

„Das Recht auf Neugier“

Auskunftsgesetze für jedermann (2. Teil).

Von Ernst Fricke

In diesem und im letzten Heft geht es in der Rubrik „zuRechtgerückt“ um Auskunftsrechte: 1. um die, die ausschließlich den Medien und Medienvertreter_innen zustehen und 2. um die, die jedermann in Deutschland hat, um sich Daten, Dokumente und Informationen bei Behörden zu beschaffen, sowie um die gerichtliche Durchsetzung des Auskunftsanspruches.

Jeder deutsche Bürger darf von den Bundesbehörden einen Zugang zu amtlichen Informationen verlangen, ohne Begründung. Geregelt wird dies im Umweltinformationsgesetz (UIG), im Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und im Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Das Umweltinformationsgesetz gewährt in § 3 jedermann einen Anspruch auf verfügbare Umweltinformationen. In einigen Landesverfassungen, insbesondere der neuen Bundesländer, gibt es ähnliche Informationsansprüche. Nach dem Verbraucherinformationsgesetz besteht wiederum ein Anspruch für jedermann auf Informationszugang, beispielsweise über Verstöße gegen Lebensmittel- und Futtermittelrechtsvorschriften. Auch auf das Informationsfreiheitsgesetz kann sich jeder berufen. Generell informationspflichtig sind die Verwaltungsbehörden des Bundes und der Länder, die ein Informationsfreiheitsgesetz haben. Das ist in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, im Saarland und in Thüringen der Fall.

Umgesetzt wird das teilweise nur widerwillig. Um den Bürgern die Nutzung ihrer Informationsrechte zu erleichtern, hat die Open Knowledge Foundation mit Unterstützung von Trans-

zuRechtgerückt Communicatio Socialis

*Prof. Dr. Ernst Fricke
ist Rechtsanwalt
und seit 1989
Lehrbeauftragter
und seit 2017
Honorarprofessor
für Medienrecht an
der Katholischen
Universität Eichstätt-
Ingolstadt sowie Autor
des Lehrbuchs „Recht
für Journalisten“.*

Die Ministerien entschieden sich, sämtliche Stellungnahmen sowie Referentenentwürfe von sich aus online zu stellen.

parency International und der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit 2011 das Projekt „Frag den Staat“ (fragdenstaat.de) gestartet. Ziel ist es, Bürger_innen zu helfen, an amtliche Informationen von Behörden zu gelangen.

Bei der Transparenzinitiative „#GläserneGesetze“ haben Bürger_innen und Journalist_innen beispielsweise im Juni 2016 innerhalb von einer Woche mehr als 1.600 Anfragen auf der Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze an die Bundesministerien gestellt – mehr als im gesamten Jahr 2016. Hinter der Aktion standen neben fragdenstaat.de auch abgeordnetenwatch.de, eine überparteiliche und institutionell unabhängige Internetplattform, die so den Gesetzgebungsprozess und den Einfluss von Lobbyisten transparent machen wollen. Das hatten die allermeisten Ministerien lange zu verhindern versucht. Um die auf Grundlage des IFG gestellten Anträge nicht einzeln abarbeiten zu müssen, entschieden die Ministerien mittlerweile, sämtliche Stellungnahmen sowie die Referentenentwürfe von sich aus online zu stellen. Dabei geht es um bis zu 17.000 Dokumente aus der laufenden Legislaturperiode (vgl. Frag den Staat 2017).

Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und diverser Länder

Kein IFG haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen. In Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ist eines in Vorbereitung. In Bayern gibt es eine Neuregelung über das Zugangsrecht der Bürger zu Informationen öffentlicher Stellen, die am 30.12.2015 im Rahmen des Gesetzes über die elektronische Verwaltung in Bayern in Kraft getreten ist. Der in Artikel 36 des Bayerischen Datenschutzgesetzes aufgenommene allgemeine Auskunftsanspruch knüpft an die Grundsätze des aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Anspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidungen über individuelle Informationsbegehren an (vgl. § 6 AGO) und legt die Voraussetzungen eines allgemeinen Rechtsanspruchs auf Auskunft fest (vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr o. J.).

Die Informationsfreiheitsgesetze sollen die Rechte aller Bürgerinnen und Bürger stärken und zu tieferen Einblicken in die Arbeit der Behörde führen. Behördliches Handeln soll transparenter werden, die Verwaltung bürgernäher und bürgerefreundlicher (vgl. Schoch 2009; Bethge 2009). Der Anspruch

nach dem jeweiligen Informationsfreiheitsgesetz geht nicht so weit wie der spezielle presserechtliche Auskunftsanspruch, der sich direkt aus der Pressefreiheit des Art. 5 GG ableitet, so die allgemeine Kommentarliteratur.

