesetz“ (ThürIFG) von 2012 geregelt. Es soll 2016 unter der rot-rot-grünen Regierung durch ein Transparenzgesetz erweitert werden. Der Thüringer Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit stellte 2016 einen eigenen Entwurf für ein solches Gesetz vor.

Dem Informationsfreiheitsgesetz liegt bisher keine gesonderte Gebührenverordnung zugrunde. Daher gibt es für Auskünfte nach dem Gesetz keine maximale Gebührenhöhe – in dieser Form einzigartig in Deutschland. Es gibt eine Abwägungsklausel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

2.4 Weitere Auskunftsgesetze

Zwar haben mit Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Hessen vier Bundesländer noch kein Informationsfreiheitsgesetz. Aber auch hier ist es möglich, in bestimmten Fällen über einen Umweg Informationen aus staatlicher Hand zu erlangen.

Hilfreich sind dafür vor allem zwei Gesetze:

- die Umweltinformationsgesetze (UIG), die es auf Bundesebene und in allen Bundesländern gibt;
- das Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das auf Bundes- und Landesebene gilt.

Mit dem **Umweltinformationsgesetz** wird der Zugang zu und die Verbreitung von Umweltinformationen gewährleistet. Es entspringt einer EU-Richtlinie zur Umsetzung der Aarhus-Konvention. Damit ist Deutschland – anders als beim IFG – völkerrechtlich zur Auskunft in Umweltinformationssachen verpflichtet. Das Ziel des UIG ist ein verbesserter Umweltschutz.

Garantiert wird durch das UIG der Zugang zu Daten über die Umwelt und Umweltfaktoren, aber auch im weiteren Sinne Daten zu menschlichen Maßnahmen, die sich auf die Umwelt auswirken können. Dazu gehören Analysen zu Lebensbedingungen, zur Qualität von Luft, Boden und Gewässern. In den Bereichen Lärm, Verkehr, Bau, Emissionen und Abfall können Daten über den Zustand der Umwelt sowie Maßnahmen von Behörden angefragt werden. Auch Subventionen in diesem Bereich sowie Daten über Auswirkungen von Umweltveränderungen auf die menschliche Gesundheit und Bauwerke werden vom UIG erfasst. Regelmäßig ist damit auch ein Staatsunternehmen wie die Deutsche Bahn auskunftspflichtig, das nach dem IFG meist keine Auskunft geben muss.

Durch die bundesweite Umsetzung des UIG können auf diese Weise auch in Ländern ohne IFG umfassende Informationen von Behörden erfragt werden. Dies lohnt sich oft selbst dann,

► Tabelle 1:

Vergleich der Auskunftsgesetze in den Bundesländern

Bundesland	Landesinformationsfreiheitsgesetz (Landes-IFG)	Transparenzgesetz	Berichtspflicht/Evaluierung	Möglichkeiten der Befreiung von Gebühren	Einfache Auskünfte kostenfrei	Breite Definition für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	Abwägung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen mit öffentlichem Interesse	Verpflichtende Veröffentlichung von Verträgen der Daseinsvorsorge ²
Baden-Württemberg	✓	✗	✓	✗*	✓	✗	✗	✗
Berlin	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Brandenburg	✓	✗	✓	✗	✓ ✗**	✗	✗	✗
Bremen	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Hamburg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mecklenburg-Vorpommern	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗
Nordrhein-Westfalen	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Rheinland-Pfalz	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓
Saarland	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗
Sachsen-Anhalt	✓	✗	✓	✗	✓ ✗**	✗	✓	✗
Schleswig-Holstein	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✗
Thüringen	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗
Bayern	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Hessen	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Niedersachsen	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Sachsen	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

✓ vorhanden ✗ nicht vorhanden

* Baden-Württemberg hat noch keine Gebührenordnung erlassen.

** In Brandenburg kosten einfache Anfragen 0 bis 100 Euro, in Sachsen-Anhalt 0 bis 1.000 Euro.

Quelle: Eigene Darstellung

² Die Verträge der Daseinsvorsorge betreffen besonders kritische Informationen, die dem Staat vorliegen. Sie betreffen die Versorgung der Bevölkerung mit Grundgütern, darunter Energie und Infrastruktur. Ihre Offenlegung ist daher ein wichtiges Zeichen für Transparenz.

wenn auch ein IFG einschlägig wäre, da das UIG anders als das Bundes-IFG etwa eine Abwägung von öffentlichem Interesse mit Ausnahmetatbeständen wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorsieht. Dies zeigte sich etwa in Zusammenhang mit dem Konflikt um Stuttgart 21 im Jahr 2010, in dessen Zuge Bürgerinitiativen Informationen von Behörden nach dem UIG erhielten. Ein IFG gab es damals in Baden-Württemberg nicht.

Das häufig per UIG befragte Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit verfolgt eine spürbar bürgerfreundlichere Auskunftspolitik als andere Bundesministerien.

Eine Vermittlungsstelle für Anfragen nach dem UIG gibt es, anders als beim IFG, jedoch nicht: Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit sind nicht für UIG-Anfragen zuständig, fordern eine solche Erweiterung ihrer Kompetenzen allerdings seit Jahren.

Das **Verbraucherinformationsgesetz** regelt den Zugang zu vielen Produktinformationen. Vor dem Hintergrund des BSE-Skandals und der Diskussion um gentechnisch veränderte Lebensmittel wurde es 2006 beschlossen, nachdem es mehrfach von der CDU-Mehrheit im Bundesrat abgelehnt worden war. Nach einer Evaluierung im Jahr 2010 wurde es nochmals bürger*innenfreundlicher gestaltet.

Das Ziel des VIG ist ein verbesserter Verbraucherschutz. Es gilt für alle Stellen in Bund und Ländern, die sich mit Lebensmittel- und Futtermittelrecht beschäftigen, und bezieht sich auf sämtliche Informationen, die mit Verstößen gegen Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Risiken und Gefahren für Gesundheit und Sicherheit von Verbraucher*innen durch Lebensmittel sowie die Eigenschaften von Produkten zusammenhängen.

Fehlt eine gewünschte Information in diesem Bereich, sollte sie unbedingt unter Berufung auf das VIG angefragt werden, da dieses bis zu Kosten von 250 Euro keine Gebühren vorsieht, in manchen Fällen sogar bei Kosten bis 1.000 Euro gebührenfrei bleibt.

Auch bei VIG-Anfragen sind die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit nicht vermittlungsberechtigt.

Neben UIG und VIG gibt es noch weitere Spezialgesetze, auf die hier allerdings nicht ausführlich eingegangen werden kann. Dazu gehören unter anderem das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), das die Weiterverwendung öffentlicher Daten regelt, das Recht auf Zugang zu EU-Dokumenten (vgl. Abschnitt 2.5) sowie Spezialgesetze zum Bundesarchiv für Akten, die älter als dreißig Jahre sind (BArchG), zu den Stasi-Unterlagen (StUG), Geodaten (GeoGZ) sowie Agrar- und Fischsubventionen (AFIG).

Zwar ist das Informationsfreiheitsgesetz das wichtigste Gesetz zur Regelung von Auskunftsrechten. Insgesamt gibt es jedoch im engeren Sinne insgesamt fünf Informationsfreiheitsgesetze

auf Bundesebene, 43 auf Landesebene, über 80 auf kommunaler Ebene sowie drei Richtlinien und zwei Verordnungen, die den Zugang zu bestimmten staatlichen Informationen regeln.

Für den Gesetzgeber hätte es sich angeboten, die verschiedenen Regelungen in einem einzigen Gesetz zusammenzufassen. Aufgrund unterschiedlich informationsfreundlicher Regelungen ist dies bisher aber nur in wenigen Bundesländern geschehen.

2.5 Landespressegesetze

Während Informationsfreiheitsgesetze allen Personen unabhängig von Alter, Wohnort oder Staatsangehörigkeit offenstehen, haben Vertreter*innen der Presse in noch weitergehendem Maß das Recht, Auskünfte zu verlangen. Nach den 16 Landespressegesetzen der Bundesländer müssen öffentliche Stellen in ganz Deutschland (und nicht nur in den 12 Bundesländern mit IFG) gegenüber Pressevertreter*innen Informationen auf Anfrage herausgeben, solange diese nicht unter Geheimhaltungsvorschriften fallen oder schwebende Ermittlungsverfahren behindert werden könnten. Bundesbehörden fallen zwar nicht unter die Landespressegesetze (LPG). Eine Auskunftspflicht leitet sich bei ihnen jedoch direkt aus dem Grundgesetz ab.

Wer ist als Vertreter*in der Presse anzusehen? Obgleich nicht klar definiert, sind dies vor allem feste oder freie Mitarbeiter*innen von Verlagen, Funk, Fernsehen sowie Nachrichtenagenturen. Aber auch Blogger*innen zählen regelmäßig dazu, wenn sie eine eigene Webseite betreiben. Dabei muss lediglich deutlich werden, dass die Antragsstellerin oder der Antragsteller für ein konkretes Medium arbeitet.

Unterschiede zwischen Landespressegesetz und Informationsfreiheitsgesetz ergeben sich vor allem in drei Bereichen: hinsichtlich der Gebühren für Auskünfte, des Umfangs der Informationen sowie der Antwortfrist.

Erstens sind Presseauskünfte kostenfrei, während für ähnliche Auskünfte nach dem IFG teilweise Gebühren verlangt werden können.

Dafür ist zweitens beim IFG die Qualität der Informationen oft höher: Hier bekommen Antragsteller*innen in der Regel nicht nur ausgewählte Informationen, sondern Kopien ganzer Originaldokumente. Aus dem Kontext können sie sich so häufig Informationszusammenhänge erschließen, die per LPG-Auskunft womöglich nicht klar würden. Dafür lohnt es sich etwa bei Fragen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, auch das LPG zu bemühen. Das kennt nämlich im Gegensatz zum IFG deutlich weniger Ausnahmetatbestände für Ablehnungsgründe und im Falle der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in der Regel eine Klausel zur Abwägung der Geheimnisse mit dem öffentlichen Interesse.

Schließlich werden drittens Presseauskünfte in der Regel schneller erteilt als IFG-Auskünfte. Aber auch hier gibt es Ausnahmen. Da es für Presseauskünfte keine gesetzliche Frist gibt, fehlt

den Pressevertreter*innen ein Druckmittel, um Auskünfte innerhalb eines bestimmten Zeitraums verlangen zu können. Bei IFG-Anfragen ist im Falle der Nichtbeantwortung die Möglichkeit einer Verpflichtungsklage klar vorgezeichnet. Allerdings können Journalist*innen per LPG eine Eilklage auf Informationszugang vor einem Gericht einreichen – ein Instrument, das ihnen per IFG verwehrt bleibt.

Für Pressevertreter*innen empfiehlt es sich daher, bei Recherchen die Auskunftsmöglichkeiten nach den Pressegesetzen und den Informationsfreiheitsgesetzen zu kombinieren. Allerdings wird Pressevertreter*innen, die sich als solche ausweisen, bei der Anwendung des IFG unter Umständen das Leben besonders schwer gemacht: Im internen Protokoll der IFG-Arbeitsgruppe aus den Bundesministerien vom 28. März 2011 heißt es wörtlich: „Wenn ein IFG-Antrag eines Journalisten vorliegt, sind alle einschlägigen Ausnahmegründe, insbesondere die § 5 und 6 IFG zu prüfen.“

Eine [Datenbank mit Gerichtsurteilen zum Presserecht](#) findet sich online.

3 Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit

3.1 Die digitale Gesellschaft verändert sich

Die Öffentlichkeit ist in einem digitalen Strukturwandel begriffen. Die Bereitstellung von staatlichen Informationen im Internet kann zu einer grundlegenden Veränderung der Beziehung zwischen Staat, Bürger*innen und den Vermittler*innen zwischen den beiden Seiten führen: Sie ermöglicht es, dass der Zugang zu Informationen nicht mehr allein mittelbar über Medien, sondern unmittelbar in den Originaldokumenten erfolgen kann.

Dies verträgt sich nicht mit der ursprünglichen Regulierung des Informationszugangsrechts, das aufgrund technischer Limitierungen eingeführt wurde: Da in den Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik nicht der gesamten Bevölkerung erlaubt werden konnte, sich in den Amtsstuben der Verwaltung eigene Kopien herzustellen, bekamen die Medien in ihrer Funktion als Vermittler einen gesonderten Zugriff auf staatliche Informationen – und nicht Privatpersonen.

Da sich die technischen Voraussetzungen des Informationszugangs durch das Internet inzwischen grundlegend geändert haben, ist die Einführung eines Zugangsrechts zu Informationen für jede Person logische Konsequenz dieser Entwicklung. Doch während in manchen Bundesländern noch über die Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen debattiert wird, haben andere schon Transparenzgesetze eingeführt und damit den schleppend verlaufenden Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene abermals überholt. Transparenzgesetze verpflichten die Verwaltung zur aktiven Bereitstellung ihrer Informationen im Internet – nach Maßgabe auch maschinenlesbar als „Open Data“. Damit tragen sie zum einen der Idee einer (auch wirtschaftlichen) Nutzung staatlicher Daten Rechnung. Daten, die ohnehin durch den Steuerzahler finanziert sind, sollen so auch wieder der Gesellschaft zugute kommen. Zum anderen reagieren sie damit auf die technische Entwicklung von Online-Plattformen zur Informationsfreiheit.

Das Informationsportal [FragDenStaat.de](https://www.fragdenstaat.de), das, ähnlich wie 34 Online-Plattformen in anderen Ländern, eine vereinfachte und transparente IFG-Antragstellung auf Bundes- und Landesebene ermöglicht,³ verändert das gesamte Feld der Informationsfreiheit: Durch die teilweise automatisierte Antragstellung wird nicht nur der Prozess der Informationsbeschaffung für Bürger*innen deutlich vereinfacht und die Anfragezahl erhöht. FragDenStaat macht die angefragten Inhalte zudem zentral öffentlich zugänglich und etabliert damit eine Datenbank staatlicher Informationen, die neben den offiziellen Webseiten der Verwaltung existiert.

3 Eine Übersicht findet sich bei der [Organisation MySociety](https://www.organisationmysociety.de).

Wie FragDenStaat funktioniert

FragDenStaat ist ein Projekt der in Berlin ansässigen gemeinnützigen Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., die eine Vielzahl von Projekten im Bereich von offenen Daten, offenem Wissen und Jugendbildung verantwortet.

