Es gibt Reformen, die Verwaltung vereinfachen, und es gibt Maßnahmen, die demokratische Kontrolle beseitigen. Was der Koalitionsausschuss von SPD, CDU und CSU beim Informationsfreiheitsgesetz plant, gehört zur zweiten Kategorie. Aus einem voraussetzungslosen Recht auf amtliche Informationen soll ein Gnadenakt nach Gutsherrenart werden. Von **Detlef Koch.**

Dieser Beitrag ist auch als Audio-Podcast verfügbar.

https://www.nachdenkseiten.de/upload/podcast/260711_Angriff_auf_die_Informationsfreiheit_wie_aus_einem_Recht_ein_Gnadenakt_werden_soll_NDS.mp3

Podcast: Play in new window | Download

Anfragen dürfen nach den Plänen dann nur noch bei *„berechtigtem Interesse“* gestellt werden, also nur von jenen, die vorab begründen können, weshalb sie den Staat befragen dürfen. Juristische Personen sollen nach den Plänen völlig ausgeschlossen werden:

- Organisationen, die Korruption bekämpfen,
- Rechercheportale, die Skandale aufdecken,
- Umweltverbände, die Missstände sichtbar machen, oder
- Menschenrechtsorganisationen, die unsere Freiheitsrechte schützen, verlören ihr Fragerecht.

Selbst wir Journalisten, die auf Anfragen bei staatlichen Akteuren angewiesen sind, könnten unsere Arbeit nur noch stark eingeschränkt leisten, denn wir sind nur selten persönlich betroffen. Aus Sicht des Staates bestünde so für uns kein „berechtigtes Interesse“. Hinzu käme, dass die Staatsangehörigkeit darüber entscheidet, ob jemand überhaupt fragen darf. Wer dennoch fragt, sollte reich sein, denn IFG-Anfragen sollen künftig zehntausende Euro kosten können statt maximal 500 Euro. Aber damit nicht genug – die Namen aller Behördenmitarbeiter sollen zukünftig in Antworten auf Anfragen pauschal geschwärzt werden.

Ist das jetzt die perfekte Blaupause für einen Staat als Blackbox? Die AfD würde sich

für die große Unterstützungsaktion zur Demontage des Rechtsstaates bedanken.

Das „berechtigte Interesse“

Das geltende Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ist ein voraussetzungsloses Recht für alle: Nicht das Motiv zählt, sondern ob amtliche Informationen vorhanden sind und ob legitime Ausschlussgründe greifen. Die Behörde trägt die Begründungslast. Geschützt sind bereits heute schon Belange der Sicherheit, geheimdienstliche Entscheidungsprozesse, personenbezogene Daten und Geschäftsgeheimnisse. Der Reformplan erfordert jetzt eine natürliche Person mit „berechtigtem Interesse“. Nicht mehr der Staat müsste im Regelfall begründen, warum Informationen ausnahmsweise geheim bleiben, sondern die anfragende Person müsste jetzt darlegen, warum sie überhaupt auskunftsberechtigt ist.

Ressourcenstarke Akteure könnten Interessen formulieren, Gebühren tragen und klagen. Kleine Initiativen, freie Journalistinnen, unerfahrene Betroffene und Menschen mit wenig Geld würden eher verzichten.

Nur Privatpersonen dürfen in Einzelfällen anfragen

Noch ist die Formel kein Gesetz, doch will der Beschluss Auskunftsrechte auf natürliche Personen mit berechtigtem Interesse begrenzen. Das jetzt geltende IFG steht auch Vereinen, Stiftungen, gGmbHs, Medienunternehmen, NGOs, Rechercheplattformen und Unternehmen offen. Es fragt nicht nach Betroffenheit, Pass, Wohnsitz oder Motiv. Die Grenzen des Informationszugangs ergeben sich vor allem aus §§ 3 bis 6 IFG:

- Schutz besonderer öffentlicher Belange,
- Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses,
- Schutz personenbezogener Daten sowie
- Schutz geistigen Eigentums und
- Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen.

Ob diese Maßnahme juristische Personen lückenlos ausschließt, sie durch Hürden zurückdrängt oder Ausnahmen für Presse, NGOs, Thinktanks, gemeinnützige

Institutionen, Umweltverbände oder andere Akteure der Zivilgesellschaft vorsieht, ist noch offen. Politisch aber geht die Richtung von einem institutionell offenen Transparenzrecht hin zu einem individualisierten Zugang. Das wäre ein massiver Eingriff in die Rechte der Bürger, denn Organisationen fragen nur in den seltensten Fällen für sich selbst. Sie bündeln vielmehr ihre Expertise, tragen Gebühren und Prozessrisiken, führen Serienanfragen durch, veröffentlichen Ergebnisse und nehmen so die Rechte der Bürger wahr, die allein dazu nicht in der Lage wären. Wer Vereine, Stiftungen, gGmbHs, Medienunternehmen, NGOs und Rechercheplattformen aus dem IFG drängt, schwächt nicht nur Organisationen, sondern mittelbar auch die Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Viele Informationsrechte werden praktisch erst durch organisierte Recherche, Klagen, Dokumentation und Veröffentlichung durchgesetzt.

