

Humanistische Union

Im Kampf gegen das Amtsgeheimnis

Der lange Weg zu einem deutschen Informationsgesetz. Aus: Vorgänge Nr. 166 (Heft 2/2004), S. 100-105

Die Forderung nach einer Befähigung der Bürgerschaft eines Staates, die Tätigkeit ihrer Regierung zu kontrollieren, gehört — ebenso wie die nach dem gleichen Stimmrecht in freien und geheimen Wahlen — zu den Kernpunkten des modernen Demokratieverständnisses. Die Garantie der Pressefreiheit sowie die Öffentlichkeit von Parlamentsverhandlungen sind Mittel zur Ermöglichung der Kontrolle der Regierungsarbeit und damit auch Voraussetzungen einer informierten Wahlentscheidung. Analog gilt das im Bereich der Rechtsprechung für die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen.

In Deutschland ist es der Exekutive bislang gelungen, sich diesem Transparenzanspruch in weiten Teilen zu entziehen. Für sie gilt das Prinzip des Amtsgeheimnisses, d.h. alle Informationen im Besitz der öffentlichen Verwaltung werden unabhängig von ihrer tatsächlichen Schutzwürdigkeit als geheim eingestuft. Die in den Landespressegesetzen verankerten Auskunftsansprüche für Journalisten umfassen kein Recht auf Akteneinsicht.

Gegen die staatlichen Geheimnisse: die Vorgeschichte der Informationsfreiheit

Dieses Prinzip wird durch sogenannte Informationsfreiheitsgesetze (IFG) umgekehrt. In ihrem Geltungsbereich wird bei der Entscheidung über die Zugänglichkeit einer Information im Besitz der öffentlichen Verwaltung vom Grundsatz der Zugänglichkeit ausgegangen. Lediglich wenn eine Information einer der im IFG aufgelisteten Kategorie schutzbedürftiger Informationen angehört, z.B. personenbezogene Daten oder Geschäftsgeheimnisse, kann der Zugang verweigert werden. In diesen Fällen liegt die Beweislast bei der verweigernden Behörde. Innerhalb der Staatengruppe der EU bzw. der OECD stehen lediglich Luxemburg und Deutschland ohne ein IFG dar. In ungefähr der Hälfte der Staaten mit IFG wird der Anspruch auf Verwaltungstransparenz schon in der Verfassung garantiert.

Das Amtsgeheimnis ist ein Relikt aus der Zeit des Absolutismus. Auf dem Weg Deutschlands zur Republik wurde das Amtsgeheimnis vom allgemeinen Demokratisierungsprozess weitgehend unberührt gelassen. Erst in den 1970er Jahren wurde mit einer Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes die so genannte Parteiöffentlichkeit etabliert.

Die Parteiöffentlichkeit gesteht Personen, die konkret von einem Verwaltungsverfahren betroffen sind — auf Amtsdeutsch: die Teil eines Verwaltungsverfahrens sind — eng begrenzte Akteneinsicht zu. Bei der Parteiöffentlichkeit handelt es sich um eine Konzession des absolutistischen Prinzips des Amtsgeheimnisses an die Rechtsstaatlichkeit, nicht an die Demokratie.

Das mit Informationsfreiheitsgesetzen korrespondierende Verständnis des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat hat sich seit den 1970er Jahren in praktisch allen Industriestaaten durchgesetzt. Im Jahr 1979 war dieses Demokratieverständnis so etabliert, dass die Parlamentarische Versammlung des Europarats ihren Mitgliedsstaaten den Beschluss von IFG empfahl (Parlamentarische Versammlung des Europarats 1979).