Über die Internetplattform lassen sich Anfragen auf Bundes- und Landesebene nach den Auskunftsrechten in drei Schritten an Behörden senden:

1. Behörde auswählen – In der Datenbank sind über 10.000 Behörden in Deutschland gespeichert.
2. Anfrage stellen – Nutzer müssen in einem Formular angeben, welches Dokument sie von der ausgewählten Behörde erhalten möchten. Den Verweis auf die einschlägigen Gesetze fügt das System automatisch ein.
3. Korrespondenz verfolgen – Anfrage und Antworten werden transparent online dargestellt. Das System benachrichtigt Nutzer automatisch über Antworten und Fristen und zeigt bei einer möglichen Ablehnung der Anfrage Vermittlungswege auf.

Doch damit nicht genug: Plattformen wie FragDenStaat machen es auch möglich, über automatisiert gestellte Anfragen die Grenzen des herkömmlichen Prozesses aufzuzeigen, Informationen nur auf Anfrage herauszugeben (vgl. Abschnitte 7.1 und 7.3): Durch die Möglichkeit, Anfragen per Skript oder mit zwei Klicks in Sekundenschnelle zu stellen, sieht sich die Verwaltung einer großen Anzahl von Anfragen gegenüber, die deutlich mehr finanzielle und personelle Ressourcen beanspruchen als es eine automatische Veröffentlichung durch die Behörde selbst tun würde. Daher ist es geboten, die Gesetzeslage den Umständen anzupassen und für Behörden eine aktive Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen zu installieren.

Ein Transparenzgesetz sollte also nicht nur eine reaktive Veröffentlichungspflicht beinhalten, sondern eine umfassende aktive Veröffentlichungspflicht geltend machen. So sollten Organigramme, Aktenpläne sowie Budgetinfos von jedem einsehbar sein und die Prozesse hinter z. B. Lobbyismus, Vergabe, Subventionen und Gesetzen offen geführt und nachvollziehbar gemacht werden. Dies entspräche auch der veränderten Beziehung zwischen Journalismus und Bürgern: Während sogenannte alte Medien die Quellen ihrer Informationen nur selten offenlegen, veröffentlichen sogenannte neue Medien wie etwa das Blog Netzpolitik.org auch ihre Quelldokumente und ermöglichen damit eine Überprüfung der journalistischen Interpretation von Inhalten und Synergieeffekte mit Lesern. Damit wird die Rechenschaftspflicht der Politik gestärkt, aber auch die Rechenschaftspflicht ihrer Vermittler aus Journalismus und Zivilgesellschaft.

3.2 Auskunftsrechte über FragDenStaat

Obwohl jedes Jahr Tausende Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz bei deutschen Behörden eintreffen, gibt es nur wenige Untersuchungen über den Ausgang der Verfahren und die Effektivität des Gesetzes. Eine Ausnahme bildet die jährliche IFG-Statistik des Bundesinnenministeriums, die Kennzahlen über IFG-Anträge aus allen Bundesministerien und ihren Geschäftsbereichen zusammenträgt, sowie die Evaluation des Bundes-IFG von 2012.

Die IFG-Plattform FragDenStaat ist bislang noch nicht für wissenschaftliche Untersuchungen genutzt worden. Dies bietet sich jedoch an, da auf Bundes- und Landesebene ein Großteil aller IFG-Anfragen über die Plattform an Behörden gerichtet werden. Zudem bewerten die Antragsteller selbst die Ergebnisse der Plattform und nicht, wie bei der offiziellen IFG-Statistik, die Behörden. Insofern fließen auch Anfragen, die von Behörden z. B. im Posteingang vergessen und nicht beantwortet werden, in die FragDenStaat-Statistik ein.

Über FragDenStaat wurden seit August 2011 insgesamt 13.813 (Stand: 29.07.2016) Informationsfreiheitsanfragen auf Bundes- und Landesebene von 7.421 Nutzer*innen gestellt. 9.075 der Anfragen sind öffentlich einsehbar, der Rest wurde von den Nutzer*innen als nichtöffentlich eingestellt.

Zu jeder Anfrage wird vom System unter anderem festgehalten, zu welchem Zeitpunkt sie an welche Behörde in welchem Bundesland gestellt wurde sowie wann eine Antwort durch die Behörde erfolgte. Die Ergebnisse der Anfrage („erfolgreich“, „teilweise erfolgreich“, „Information nicht vorhanden“, „Anfrage abgelehnt“ oder „Anfrage wegen der Kosten zurückgezogen“) werden durch die Nutzer*innen abschließend qualifiziert.

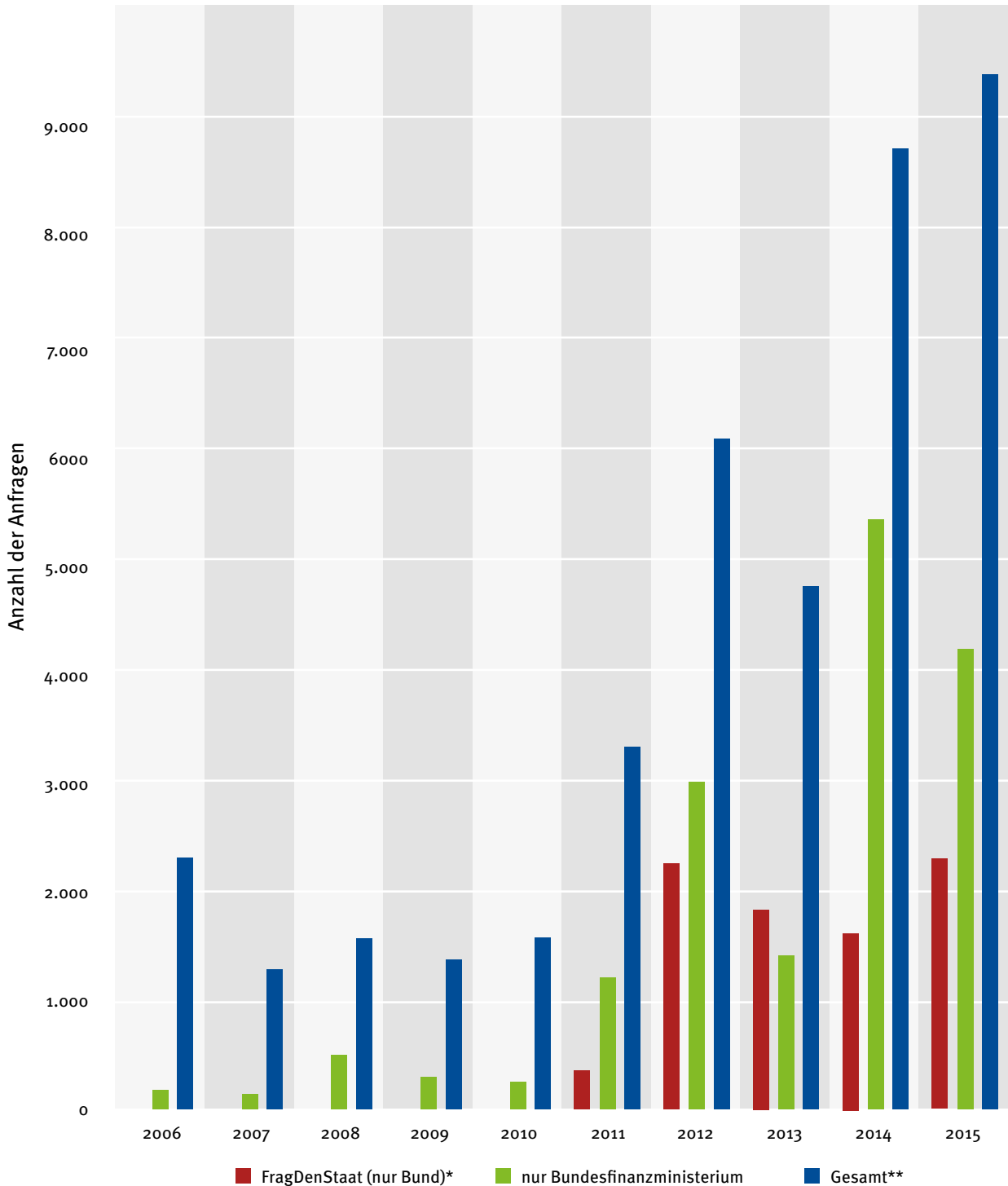
Nach Einführung des IFG 2006 lag die jährliche Gesamtzahl von IFG-Anfragen auf Bundesebene zunächst bei 2.000 und fiel in den kommenden Jahren bis 2010 auf etwa 1.500 Anfragen pro Jahr. 2011 verdoppelte sich die Anzahl der Anfragen im Vergleich zu vorher auf über 3.000. 2012 gab es über das kurz zuvor gestartete FragDenStaat 2.216 Anfragen. Der Anteil der über dieses Portal eingegangenen Anfragen von allen insgesamt 6.000 im Jahr 2012 gestellten lag somit bei rund 40 Prozent und ging in den folgenden Jahren leicht zurück. Abbildung 1 veranschaulicht das jährliche Wachstum der IFG-Anfragen auf Bundesebene sowohl bei FragDenStaat als auch insgesamt.

Die großen Schwankungen der Anfangszahlen lassen sich dadurch erklären, dass die Gesamtanzahl der Anfragen 2014 bei fast 9.000 lag, wobei der Großteil dieser Anfragen serielle, gleichlautende Anfragen an das Bundesministerium für Finanzen waren, die im Zuge von Insolvenzverfahren gestellt wurden.

Die Anzahl der Anfragen über FragDenStaat ist nach 2012 leicht gesunken und lag 2013 bei ca. 1.800 und 2014 bei ca. 1.600. 2015 wurden hingegen 2.252 Anfragen über FragDenStaat gestellt.

► **Abbildung 1:**

Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene 2006 bis 2015



* Inklusive nichtöffentliche Anfragen und Massenanhfragen

** Summe der Anfragen aus FragDenStaat, Bundesfinanzministerium und anderen Bundesministerien

Quelle: Eigene Darstellung

Dies zeigt, dass der Anstieg der IFG-Anfragen seit 2011 vor allem den seriellen Anfragen ans Finanzministerium und den Anfragen über FragDenStaat zu verdanken ist. Die Zahl der Anfragen an Bundesministerien, die auf sonstigem, regulärem Weg gestellt wurden, ist in den letzten zehn Jahren konstant geblieben und stieg nicht signifikant an.

Die Gesamtzahl der Anfragen auf Bundesebene sagt allerdings noch nichts über den Ausgang der Verfahren aus. Ist eine Anfrage abgeschlossen, kann sie verschiedene Status haben: „erfolgreich“, „teilweise erfolgreich“ (wenn nur ein Teil der Dokumente herausgegeben wurde), „abgelehnt“, „Information nicht vorhanden“, „vom Nutzer zurückgezogen“ und „zurückgezogen aufgrund zu hoher Gebührenforderungen“.

Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Status aller bisherigen abgeschlossenen Anfragen über FragDenStaat. Nutzer*innen auf FragDenStaat wählen den Status ihrer Anfrage selber. Die folgenden Zahlen sind also nach Einschätzung der Nutzer*innen entstanden.

Dabei lassen sich sogenannte Massenfragen separat betrachten. Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von gleichlautenden Anfragen, die Nutzer*innen an eine Behörde stellen, da das Ergebnis der einzelnen Anfragen (etwa aufgrund von Urheberrechten) herausgegeben, jedoch nicht veröffentlicht werden darf und somit der Informationszugang für die Öffentlichkeit nur über massenhafte Anfragen erreicht werden kann.

Es zeigt sich, dass unter Einbezug der Massenfragen etwa 50 Prozent aller Anfragen erfolgreich sind. Nimmt man jene jedoch aus der Rechnung, verringert sich die Quote auf nur 30 Prozent. Da Massenfragen für die Analyse des Antwortverhaltens von Behörden nicht relevant sind, werden sie im Folgenden ignoriert.

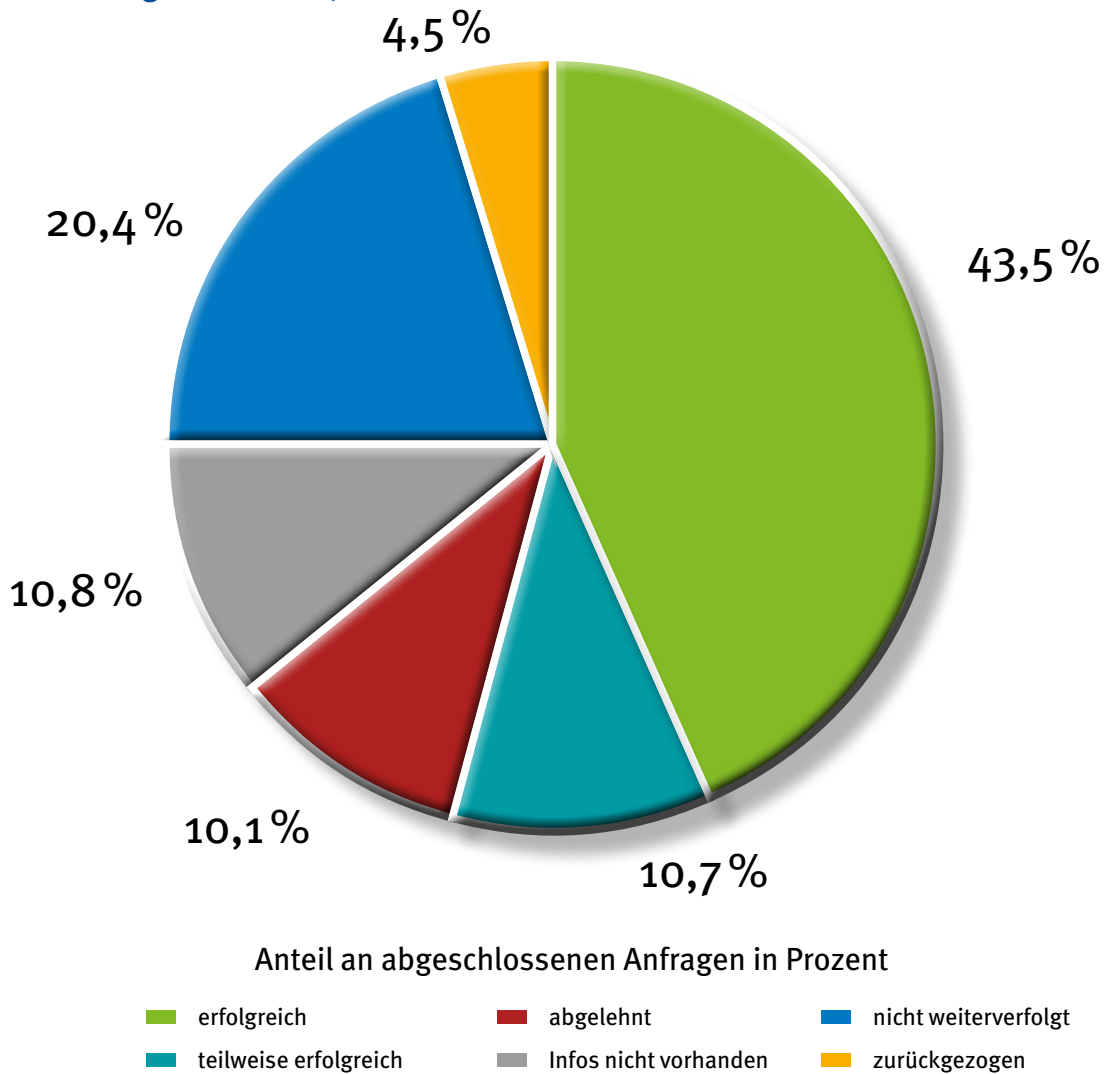
In etwa 10 Prozent der Fälle wurde die Anfrage abgelehnt, bei weiteren 10 Prozent war die Information nicht vorhanden. Knapp 4,5 Prozent der Anfragen wurden zurückgezogen. Etwa ein Fünftel aller Anfragen sind als „eingeschlafen“ gekennzeichnet. Hier ist zu vermuten, dass die angefragte Behörde entweder nicht geantwortet hat oder der Antragsteller sein Auskunftsersuchen nicht weiterverfolgt hat.

