

Antrag

der Abgeordneten Silke Stokar von Neuforn, Grietje Staffelt, Volker Beck (Köln), Birgitt Bender, Kai Gehring, Markus Kurth, Monika Lazar, Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele, Dr. Harald Terpe, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Informationsfreiheitsgesetz konsequent weiterentwickeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das seit dem 1. Januar 2006 geltende Recht auf freien Zugang zu den Informationen des Bundes ist ein bedeutender erster Schritt in Richtung mehr Transparenz in Staat und Gesellschaft. Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ist ein Erfolg, begegnet aber nach wie vor vielen Widerständen.

Die Bundesregierung hat es bislang versäumt, Transparenz über das Gesetz selbst und seine Möglichkeiten herzustellen. Die Internetseiten der Ministerien weisen – wenn überhaupt – nur an kaum erkennbaren Stellen auf den Informationsanspruch hin.

Viele Behörden des Bundes verweigern sich noch immer den neuen gesetzlichen Informationsansprüchen der Menschen. Oftmals werden Anträge noch immer formelhaft abgelehnt oder ganze Akten als Verschlussache-Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) abgestempelt.

Erforderlich ist es, noch in der laufenden Wahlperiode diese Defizite des Gesetzes selbst und seiner Handhabung zu beheben. Insbesondere die Regelung zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hat sich als Hemmnis für die praktische Umsetzung des Gesetzes erwiesen.

Notwendig ist über die Änderung des Gesetzestextes hinaus auch eine veränderte Kultur im Umgang mit Transparenz und Informationsfreiheit innerhalb der Exekutive. Transparenz und Informationsfreiheit müssen zu Leitzielen der staatlichen Verwaltung werden.

Der erste Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit für die Jahre 2005 und 2006 ist für die anstehenden parlamentarischen Beratungen ein wertvoller Anstoß, die Blockaden innerhalb der öffentlichen Stellen zu überwinden. Er enthält zugleich wertvolle Anregungen für die Reform des Gesetzes.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf zur Änderung des Informationsfreiheitsgesetzes und anderer Gesetze vorzulegen, der
 - a) einfachgesetzliche Spezialregelungen, die vom Vorrang der Transparenz des IFG abweichen, nur noch in gesetzlich konkret bestimmten Fällen weiter bestehen lässt. Weitergehende Auskunftsrechte als im IFG sollten hingegen unberührt bleiben. Eine entsprechende gesetzliche Klarstellung im Sinne des § 17 des Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH) ist erforderlich;
 - b) zur Verbesserung der Rechtssystematik die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes und des Umweltinformationsgesetzes (UIG) vereinheitlicht;
 - c) die Regelung des § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG übernimmt, wonach die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse mit dem Gemeinwohlinteresse an Information abzuwägen sind;
 - e) im Rahmen einer Änderung des § 3 Nr. 4 IFG klarstellt, dass eine Einstufung der Information beispielsweise als VS-NfD nur als Ausnahme zum Schutz besonderer Amtsgeheimnisse zulässig sein kann. Der gesetzliche Informationsanspruch darf nicht ins Leere laufen;
 - f) eine Aufhebung der Bereichsausnahme für die in § 3 Nr. 8 IFG genannten Nachrichtendienste des Bundes vorsieht;
 - g) klarstellt, dass die Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang nur zum Schutz der Verfahren vor staatlichen Gerichten zulässig sein kann, nicht aber für schiedsrichterliche Verfahren auf vertraglicher Grundlage des § 1025 der Zivilprozessordnung;
 - h) die Vorschrift des § 7 Abs. 5 IFG, wonach Informationen spätestens binnen eines Monats herausgegeben werden sollen, durch eine verpflichtende Ist-Vorschrift nach dem Vorbild des § 3 Abs. 3 UIG ersetzt. Ferner ist die Verpflichtung für die Behörde festzuschreiben, den Widerspruchsbescheid im Rechtsbehelfsverfahren binnen vier Wochen zuzustellen;
2. gegenüber den Stellen des Bundes auf eine grundlegend veränderte Umgangsweise mit den Bürgerinnen und Bürgern hinzuwirken. Ziel dieser administrativen Maßnahmen ist es,
 - a) die auskunftspflichtigen Stellen besser auf die Umsetzung des Gesetzes vorzubereiten. Eine der erforderlichen Maßnahmen ist der Ausbau der Aus- und Weiterbildung der Bediensteten des Bundes;
 - b) auf den Einstiegs-Websites der Bundesministerien und der nachgeordneten Behörden in leicht verständlicher Form auf das neue Fragerecht hinzuweisen;
 - c) verstärkt öffentlich für das Gesetz zu werben, es bekannt zu machen und die öffentliche Information über die neuen Rechte zu verbessern;
 - d) auf die Beendigung des Missbrauchs der Einstufung erfragter Informationen insbesondere als VS-NfD durch die Stellen des Bundes hinzuwirken. Bei der Prüfung von Informationsanfragen sind alle Einstufungen von einer Stelle außerhalb der Behörde daraufhin zu überprüfen, ob sie weiterhin erforderlich sind oder nicht. Die Entscheidung über die Einstufung muss zudem gerichtlich uneingeschränkt überprüfbar sein;
 - e) dafür Sorge zu tragen, dass die Praxis öffentlicher Stellen des Bundes beendet wird, mit Hilfe von „Vertraulichkeitsabreden“ mit Dritten eine über die Regelung des § 3 Nr. 7 IFG hinausgehende Informationssperre zu begründen. In den entsprechenden Verwaltungsvorschriften ist klarzu-