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat nunmehr aktuell für noch mehr Transparenz bei den Rechtsanwaltskammern aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes gesorgt. So hat der Anwaltssenat des BGH für das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFT NRW) entschieden, dass „die Protokolle des Kammervorstandes der Rechtsanwaltskammern (RAK) Düsseldorf, Hamm und Köln zugänglich sein müssen“ (BGH, Urteil vom 20.3.2017). Die vorausgegangene Entscheidung des Anwaltsgerichtshofs Hamm hat der BGH kassiert, weil die Verschwiegenheitsverpflichtung nach § 76 BRAO der allgemeinen beamtlichen Regelung über die Amtsverschwiegenheit entspreche und keine besondere Vorschrift sei, die den Zugang zu Protokollen des Vorstands einer Anwaltskammer regele (Kallenbach/Lührig 2017).

Anspruchsberechtigt ist „jedermann“

Nach § 1 IFG hat jedermann Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Auch Pressevertreter sind „jedermann“. Es kann Auskunft, Akteneinsicht oder Auskunft in anderer Form verlangt werden. Der Antragsteller hat also ein Bestimmungsrecht, er kann Auskunft in einer bestimmten Form fordern. Von dieser Bestimmung kann nur aus wichtigem Grund abgewichen werden. Das Gesetz nennt als solchen Grund explizit einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand. Die Auskunft kann auch gänzlich versagt werden, wenn z. B. besondere öffentliche Belange geschützt werden müssen. Hierzu zählen u. a. eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Auswirkungen auf internationale Beziehungen, sollte die Auskunft bekannt werden. Weiter kann eine Verweigerung der Auskunft zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4), zum Schutz personenbezogener Daten (§ 5) oder zum Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6) erfolgen. Der Antragsteller muss kein rechtliches oder berechtigtes Interesse an der begehrten Informationserteilung darlegen, sondern der Staat das Vorliegen des Ausnahmetatbestands, wenn er den Zugang zu Informationen verweigert hat (vgl. Fricke 2010, S. 120; Püschel 2006, S. 401f.).

Der Antragsteller muss kein rechtliches oder berechtigtes Interesse an der begehrten Informationserteilung darlegen.

Kostenrisiko bei Auskünften nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz können kostenpflichtig sein. Nach der Informationsgebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern fallen je nach Aufwand Kosten an. Mündliche und einfach schriftliche Auskünfte, auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften, sind gebührenfrei. Niemand braucht in Zukunft mehr hohe Gebühren zu fürchten, nachdem das Verwaltungsgericht in Leipzig einer Klage des Correctiv-Reporters Daniel Drepper und des freien Journalisten Niklas Schenck gegen das Bundesinnenministerium stattgegeben hat. Das Ministerium hatte den Reportern für eine Anfrage fast 15.000 Euro Gebühren berechnet. Dazu hatte die Behör-

Die Gebühren für eine Anfrage dürfen keine abschreckende Wirkung haben und daher maximal 500 EUR betragen.

de die Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz in mehr als 60 Einzelfälle zerteilt und statt der vorgesehenen höchstens 500 Euro insgesamt fast 15.000 Euro verlangt. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass dieses Vorgehen und die hohen Gebühren eine abschreckende Wirkung auf andere Bürger habe. Diese abschreckende Wirkung darf es laut Gesetz nicht geben. Anfragen dürfen maximal 500 Euro kosten (BVerwG, Urteil vom 20.10.2016; Grill 2016).

Gerichtliche Durchsetzung des Auskunftsanspruchs

Der Anspruch der Medien auf Auskunftserteilung kann regelmäßig vor den örtlich zuständigen Verwaltungsgerichten klageweise geltend gemacht werden, wenn er sich gegen Behörden richtet. Die Klage bei den Verwaltungsgerichten ist dann eine „Leistungsklage“. Eines Widerspruchsverfahrens bedarf es nicht (vgl. Fricke 2002, S. 655 mit Klagemuster; ausführlich auch Fricke 2005, S. 1444 f.). Die Verwaltungsgerichte sind auch für diejenige Auskunftsklagen zuständig, die sich gegen öffentlich-rechtliche Einrichtungen der Gestalt des Privatrechts richten. Der Kläger kann hier ausnahmsweise allerdings auch den Weg zu den Zivilgerichten wählen, wenn sich der Anspruch gegen Gesellschaften des Privatrechts richtet (vgl. BGH, Urteil vom 20.3.2017).