Die über FragDenStaat am meisten befragte Behörde war 2015 das Bundesinnenministerium mit 282 Anfragen. Auch das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung wurden vergleichsweise stark angefragt: In 182 bzw. 171 Fällen wandten sich Bürger*innen an sie.

Die höchste Erfolgsquote zeigt sich bei Anfragen an das Bundesministerium der Verteidigung mit 47 Prozent erfolgreichen Antworten, dicht gefolgt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie mit einer Quote von 43 Prozent. Bezieht man die als „teilweise erfolgreich“ eingestuft Anfragen mit ein, liegt das Wirtschaftsministerium mit einer Quote von 53 Prozent an der Spitze aller Ministerien.

► **Abbildung 2:**

Status der 9.075 öffentlichen Anfragen über FragDenStaat auf Bundes- und Landesebene von August 2011 bis Juli 2016



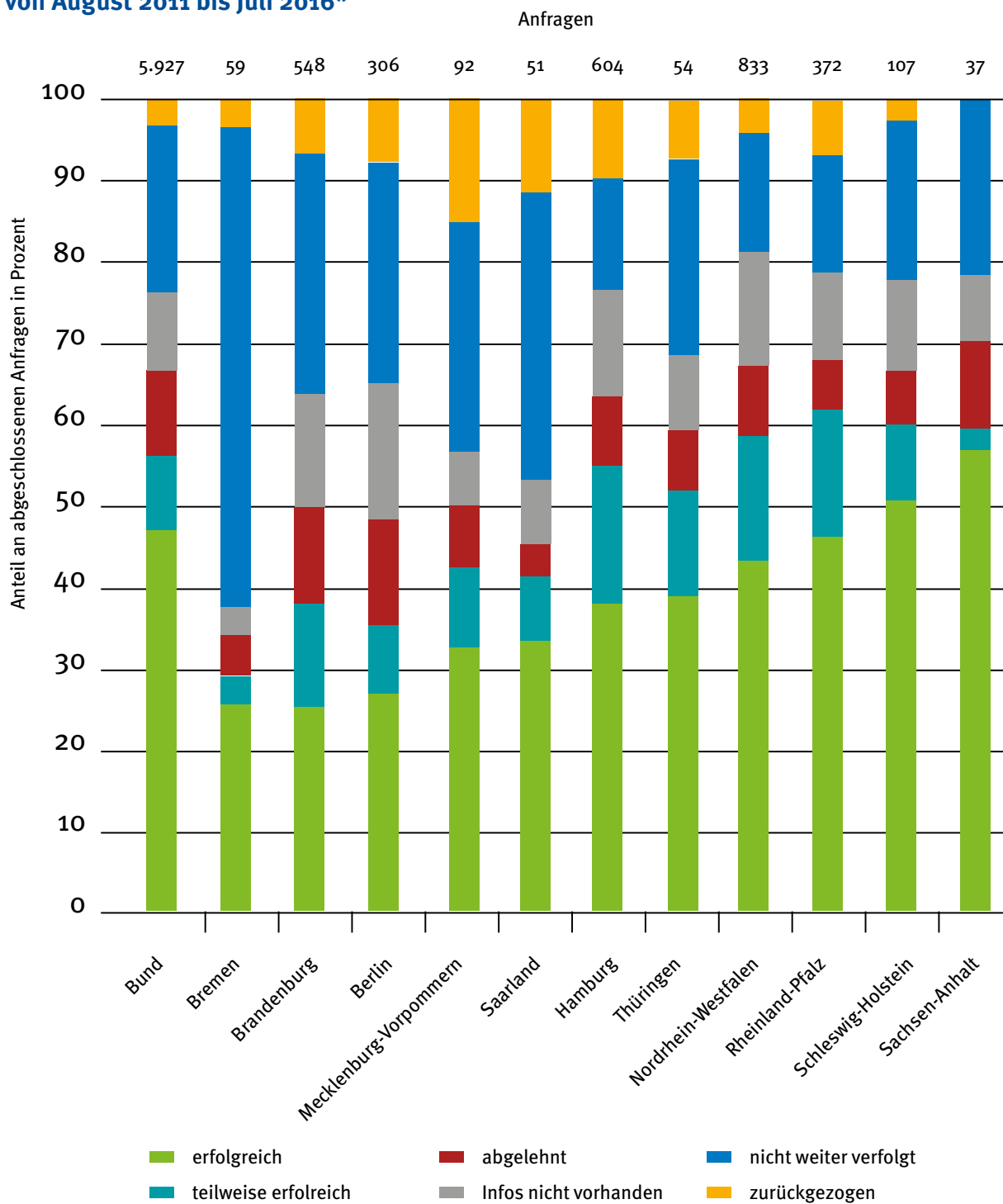
Quelle: Eigene Darstellung

Am wenigsten transparent geben sich das Bundespräsidialamt und das Bundeskanzleramt mit je nur rund 12 Prozent erfolgreicher Anfragen, wobei das Bundespräsidialamt im Gegensatz zum Kanzleramt eine besonders hohe Quote nicht beantworteter Anfragen aufweist.

In den Bundesländern mit IFG liegt die Erfolgsquote (Anfrage erfolgreich oder teilweise erfolgreich) zwischen etwa 29 Prozent (Bremen) und etwa 60 Prozent (Schleswig-Holstein). In den meisten Bundesländern werden zwischen 5 Prozent und 10 Prozent der Anfragen abgelehnt. Spitzenreiter sind hier Baden-Württemberg mit etwa 15 Prozent, Berlin mit etwa 13 Prozent und Brandenburg mit etwa 12 Prozent abgelehnter Anfragen.

► **Abbildung 3:**

**Öffentliche Anfragen über FragDenStaat in Bund und Bundesländern
von August 2011 bis Juli 2016***



* Angaben ohne nichtöffentliche und Massen Anfragen

Quelle: Eigene Darstellung

Ein herausragendes Merkmal ist der besonders hohe Anteil von „eingeschlafenen“, also nicht weiterverfolgten Anfragen in Bremen. Während in den meisten Bundesländern rund 20 Prozent der Anfragen nicht weiter bearbeitet werden, ist dies in Bremen bei ungefähr 60 Prozent der Anfragen der Fall. Nicht weit entfernt von Bremen, sind in Hamburg Benutzer und Behörden deutlich aktiver: Dort ist bisher nur jede zehnte Anfrage eingeschlafen.

Länder, die noch kein IFG haben (Sachsen, Hessen, Niedersachsen und Bayern) oder es erst kürzlich eingeführt haben (Baden-Württemberg) bleiben hier unberücksichtigt.

Lehnt eine Behörde eine Anfrage ab oder verlangt sie für die Bearbeitung eine hohe Gebühr, besteht für Antragsteller*innen die Möglichkeit, die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit als Vermittelnde einzusetzen (vgl. Abschnitt 4, 5. Widerspruch). 2015 wurde dieses Vermittlungsverfahren über FragDenStaat 472 Mal in Anspruch genommen. Bei 17 Prozent davon konnte die Anfrage noch erfolgreich abgeschlossen werden. 15 Prozent wurden als „teilweise erfolgreich“ eingestuft, 31 Prozent wurden abschließend abgelehnt. Damit konnten die Beauftragten in einem Drittel der Fälle im Sinne des Antragstellers vermittelnd tätig werden.

4 Anwendungshinweise: Wie können Privatpersonen, Bürgerinitiativen und Journalisten ihre Rechte nutzen?

Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz können grundsätzlich formlos gestellt werden. Damit kann schon der in einem einzigen Satz formulierte Antrag auf Zugang zu einer Information als IFG-Antrag interpretiert werden. Trotzdem lohnt es sich, in Anträge etwas Zeit zu investieren.

Der typische Ablauf einer IFG-Anfrage entspricht folgender Darstellung, wobei in den meisten Fällen nach Schritt 3 die Anfrage abgeschlossen sein dürfte:

1. Recherche: Je präziser eine Anfrage formuliert ist, desto höher sind die Chancen, dass sie schnell und zufriedenstellend bearbeitet wird. Deswegen lohnt es sich, vor der Anfragestellung genau zu recherchieren, in welchem Referat eine Information vorliegt und, idealerweise, welches Aktenzeichen oder welchen Titel eine Akte trägt, die die Information enthält. Dabei helfen Aktenpläne, Organisationspläne und Geschäftsverteilungspläne, die in der Regel von allen großen Behörden vorliegen. Sollten diese nicht verfügbar sein, müssen sie auf IFG-Anfrage herausgegeben werden. In der Regel sollte die für eine Information zuständige Behörde angefragt werden. Es ist allerdings auch möglich, Stellen anzufragen, bei denen die Information in Kopie vorliegt. Zudem lässt sich etwa über FragDenStaat recherchieren, ob es in der Vergangenheit bereits ähnliche IFG-Anfragen gab. Selbstverständlich sollte darüber hinaus auch generell im Internet recherchiert werden, ob die Information bereits auf anderem Wege zugänglich ist.

2. Voranfrage: Im Vorfeld der Anfrage kann man bei der zuständigen Behörde anfragen und um Auskunft bitten.

3. Schriftliche Anfrage: Auch wenn eine mündliche Auskunft möglich ist, sollte in der Regel eine schriftliche IFG-Anfrage an die Behörde erfolgen, die freundlich formuliert, präzise, kurz und mit dem Hinweis auf das IFG versehen ist. Zudem ist es sinnvoll, darauf hinzuweisen, dass man über entstehende Gebühren informiert werden will (vgl. oben, 1. Recherche). Lässt sich ein großes öffentliches Interesse nachweisen, können mögliche Gebühren vermindert werden.

Der Antrag kann per Post oder Fax erfolgen, ist aber auch als E-Mail und technisch gesehen sogar als Tweet möglich. Allerdings gibt es keine Garantie, dass die Behörde auch über dasselbe Medium antwortet. Bundesministerien versenden Antworten meist per Post.

Anfragen über das Formular von FragDenStaat enthalten Vorlagen, die kopiert werden können. Dies erleichtert den Vorgang für alle Antragsteller und hilft bei Unsicherheiten.

Um den Antragsweg zu verkürzen, kann man im Vorfeld schon den Verzicht auf das Bereitstellen nichtrelevanter Informationen erklären und sich, sofern nicht benötigt, mit der Schwärzung von personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einverstanden erklären. Sind solche in den angeforderten Dokumenten enthalten, muss sonst möglicherweise ein Drittbeteiligungsprozess angestoßen werden, der oft mehrere Monate dauert (vgl. oben, 2. Voranfrage).

Gerade wenn nach brisanten Inhalten gefragt wird, kann es sich lohnen, Anfragen gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Journalisten(gewerkschaften) zu stellen.

4. Einspruch bei Datenschutzbeauftragten: Bei rechtlichen Unklarheiten, fehlender Reaktion von Behörden oder Missverständnissen kann der oder die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Auskunft geben und Behörden um Stellungnahmen bitten. Die Beauftragten können schriftlich um Vermittlung gebeten werden. Dabei sollte der bisherige Schriftverkehr mit der Behörde beigelegt werden.

5. Widerspruch: Gegen einen Bescheid der Behörde, also etwa eine (Teil)ablehnung oder einen Gebührenbescheid ist innerhalb eines Monats ein Widerspruch möglich. Dieser sollte eine juristische Argumentation liefern, die erneut von der Behörde geprüft wird.

Bei der argumentativen Untermauerung von Widersprüchen (und auch später Klagen) hilft die [Datenbank zu Urteilen im Zusammenhang mit Informationsfreiheit](#), die von der Landesbeauftragten für das Recht auf Datenschutz und Akteneinsicht Brandenburg gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit gepflegt wird. Auch Tätigkeitsberichte der Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit bieten Argumentationshilfen. Die Ablehnung eines Widerspruchs kostet in der Regel 30 Euro.

6. Klage vor dem Verwaltungsgericht: Gegen die Ablehnung eines Widerspruchs lässt sich innerhalb eines Monats Klage vor dem für die Behörde zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Auch wenn die Behörde drei Monate lang nicht reagiert, ist ohne vorherigen Widerspruch eine Untätigkeitsklage möglich.