- stellen, dass derartige Abreden als Verstöße gegen ein gesetzliches Verbot unzulässig sind. Die Belange Dritter sind durch die §§ 5 und 6 IFG hinreichend geschützt;
- f) die Praxis von Finanzverwaltungen zu beenden, die gesetzlichen Ausnahmeregelungen des Gesetzes in faktische Bereichsausnahmen umzudeuten und die Regelung des § 3 Nr. 6 IFG zum Schutz fiskalischer Interessen des Bundes zum Vorwand zu nehmen, den Informationsantrag pauschal abzulehnen;
3. die Verordnung über Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz vom 2. Januar 2006 zurückzuziehen und durch eine Neufassung zu ersetzen. Die Kosten für die Bürgerinnen und Bürger sind zu senken. Die Behörden sollen zudem dazu angehalten werden, von den vorhandenen Möglichkeiten der Umlage der Kosten maßvoller Gebrauch zu machen;
4. die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die personelle Ausstattung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu verbessern. Die Behörde muss verstärkt in die Lage versetzt werden, von sich aus auf die Stellen des Bundes zuzugehen und sie im Rahmen von Schulungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz vertraut zu machen.

Berlin, den 12. November 2008

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Vereinheitlichung der bundesgesetzlichen Transparenzregelungen

Ziel einer notwendigen Neufassung des § 1 Abs. 3 IFG ist es, das Verhältnis des Informationsanspruchs nach dem IFG zu anderen Informationsansprüchen normklarer zu regeln. Das IFG soll künftig noch deutlicher als nach der geltenden Gesetzesfassung Mindeststandard für Informationszugänge sein. Die Zahl der vom Informationsfreiheitsgesetz abweichenden einzelgesetzlichen Regelungen zu den Informations- und Verschwiegenheitspflichten in zahlreichen bundesgesetzlichen Regelungen ist daher auf das sachlich erforderliche Maß zu beschränken.

Derartige einschränkende Spezialregelungen bedürften einer besonderen gesetzgeberischen Prüfung, ob sie weiterhin erforderlich sind oder ob sie dem IFG anzupassen sind. Nach dem Vorbild der Regelung in § 17 IFG-SH ist es demgegenüber geboten, die Geltungskraft der Rechtsvorschriften unberührt zu lassen, die einen weitergehenden Informationsanspruch begründen, also über das IFG hinausgehen.