Wenn sich die Auskunftsansprüche gegen Gerichte und Staatsanwaltschaften richten, ist dieser in Verfahren nach § 23 GVG vor den Oberlandesgerichten geltend zu machen (OLG Stuttgart, Beschluss vom 19.12.1991).

Da Verwaltungsprozesse längere Zeit in Anspruch nehmen können, war es in der Rechtsprechungsliteratur umstritten, ob dem Missverhältnis zwischen den Aktualitätsbedürfnissen der Medien und der Dauer des gerichtlichen Verfahrens dadurch abgeholfen werden kann, dass den Medien die Möglichkeit eröffnet wird, den Auskunftsanspruch im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes geltend zu machen. Dies ist zwischenzeitlich überwiegende Rechtsprechung.

Der einstweilige Rechtsschutz ist zulässig, wenn eine Verweisung des Antragstellers auf das Hauptverfahren seinen effektiven Rechtsschutz unmöglich machen würde und dem Antragsteller somit unzumutbare, nicht mehr wieder gut zu machende Nachteile entstünden, obwohl sein Obsiegen im Hauptverfahren im hohen Maße wahrscheinlich ist (vgl. Fricke 2010, S. 124; BVerfGE, Beschluss vom 7.11.1972).

Auskunft zu „Hintergrundgesprächen des Bundeskanzleramts“?

So hat ein Journalist im einstweiligen Rechtsschutzverfahren Auskunftsansprüche „betreffend Hintergrundgespräche des Bundeskanzleramts“ geltend gemacht. Das Verwaltungsgericht Berlin hatte seinem erstinstanzlichen Antrag weitgehend entsprochen und die Antragsgegnerin im Wege einstweiliger Anordnung dazu verpflichtet, dem Antragsteller mitzuteilen (VG Berlin, Beschluss vom 22.12.2016):

- ▶ Wann das Bundeskanzleramt welche „Hintergrundgespräche mit Vertretern welcher Medien im laufenden Jahr 2016 veranstaltet hat, unter Benennung von Datum, Veranstaltungsort, Teilnehmern und Themen“.
- ▶ Wann Bundeskanzlerin Angela Merkel nach Kenntnis des Bundeskanzleramts wo und an welchen Hintergrundgesprächen „mit Vertretern welcher Medien im laufenden Jahr 2016 teilgenommen hat, unter Benennung von Datum, Veranstaltungsort, Teilnehmern und Themen“.
- ▶ Vertreter welcher Medien wann und zu welchem Anlass außerhalb von „Hintergrundgesprächen im laufenden Jahr 2016 einen Gesprächstermin erhalten und sich daraufhin mit der Bundeskanzlerin getroffen haben“.

Der Beschwerde des Kanzleramts gegen diese Entscheidung hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg stattgegeben und damit „alles wieder auf Anfang gestellt“ und die

Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin aufgehoben. Im Eilverfahren muss das Kanzleramt erst einmal keine Auskunft geben. „Das Hauptsacheverfahren wird seine Zeit benötigen“, kommentiert die FAZ am 7.6.2017 (Rhein 2017).

Der Ober sticht den Unter

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat in seiner Entscheidung explizit bemängelt, dass „der Journalist nicht hinreichend dargelegt hat, warum seine Anfrage, die sich (mittlerweile) auf Gespräche im gesamten, vergangenen Kalenderjahr 2016 bezieht, eine solche Eile zukommt, dass hierüber nur im Wege einstweiligen Rechtsschutzes entschieden werden kann. Zwar vermögen auch zurückliegende Vorgänge unter veränderten Umständen plötzlich eine Relevanz zu erhalten, die eine Eilbedürftigkeit begründet. Dem Antragsteller obläge es jedoch, näher dazu vorzutragen, warum er für die jetzige Berichterstattungsabsicht sogleich Auskunft benötigt und warum eine Berichterstattung ohne die Auskunft in nicht hinzunehmender Weise erschwert wird“ (OVG Berlin, Entscheidung vom 8.3.2017, Rn. 25 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 8.9.2014, 1 BvR 63/14, juris RN 31).