Verwaltungsgerichte helfen bei der Formulierung von Klagen. Das macht es möglich, auch ohne Anwalt vor Gericht zu ziehen. Über Kalkulationen im Internet lässt sich das Kostenrisiko bei verlorenen Verfahren berechnen. Gerichts- und Anwaltsgebühren müssen vom Kläger erst einmal vorgestreckt werden und liegen vor dem Verwaltungsgericht in der Regel zwischen 1.000 und 2.500 Euro. Der Streitwert wird bei IFG-Verfahren in der Regel mit 5.000 Euro festgesetzt.

7. Weitere Instanzen: Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts ist in der Regel Berufung vor dem Obergerverwaltungsgericht möglich. In der dritten Instanz entscheidet das Bundesverwaltungsgericht über IFG-Sachen.

Grundsätzlich ist der Zugang zu allen staatlichen Informationen frei. Wenn dies verwehrt wird, muss die jeweilige Behörde begründen, warum die gewünschte Information unter einen Ausnahmetatbestand nach dem IFG fällt.

Prinzipiell sind alle Informationen unabhängig von ihrem Speichermedium per IFG anfragbar. Darunter fallen neben normalen Papier- und elektronischen Akten auch [Videos von Polizeieinsätzen](#), [indizierte Videofilme](#) bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, Datenbankabzüge, [Geschäftsverteilungspläne](#), unter Umständen [Terminkalender von Politikern](#), [Spesenabrechnungen](#), [Korrespondenzen zwischen Lobbyisten und Politikern](#) sowie interner Briefverkehr von Behörden zu einem Vorgang.

Zur Auskunft verpflichtet sind grundsätzlich alle Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, also Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden. Außerdem zur Auskunft verpflichtet sind Ministerien, Ämter, Parlamente (was den Bereich der Verwaltung betrifft), Gerichte (im Bereich der Verwaltung), öffentliche Unternehmen, Handels- und Berufskammern, Krankenkassen und Schulen. Auch Stellen wie Unternehmen der Daseinsfürsorge (z. B. Energieversorgungsunternehmen, Stadtwerke), öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (im Bereich der Verwaltung), Jobcenter, Museen oder Krankenhäuser fallen unter die Auskunftspflicht. In allen Ländern mit IFG zählen meistens auch Hochschulen dazu.

5 Anwendungsbeispiel: So funktioniert eine IFG-Anfrage

Im Folgenden wird beispielhaft der mögliche Ablauf einer Anfrage nach dem IFG aufgezeichnet. Der genaue Verlauf des Schriftverkehrs ist bei FragDenStaat einzusehen.

► **Tabelle 2:**

Übersicht: Verlauf der Korrespondenz bei einer Anfrage nach dem IFG

Anfragesteller	Anfrage wird gestellt
Bundesamt für Verbraucherschutz	Gebührenerhebung 500 Euro
Anfragesteller	Widerspruch gegen Gebühren
Anfragesteller	Bitte um Vermittlung der Bundesbeauftragten für Datenschutz
Bundesbeauftragte für Datenschutz	Stellungnahme/Vermittlung
Bundesamt für Verbraucherschutz	Kostenreduktion 200 Euro
Anfragesteller	Verzicht auf einzelne Posten
Bundesamt für Verbraucherschutz	Kostenlose Freigabe der gewünschten Dokumente

Quellen: Eigene Darstellung, FragDenStaat.de

In dieser Anfrage vom 18.05.2015 erbittet ein FragDenStaat-Nutzer beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit eine Übersicht der Kosten für den Aufbau und Betrieb der (inzwischen inaktiven) Suchmaschine www.clewwa.de,⁴ eine Ausarbeitung der Nutzungsstatistiken sowie alle bisher dort gesuchten Begriffe.

⁴ Die Suchmaschine wurde in Kooperation mit dem damaligen Regionalen Rechenzentrum Niedersachsen (RRZN) an der Leibniz Universität Hannover betrieben. Die Kooperation endete am 31. März 2015 und die Suchmaschine ist somit nicht mehr aktiv.

Das Bundesamt für Verbraucherschutz veranschlagt daraufhin eine Gebühr „gemäß § 10 IFG [...], da es sich hierbei nicht um die Erteilung einer einfachen Auskunft handelt. Die Gebühren bemessen sich nach dem Verwaltungsaufwand. Nach dem derzeit erwarteten Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung Ihrer Anfrage wird voraussichtlich eine Gebühr von 500 Euro anfallen“. Das Amt bittet um eine Kostenübernahmeerklärung seitens des Anfragenden.

Der bemessene Arbeitsaufwand und die daraus resultierende Forderung wird seitens des Antragstellers unter Verweis auf ein entsprechendes Urteil des Landesgerichtes Berlin (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 19.03.2015, 12 B 26.14) als nicht angemessen betrachtet. Es ginge „im Wesentlichen nur um die Übersendung bestehender Daten, [so] ist dies insgesamt eine einfache und kostenfreie Auskunft, [da die Gebühren] so zu bemessen [sind], dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann“. Außerdem zieht der Nutzer die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit als Vermittlerin hinzu.

Der Vermittlungsbeauftragte der Behörde für Datenschutz und Informationsfreiheit kontaktiert daraufhin das Ministerium für Verbraucherschutz und bittet um Auskunft über die Grundlage der Schätzung der Gebühren für die IFG-Anfrage.

Das Ministerium für Verbraucherschutz erläutert das Zustandekommen der Kosten sehr ausführlich und schließt: „Es handelt sich hierbei nicht um eine einfache Anfrage. Der zuständige Bearbeiter wird voraussichtlich einen ganzen Arbeitstag, also acht Stunden für die Bearbeitung Ihrer Anfrage benötigen. In dieser Zeit müssen andere Amtsaufgaben liegen bleiben und können erst später erledigt werden. Daher können derartige Anfragen nicht kostenfrei bearbeitet werden.“

Dennoch räumt das Ministerium ein, dass „eine Gebühr von 500 Euro nicht dazu beiträgt, den Informationszugang dem Einzelnen wirksam zu gewähren“, und reduziert seine Forderung auf 200 Euro.

Der Antragsteller schlägt vor, den „Arbeitsaufwand [...] durch die Reduzierung des Umfangs der Anfrage zu verringern“, und verzichtet auf den mutmaßlich arbeitsaufwendigeren Teil der Informationen zugunsten einer Kostenbefreiung.

Es folgen eine Abwesenheitsnotiz der Behörde, eine erneute Nachfrage seitens des Anfragenden, gefolgt von einer weiteren Abwesenheitsnotiz, bis am 21.08.2015, nach dreimonatiger Korrespondenz, die geforderten Informationen freigegeben werden.

Diese Anfrage zeigt, wie es möglich ist, sich auch gegen zunächst weniger kooperationsbereite Behörden mit etwas Beharrlichkeit durchzusetzen.

6 Herausforderungen bei der Nutzung von Auskunftsrechten

Das Informationsfreiheitsgesetz kennt etwa dreißig verschiedene Gründe, auf deren Basis Behörden eine Auskunft ablehnen können. Während manche eher selten bemüht werden, werden andere besonders häufig gegen Anfragende in Stellung gebracht. Sie lassen sich unterscheiden in private Belange, nämlich den Schutz personenbezogener Daten, sowie den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und in öffentliche Belange. Hierzu zählen unter anderem die innere Sicherheit, internationale Beziehungen sowie die Bereichsausnahme für deutsche Nachrichtendienste, also die fehlende Auskunftspflicht für einen gesamten Bereich der Verwaltung.

6.1 Klärung vor Gericht: Viel zu klagen

Gegenüber Klagen etwa im Presserecht haben Klagen nach dem IFG und UIG einen großen Nachteil: Es ist nicht möglich, sie im Eilverfahren entscheiden zu lassen. Daher können Verfahren zu IFG-Sachen sich durchaus über Jahre hinziehen, wenn sie in mehreren Instanzen durchgefochten werden müssen. Zur Dauer eines Verfahrens lässt sich beispielsweise die Statistik des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen heranziehen, dessen [Verfahren im Schnitt neun bis zehn Monate](#) dauern.

Trotzdem kann es sich vor allem aus zwei Gründen lohnen, nicht nur Widerspruch, sondern Klage gegen einen Bescheid einzureichen: Zum einen gibt es weiterhin viele Grundsatzfragen in Bezug auf das IFG, die noch nicht richterlich geprüft wurden, etwa die Bereichsausnahme für Geheimdienste im IFG. Zum anderen kann eine Klage auch ein probates Mittel sein, ein Zeichen gegenüber Behörden zu setzen, die Auskunftsrechte regelmäßig missachten. Tatsächlich geht die Anzahl der eingelegten Widersprüche sogar zurück: 2012 gab es 209 Widersprüche gegen Bundesbehörden, 2013 198 und 2014 132. Geklagt wurde noch deutlich seltener: 2012 kam es in 59 Fällen zu einer Klage, 2013 waren es 70 Klagen, im Jahr 2014 50.⁵ Ein Großteil aller Klagen auf Bundesebene wird übrigens mit einem Vergleich beigelegt: Von 34 erledigten Klagen gegen Bundesministerien 2015 waren vier ganz oder teilweise erfolgreich, sechs wurden abgelehnt. Die übrigen 24 Klagen wurden auf „sonstigem Wege erledigt“. 2014 waren von 21 Klagen neun ganz oder teilweise erfolgreich, neun endeten in einem Vergleich.

⁵ Bei den Zahlen zu Klagen und Widersprüchen ist jeweils das Bundesfinanzministerium mit seinem Geschäftsbereich ausgenommen, in dem Anwaltskanzleien häufig gleichlautende Massen Anfragen für Mandanten stellen.

Ein Widerspruch kostet bei Ablehnung in der Regel 30 Euro. Der Gang vor das (in IFG-Sachen zuständige) Verwaltungsgericht kostet normalerweise zwischen 1.000 und 2.000 Euro und ist verbunden mit Anwaltsgebühren – wobei in der ersten Instanz eine Vertretung durch einen Anwalt oder eine Anwältin nicht nötig ist. Gebühren für Gerichtskosten und gegebenenfalls einen Anwalt berechnen sich nach festen Sätzen (bei einem Streitwert von in der Regel 5.000 Euro bei IFG-Fällen). Journalist*innen können Klagen unter Umständen über Journalistenverbände finanzieren lassen, wenn sie Mitglied sind.

Trotzdem bleiben Klagen nur das letzte Mittel, um Behörden zur Herausgabe von Informationen zu bewegen. Welche grundsätzlichen Probleme es beim Informationszugang gibt, zeigt dieses Kapitel.

6.2 Zur Kasse, bitte: Gebühren als Abschreckung

Ob Gebühren für eine IFG-Anfrage anfallen, hängt von der Gebührenverordnung des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs in den Bundesländern ab. Bis auf Berlin sind in allen Bundesländern, die ein entsprechendes Gesetz haben, mündliche und einfache schriftliche Auskünfte gebührenfrei. Dies umfasst auch die Herausgabe nicht umfangreicher Abschriften. Im Bund ist die Gebühr, die Behörden für den Zugang zu Informationen erheben dürfen, generell bei maximal 500 Euro gedeckelt. In Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt können laut Gebührenordnung auch etwas höhere Beträge anfallen. Eine Ausnahme bilden Thüringen und Baden-Württemberg, wo derzeit noch Kosten ohne Begrenzung nach Zeitaufwand bemessen werden. Häufig wirkt allein der Hinweis der Behörden auf mögliche Kosten abschreckend auf interessierte und potenzielle Antragsteller. Es ist daher empfehlenswert, die Behörde bei einer Anfrage um die Information zu bitten, ob es sich um eine einfache, kostenfreie Auskunft handelt oder ob Gebühren anfallen.

Der Gesetzgeber hat klargemacht, dass Gebühren „nicht abschreckend“ wirken dürfen. Die Realität sieht jedoch anders aus. Das Auswärtige Amt weist zum Beispiel in jeder Standard-Antwort auf IFG-Anträge unabhängig vom Inhalt darauf hin, dass die Anfrage bis zu 500 Euro kosten kann. Vor allem mit dem IFG wenig vertraute Antragsteller werden dadurch eingeschüchtert, statt zur Wahrnehmung ihres gesetzlich abgesicherten Rechts ermutigt zu werden. Auch für Kopierkosten kann eine Behörde Gebühren erheben – selbst wenn eine Zusendung von Dokumenten per E-Mail deutlich günstiger wäre.

Das grundsätzliche Problem bei den Gebühren ist, dass jede Behörde ihre eigenen Gebühren mitunter recht willkürlich festsetzen kann. Zwar können Gebührenforderungen nach einem Widerspruch häufig gesenkt werden, doch ist zu beachten, dass im ersten Schritt eine gleichlautende Anfrage etwa bei der einen Hochschule kostenlos beantwortet wird, während eine andere mehrere Hundert Euro berechnen will.

Was tun bei Gebührenforderungen durch Behörden?

- **Freundlich antworten:** Manche Behördenmitarbeiter*innen gehen davon aus, dass IFG-Anfragen nicht kostenlos sein dürfen. Es lohnt sich, auf eine Gebührenschtätzung mit einer freundlichen Erklärung des Anliegens zu reagieren.
- **Andere Gesetze heranziehen:** Für Anfragen nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) werden bis zu einem Aufwand von 1.000 Euro teilweise gar keine Gebühren fällig.
- **Auf Billigkeit hinweisen:** Für Empfänger von Transferleistungen können Behörden auf Bundesebene und in manchen Bundesländern von Gebühren absehen.
- **Widerspruch einlegen:** Innerhalb eines Monats nach dem Gebührenbescheid kann man Widerspruch dagegen einlegen und auch ohne Rechtsanwalt oder Rechtsanwältin im nächsten Schritt fristgerecht Klage einreichen. Dies führt in der Regel zu einer Reduzierung oder Aufhebung von Kosten.
- **Vermittlung einschalten:** Die Bundes- und die Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vermitteln in Fällen von zu hohen Gebühren zwischen Antragsteller*in und Behörden.