In der Bundesrepublik Deutschland indes gestaltete sich der Weg zu einem IFG zäh. Als eine Art Startsignal kann das Programm der FDP für den Bundestagswahlkampf von 1980 gesehen werden. In ihm forderte die Partei ein Informationsfreiheitsgesetz. Seitdem fristet dieses Anliegen innerhalb der FDP jedoch ein

Schattendasein. Im Programm zur letzten Bundestagswahl verstümmelte die FDP ihr Verständnis eines IFG zum lange verwirklichten Rechtsanspruch auf informationelle Selbstbestimmung:

„Dem Bürger muss die Möglichkeit eingeräumt werden, staatliches Handeln, das ihn betrifft, zu kontrollieren. Dabei bedarf es eines Informationsfreiheitsgesetzes, welches den Bürgern das Recht einräumt, die über ihn geführten Akten einzusehen.“ (Freie Demokratische Partei Deutschlands 2002).

In Berlin wurde 1980 die Forderung der FDP nach einem IFG von der Jungen Union unterstützt. Die Berliner Parteijugend war da-mit alles andere als repräsentativ für die CDU/ CSU. Aus konservativer Sicht unterstützte ein IFG eine Entwicklung zu direktdemokratischen Beteiligungsformen. Diese Form der politischen Partizipation will die Union noch heute gerne auf die kommunale oder regionale Ebene beschränkt sehen:

„106. [...] Wir wollen möglichst viele Bürgerinnen und Bürger zum verantwortungsbewussten Engagement für unser demokratisches Gemeinwesen ermutigen. Grundlage für das Zusammenleben der Menschen in unserem Staat ist das Grundgesetz, das sich bewährt hat. [.]

107. Wir verstehen unsere Demokratie als eine dynamische, fortzuentwickelnde politische Ordnung, die aus der Mitwirkung der Bürger erwächst und ihre Freiheit durch die Verteilung und Kontrolle der Macht sichert. (...) Die repräsentative Demokratie hat sich bewährt [...]. Sie schließt Elemente unmittelbarer Demokratie nicht aus. Diese können das repräsentative System vor allem auf den regionalen Ebenen sinnvoll ergänzen. [...]

108. (...) Kommunalpolitische Entscheidungen sollen — soweit wie möglich — das Votum der Bürger einbeziehen. [...].“ (Christlich Demokratische Union Deutschlands 1994)

Befürworter von IFG richten ihre Hoffnungen deshalb primär auf SPD und Grüne. 1983 zogen die Grünen erstmals in den Bundestag und brachten 1986 einen Gesetzentwurf für ein Umweltinformationsgesetz in das Parlament ein. Der erste Vorschlag für ein Bundes-IFG wurde 1990 ebenfalls von der Fraktion der Grünen in den Bundestag eingebracht. Im gleichen Jahr beantragten SPD und Alternative Liste im Berliner Abgeordnetenhaus die Verabschiedung eines IFG.

Diese Entwicklung ist bereits von der Wiedervereinigung Deutschlands und den Forderungen der DDR-Bürgerrechtler nach Zugang zu den Stasi-Akten und als konsequente Folge daraus nach Zugang zu allen Informationen im Besitz der öffentlichen Verwaltung gekennzeichnet. Im folgenden Jahr 1991 forderte erstmals die SPD-Bundestagsfraktion ein IFG (Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1991).

Auch in der 1992 beschlossenen Verfassung für das Land Brandenburg zeigte sich die demokratische Belebung, die Deutschland durch DDR-Bürgerrechtler erfuhr. Erstmals wird mit dieser Verfassung in Deutschland das Amtsgeheimnis überwunden. In Artikel 21 (Recht auf politische Mitgestaltung) heißt es:

„Jeder hat nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.“

Obwohl diese Verfassung mit den Stimmen der SPD beschlossen wurde, dauerte es weitere sechs Jahre, bis die regierende SPD das Verfassungsgebot durch ein Informationsfreiheitsgesetz (Brandenburg 1998) ausgestaltete.

An der Dauer dieses Prozesse wird auch das Beharrungsvermögen einer Verwaltung deutlich, die sich über Jahrhunderte an das Privileg des Amtsgeheimnisses gewöhnt hat. Der Widerstand in der Verwaltung gegen Transparenzansprüche hatte sich auch am langwierigen Prozess der Umsetzung der Europäischen Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/ EWG) von 1990 gezeigt. Erst 1994 wurde diese Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt und dabei zur Abschreckung der Antragsteller eine

Kostenverordnung beschlossen, die später vom Europäischen Gerichtshof kassiert wurde.