Auch in Zukunft wird es aber im Rahmen allgemeiner Informationszugangsrechte Spezialvorschriften geben müssen. Ein Beispiel für die Erforderlichkeit entsprechender besonderer Bestimmungen ist das Stasi-Unterlagen-Gesetz, das nach § 3 Abs. 2 StUG jedermann einen unbedingten Rechtsanspruch auf Auskunft und gegebenenfalls Einsicht in die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der DDR gibt. Diese Regelungen dürfen auch in Zukunft nicht durch das IFG verdrängt werden.

Abwägung des Informationsinteresses mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Wie schon im Zuge der Gesetzesberatungen erwartet, sind die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zum größten Hindernis für mehr Transparenz geworden. Viele Behörden blockieren den Informationsanspruch mit der Begründung, Interessen Dritter seien gefährdet. Dabei handelt es sich jedoch nicht selten um reine Mutmaßungen. Die Dritten wurden nicht einmal gefragt. Hier zeigt sich, dass die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als Vorwand genutzt werden, sich der gesetzlichen Verpflichtung zur Herausgabe von Informationen an die Bürgerinnen und Bürger zu entziehen.

Die rechtlich privilegierte Sonderstellung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im IFG ist auch deshalb problematisch, weil das Gesetz gerade beim Schutz personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 IFG eine Abwägung zwischen Informationsinteresse und dem Persönlichkeitsschutz vorsieht. Demgegenüber stehen die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse absolut da und können jederzeit ohne Abwägung dem Informationsanspruch entgegengehalten werden.

Beendigung des Missbrauchs bei der Geheimhaltung von Informationen

Es ist es völlig inakzeptabel, dass beispielsweise von Seiten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die dort geführten sog. Herkunftsländer-Leitsätze als VS-NfD gestempelt und nicht herausgegeben werden. Dieses Beispiel zeigt eine weit verbreitete Praxis, wie Informationsverpflichtungen durch die Einstufung von Unterlagen unterlaufen werden. Hier ist eine gesetzliche Klarstellung in § 3 Nr. 3 IFG notwendig. Darüber hinaus ist die Bundesregierung gehalten, endlich mit dem erforderlichen Nachdruck gegen diese restriktive Praxis vieler Stellen des Bundes vorzugehen. Neben der notwendigen gesetzlichen Klarstellung muss sich auch die Vollzugspraxis ändern.

Aufhebung der Bereichsausnahme für die Geheimdienste

Die zahlreichen Ausnahmeregelungen im Gesetz machen bei seiner praktischen Umsetzung erhebliche Schwierigkeiten, die seine Wirksamkeit in nicht unerheblichem Umfang herabsetzen. So unterliegt die Transparenz der Arbeit der Sicherheitsapparate völlig unverhältnismäßigen Beschränkungen, die aus der Sache heraus nicht begründbar sind. Die Geheimdienste sind praktisch in Gänze ausgenommen. Diese Beschränkungen wurden im Laufe der damaligen Gesetzesberatungen von der Ministerialbürokratie fast aller Bundesministerien durchgesetzt. Es ist jetzt notwendig, im Rahmen einer Reform des Gesetzes diese Defizite zu beheben. Es darf keine gesetzlichen Bereichsausnahmen mehr geben. Auch bei den Nachrichtendiensten hat der Grundsatz zu gelten, dass jede Beschränkung der Herausgabe im Einzelnen sorgfältig und sachlich abgewogen zu begründen ist.

Gesetzliche Befristung für die Bearbeitung der Anfrage

Im Bericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wird darüber hinaus bemängelt, dass die Sollvorschrift des § 7 Abs. 5 IFG, die beantragten Informationen unverzüglich, spätestens binnen eines Monats, herauszugeben, in vielen Fällen nicht erfüllt wird. Es zeigt sich an dieser Stelle, dass eine Soll-Vorschrift nicht in der Lage ist, die zügige Bearbeitung der Anträge sicherzustellen. Verwaltungen setzen Bürgern üblicherweise Fristen bei der Erstellung von Anträgen oder beim Erheben von Rechtsbehelfen. Umgekehrt müssen es sich auch die Behörden gefallen lassen, zügig zu arbeiten und den Antragstellern in einem festen Zeitrahmen die Informationen zukommen zu lassen. Die bisherige Soll-Vorschrift des IFG muss daher endlich nach dem Vorbild des UIG und des IFG-SH in eine Ist-Vorschrift umgewandelt werden.