Besonders deutlich wäre dies in Umweltfragen. Der Kern des Umweltinformationsrechts bliebe zwar durch das Umweltinformationsgesetz (UIG), die Århus-Konvention[1] und die EU-Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG[2] geschützt, aber weder ein rechtliches noch ein berechtigtes Interesse darf dafür verlangt werden. Umweltinformationen müssen „jeder Person“ bedingungslos zugänglich bleiben. Doch Transparenz ist auch in anderen Bereichen dringend geboten. Dazu gehören vor allem Lobbykontakte mit Konzernen, Förderpolitik, Vergaben, Beraterverträge oder Ressortabstimmungen. Gerade dort schafft das IFG die nötige Transparenz und hilft, Klagen in Vertretung der Bürger vorzubereiten.

Das finanzielle Risiko solcher Klagen würde bei dieser „Reform“ privatisiert. Eine Mitarbeiterin, ein Vereinsmitglied oder ein freier Journalist müsste persönlich auftreten, Fristen überwachen, Widerspruch einlegen, Gebühren tragen und im schlechtesten Fall die Kosten für ein langes Gerichtsverfahren durch alle Instanzen finanzieren. Große Medienhäuser, Verbände und Unternehmen fänden möglicherweise Wege, Einzelpersonen vorzuschieben. Kleine Initiativen, migrantische Communities, freie Journalistinnen und Menschen ohne Rechtsbudget müssten jeder Anfrage eine Fundraising-Kampagne vorschalten oder lieber gleich verzichten, ihre Rechte einzufordern. Sogar der Staat selbst verliert, weil neue Bürokratie durch Motiv-Recherche zum Antragsteller die Behörden von ihrer eigentlichen Arbeit abhielten.

Befürworter der „Reform“ verweisen auf Spionageabwehr, Terrorismusbekämpfung und Beschäftigtenschutz. Das sind legitime Anliegen, doch das IFG kennt bereits Schutzmechanismen.

Rechtlich wäre eine Änderung möglich, aber riskant. Art. 3 GG[3] verlangt sachliche Gründe für die Ungleichbehandlung natürlicher und juristischer Personen. Art. 5 GG[4], Art. 19 Abs. 3 und 4 GG[5] sowie Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)[6] werden berührt, wenn Medien, Wissenschaft, Menschenrechts- und Umweltorganisationen als Wächter der Demokratie faktisch vom Zugang zu Informationen ausgesperrt werden. Umweltverbände, die Lobbykontakte aufdecken, Amnesty International, die Abschiebekooperationen menschenrechtlich einordnen, Organisationen wie FragDenStaat, die Akten zum Maskenskandal offenlegen, sind ein Beleg für eine demokratisch tätige Öffentlichkeit, die Macht kontrolliert und Missbrauch derselben sichtbar macht.

Die Pressefreiheit ist in Gefahr

Pressefreiheit bedeutet nicht nur, unzensiert veröffentlichen zu dürfen, sondern auch gezielte Recherche zu Aktivitäten des Staates auf der gesetzlichen Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes. Die Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes verhindert bei Umsetzung der Maßnahme aber den Zugang zu Originaldokumenten wie E-Mails, Vermerke, Verträge, Gutachten und Aktennotizen. Presserechtliche Auskunftsansprüche reichen dafür nicht immer aus. Behörden können Fragen zwar beantworten, aber was tatsächlich geschrieben, entschieden oder verabredet wurde, kann oft nur ein Originaldokument eindeutig belegen.

Für investigativen Journalismus und die institutionelle Pressearbeit sind IFG-Anträge, die künftig nur noch natürlichen Personen mit „berechtigtem Interesse“ offenstehen, das Aus. Redaktionen, Medienunternehmen, gemeinnützige Recherchebüros und Transparenzplattformen könnten ihre eigene Antragsbefugnis verlieren oder sie wird erheblich erschwert. Dann müssten einzelne Journalistinnen und Journalisten persönlich auftreten, ihr „berechtigtes“ Interesse begründen und Gebührenrisiken tragen. Wir hätten eine „Zwei-Klassen-Recherchefreiheit“, in der große Medienhäuser solche Verfahren mit ihren gut vernetzten Rechtsabteilungen, üppigen Budgets und erfahrenen Prozessvertretern eher stemmen als irgendeine kleine Redaktion mit zwei oder drei freien Journalistinnen. Selbst Lokalmedien und gemeinnützige Rechercheprojekte hätten deutlich schlechtere Chancen und würden allein schon von den Kosten abgeschreckt.

Die Behinderung der journalistischen Tätigkeit, die staatliches Handeln transparent machen möchte und etwaige Unregelmäßigkeiten dokumentiert, um undurchsichtige Machtstrukturen einzuhegen, ist ein empfindlicher Angriff auf die

Pressefreiheit.