Das IFG Brandenburgs erfüllte in seiner damaligen Form das Verfassungsgebot, das es ausgestalten sollte, nicht angemessen. Bis zu seiner Novellierung vor wenigen Monaten fehlte ihm eine Fristenregelung, d.h. die Antragsteller hatten zwar einen allgemeinen Anspruch auf Akteneinsicht, die Verwaltung konnte sich jedoch mit der Bearbeitung von Anträgen sehr viel Zeit lassen. Doch trotzdem wurde das Signal, das von der Brandenburger Verfassung ausging, in der Zivilgesellschaft, von Bürgerrechtlern und bei Bündnis 90/Die Grünen sowie von der SPD aufgenommen.

Verzögert und verschleppt? Informationsfreiheit unter Rot-Grün

1998 wurde nicht nur das Brandenburger IFG beschlossen: Die SPD nahm im gleichen Jahr die Forderung nach IFG auf Landes- und Bundesebene in neu beschlossene Teile ihres Grundsatzprogramms auf (Sozialdemokratische Partei Deutschlands; Bundesverband 1998). In ihrem Programm für den Bundestagswahlkampf 1998 fand das Anliegen hingegen keine Berücksichtigung. Diese Ambivalenz mag auf eine deutliche Differenz zwischen Parteibasis und Führung in dieser Frage verweisen. Nach ihrem Sieg in der 1998er-Bundestagswahl versprachen SPD und Grüne in ihrem Koalitionsvertrag den Beschluss eines IFG. Hier zeigte sich die Handschrift des grünen Koalitionspartners. Doch der Gesetzgebungsprozess kam nicht voran: die im Jahr 2002 wiedergewählte Regierungskoalition nahm ihr Versprechen von damals erneut in ihren Koalitionsvertrag für die zweite Amtszeit auf – ohne weitere Konsequenzen.

Statt dessen gibt es auf Länderebene Fortschritte. 1999 setzte eine Mehrheit aus Abgeordneten der SPD, der PDS und der Grünen in Berlin ein IFG durch. In den beiden Folgejahren gelang das auch den rot-grünen Koalitionen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. In Schleswig-Holstein war die durch die Stimmen der SPD-Abgeordneten gesicherte Mehrheit für das IFG ein vorgezogenes Wahlgeschenk an den Südschleswigschen Wählerverband, die Vertretung der dänischen Minderheit im Parlament. Die große Bedeutung, die einem IFG durch diese Partei zugemessen wird, erklärt sich aus der politischen Kultur Skandinaviens, in der Verwaltungstransparenz einen prominenten Platz einnimmt. Es ist bezeichnend für das in Deutschland dominante Demokratieverständnis, dass in Schleswig-Holstein der Beschluss des IFG von der politischen Vertretung der dänischen Minderheit ertrotzt werden muss. Wieder einmal bedurfte Deutschland, zugespitzt formuliert, für seine demokratische Weiterentwicklung eines externen Anstoßes.

Auf Bundesebene gelangte im Jahr 2000 ein IFG-Entwurf des Innenministeriums (Bundesministerium des Inneren 2000) an die Öffentlichkeit, der seinem Namen nicht gerecht wurde. Erst nachdem der Entwurf über das Internet bekannt gemacht worden war, entschloss sich das Ministerium zur Flucht nach vorn und veröffentlichte den Text auf seiner Website.

Der Wert eines IFG hängt wesentlich von der Zeitdauer ab, die für die Antragsbearbeitung in Anspruch genommen wird. Aus diesem Grund sind in IFG enthaltene Fristenregelungen für die Bearbeitung der Anträge auf Zugang zu Informationen ein Herzstück dieser Gesetzesklasse. Im Entwurf des Innenministeriums fehlte jegliche Fristenregelung.

