

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Dr. Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Marcel Emmerich, Britta Haßelmann, Katja Keul, Monika Lazar, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Wolfgang Wetzel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verschlussachen als Herausforderung für die Gewährleistung von Transparenz

Die Zahl der als Verschlussachen eingestuften Informationen in deutschen Behörden hat in den letzten Jahren nach Wahrnehmung der Fragestellenden zugenommen. Dadurch wird die Möglichkeit, Ansprüche auf Zugang zu amtlichen Informationen – etwa nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) oder nach vergleichbaren landesrechtlichen Gesetzen – geltend zu machen, deutlich eingeschränkt.

Geheimhaltung besonderer und bestimmter Informationen kann in einem Rechtsstaat gerechtfertigt und notwendig sein – beispielsweise aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes oder des Staatswohls. Geheimhaltungsinteressen dürfen jedoch nicht vorgeschoben werden, um Aufklärung und in einem demokratischen Rechtsstaat notwendige Kontrolle missbräuchlich zu verhindern und Informationen dem öffentlichen Diskurs vorzuenthalten.

Transparenz hat für unsere Gesellschaft viele positive Effekte: Bezogen auf Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung kann sie die Legitimation politischer Entscheidungen erhöhen. Entscheidungsprozesse werden besser nachvollziehbar, und der Allgemeinheit wird Mitbestimmung und Beteiligung an demokratischen Prozessen ermöglicht. Wer von staatlichen Handlungen mittelbar oder unmittelbar betroffen ist, kann auch ganz persönliche Interessen daran haben, staatliches Handeln zu verstehen oder sogar etwaige politische Missstände aufdecken zu wollen. Transparenz kann dabei einen Beitrag zu einem Rechtsstaat leisten, der die Bedürfnisse der Allgemeinheit ernst nimmt und zugleich ein moderneres Verwaltungsverständnis lebt.

Um die beschriebenen positiven Effekte so weit wie möglich herbeizuführen, müssen Einstufungen von Informationen als Verschlussachen auf tatsächlich geheimhaltungsbedürftige Inhalte beschränkt werden. Aufhebungen der Einstufungen müssen unverzüglich erfolgen, wo Geheimhaltungen nicht mehr nötig sind.

So ist beispielsweise die Aufklärung der Taten der rechtsterroristische Vereinigung Nationalsozialistischer Untergrund („NSU“) noch immer nicht abgeschlossen. Ganz im Gegenteil: Obwohl die Angehörigen der Betroffenen, aber auch die Allgemeinheit ein großes Interesse daran haben, die Taten wie auch die (politischen) Verantwortlichkeiten aufzuklären, werden für die Aufklärung wichtige Dokumente mit Verweis auf ihre Geheimhaltungsbedürftigkeit unter Verschluss gehalten. Angesichts einer wachsenden rechtsextremen Vernetzung

und einer sich zuspitzenden rechtsterroristischen Bedrohungslage muss auch unter Berücksichtigung der Schwere der Taten nach Ansicht der Fragestellenden die Frage aufgeworfen werden, ob Transparenz dem Staatswohl nicht besser dienen würde. Eine weitergehende Offenlegung der Akten könnte ein entscheidender Schritt in Richtung einer umfassenden und transparenten Aufklärung sein.

Trotz der Bedeutung für die Informationsfreiheit ist die öffentliche Datenlage über die Anzahl von Verschluss­sachen in öffentlichen Stellen sowie zu den im Zusammenhang stehenden behördlichen Prozessen eher dünn. Das Wissen über das Ausmaß und die Einstufungspraxis kann einen wichtigen Beitrag zu Reformen für mehr Transparenz leisten.