Nur Deutsche und EU-Bürger dürfen Anfragen stellen

Rechtlich wäre eine solche Reform nicht von vornherein verboten. Das Informationsfreiheitsgesetz ist kein Grundgesetzartikel, sondern ein einfaches Bundesgesetz. Der Bundestag darf es also grundsätzlich ändern, aber er darf dies nicht beliebig tun. Die Reform müsste mit höherrangigem Recht vereinbar sein, also vor allem mit dem Grundgesetz, der Europäischen Menschenrechtskonvention und in bestimmten Fällen auch mit dem EU-Recht.

Besonders problematisch wäre eine Regelung, die den Zugang nach Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz sortiert. Das Grundgesetz verlangt Gleichbehandlung. Nach Art. 3 GG braucht der Staat gute Gründe, wenn er Menschen unterschiedlich behandelt. Die Staatsangehörigkeit sagt aber wenig darüber aus, ob eine Anfrage missbräuchlich ist oder ein Sicherheitsrisiko darstellt. Ein deutscher Antragsteller kann eine Behörde genauso mit sinnlosen oder missbräuchlichen Anfragen beschäftigen, und umgekehrt kann eine Journalistin, eine geflüchtete Person oder eine internationale Menschenrechtsorganisation ein sehr berechtigtes öffentliches Interesse an Informationen deutscher Behörden haben.

Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wäre wichtig. Der Staat darf legitime Ziele verfolgen, etwa den Schutz vor Spionage, Terrorgefahren, Missbrauch oder Gefährdungen kritischer Infrastruktur. Aber die Mittel müssen geeignet, erforderlich und angemessen sein. Ein pauschaler Ausschluss ganzer Gruppen wäre ein viel zu grobes Raster. Zielgenauer wären konkrete Sicherheitsausnahmen, Missbrauchsregelungen oder Schwärzungen sensibler Informationen. Dann würde nicht danach gefragt, welchen Pass jemand hat, sondern ob die konkrete Information tatsächlich geschützt werden muss.

Für die Presse kommt Art. 5 GG hinzu. Die Pressefreiheit schützt nicht nur das Veröffentlichen fertiger Artikel, sondern auch die Beschaffung von Informationen. Wenn ausländische Journalistinnen, internationale Redaktionen oder Medienorganisationen vom IFG-Zugang ausgeschlossen oder der Zugang stark erschwert würden, könnte das die Pressefreiheit schwächen. Das gilt besonders dann, wenn sie über staatliches Handeln recherchieren, etwa zu Migration, Außenpolitik, Sicherheitsbehörden, Rüstungsexporten, Grenzschutz oder internationalen Abkommen.

Auch der effektive Rechtsschutz wäre berührt. Wer aufgrund seiner Nationalität keinen Antrag auf Auskunft mehr stellen darf, kann eine behördlich getroffene Entscheidung kaum noch gerichtlich überprüfen lassen.

Wenn Behörden künftig prüfen müssten, ob jemand Deutscher, EU-Bürger, in Deutschland wohnhaft oder aus einem Drittstaat ist, müssten sie mehr persönliche Daten abfragen: Ausweise, Wohnsitznachweise, Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus. Das macht IFG-Anfragen komplizierter und kann Menschen abschrecken, gerade bei sensiblen Recherchen zu Polizei, Geheimdiensten, Migration oder Sozialbehörden würde ein „chilling-effect“ seine Wirkung entfalten.

Menschenrechtlich ist außerdem Art. 13 & 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wichtig. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte schützt unter bestimmten Umständen auch den Zugang zu staatlichen Informationen, wenn Medien, Journalistinnen, NGOs oder andere „public watchdogs“ Informationen brauchen, um über Fragen von öffentlichem Interesse zu berichten.

EU-rechtlich könnten vor allem die Rechte von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern betroffen sein. Der „Arbeitsweise der Europäischen Union Vertrag“ (AEUV), Art. 18 verbietet Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich des EU-Rechts.[7] Art. 20 und 21 AEUV schützen die Unionsbürgerschaft und die Freizügigkeit. Eine Regelung, die EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten schlechter stellt oder nur in Deutschland lebende EU-Bürger zulässt, müsste deshalb sehr gut begründet werden, sobald ein EU-Bezug besteht.

Besonders klar ist die Lage bei Umweltinformationen. Diese dürfen nicht einfach auf natürliche Personen mit berechtigtem Interesse verengt werden. Für Umweltinformationen gelten das Umweltinformationsgesetz, die Århus-Konvention und die EU-Umweltinformationsrichtlinie. Diese Regeln definieren einen breiten Zugang zu Informationen und schließen auch juristische Personen, Umweltverbände, Bürgerinitiativen und andere Organisationen mit ein, ohne ein besonderes rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Eine IFG-Reform dürfte diesen Schutz nicht aushebeln.

Titelbild: Tero Vesalainen / Shutterstock

[«1] UNECE (1998): *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus Convention. United Nations Economic Commission for Europe.

[«2] Europäisches Parlament und Rat (2003): *Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates*.

[«3] GG Art 3

[«4] GG Art 5

[«5] GG Art. 19 Abs. 3 und 4

[«6] EMRK Art. 10 Freiheit der Meinungsäußerung

[«7] ZWEITER TEIL – NICHTDISKRIMINIERUNG UND UNIONSBÜRGERSCHAFT Artikel 18