Da die Schaffung von mehr Verwaltungstransparenz nicht zur Offenbarung schutzbedürftiger Informationen führen soll, enthalten IFG Ausnahmetatbestände. Mit ihrer Hilfe werden schutzbedürftige Informationen vom Recht auf Informationszugang ausgenommen. Bei der Formulierung dieser Ausnahmetatbestände kommt es auf eine präzise Formulierung an. Bei einer zu ungenauen Definition der zu schützenden Informationen droht die Gefahr, dass der eigentliche Zweck des Gesetzes ausgehebelt wird.

Der folgende Auszug aus dem Entwurf des Innenministeriums macht deutlich, dass bei der Formulierung der Ausnahmetatbestände der Wunsch nach einer möglichst weiten Interpretierbarkeit, sprich: Verhinderung von

Transparenz, die Wortwahl bestimmte:

„§ 3 *Schutz von Gemeinwohlinteressen*

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1.

wenn das Bekanntwerden der Informationen die internationalen Beziehungen, die Landesverteidigung oder Belange des Staatsschutzes berührt oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann,

•

wenn die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden oder der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berührt wird,

•

wenn die Informationen aufgrund eines Gesetzes der Geheimhaltung bedürfen,

- während der Dauer eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eines Disziplinarverfahrens oder eines ordnungswidrigkeitenrechtlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die Gegenstand des Verfahrens sind,

- wenn durch das Bekanntwerden der Informationen Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen der Länder, der Europäischen Union, internationaler Einrichtungen oder von Drittstaaten ohne deren Zustimmung offenbart würden.”

Formulierungen wie „verursachen kann“ oder „berührt wird“ eröffnen Verwaltungsmitarbeitern die Möglichkeit, missliebige Anträge auf Informationszugang fast nach Belieben abzulehnen.

Aus Sicht der Befürworter von IFG ist dieser Entwurf inakzeptabel. Innerhalb der Bundesverwaltung wird selbst gegen diesen Entwurf noch Widerstand aufgebaut. Einzelne Ministerien, wie beispielsweise das Verteidigungs- und das Finanzministerium, fordern für sich sogenannte Bereichsausnahmen. Sie wollten damit pauschal vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgespart werden. Die Schutzwürdigkeit eines Dokumentes würde nach dieser Logik nicht von seinem Inhalt, sondern seinem Aufbewahrungsort abhängig gemacht.

Die scharfe Kritik an dem Entwurf führte zu einer Unterbrechung der Arbeit an diesem Projekt. Forderungen aus der Zivilgesellschaft, das gegebene Versprechen für ein IFG endlich mit einem angemessenen Gesetz einzulösen, provozierten gleichzeitig Beteuerungen einzelner Abgeordneter der Regierungskoalition des Bundestages, das Gesetz trotz dieses Rückschlages noch realisieren zu wollen. Indes verfügen diese Abgeordneten nicht über die Macht, dieses Versprechen einzulösen. Angesichts der bis heute unveränderten Kräfteverteilung innerhalb der Regierungskoalition hängt die Chance zur Durchsetzung eines Bundes-IFG wesentlich davon ab, ob öffentlicher Druck für dieses Gesetz aufgebaut werden kann.

Neue Wege seit 2003: Fünf Organisationen entwerfen ein IFG.

Mit diesem Ziel schlossen sich 2003 fünf Organisationen - HUMANISTISCHE UNION, Netzwerk Recherche, Transparency International, Deutscher Journalisten-Verband, Deutsche Journalistinnen und Journalisten-Union – zusammen und erarbeiteten einen Entwurf für ein Bundes-IFG, der im April dieses Jahres Bundestagspräsident Thierse überreicht wurde.

Mit diesem Entwurf setzen seine Autoren deutlich andere Akzente als das Innenministerium in seinem Vorschlag. Einige beispielhafte Punkte illustrieren dies:

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist so definiert, dass sich die Öffentliche Verwaltung durch die

Privatisierung ihrer Aufgaben nicht ohne weiteres dem Transparenzanspruch entziehen kann.