Auch die Voraussetzungen, unter denen Whistleblowing im öffentlichen Sektor erfolgen darf, sind derzeit nicht gesetzlich geregelt und auch nicht abschließend geklärt. Da die rechtlichen Vorgaben vor allem von der Rechtsprechung konkretisiert wurden, folgen für Beamte und andere Angehörige des öffentlichen Dienstes aus sozial erwünschten Hinweisen auf Rechtsverstöße oder Meldungen bzw. Offenlegungen von Missständen oftmals empfindliche Sanktionsrisiken. Im Rahmen der Umsetzung der EU-Whistleblower-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2019/1937), die bis Dezember 2021 in nationales Recht umgesetzt werden muss, müssen bestehende Fragen geklärt werden, um rechtssichere Regelungen für Whistleblower – auch im öffentlichen Sektor – schaffen zu können.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. In welchen Bundesministerien und nachgeordneten Bereichen erfolgt noch eine papiergestützte Nachweisführung von Verschluss­sachen anhand von Verschluss­sachen-Bestandsverzeichnissen, Verschluss­sachen-Quittungsbüchern, Verschluss­sachen-Begleitzetteln, Verschluss­sachen-Empfangsscheinen, Verschluss­sachen-Übergabeprotokollen sowie Verschluss­sachen-Vernichtungsprotokollen, und in welchen existiert eine elektronische Nachweisführung von Verschluss­sachen mit Verschluss­sachen-Registratursystemen (bitte einzeln aufschlüsseln)?
2. Werden Verschluss­sachen in den Bundesministerien und den nachgeordneten Behörden als solche registriert und erfasst, und wenn ja,
 - a) wie viele Verschluss­sachen sind, soweit registriert, zurzeit in Bundesministerien und den nachgeordneten Bereichen erfasst:
insgesamt,
für den Geheimhaltungsgrad „streng geheim“,
für den Geheimhaltungsgrad „geheim“ sowie
für den Geheimhaltungsgrad „VS-vertraulich“;
 - b) welchen Anteil nimmt die Anzahl der Verschluss­sachen mit elektronischer Nachweisführung und welchen die Anzahl der Verschluss­sachen mit papiergestützter Nachweisführung am Gesamtaktenbestand ein (bitte nach ausgebender Stelle aufschlüsseln):
insgesamt,
für den Geheimhaltungsgrad „streng geheim“,
für den Geheimhaltungsgrad „geheim“ sowie
für den Geheimhaltungsgrad „VS-vertraulich“;

- c) wie hat sich der Anteil an Verschlussachen am Gesamtkundenbestand der Bundesministerien und der nachgeordneten Bereiche seit 2011 entwickelt (bitte nach ausgebender Stelle und Jahren aufschlüsseln):
- insgesamt,
für den Geheimhaltungsgrad „streng geheim“,
für den Geheimhaltungsgrad „geheim“ sowie
für den Geheimhaltungsgrad „VS-vertraulich“?
3. Wie viele Verschlussachen wurden seit der Einführung elektronischer Bestandsverzeichnisse pro Jahr in Bundesministerien und den nachgeordneten Bereichen erfasst (bitte nach ausgebender Stelle aufschlüsseln):
- insgesamt,
für den Geheimhaltungsgrad „streng geheim“,
für den Geheimhaltungsgrad „geheim“ sowie
für den Geheimhaltungsgrad „VS-vertraulich“?
4. Wie viele Stunden pro Monat werden in den einzelnen Dienststellen mit der Kontrolle verbracht, ob die Einstufungen den Vorschriften der Verschlussachenanweisung entsprechen (bitte soweit möglich aufschlüsseln)?
5. Wie, in welchen Abständen und mit welchen Ergebnissen führen die Geheimschutzbeauftragten oder sonstige Mitarbeiter ihren Kontrollauftrag aus § 63 Absatz 1 der Verschlussachenanweisung (VSA) aus, und wie wird die ordnungsgemäße Einhaltung der Vorgaben der Norm gewährleistet?
6. Wie regelmäßig und in welchen Verfahren wird in den Bundesministerien und den ihnen nachgeordneten Behörden überprüft, ob Verschlussachen aus- oder abgestuft werden können?
7. Wie viele Verschlussachen wurden seit 2011 aus- oder abgestuft (bitte nach Ausstufung und Abstufung nach Geheimhaltungsgraden aufschlüsseln)?
8. Sieht die Bundesregierung Reformbedarf bezüglich der aktuellen Einstufungspraxis und der rechtlichen Anforderungen zur Informationsfreiheit, auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 29. Oktober 2009, Az.: 7 C 21/08) zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG), wonach eine formelle Einstufung als Verschlussache nicht genüge, um ein IFG-Begehren pauschal auszuschließen, sondern stattdessen die materielle Richtigkeit der Einstufung als Verschlussache ausschlaggebend sei und diese in einem In-Camera-Verfahren nach § 99 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) überprüft werden könne?
9. Wie häufig wurden IFG-Begehren seit 2011 mit dem Hinweis auf die Einstufung als Verschlussache abgewiesen (bitte aufschlüsseln)?
10. In wie vielen Fällen wurden Einstufungen als Verschlussache seit 2011 bemängelt oder rechtlich angegriffen (bitte aufschlüsseln)?
11. In wie vielen Fällen kam es zu einem In-Camera-Verfahren nach § 99 Absatz 2 VwGO?
12. In wie vielen Fällen wurden Dokumente, Dateien und Vorgänge auf eine Bemänglung, einen rechtlichen Angriff oder ein In-Camera-Verfahren hin aus- oder abgestuft und IFG-Begehren erfüllt (bitte aufschlüsseln)?