Quelle: Eigene Darstellung

Diese Willkür zeigte sich auch bei einer Entscheidung des Bundesinnenministeriums im Jahr 2012: Vor den Olympischen Spielen in London hatten zwei Journalisten per IFG-Anfrage Einsicht in Akten der Sportförderung beantragt. Anstatt dies als einen Antrag zu bewerten, stückelte die Behörde die Anfrage in 66 Einzelanträge auf und berechnete – statt der gewöhnlichen Maximalgebühr von 500 Euro – Gebühren in Höhe von insgesamt 12.031,25 Euro. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg bestätigte im März 2015 jedoch, dass die Stückelung als rechtswidrig anzusehen ist. Die Erhebung exorbitanter Gebühren stehe „nicht im Einklang mit dem Informationsfreiheitsgesetz“. Soweit es einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen Anträgen einer Person gibt, darf die Obergrenze der Gebühren für einen einzelnen Bescheid nicht überschritten werden, urteilte das Gericht (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 19.03.2015, 12 B 26.14).

Für etwa 10 bis 15 Prozent aller erfolgreichen IFG-Anfragen werden Gebühren berechnet (nicht inbegriffen sind die wegen zu hoher Gebühren zurückgezogenen Anträge). Dass das nicht so sein muss, zeigt das Umweltministerium: Es beantwortet Anfragen in der Regel schnell und

auch kostenlos. Dies liegt vermutlich daran, dass es durch das über eine EU-Richtlinie durchgesetzte Umweltinformationsgesetz besonders für Anfragen aus der Bevölkerung sensibilisiert ist. Tatsächlich gibt es für Behörden die Möglichkeit, unter anderem „aus Gründen der Billigkeit“ auf die Erhebung von Gebühren zu verzichten oder diese zu senken, zumal die bürokratischen Vorgänge bei Rechnungsstellungen nur weitere Kosten erzeugen. Da die Gebührenerhebung ohnehin nicht dazu gedacht ist, die durch IFG-Anträge anfallenden Kosten komplett zu decken, bietet es sich für Behörden also an, darauf zu verzichten.

6.3 Recht auf Antwort: Einhaltung von Fristen

Nach den Informationsfreiheitsgesetzen ist eine Behörde verpflichtet, einen Antrag auf Informationszugang „unverzüglich“ zu beantworten. Laut § 7 IFG soll die Information dem Antragsteller spätestens innerhalb eines Monats zugänglich gemacht werden, wobei diese „Soll-Vorschrift“ gleichzeitig bedeutet, dass es bei Überschreitung der Frist keine Sanktionsmöglichkeit gibt. Verzögert sich die Informationsgewährung und die Frist wird überschritten, etwa weil die beantragten Informationen besonders umfangreich sind, so muss die Behörde dies begründen und dem Antragsteller innerhalb der Frist einen Zwischenbescheid über den Stand übersenden.

Zwar ist dies nicht möglich, wenn gemäß § 4 IFG ein behördlicher Entscheidungsprozess noch nicht abgeschlossen ist. Entscheidungsgrundlagen im Prozess, also beispielsweise Gutachten und Zeugenbefragungen, sollten allerdings schon vorher zugänglich sein.

Sind die Rechte Dritter von der Anfrage betroffen (vgl. auch Abschnitt 6.5.), kann die Frist von einem Monat jedoch überschritten werden. In solchen Einzelfällen kann die angefragte Behörde nach § 8 IFG einen schriftlichen Antrag oder eine Konkretisierung des Antrags verlangen, etwa um die Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin festzustellen bzw. eine Begründung für das Informationsersuchen zu erhalten. Dies wird erforderlich, wenn es etwa um personenbezogene Daten, Urheberrechte oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geht. In diesem Fall gibt die Behörde dem Dritten schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats und entscheidet nach Eingang der Antwort über die Herausgabe der Information.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen sollte die Behörde den Antragsteller jedoch zunächst fragen, ob er einer Schwärzung oder Abtrennung der Daten des Dritten zustimmt. Nach § 7 IFG kann sich der Antragsteller mit einer Unkenntlichmachung der Informationen, die die Belange Dritter berühren, einverstanden erklären. Ist ein Schutz der Daten dadurch ausreichend gesichert, kann auf eine Beteiligung Dritter verzichtet werden.

Die Praxis sieht jedoch anders aus: Nach der Evaluation des Bundes-IFG durch das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung überziehen Behörden bei einem Drittel aller Anfragen ihre Frist – und zwar nicht nur bei aufwendigen Verfahren mit Beteiligung Dritter, sondern auch bei

einfachen Anfragen. Dies führt häufig dazu, dass gerade bei politisch relevanten Themen ein Sachverhalt nicht mehr aktuell ist, wenn er nach Monaten an die Öffentlichkeit gelangt. Dies war etwa der Fall bei Informationen zu CIA-Flügen von deutschem Boden aus, die der „Stern“-Journalist Hans-Martin Tillack 2006 beantragt hatte, aber erst Jahre später erhielt, als diese für das Magazin nicht mehr verwertbar waren.

Das wissen auch Unternehmen und Verbände, die mitunter gegen eine Veröffentlichung von Dokumenten klagen, die sie nicht direkt an die Öffentlichkeit lassen wollen. So klagte Anfang 2016 etwa die VG Media vor dem Verwaltungsgericht München gegen ihre Aufsichtsbehörde, das Deutsche Marken- und Patentamt, weil dieses sich für die Veröffentlichung eines Dokuments zum Leistungsschutzrecht entschieden hatte. Dass die VG Media auf diese Weise mittelfristig eine Auskunft verhindern kann, erscheint unwahrscheinlich. Trotzdem kann sie Nutzen aus ihrem Vorgehen ziehen: Solange das Klageverfahren läuft, dürfen die Informationen nicht herausgegeben werden.

6.4 Schutz des Staates: Geheimhaltung, internationale Beziehungen, innere Sicherheit

Bei den umfangreichen Ausnahmetatbeständen nach § 3 IFG wie dem Schutz der inneren Sicherheit haben die Behörden in der Regel einen großen Spielraum, um zwischen Geheimhaltungsinteressen und öffentlichem Interesse abzuwägen. Sollten sie sich für Geheimhaltung entscheiden, müssen sie dies ausführlich begründen.

Jedoch macht es das Gesetz den Behörden vor allem in einigen Fällen leicht, den Informationszugang auszuschließen. Dies betrifft etwa die Bereichsausnahme für Geheimdienste: Sie sind – dem Geist des IFG zuwiderlaufend – komplett von einer Pflicht zur Information befreit. So können sie auch nicht von Bürger*innen kontrolliert werden.

Außerdem dürfen alle Dokumente, die mit einer Geheimhaltungsstufe versehen sind (also sogenannte „Verschlussachen“ mit Vermerken wie etwa „nur für den Dienstgebrauch“ oder „geheim“), nicht herausgegeben werden. Zwar ist die Behörde bei einer Anfrage gehalten, die Einstufung nochmals zu überprüfen. Da die Verwaltungsmitarbeiter allerdings selbst über die Einstufung entscheiden, gibt ihnen dieser Ausnahmetatbestand eine weitere Handhabe, sich gegen Transparenz zu wehren. Dabei ist die Ausnahme unter Sicherheitsgesichtspunkten vollkommen unnötig: Bei Gefährdungen der inneren und öffentlichen Sicherheit darf nach dem IFG ohnehin kein Dokument herausgegeben werden.

Schließlich haben nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (7 C 22.08) die Ministerien einen großen Spielraum, was die Bewertung von Auswirkungen auf internationale Bezie-

hungen betrifft. Das bedeutet, dass Gerichte nur begrenzt nachprüfen können, ob eine Veröffentlichung nachteilige Auswirkungen haben würde. Daher bleibt der gesamte Bereich **nur eingeschränkt transparent**.

6.5 Schutz Dritter: Zwischen Urheberrecht, Geschäftsgeheimnissen und personenbezogenen Daten

In vielen Fällen verbergen sich besonders umstrittene Gründe für die Ablehnung von IFG-Anträgen in den Paragraphen 5 und 6 des IFG: Diese regeln den Schutz personenbezogener Daten sowie den Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen. Demzufolge besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit Datenschutzgründe überwiegen bzw. „soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht“. Da in all diesen Fällen die Rechte sogenannter Dritter, also von Privatpersonen oder Unternehmen (vgl. auch Abschnitt 6.3), betroffen sind, werden in der Regel vor der Herausgabe von Informationen die Betroffenen um ihr Einverständnis gebeten.

§ 5 IFG versucht, weiter gehend als vergleichbare Gesetze in anderen Staaten, eine Abwägung zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit zu schaffen. Dies sind tatsächlich zwei Seiten einer Medaille. Das schutzwürdige private Interesse steht dem öffentlichen Interesse an Information entgegen. Behörden gewähren Privatpersonen daher in der Regel eine schriftliche Anhörung, um in einem Streitfall anschließend abzuwägen, ob das Interesse der Privatperson am Schutz ihrer Daten oder das öffentliche Interesse an der Herausgabe der Daten überwiegt. Daher sieht das IFG auch vor, dass in einem solchen Fall die Antragstellerin bzw. der Antragsteller begründen soll, warum das öffentliche Interesse – und nicht etwa ihr eigenes, privates Interesse – an einer Veröffentlichung besonders groß ist.

Aber auch eine weitere Möglichkeit der Konfliktlösung ist denkbar, wenn gewünschte Dokumente personenbezogene Daten wie Adressen und Namen von Kleinunternehmern enthalten: Direkt nach Antragstellung können sich Behörde und Antragsteller darauf verständigen, dass alle personenbezogenen Daten geschwärzt werden.

Der Paragraph trifft allerdings nicht auf personenbezogene Daten von Behördenmitarbeitern zu, sofern diese im Zusammenhang mit deren amtlicher Tätigkeit stehen.

Im Falle des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gibt es, anders als beim Schutz personenbezogener Daten, keine Abwägungspflicht mit dem öffentlichen Interesse (wobei Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen diese im Landes-IFG verankert haben). Fallen Dokumente unter eine solche Ausnahme, darf der Zugang zu Informationen nur dann gewährt werden, wenn die Betroffene eingewilligt hat.

Auch wenn sich Behörden immer wieder auf ihre Urheberrechte an Dokumenten berufen, genießen amtliche Werke keinen Urheberrechtsschutz. Bei Werken von Dritten, etwa bei Meinungsumfragen im Auftrag von Behörden, kann die Verwaltung jedoch die Veröffentlichung und Vervielfältigung untersagen, wenngleich eine Akteneinsicht auch hier unproblematisch erscheint (Schnabel 2011).

Deutlich umstrittener ist der Ausnahmetatbestand der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Was versteht man darunter? Das IFG selbst schweigt sich darüber aus. Aus anderen Gesetzen und Gerichtsurteilen lässt sich jedoch herleiten, dass die Geheimnisse sich auf ein bestimmtes Unternehmen beziehen müssen, nur wenigen Personen bekannt sein dürfen, nach dem Willen des Unternehmens geheimgehalten werden sollen und ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse besteht (BVerwG, Urteil vom 28.05.2009, 7 C 18.08).

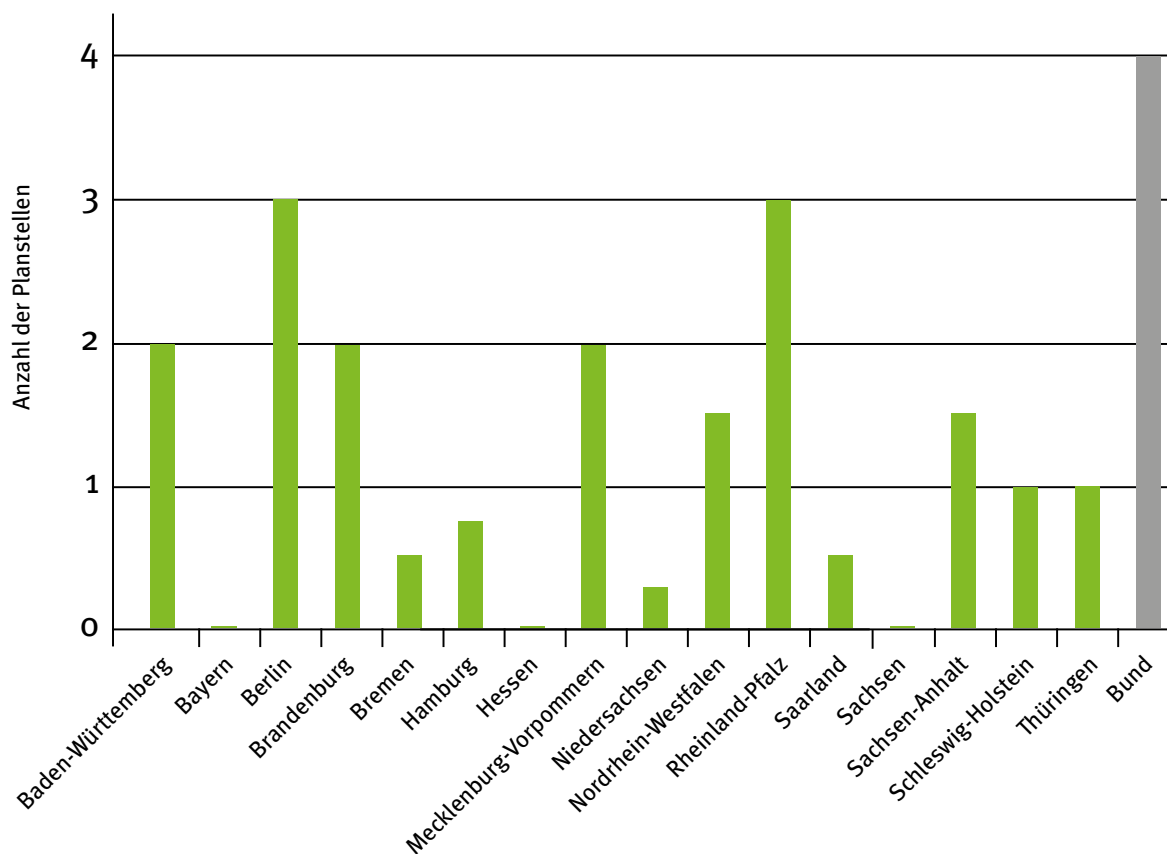
Diese sehr eng eingegrenzte Art von Informationen wird aber häufig von Unternehmen und Behörden benutzt, um den Informationszugang zu verwehren. Ein Unternehmen darf nicht allein entscheiden, ob Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen. Die zuständige Behörde muss dies zusätzlich prüfen und darlegen, worin das Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens besteht und warum eine Offenlegung von Informationen wirtschaftliche Nachteile nach sich ziehen würden. Unklar ist häufig jedoch, welche Informationen Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zulassen können. Dabei haben Behörden, wenn sich die Frage der Herausgabe von Informationen stellt, teilweise Angst vor Schadensersatzklagen durch Unternehmen, so dass sie hier häufig im Sinne des Unternehmens entscheiden. Tatsächlich klagt etwa die Verwertungsgesellschaft Media in einem solchen Fall derzeit gegen das Deutsche Marken- und Patentamt (vgl. Abschnitt 4., Punkt 2.).