Schaffung einer Verwaltungskultur der Transparenz

Die vorhandenen Hemmnisse bei der Anwendung des Gesetzes sind keineswegs immer auf das Gesetz selbst zurückzuführen. Die große Koalition hat nichts unternommen, den Bürgerinnen und Bürgern aktiv das neue Gesetz nahezubringen und auf die neuen Rechte hinzuweisen. So weist kein einziges Bundesministerium auf seiner Einstiegs-Website auf das Informationsrecht hin. Von 15 Bundesministerien, inklusive des Bundeskanzleramtes, verfügen nur das Bundesministerium des Innern und das Auswärtige Amt über allgemeine Hinweise, die man aber auch nur mit Hilfe der Suchmaschine ermitteln kann. Zwei weitere haben einen Aktenplan ins Internet gestellt, aber ohne einen Hinweis auf das Fragerecht der Bürgerinnen und Bürger.

Veränderter Umgang der öffentlichen Stellen mit dem Gesetz

Die Praxis vieler Behörden beim Umgang mit dem Gesetz ist unbefriedigend. Untragbar ist beispielsweise die Anwendung der Ausnahmeregelung des § 3 Nr. 4 IFG. Vielfach wird bereits die Einstufung einer Information als VS-NfD zum Aus für die Transparenz. Es unterbleibt dabei die Prüfung der Erforderlichkeit der Einstufung selbst, die im Lichte des IFG selbst zu erfolgen hat. Notwendig ist es, schon bei der Bearbeitung des Erstantrags die Einstufungen von einer Stelle außerhalb der Behörde überprüfen zu lassen. Eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit sollte es sein, dass jede Entscheidung über die Einstufung gerichtlich uneingeschränkt überprüfbar zu sein hat.

Bürgerfreundlichere Gebührenordnung

Die insgesamt durchaus erfreuliche Entwicklung in der Praxis bei der Erhebung der Gebühren soll durch eine Änderung der Gebührenordnung weiter verstärkt werden. Maßvollere Kosten erhöhen die Bereitschaft der Menschen, von den Neuregelungen Gebrauch zu machen, ohne nicht vertretbare wirtschaftliche Risiken einzugehen. Transparenz darf nicht vom Privatvermögen abhängen. Eine Senkung der Gebühren ist auch fiskalisch vertretbar, weil sich die Befürchtungen, der Verwaltungsaufwand werde durch das Gesetz unverhältnismäßig erhöht, in keiner Weise bewahrheitet haben.

Stärkung der Stellung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Bei der Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes spielt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eine wichtige Rolle. Er muss über den Umgang mit Fragen und Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger hinaus auch die Behörden selbst ansprechen, mit dem Gesetz bürgerfreundlich umzugehen.

Darüber hinaus gibt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach § 26 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes regelmäßig einen Tätigkeitsbericht heraus. Der erste Bericht für die Jahre 2006 und 2007 zeigt, dass durch seine Intervention doch immer wieder die Bereitschaft von Behörden geweckt wurde, mit den Bürgerinnen und Bürgern zu kooperieren. Der Weg des Widerspruchs gegen negative Bescheide oder gar eine Klage vor den Verwaltungsgerichten ist demgegenüber mit nicht unerheblichen Kosten verbunden, die viele nicht tragen können. Die Ausstattung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zur Wahrnehmung der neuen Aufgaben bleibt indes weit hinter den praktischen Erfordernissen zurück. So ist er nicht in der Lage, in den Stellen des Bundes beispielsweise im Rahmen von Lehrgängen die Bediensteten mit den Neuregelungen vertraut zu machen.