13. Wie oft wurde nach Kenntnis der Bundesregierung eine Erklärung gemäß § 96 Satz 1 der Strafprozessordnung (StPO) abgegeben (bitte aufschlüsseln), und welche weiteren Kenntnisse hat die Bundesregierung zur praktischen Bedeutung der Norm?
14. Hat die Bundesregierung die Forderung nach der Einführung einer permanenten, unabhängigen Kontrollinstanz bewertet, welche im Streitfall Einstufungen von Dokumenten, Dateien und Vorgängen überprüft (vgl. Bundestagsdrucksache 19/26221), und wie begründet sie ihre Auffassung?
15. Hat die Bundesregierung eine Position zu der Ansicht (vgl. Bundestagsdrucksache 19/26221), dass eine generelle Befristung der archivrechtlichen Schutzfristen vor dem Hintergrund des Transparenzanspruchs der Bundesrepublik Deutschland (res publica) notwendig wäre, und wenn nein, warum nicht?
16. Hat die Bundesregierung eine Position zu der Auffassung, dass vor dem Hintergrund des Transparenzanspruchs der Bundesrepublik Deutschland (res publica) die Wiedereinführung der vollumfänglichen Andienungspflicht der Nachrichtendienste gegenüber dem den Verschlussache-Bestimmungen unterfallenden Bundesarchiv notwendig wäre, und wenn, wie begründet sie ihre Position?
17. Hat die Bundesregierung eine Position zu der Auffassung, dass vor dem Hintergrund des Transparenzanspruchs der Bundesrepublik Deutschland (res publica) die Nachrichtendienste hinsichtlich allgemeiner Informationen in die Liste der vom Informationsfreiheitsgesetz Verpflichteten aufzunehmen sind, und wie begründet sie ihre Position?
18. Hat die Bundesregierung ein Festhalten an dem – auf der zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten bestehenden Kompetenzordnung basierenden – pauschalen Ausschluss von Angelegenheiten der nationalen Sicherheit (Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1937) sowie für sämtliche als Verschlussachen eingestuft Sachverhalte (Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a Richtlinie (EU) 2019/1937) im sachlichen Anwendungsbereich des auf die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht gerichteten Gesetzes bewertet, oder erwägt die Bundesregierung, insofern eine zulässige überschießende Umsetzung der Richtlinie (vgl. Dzida/Granetzny, NZA 2020, 1201 [1202]) zu veranlassen, und wie begründet sie ihre Haltung?
19. Hat die Bundesregierung den bürokratischen Aufwand sowie die Klarheit der Rechtslage für den privaten sowie für den öffentlichen Sektor für den Fall bewertet, dass Richtlinie (EU) 2019/1937 nicht innerhalb der Frist umgesetzt würde vor dem Hintergrund, dass Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, sich voraussichtlich unmittelbar auf die Vorgaben der Richtlinie berufen werden können?
20. Inwiefern geht die Bundesregierung davon aus, dass es erforderlich ist, das Geheimschutzrecht des Bundes auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen, die insbesondere erstens der Grundrechtsrelevanz, dem Demokratiegebot, der Transparenz und Informationsfreiheit, dem Rechtsstaatsgebot (Gesetzesvorbehalt, der Kontrollmöglichkeit, Gewährung effektiven Rechtsschutzes), den Rechten des Deutschen Bundestages und seiner Mitglieder sowie der Medienfreiheit gerecht wird sowie zweitens die Möglichkeit regelmäßiger und auf Antrag erfolgender Überprüfung, gegebenenfalls Beschränkung oder Aufhebung der Einstufung von Informationen und Gegenständen als geheimhaltungsbedürftig durch eine unabhängige

Instanz gewährleistet (vgl. Bundestagsdrucksache 18/10036, dort Ziffer II.6 und Begründung dazu)?

21. Inwiefern hält die Bundesregierung es für erforderlich, die rechtlichen Vorgaben zum In-Camera-Verfahren anzupassen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/3921), und wie begründet sie ihre Auffassung?
22. Inwiefern hält die Bundesregierung die Einführung eines gerichtlichen In-Camera-Verfahrens im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937, um die Rechtmäßigkeit der Offenlegung eines Staatsgeheimnisses durch einen Whistleblower festzustellen und um sicherzustellen, dass andere Rechtsgüter durch die Offenlegung nicht unangemessen gefährdet werden für sinnvoll?

Berlin, den 22. Juni 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