Felix Rhein weist in seinem Artikel in der FAZ noch kritisch darauf hin, dass der geltend gemachte Auskunftsanspruch des Journalisten gezwungener Maßen auch Auskünfte über Teil-

Das „Recht auf Neugier“ wird in diesem Punkt erst durch den Instanzenzug zur Auskunftspflicht bei Hintergrundgesprächen definiert.

nehmer eines Gesprächs enthält, was in die grundrechtlich verbürgte Pressefreiheit der teilnehmenden Journalisten eingreift, weil „der Journalist das Recht hat, seine Quellen zu schützen und geheim zu halten. Auch das Redaktionsgeheimnis ist geschützt“ (Rhein

2017). Deshalb werden diese komplizierten Rechtsfragen wohl erstmalig in bereits anhängigen Hauptsacheverfahren vom Verwaltungsgericht Berlin geklärt werden müssen. Eine Berufung wird wieder beim OVG Berlin-Brandenburg landen und dann ist eine Revision zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig zumindest denkbar. Das „Recht auf Neugier“ wird in diesem Punkt erst durch den Instanzenzug zur Auskunftspflicht bei Hintergrundgesprächen definiert werden.

Musterklage auf Auskunft

Inwieweit mit einer Hauptsacheklage oder im einstweiligen Rechtsschutzverfahren eine Auskunft gegenüber öffentlich-rechtlichen Trägern geltend gemacht werden kann, ergibt sich

formulärmäßig aus verschiedenen Mustern. Diese sind hinsichtlich Antragsteller/Klägerin und Beklagter lediglich noch zu ergänzen und der Sachverhalt ist darzustellen (vgl. Fricke 2002, S. 655 mit Klagemuster; Fricke 2005, S. 1444 f.).¹ Allerdings ist es empfehlenswert, sich anwaltlicher Hilfe bei der Durchsetzung des „Rechts auf Neugier“ zu bedienen.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (o. J.): Zugang zu Behördeninformationen – Allgemeiner Auskunftsanspruch. <https://www.stmi.bayern.de/sus/datensicherheit/datenschutz/auskunftsanspruch/index.php>.
- Bethge, Herbert (²2009): Kommentierung zu Art. 5 GG. In: Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz. München.
- Bundesgerichtshof: Urteil vom 20.3.2017. Az. AnwZ (Brfg) 46/15.
- Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 7.11.1972, 1 BvR 338/68, BVerfGE 34, 103.
- Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 8.9.2014, 1 BvR 63/14, juris RN 31.
- Bundesverwaltungsgericht: Urteil vom 20.10.2016. Az. 7 C 6.15.
- Frag den Staat(2017): #GläserneGesetze: Veröffentlichung von tausenden Lobbypapieren in kommenden Wochen. Beitrag vom 24.8. <http://blog.fragden-staat.de/2017/gesetze-kommt/>
- Fricke, Ernst (2002): Presserecht. In: Baumann, Wolfgang/Eiding, Lutz (Hg.): Verwaltungsrecht. Bonn.
- Fricke, Ernst (²2005): Medienrecht. In: Fricke, Ernst/Ott, Sieghardt (Hg.): Verwaltungsrecht in der anwaltlichen Praxis. Bonn.
- Fricke, Ernst (²2010): Recht für Journalisten. Konstanz.
- Grill Markus (2016): Behörden dürfen Bürgern, die Informationen wollen, keine abschreckend hohen Gebühren mehr aufbrummen. In: Correctiv vom 20.12. <https://correctiv.org/blog/auskunftsrechte/artikel/2016/10/20/behoerden-duerfen-journalisten-die-informationen-erfragen-kuenftig-keine-abschreckend-hohen-gebuehren-mehr-aufbrummen>.
- Kallenbach, Jessika/ Lührig, Nicolas (2017): BGH: Mehr Transparenz bei Anwaltskammer – Informationsanspruch für jeden. In: Anwaltsblatt vom 7.4. <https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/de/rechtsprechung/bgh-kammervorstand-muss-protokolle-offenlegen>.
- Oberlandesgericht Stuttgart: Beschluss vom 19.12.1991. Az. 4 VAs 14/91.
- Oberverwaltungsgericht Berlin: Entscheidung vom 08.03.2017. Az. OVG 6 S 1.17. <http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de>.

1 Das Muster einer Auskunftsklage ist als PDF abrufbar unter: <http://www.kanzlei-fricke.de/go/muster-auskunftsklage>.

Püschel, Jan Ole (2006): Zur Berechtigung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs in Zeiten allgemeiner Informationszugangsfreiheit. In: AfP 2006, S. 401 ff.

Rhein, Felix (2017): Zweifelhafter Eingriff – Wie transparent sind Hintergrundgespräche? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.6.

Schoch, Friedrich (2009): Informationsfreiheitsgesetze. München.

Verwaltungsgericht Berlin: Beschluss vom 22.12.2016. Az. 27 L 369.16.

Alle Internetquellen zuletzt aufgerufen am 19.9.2017.