Aber auch staatliche Stellen nutzen den Ausnahmetatbestand für sich: Die Bundeswehr etwa wollte im Herbst 2015 Daten über eine von ihr durchgeführte rechtlich zweifelhafte Bergung eines privaten Panzers nicht herausgeben, da dies angeblich „die Marktstellung“ der Bundeswehr in Gefahr gebracht hätte. Der Südwestrundfunk (SWR) will mit einer ähnlichen Begründung einen Bericht des Landesrechnungshofs nicht herausgeben, da dieser womöglich den SWR im Wettbewerb mit privatrechtlichen Rundfunkbetreibern benachteiligen könnte.

6.6 Die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit

Die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit auf Bundes- und Landesebene haben im Rahmen von IFG-Verfahren eine unparteiische Vermittlungsfunktion zwischen Antragsteller*in und Verwaltung.

Das Votum der Beauftragten hat keine rechtlichen Auswirkungen. Trotzdem kann die Stelle mit Beanstandungen, Stellungnahmen und Tätigkeitsberichten auf Fehlverhalten von Behörden

► **Abbildung 4:****Planstellen bei den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit
im Bereich Informationsfreiheit**

Quelle: Eigene Darstellung

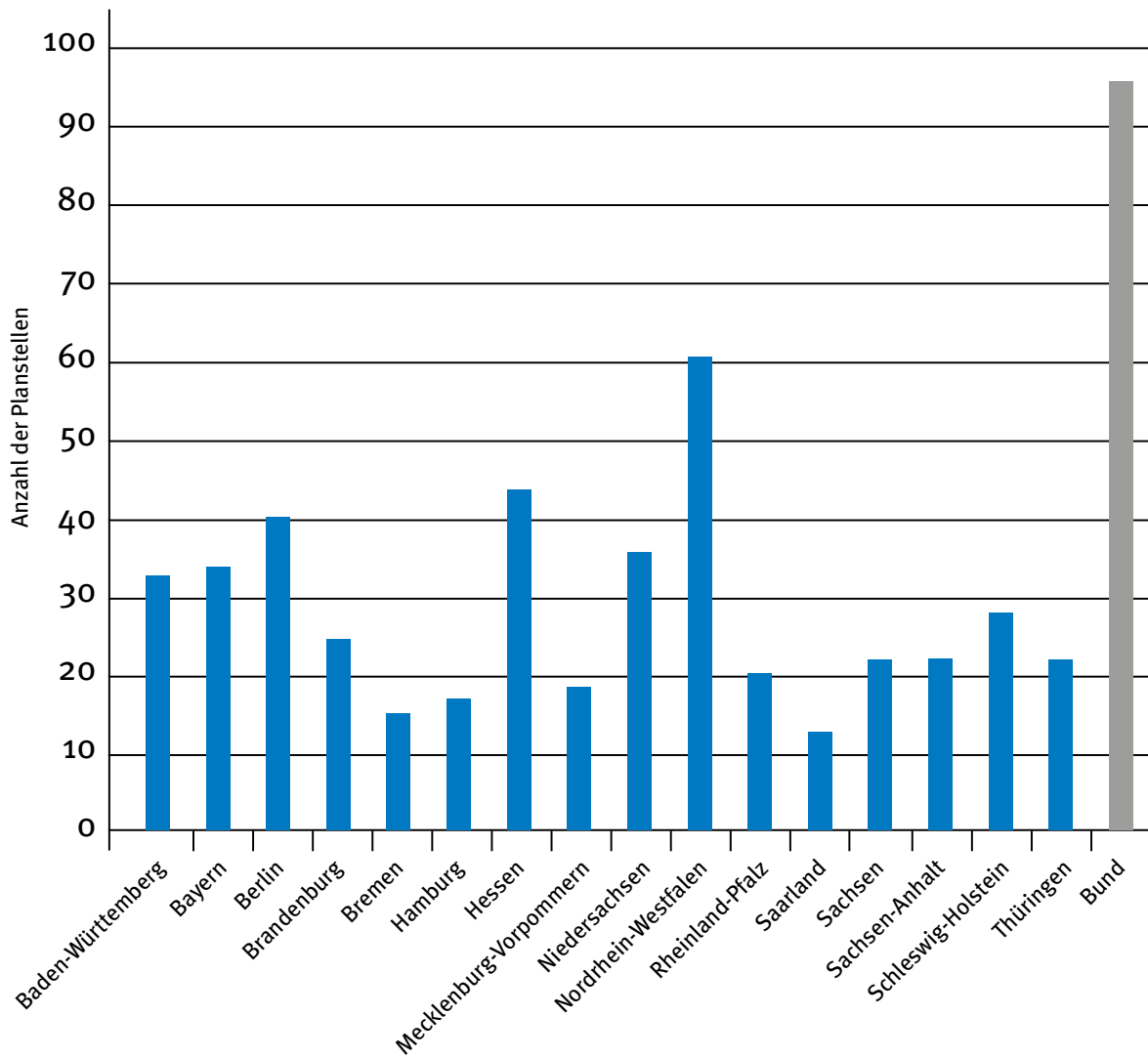
aufmerksam machen. Wer eine Ablehnung auf eine IFG-Anfrage erhalten hat, muss jedoch unabhängig vom Verfahren mit den Beauftragten Widerspruch einlegen.

Nach der Statistik von FragDenStaat führt jede dritte Vermittlung zu einer teilweisen oder vollständigen Auskunft einer Behörde. Laut einer Untersuchung von David Lukaßen liegt die Erfolgsquote des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LDI) Nordrhein-Westfalen bei 49 Prozent. In der Hälfte aller Fälle schließt sich die Behörde nach einer Vermittlung der Auffassung des LDI an. In 19 Prozent der Fälle bleibt die Behörde unverändert bei ihrer Meinung, in weiteren 15 Prozent schließt sich der LDI der Auffassung der Behörde an.

In vielen Fällen können die Beauftragten jedoch nicht unmittelbar im Verfahren vermitteln, da sie angesichts fehlender finanzieller und personeller Ressourcen mit der großen Zahl an Anrufungen überfordert sind. So können sie etwa nach der Ablehnung eines Bescheids meist

► **Abbildung 5:**

Planstellen bei den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit im Bereich Datenschutz



Quelle: Eigene Darstellung

nicht innerhalb eines Monats auf einen Vermittlungsversuch reagieren und damit nicht innerhalb der für einen Widerspruch nötigen Frist.

Die fehlende Ausstattung zeigt sich an einem bundesweiten Vergleich der für Informationsfreiheit zuständigen Referate bei den Bundes- und Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (siehe Abbildung 4).

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Andrea Voßhoff hat vier Mitarbeiter*innen für den Bereich Informationsfreiheit abgestellt, dahinter folgt Rhein-

land-Pfalz, das kürzlich ein Transparenzgesetz eingeführt hat. Die weiteren Beauftragten haben größtenteils weniger als zwei oder sogar weniger als eine volle Stelle für die Bearbeitung von IFG-Fällen eingeplant. Diese stehen in der Regel Dutzenden Mitarbeiter*innen für Datenschutz gegenüber (siehe Abbildung 5). Damit sind die Referate für Informationsfreiheit auch innerhalb der Behörden der Beauftragten deutlich unterrepräsentiert und machen in der Regel nicht mehr als fünf, maximal zehn Prozent der Mitarbeiter aus. Somit ist Datenschutz offenbar Hauptthema der Beauftragten – Informationsfreiheit scheint in der Aufgabenstruktur der Behörde nur Beiwerk zu sein.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Ausstattung der Beauftragten außerordentlich gering ist: Mexikos Informationsfreiheitsbeauftragter konnte 2011 auf 200 Mitarbeiter*innen zurückgreifen, Irlands FOI Commissioner auf 19, Ungarn auf 45.

7 Journalistische Erfolge dank Auskunftsrechten

Gerade für Journalisten bergen IFG-Anfragen ein großes Potenzial, um Zugang zu bislang unveröffentlichten Dokumenten zu erhalten und die dahinter verborgenen Geschichten für die Öffentlichkeit aufzuarbeiten. Einige Beispiele für journalistische Erfolge mit Hilfe von IFG-Anfragen werden hier dargestellt.

7.1 Josef Ackermanns Geburtstagsfeier im Kanzleramt

Für einige IFG-Anfragen braucht man einen langen Atem, vor allem, wenn sie vor Gericht geklärt werden müssen. Im Fall der Geburtstagsfeier des ehemaligen Chefs der Deutschen Bank im Bundeskanzleramt lohnte sich das Warten jedoch:

Der Geschäftsführer von Foodwatch, Thilo Bode, empörte sich 2008 über die Tatsache, dass Josef Ackermann seinen sechzigsten Geburtstag auf Einladung von Kanzlerin Angela Merkel und somit auf Steuerkosten im Kanzleramt mit rund dreißig geladenen Gästen aus Politik, Wirtschaft und Unterhaltung feiern durfte. Unter Berufung auf das IFG verlangte Bode, die Gästeliste einzusehen. Das Kanzleramt jedoch berief sich auf Persönlichkeitsrechte und gab nur eine geschwärzte Liste heraus. Dagegen klagte Bode – als Privatperson, nicht in seiner beruflichen Funktion – und gewann vor dem Verwaltungsgericht Berlin. Das Urteil vom 07.04.2011 sicherte dem Kläger zu, dass die Gästeliste eingesehen werden dürfe. Daraufhin legte das Kanzleramt Berufung ein und verlor erneut. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg urteilte am 20.03.2012 (Aktenzeichen OVG 12 B 27.11): „Die Berufung der Beklagten ist unbegründet. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Beklagte verpflichtet, den Klägern Zugang zu den unkenntlich gemachten Passagen in der Redevorlage vom 17. April 2008, dem Adressverteiler, den beiden Gästelisten und der Tisch- und Sitzordnung zu gewähren.“ Zudem wurde keine Revision zugelassen.

Andere Personen stellten in der Folge ebenfalls IFG-Anfragen über FragDenStaat ans Kanzleramt und verlangten Informationen zur Geburtstagsfeier. Anfang Juli 2012 gab das Kanzleramt nach und übermittelte zwei ungeschwärzte Gästelisten, die ebenfalls ungeschwärzte Tisch- und Sitzordnung sowie die Sammelrechnung vom 30. April 2012 unter Schwärzung der personenbezogenen Daten (Fahrernamen, KfZ-Kennzeichen, Steuer-Nr. und Bankverbindungen). Allerdings war die Antwort des Bundeskanzleramts verbunden mit dem Hinweis, „dass das Bundeskanzleramt einer Weiterverbreitung der übersandten Kopien, namentlich einer Veröffentlichung der darin enthaltenen personenbezogenen Daten durch Sie nicht zustimmt“. Innerhalb weniger Tage stieg jedoch das Interesse an dieser Anfrage derart an, dass über FragDenStaat mehrere Hundert gleichlautende Anfragen an das Kanzleramt gestellt wurden. Mittlerweile war die

Gästeliste bereits von einer überregionalen Tageszeitung veröffentlicht worden. Auf erneute Nachfrage des Antragstellers erwiderte das Amt, man habe der Veröffentlichung zunächst wegen der darin enthaltenen Daten Dritter nicht zugestimmt. Da die Anfrage jedoch inzwischen online einsehbar sei, betrachte man die Angelegenheit als erledigt, da die Dokumente nun öffentlich zugänglich seien.

7.2 Lobby-Post im Kanzleramt

Anfragen nach dem IFG werden noch viel zu selten genutzt, um den Einfluss von Lobbyist*innen auf die politische Ebene zu beobachten und öffentlich zu machen. Mit Hilfe des IFG lassen sich unter anderem Listen von Treffen zwischen Politiker*innen und Lobbyist*innen sowie entsprechende Korrespondenzen abfragen. So offenbarte zum Beispiel eine FragDenStaat-Anfrage vom 16. Januar 2015 sämtliche Daten und Dokumente aus der damaligen Kommunikation zwischen dem ehemaligen Chef des Bundeskanzleramts, Ronald Pofalla, und Jürgen Großmann, dem ehemaligen Vorstandsvorsitzenden der RWE.

Das Ausmaß des Lobbyismus durch RWE direkt im Bundeskanzleramt ist beachtlich. So sendete Jürgen Großmann an Ronald Pofalla im Oktober 2009 zu seiner Ernennung als Chef des Bundeskanzleramts einen „politischen Forderungskatalog“ mit über sechzig Vorhaben. Elementare Interessen des RWE-Konzerns, wie beispielsweise die Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke, werden in diesem Dokument zwar nicht aufgeführt. Im gleichen Brief allerdings, der Pofalla zur Ernennung als Kanzleramtsminister gratuliert und den Forderungskatalog enthält, wird Pofalla – laut Briefwechsel nach zwei aus terminlichen Gründen fehlgeschlagenen Anläufen – erneut in das Jagdhaus des Lobbyisten eingeladen. Im Schreiben formuliert Großmann seine Erwartung, dass sich mit dem neuen Koalitionspartner „einiger Widerstand legen“ werde.

Hierauf bezog sich Jürgen Großmann auch in seinem nachfolgenden Brief: „Ich bin froh, dass wir uns bei der Kernenergie so einig sind. Ein neues Atomgesetz würde ja voraussichtlich erst Ende 2011 in Kraft treten – natürlich wäre es schön, wenn es früher kommt.“ Der Kanzleramtschef hat offensichtlich großes Verständnis für die Belange von Großmann und RWE gezeigt und weiterhin Unterstützung signalisiert. Neben die Argumentation zur angeblichen Versorgungslücke, die durch das Abschalten von Atomkraftwerken entstünde, wurde handschriftlich notiert: „Stimmt das?“

Etwa zwei Monate später dominierte die Kritik an einer Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke die öffentliche Debatte. Jürgen Großmann machte sich in einem Brief an Ronald Pofalla „nochmals gezielt Gedanken [...], welche Fakten die Diskussion zusätzlich befruchten könnten“, und übersandte eine „Unterstützung in der Argumentation“ in Form eines Argumenta-

tionspapiers. Sein Schreiben verband er mit dem Hinweis, dass er dankbar für eine öffentliche Debatte in der Sache sei.