Die Ausnahmetatbestände sind präziser formuliert, um ihren Missbrauch auszuschließen.

– Für die Bearbeitung der Anträge sind klare Fristen gesetzt.

Für die Bereitstellung der beantragten Informationen kann die Verwaltung deutlich niedrigere Kosten als vom Innenministerium vorgesehen verlangen.

– Mit dem zivilgesellschaftlichen IFG würde ein Mindeststandard gesetzt, der durch konkurrierende Gesetzgebung nicht unterschritten werden darf.

Seit Juni dieses Jahres können die Bürger dieses Landes ihre Unterstützung für die Forderung nach einem IFG innerhalb einer online-Unterschriften-Kampagne (ovww.pro-information.de) zum Ausdruck bringen. Zur Gruppe der prominenten Erstunterzeichner gehören beispielsweise die Bundespräsidentenskandidatin Gesine Schwan, der frühere Aufsichtsratsvorsitzende der Bertelsmann AG Gerd Schulte-Hillen, Hans Leyendecker, Redakteur der Süddeutschen Zeitung, und der Graphiker Klaus Staack.

Aufgeschreckt durch diese Aktivitäten ist neuer Schwung in das Projekt zur Durchsetzung eines Bundes-IFG gekommen. Eine Arbeitsgruppe von Parlamentariern der Regierungskoalition erarbeitet in Kooperation mit dem Innenministerium einen neuen Entwurf.

Wann Deutschland auf Bundesebene ein IFG bekommen und wie es ausgestaltet sein wird, ist unmittelbar mit der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für dieses Gesetz verbunden. Die internationale Erfahrung zeigt, dass IFG ohne diese Aufmerksamkeit und das damit einhergehende bürgerschaftliche Engagement nur schwer durchsetzbar sind, weil innerhalb der Verwaltung die Opposition gegen diese Art Gesetze tief verwurzelt ist.

Literatur

Brandenburg 1998: Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG), Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg, <http://www.brandenburg.de/landllfddbglgesetz/aig.htm>, S. 46

Bundesministerium des Inneren 2000: Informationsfreiheitsgesetz (IFG), Entwurf mit Begründung, URL = , Berlin, BMI

Christlich Demokratische Union Deutschlands; Bundesverband 1994: Grundsatzprogramm der CDU Deutschlands: „Freiheit in Verantwortung“, beschlossen auf dem 5. Parteitag, 21. – 23. Februar 1994, Hamburg, Bonn, CDU, S. 53-54

Freie Demokratische Partei Deutschlands 2002: Bürgerprogramm 2002 - Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002, beschlossen auf dem 53. Ord. Bundesparteitag vom 10. bis 12. Mai 2002 in Mannheim, Berlin, FDP, S. 56-57

Parlamentarische Versammlung des Europarats

1979: Informationsfreiheit und der Zugang der Öffentlichkeit zu Regierungsunterlagen, Empfehlung 854, vom 1. Februar 1979; in: Freie Akteneinsicht - Ein überfälliges Bürgerrecht: Für ein Grundrecht auf Einsicht in Behördenakten, Dokumente und Materialien für eine deutsche „Freedom-of-Information“-Gesetzgebung, HUMANISTISCHE UNION;

Landesverband Berlin, Berlin, 1980, S. 38-39 Sozialdemokratische Partei Deutschlands; Bundestagsfraktion 1991: Informationszugang; rechte für Bürgerinnen und Bürger, Groß Anfrage, Drucksachen des Deutschen Bundestages, Bd. 12, Nr. 752 (12.VI.)

Sozialdemokratische Partei Deutschlands; Bundesverband 1998: Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschland: Beschlossen vom Programm-Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschland am 20. Dezember 1989 in Berlin, geändert: auf dem Parteitag in Leipzig am 17. Apr

1998, Bonn, SPD, S. 67

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/166-vorgaenge/publikation/im-kampf-gegen-das-amtsgeheimnis-informationsfreiheit/>

Abgerufen am: 16.09.2024