Auch in die Außenpolitik mischte der Konzern sich ein, wie die angefragten und veröffentlichten Dokumente zeigen, darunter ein Brief Großmanns zu einer Kooperation mit einer Ölagentur aus Aserbaidschan. Das Schreiben leitete der RWE-Vorsitzende mit den Worten ein: „da wir uns mittlerweile ganz gut kennen und – wie ich glaube – auch ein Vertrauensverhältnis aufgebaut haben, erlauben Sie mir, Sie kurz auf unser geplantes MoU [Memorandum of Understanding – Absichtserklärung; A. S.] mit Aserbaidschan anzusprechen“. Darin wünscht sich Großmann mehr gezielte Unterstützung der Kanzlerin für die Kooperation, um „ein Zeichen nach außen zu setzen, und sei es nur für ein bis zwei Minuten oder für ein Foto“.

In der Korrespondenz wird außerdem deutlich, dass sich Großmann bei Pofalla über angeblich tendenziöse Berichterstattung in den Medien über RWE beschwerte, die seinen Konzern in ein schlechtes Licht rücke. Dem nahen Austausch von RWE mit dem Kanzleramt tat die schlechte Presse jedoch keinen Abbruch.

7.3 Endlich Einsicht: Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags

Auf dem Höhepunkt der Plagiatsaffäre um den damaligen Bundesminister Karl-Theodor zu Guttenberg wurde 2011 bekannt, dass Guttenberg für seine Doktorarbeit offensichtlich auch Ausarbeitungen beim Wissenschaftlichen Dienst in Auftrag gegeben hatte.

Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags erstellt im Auftrag einzelner Bundestagsabgeordneter jedes Jahr Hunderte Gutachten, die den Abgeordneten als Entscheidungsgrundlage dienen. Über Jahrzehnte veröffentlichte der Bundestag diese – mit Steuermitteln finanzierten – Gutachten nicht.

Ein Journalist wollte dies ändern: Er klagte vor dem Verwaltungsgericht Berlin auf Offenlegung der Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes auf der Grundlage des IFG. Das Gericht versagte ihm aber, wie auch später das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, die Informationen. Die Begründung: Die Unterlagen seien der Mandatsausübung der Abgeordneten zuzurechnen und deswegen vom Informationszugang ausgenommen.

Der Journalist klagte jedoch weiter und bekam in letzter Instanz überraschend recht: Im Juni 2015 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass der Bundestag sich öffnen muss. Es urteilte, dass der Wissenschaftliche Dienst alle in Auftrag gegebenen Gutachten veröffentlichen muss, sofern diese per IFG einzeln angefragt wurden. Die Richter argumentierten in ihrem Urteil, dass Dokumente der Wissenschaftlichen Dienste nur Grundlagen seien, auf denen Abge-

ordnete politisch tätig würden: „Der Deutsche Bundestag ist, soweit es um Gutachten und sonstige Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geht, eine informationspflichtige Behörde. Er nimmt in dieser Hinsicht Verwaltungsaufgaben wahr“ (BVerwG, Urteil vom 25.06.2015, 7 C 2.14).

Nach diesem Urteil starteten die Portale FragDenStaat und [Abgeordnetenwatch](#) im Januar 2016 gemeinsam die Kampagne „FragDenBundestag“. Sie hatte zum Ziel, dass alle rund 4.000 Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes aus den Jahren zwischen 2005 und 2015 per IFG-Anfrage freigegeben, in einer Datenbank veröffentlicht werden und so ein Archiv aller Bundestagsgutachten erstellt wird. Eine Liste dieser bislang in Auftrag gegebenen Gutachten war zuvor erfolgreich per IFG-Anfrage erhalten und veröffentlicht worden. Innerhalb weniger Wochen fragten Nutzer*innen von FragDenBundestag über die Kampagnenseite fast 2.000 Gutachten beim Bundestag an.

Der Bundestag war nun vor die Entscheidung gestellt, entweder Tausende Anträge einzeln zu bescheiden und zu beantworten oder die Gutachten von sich aus zu veröffentlichen. Nur drei Wochen nach Beginn der Kampagne entschied der Ältestenrat des Bundestags, alle Gutachten auf seiner Homepage zu veröffentlichen. Zudem sollen künftig auch alle neuen Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes nach einer Schutzfrist von vier Wochen online veröffentlicht werden.

8 Fazit und Ausblick: Entwicklungsmöglichkeiten der Informationsfreiheit

Das Informationsfreiheitsgesetz ist in seinem Kern revolutionär: Mit der Veränderung weg vom Grundsatz des Amtsgeheimnisses, hin zur grundsätzlichen Offenheit staatlicher Informationen hat sich das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger*innen in Deutschland seit 2006 gewandelt. Trotzdem sind bisher durch eine Reihe von Abschwächungen im Gesetz und eine entmutigende Gesetzespraxis die großen Versprechen der staatlichen Transparenz nicht eingelöst worden.

Die Kultur der Informationsfreiheit hat sich in Deutschland noch nicht durchgesetzt: Statt ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen, setzen viele Amtsstuben noch auf die für sie bewährten Mittel aus den Zeiten des Amtsgeheimnisses und verweigern Auskünfte mit oft fadenscheinigen Begründungen.

Auf Seiten der Bevölkerung nehmen zwar immer mehr, aber noch nicht genügend Bürgerinnen und Bürger ihr Recht auf staatliche Auskünfte wahr. Viele Personen wissen noch nicht von der Existenz des IFG oder sind sich unsicher, welche Möglichkeiten der Informationsbeschaffung ihnen zustehen. Jedes Jahr gibt es von Bürger*innen etwa 4.000 Anfragen an Bundesbehörden, noch einmal so viele kommen von Anwaltskanzleien. Damit ist Informationsfreiheit hierzulande weit davon entfernt, populär zu sein – anders als in Ländern wie Schweden, wo das dortige Informationsfreiheitsgesetz im Schulunterricht behandelt wird, oder den USA, wo jährlich 700.000 Informationsanträge an Behörden gestellt werden.

Reformbedarf gibt es vor allem in drei Bereichen:

- Erstens muss das Informationsfreiheitsgesetz in zahlreichen Punkten nachgebessert und zu Transparenzgesetzen mit aktiver Veröffentlichungspflicht für Behörden weiterentwickelt werden.
- Zweitens müssen die Regelungen für alle Teile Deutschlands vereinheitlicht werden.
- Drittens muss mit der Öffnung der Verwaltung auch eine grundlegende Modernisierung von Behörden einhergehen, die sowohl in der Denkweise als auch hinsichtlich der Technik den Weg ins digitale Zeitalter bereitet.

1. IFG nachbessern, Transparenzgesetze einführen

Ein wichtiger Schritt zur praktischen Verbesserung wäre die Einführung von Transparenzgesetzen in sämtlichen Bundesländern, die neben der reaktiven Informationspflicht auch eine aktive

Veröffentlichungspflicht für öffentliche Verträge, Gutachten und Beschlüsse umfasst. Zum anderen sollten viele der Ausnahmetatbestände aufgehoben oder eingeschränkt werden, die zu häufig den Zugang zu Informationen versperren. Zuallererst muss für vermeintliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eine Abwägungsklausel ins Gesetz aufgenommen werden, durch die für die Öffentlichkeit wichtige Informationen im Zusammenhang mit staatlichen Geschäften mit der Wirtschaft herausgegeben werden können. Dasselbe gilt für von Ämtern als Verschluss-sachen („nur für den Dienstgebrauch“, „geheim“) eingestufte Dokumente, die der Intransparenz Tür und Tor öffnen. Auch die Klausel der „nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen“ wird inflationär benutzt und sollte auf Ausnahmen beschränkt werden, die gerichtlich nachprüfbar sind. Um eine solche Nachprüfbarkeit vor Gericht sicherzustellen, empfiehlt sich eine Reduzierung der Kosten solcher Verfahren vor dem Verwaltungsgericht für IFG-Sachen, wie dies etwa in Österreich der Fall ist, sowie die Möglichkeit von Eilverfahren für dringende IFG-Anfragen im öffentlichen Interesse.

Damit müsste zudem eine deutliche Stärkung der Datenschutzbeauftragten einhergehen. Als Vorbild bieten sich hier etwa die Länder Irland, Australien, Mexiko oder Serbien an, wo die Beauftragten bei Fehlverhalten von anderen Behörden Strafgebußen anordnen können. Eine Aufwertung der Beauftragten ist deswegen von Bedeutung, weil Behörden in Deutschland derzeit auch bei Falschauskünften kaum Konsequenzen befürchten müssen. Dies zeigt sich etwa an einem Fall der Hamburger Polizei, die 2014 auf eine IFG-Anfrage danach, ob eine Datei über gewalttätige Fußballfans existiere, dies verneinte. Ein Jahr später stellte sich heraus, dass bereits seit 2006 eine Datei „Gruppen und Szenegewalt“ im Landeskriminalamt Hamburg gepflegt wurde, die die angefragten Informationen enthielt. Die Polizei bezeichnete die Falschauskunft daraufhin als „Missverständnis“, obwohl interne E-Mails zeigten, dass die Polizei sehr wohl verstanden hatte, welche Informationen angefragt waren.

2. Auskunftsrechte vereinheitlichen

In Sachen Informationsfreiheit lässt sich in Deutschland von einer „Dreiklassengesellschaft“ sprechen. Manche Bundesländer haben ein Transparenzgesetz, andere ein IFG, wiederum andere gar kein Gesetz in diesem Bereich. Daher sollten, wie bereits oben gefordert, unbedingt in allen Bundesländern Transparenzgesetze eingeführt werden, um eine einheitliche Transparenz in ganz Deutschland sicherzustellen. Wichtig ist eine Ausweitung der Gesetze auf den kommunalen Bereich, da dieser einen Großteil aller Auskunftsanfragen ausmacht. Zusätzlich sollten Spezialgesetze wie das UIG, VIG, IWG und das Geodatenzugangsgesetz unter dem Transparenzgesetz zusammengefasst werden, um dessen Möglichkeiten für Bürger*innen einfacher nutzbar zu machen und den Paragrafenschwungel zu entflechten.

Wichtig ist dabei, inhaltliche Hürden der Gesetze zu beseitigen: Bereichsausnahmen für Geheimdienste, Industrie- und Handelskammern, Bundes- und Landesrechnungshöfe, Gerichte sowie Hochschulen sind in vielen Auskunftsgesetzen verankert, widersprechen aber der Idee der Informationsfreiheit. Sie müssen abgeschafft werden. Schützenswerte Inhalte lassen sich auch ohne sie vor der Herausgabe bewahren.

3. Verwaltung modernisieren und entlasten

Transparenzgesetze bergen die Möglichkeit, im Zuge ihrer Umsetzung die Verwaltung grundlegend zu modernisieren. Hamburg etwa hat bei der Einführung seines Transparenzgesetzes die E-Akte und den Einsatz von Open Government Data flächendeckend eingeführt. Damit verbunden müssen aber deutlich mehr Personal- und Geldmittel für die Bearbeitung von IFG-Anfragen zur Verfügung stehen. So würde sichergestellt, dass Auskünfte innerhalb der gesetzlichen Fristen beantwortet werden und nicht erst Wochen danach. Schweden und Dänemark machen vor, wie es geht: Dort müssen IFG-Anfragen innerhalb von zwei bzw. sieben Arbeitstagen beantwortet werden.

Eine konsequente Umsetzung des Gedankens der Informationsfreiheit würde außerdem eine Abschaffung der Gebühren für die Beantwortung von Anfragen bedeuten. International ohnehin eine Ausnahme, bedeutet die Berechnung von Gebühren für IFG-Anfragen nicht nur zusätzlichen Aufwand für die Verwaltung, sondern hält auch viele Personen davon ab, Anfragen überhaupt zu stellen.

Eine wirksame Art, den Verwaltungsaufwand niedrig zu halten, haben US-amerikanische Behörden gefunden, die sämtliche Antworten auf IFG-Anfragen selbst online veröffentlichen.

Damit sich eine Kultur der Transparenz auch in Deutschland durchsetzt, ist jedoch nicht zuletzt entscheidend, dass viel mehr Menschen die Auskunftsrechte nutzen, die ihnen nach dem Gesetz zustehen. Dazu gehören neben Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen vor allem Journalist*innen, die das IFG nicht nur häufiger nutzen, sondern auch ihre Leser*innen darauf hinweisen sollten, aus welchen Quellen ihre Informationen stammen. Bei Journalist*innen im englischen Sprachraum ist dies seit Jahrzehnten üblich.

Herausforderungen bei der Wahrnehmung von Auskunftsrechten bieten die Behörden wahrlich noch genug. Verbesserungen kann es allerdings nur geben, wenn sich mehr Menschen dagegen zu Wehr zu setzen, dass Behörden mauern, und die staatliche Transparenz einfordern, die uns allen zusteht.

Anhang

Glossar

Abwägungsklausel – Eine Bestimmung im Gesetz, die eine Abwägung von privaten Interessen zur Geheimhaltung mit öffentlichen Interessen zur Veröffentlichung von Informationen vorschreibt.

Bereichsausnahme – Grundsätzliche Ausnahme der Auskunftspflicht für einen gesamten Bereich der Verwaltung, etwa Nachrichtendienste oder Hochschulen.

FragDenStaat.de – Gemeinnützige Online-Plattform zum Stellen von Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

Informationsfreiheitsgesetz (IFG, in manchen Bundesländern auch LIFG, AIG oder IZG) – Auskunftsgesetze, die die Herausgabe von Informationen aus staatlicher Hand auf Anfrage regeln.

Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) – Gesetz, das die Weiterverwendung von durch IFG-Anfragen erlangten Informationen erlaubt.

(Landes-)Pressegesetze – Pressegesetze regeln besondere Auskunftsrechte, die nur für Mitglieder der Presse gelten (vgl. Abschnitt 2.5).

Massenanfragen – Gleichlautende Anfragen an eine Behörde, die von vielen Menschen abgeschickt werden. Massenanfragen können über FragDenStaat gestellt werden, wenn eine Behörde ein Dokument zwar herausgibt, seine Veröffentlichung aber verbietet.

Transparenzgesetz – Auskunftsgesetz, das neben der Herausgabe von Informationen auch die aktive Veröffentlichung von Informationen durch die Verwaltung regelt.

Umweltinformationsgesetz (UIG) – Bürgerfreundliches Spezialgesetz zur Herausgabe von Informationen, die die Umwelt betreffen (vgl. Abschnitt 2.4).

Verbraucherinformationsgesetz (VIG) – Bürgerfreundliches Spezialgesetz zur Herausgabe von Informationen, die Lebensmittel betreffen (vgl. Abschnitt 2.4).

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich der Auskunftsgesetze in den Bundesländern.....	20
Tabelle 2: Übersicht: Verlauf der Korrespondenz bei einer Anfrage nach dem IFG.....	35
Abbildung 1: Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene 2006 bis 2015	27
Abbildung 2: Status der 9.075 öffentlichen Anfragen über FragDenStaat auf Bundes- und Landesebene von August 2011 bis Juli 2016	29
Abbildung 3: Öffentliche Anfragen über FragDenStaat in Bund und Bundesländern von August 2011 bis Juli 2016.....	30
Abbildung 4: Planstellen bei den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit im Bereich Informationsfreiheit	44
Abbildung 5: Planstellen bei den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit im Bereich Datenschutz.....	45

Übersicht über die wichtigsten Gesetze und Richtlinien zur Informationsfreiheit in Deutschland

EU-Ebene

- Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950.
- Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen.

Bundesebene

- Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 01.01.2006, zuletzt geändert am 07.08.2013.
- Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22.12.2004, zuletzt geändert am 27.10.2014.
- Verbraucherinformationsgesetz (VIG) vom 05.11.2007, zuletzt geändert am 07.08.2013.
- Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) vom 13.12.2006, zuletzt geändert am 08.07.2015.
- Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) vom 10.02.2009, zuletzt geändert am 07.11.2012.

Länderebene

- Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg (LIFG) vom 30.12.2015.
- Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 15.10.1999, zuletzt geändert am 23.06.2015.
- Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz Brandenburg (AIG) vom 10.03.1998, zuletzt geändert am 15.10.2013.
- Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) vom 16.05.2006, zuletzt geändert am 03.05.2015.
- Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) vom 06.10.2012.
- Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (IFG M-V) vom 10.07.2006, zuletzt geändert am 20.05.2011.
- Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) vom 27.11.2001, zuletzt geändert am 16.10.2014.
- Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz (LTranspG) vom 01.01.2016.
- Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) vom 12.07.2006.
- Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) vom 19.06.2008.
- Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19.01.2012.
- Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 14.12.2012, zuletzt geändert am 08.08.2014.

Literatur

Blair, Tony (2010): Mein Weg, Gütersloh: Bertelsmann.

BMI (2005): Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern in der Bekanntmachung vom 21.11.2005, GMBL 2005, S. 1346.

Bräutigam, Tobias (2008): Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich. Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts, Dissertation an der Universität Helsinki.

Caspar, Johannes (2012): Vom IFG zum Transparenzgesetz, in: Zeitschrift für Datenschutz 10. Online verfügbar unter https://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Von_der_Informationsfreiheit_zur_Transparenz_-_Editorial_in_ZD-Heft-10-2012.pdf (zuletzt abgerufen: 31.05.2016).

MySociety (2015): Your Access to Information is Under Threat. Online verfügbar unter <https://www.mysociety.org/2015/11/10/your-access-to-freedom-of-information-is-under-threat-heres-what-to-do/> (zuletzt abgerufen: 31.05.2016).

On The Media (2011): Freedom Of Information Laws Around the World. Podcast. Online verfügbar unter <https://www.wnyc.org/story/171307-freedom-information-laws-around-world/> (zuletzt abgerufen: 31.05.2016).

Schnabel, Christoph (2011): Geistiges Eigentum als Grenze der Informationsfreiheit, in: Kommunikation und Recht (K&R), Heft 10, S. 626.

Weiterführende Informationen und Hintergründe über das Informationsfreiheitsgesetz unter:

Drepper, Daniel (2014): Behörden zur Auskunft zwingen. CORRECT!V. Online verfügbar unter <https://correctiv.org/blog/2014/10/01/ratgeber-behoerden-zur-auskunft-zwingen/> (zuletzt abgerufen am 31.05.2016).

Mecklenburg, Wilhelm/Pöppelmann, Benno (2010): Informationsfreiheitsgesetz. Online verfügbar unter https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG_Kommentar_09-11-10.pdf (zuletzt abgerufen: 31.05.2016).

Schoch, Friedrich (2016): Informationsfreiheitsgesetz. Kommentar, München: Beck.

Hinweise zum Autor

Arne Semsrott M.A. ist Politikwissenschaftler. Er leitet das Projekt FragDenStaat.de bei der Open Knowledge Foundation Deutschland.

- Nr. 23 Informationsfreiheit – Mehr Transparenz für mehr Demokratie
(Arne Semsrott)
- Nr. 22 Journalist oder Animator – ein Beruf im Umbruch. Thesen, Analysen und Materialien zur Journalismusdebatte
(Hans-Jürgen Arlt und Wolfgang Storz)
- Nr. 21 Ausverkauf des Journalismus? – Medienverlage und Lobbyorganisationen als Kooperationspartner
(Marvin Oppong)
- Nr. 20 Die AfD vor den Landtagswahlen 2016 – Programme, Profile und Potenziale
(Alexander Hensel, Lars Geiges, Robert Pausch und Julika Förster)
- Nr. 19 Bürgerbeteiligung im Fernsehen – Town Hall Meetings als neues TV-Format?
(Nils Heisterhagen)
- Nr. 18 „Querfront“ – Karriere eines politisch-publizistischen Netzwerks
(Wolfgang Storz)
- Nr. 17 Information oder Unterhaltung? – Eine Programmanalyse von WDR und MDR
(Joachim Trebbe, Anne Beier und Matthias Wagner)
- Nr. 16 Politische Beteiligung: Lage und Trends
(Rudolf Speth)
- Nr. 15 Der junge Osten: Aktiv und Selbstständig – Engagement Jugendlicher in Ostdeutschland
(Jochen Roose)
- Nr. 14 Wettbewerbspopulismus – Die Alternative für Deutschland und die Rolle der Ökonomen
(David Bebnowski und Lisa Julika Förster)
- Nr. 13 Aufstocker im Bundestag – Nebeneinkünfte und Nebentätigkeiten der Abgeordneten zu Beginn der 18. Wahlperiode
(Herbert Hönigsberger)
- Nr. 12 Zwischen Boulevard und Ratgeber-TV. Eine vergleichende Programmanalyse von SWR und NDR
(Joachim Trebbe)
- Nr. 11 Die sechste Fraktion. Nebenverdiener im Deutschen Bundestag
(Herbert Hönigsberger)
- Nr. 10 Chancen der Photovoltaik-Industrie in Deutschland
(Armin Räuber, Werner Warmuth, Johannes Farian)
- Nr. 9 Logistik- und Entwicklungsdienstleister in der deutschen Automobilindustrie – Neue Herausforderungen für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen
(Heinz-Rudolf Meißner)
- Nr. 8 Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit – Neue Herausforderungen und Handlungsansätze
(Martin Grundmann und Susanne Voss unter Mitarbeit von Frank Gerlach)
- Nr. 7 Wahlkampf im medialen Tunnel – Trends vor der Bundestagswahl 2013
(Thomas Leif und Gerd Mielke)
- Nr. 6 Wer sind die 99%? Eine empirische Analyse der Occupy-Proteste
(Ulrich Brinkmann, Oliver Nachtwey und Fabienne Décieux)
- Nr. 5 Wie sozial sind die Piraten?
(Herbert Hönigsberger und Sven Osterberg)
- Nr. 4 Solarindustrie: Photovoltaik. Boom – Krise – Potentiale – Fallbeispiele
(Ulrich Bochum und Heinz-Rudolf Meißner)
- Nr. 3 Gewerkschaftliche Netzwerke stärken und ausbauen
(Anton Wundrak)
- Nr. 2 Werkverträge in der Arbeitswelt
(Andreas Koch)
- Nr. 1 Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland
(Sebastian Bödeker)

Die Otto Brenner Stiftung ...

... ist die gemeinnützige Wissenschaftsstiftung der IG Metall. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Als Forum für gesellschaftliche Diskurse und Einrichtung der Forschungsförderung ist sie dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Ausgleich zwischen Ost und West.

... initiiert den gesellschaftlichen Dialog durch Veranstaltungen, Workshops und Kooperationsveranstaltungen (z. B. im Herbst die OBS-Jahrestagungen), organisiert internationale Konferenzen (Mittel-Ost-Europa-Tagungen im Frühjahr), lobt jährlich den „Brenner-Preis für kritischen Journalismus“ aus, fördert wissenschaftliche Untersuchungen zu sozialen, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Themen, vergibt Kurzstudien und legt aktuelle Analysen vor.

... macht die Ergebnisse der Projekte öffentlich zugänglich.

... veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“ oder als Arbeitspapiere (nur online). Die Arbeitshefte werden, wie auch alle anderen Publikationen der OBS, kostenlos abgegeben. Über die Homepage der Stiftung können sie auch elektronisch bestellt werden. Vergriffene Hefte halten wir als PDF zum Download bereit.

... freut sich über jede ideelle Unterstützung ihrer Arbeit. Aber wir sind auch sehr dankbar, wenn die Arbeit der OBS materiell gefördert wird.

... ist zuletzt durch Bescheid des Finanzamtes Frankfurt am Main V (-Höchst) vom 9. April 2015 als ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig anerkannt worden. Aufgrund der Gemeinnützigkeit der Otto Brenner Stiftung sind Spenden steuerlich absetzbar bzw. begünstigt.

Unterstützen Sie unsere Arbeit, z. B. durch eine zweckgebundene Spende

Spenden erfolgen nicht in den Vermögensstock der Stiftung, sie werden ausschließlich und zeitnah für die Durchführung der Projekte entsprechend dem Verwendungszweck genutzt.

Bitte nutzen Sie folgende Spendenkonten:

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zum Schwerpunkt:

- Förderung der internationalen Gesinnung und des Völkerverständigungsgedankens

Bank:	HELABA Frankfurt/Main
IBAN:	DE11 5005 0000 0090 5460 03
BIC:	HELA DE FF

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zu den Schwerpunkten:

- Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland (einschließlich des Umweltschutzes)
- Entwicklung demokratischer Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa
- Verfolgung des Zieles der sozialen Gerechtigkeit

Bank:	HELABA Frankfurt/Main
IBAN:	DE86 5005 0000 0090 5460 11
BIC:	HELA DE FF

Geben Sie bitte Ihre vollständige Adresse auf dem Überweisungsträger an, damit wir Ihnen nach Eingang der Spende eine Spendenbescheinigung zusenden können. Oder bitten Sie in einem kurzen Schreiben an die Stiftung unter Angabe der Zahlungsmodalitäten um eine Spendenbescheinigung. Verwaltungsrat und Geschäftsführung der Otto Brenner Stiftung danken für die finanzielle Unterstützung und versichern, dass die Spenden ausschließlich für den gewünschten Verwendungszweck genutzt werden.

Aktuelle Ergebnisse der Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“

- **OBS-Arbeitsheft 86**
Lutz Frühbrodt
Content Marketing
Wie „Unternehmensjournalisten“ die öffentliche Meinung beeinflussen
- **OBS-Arbeitsheft 85***
Sabine Ferenschild, Julia Schniewind
Folgen des Freihandels
Das Ende des Welttextilabkommens und die Auswirkungen auf die Beschäftigten
- **OBS-Arbeitsheft 84***
Fritz Wolf
„Wir sind das Publikum!“
Autoritätsverlust der Medien und Zwang zum Dialog
- **OBS-Arbeitsheft 83**
Thomas Goes, Stefan Schmalz, Marcel Thiel, Klaus Dörre
Gewerkschaften im Aufwind?
Stärkung gewerkschaftlicher Organisationsmacht in Ostdeutschland
- **OBS-Arbeitsheft 82**
Silke Röbenack, Ingrid Artus
Betriebsräte im Aufbruch?
Vitalisierung betrieblicher Mitbestimmung in Ostdeutschland
- **OBS-Arbeitsheft 81***
Bernd Gäbler
„... den Mächtigen unbequem sein“
Anspruch und Wirklichkeit der TV-Politikmagazine
- **OBS-Arbeitsheft 80***
Wolfgang Merkel
Nur schöner Schein?
Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis
- **OBS-Arbeitsheft 79***
Fabian Virchow, Tanja Thomas, Elke Grittmann
„Das Unwort erklärt die Untat“
Die Berichterstattung über die NSU-Morde – eine Medienkritik
- **OBS-Arbeitsheft 78***
Hans-Jürgen Art, Wolfgang Storz
Missbrauchte Politik
„Bild“ und „BamS“ im Bundestagswahlkampf 2013
- **OBS-Arbeitsheft 77***
Werner Rügemer, Elmar Wigand
Union-Busting in Deutschland
Die Bekämpfung von Betriebsräten und Gewerkschaften als professionelle Dienstleistung
- **OBS-Arbeitsheft 76***
Marvin Oppong
Verdeckte PR in Wikipedia
Das Weltwissen im Visier von Unternehmen
- **OBS-Arbeitsheft 75***
Olaf Hoffjann, Jeannette Gusko
Der Partizipationsmythos
Wie Verbände Facebook, Twitter & Co. nutzen

* Printfassung leider vergriffen; Download weiterhin möglich.

Diese und weitere Publikationen der OBS finden Sie unter www.otto-brenner-stiftung.de
Otto Brenner Stiftung | Wilhelm-Leuschner-Straße 79 | D-60329 Frankfurt/Main

OBS-Arbeitspapier 23

**Informationsfreiheit –
Mehr Transparenz für mehr Demokratie**

www.otto-brenner-stiftung.de