

Stellungnahme der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

vom 14. November 2017

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland stellt fest, dass ihre Mitglieder den Auftrag zur Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger bei ihrem Bemühen um Zugang zu Informationen nicht umfassend erfüllen können, da ihnen hierfür wesentliche gesetzliche Kompetenzen fehlen.

Auf dem Gebiet des Informationsfreiheitsrechts haben die Bundes- und Landesgesetzgeber den Beauftragten für den Datenschutz gleichzeitig die Aufgabe der Wahrung des Rechts auf Informationsfreiheit übertragen. Dadurch sollten Datenschutz und Informationsfreiheit bürgernah in Ausgleich gebracht und die außergerichtliche Streitschlichtung ermöglicht werden.¹ Diese Aufgabe beschränkt sich jedoch auf den Zugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz; eine Kompetenz für das Umweltinformationsrecht steht den Informationsfreiheitsbeauftragten weder auf Bundesebene noch in den meisten Ländern zu.

Richtet sich ein Zugangsbegehren auf Umweltinformationen, ist das Umweltinformationsgesetz und nicht das Informationsfreiheitsgesetz als Rechtsgrundlage für die Entscheidung über den Informationszugang heranzuziehen. Angesichts der Unterschiede beider Rechtsgrundlagen im Hinblick auf die Anwendungsbereiche, die Rechtsfolgen und die Kosten für Antragsteller und informationspflichtige Stellen ist diese Unterscheidung keine Formalität. Erfahrungsgemäß stehen den Bürgerinnen und Bürgern auf der Grundlage des Umweltinformationsrechts zwar zumeist mehr Informationen zu niedrigeren Kosten zur Verfügung als nach den Informationsfreiheitsgesetzen. Allerdings können die Informationsfreiheitsbeauftragten ihnen keine Unterstützung bei der Einforderung ihrer Rechte anbieten. Für die Antragsteller bleibt – anders als bei Anträgen, die sie auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes stellen – nur der Rechtsweg. Angesichts der nicht unerheblichen Prozess- und Kostenrisiken, vor allem aber wegen der im Hinblick auf zeitkritische Informationen untauglich langen Verfahrensdauer vor den Verwaltungsgerichten stellt dies oft keine praxisgerechte Lösung dar.

Die fehlende Kontrollkompetenz der Informationsfreiheitsbeauftragten erweist sich in der Praxis zunehmend als Hemmschuh für die effektive Wahrnehmung von Informationsrechten. Grund dafür ist die stetig wachsende Bedeutung des Umweltinformationsgesetzes als Anspruchsgrundlage für den Informationszugang. Das speziellere Umweltinformationsrecht verdrängt das allgemeine Informationsfreiheitsrecht als Anspruchsgrundlage in der Praxis

¹ siehe z. B. Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), Bundestags-Drucksache 15/4493 vom 14. Dezember 2004.

immer häufiger. Den letzten Meilenstein in dieser Entwicklung stellt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dar, das ein weites, richtlinienkonformes Verständnis des Begriffs der Umweltinformation nach § 2 Abs. 3 Umweltinformationsgesetz zugrunde gelegt hat. Danach sind Umweltinformationen unter anderem alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die (wahrscheinlich) Umweltauswirkungen haben oder den Umweltschutz bezwecken. Zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme. In seinem Urteil vom 23. Februar 2017 (Aktenzeichen: 7 C 31.15) hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass sich eine Maßnahme oder Tätigkeit auf Umweltbestandteile oder Faktoren lediglich auswirken oder wahrscheinlich auswirken muss, um eine Umweltinformation zu sein. Eines unmittelbaren Zusammenhanges der einzelnen Daten mit der Umwelt bedarf es hingegen nicht. Vielmehr ist es gerade Zweck der Transparenz, dass beispielsweise nicht nur zu Ergebnissen, sondern auch zu den in sie einfließenden Faktoren Zugang gewährt wird. Das Gesetz unterscheidet zudem nicht zwischen mittelbaren oder unmittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme auf die Umwelt. Für die Eigenschaft einer Umweltinformation genügt also jeglicher Zusammenhang mit der Maßnahme oder Tätigkeit. Von einer Geringfügigkeitsgrenze der Umweltauswirkungen ist keine Rede.

In demselben Maße, in dem die Zugangsansprüche in das Umweltinformationsrecht verlagert werden, steht die mangelnde Kontrollkompetenz der Informationsfreiheitsbeauftragten auf diesem Gebiet der Absicht des Gesetzgebers entgegen, eine ausgleichende und bürgernahe Schlichtung in Streitfällen zu erreichen. Den Informationsfreiheitsbeauftragten sind nämlich nicht nur die Hände gebunden, wenn es um Unterlagen aus der klassischen Umweltverwaltung geht. Vielmehr sind Anträge von Bürgerinnen und Bürgern auch dann auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes zu bearbeiten, wenn beispielsweise Bauangelegenheiten, die Stadt-, Raum- oder Verkehrsplanung oder die Land- und Forstwirtschaft betroffen sind. Gerade Maßnahmen und Tätigkeiten in diesen Bereichen sind es, an denen Bürgerinnen und Bürger ein hohes Interesse haben, da sie deren Auswirkungen oft in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft erleben. Ist die Umwelt im Spiel, kommt das allgemeine Informationsfreiheitsrecht somit nur in Ausnahmefällen zum Tragen und besteht grundsätzlich keine Kontrollbefugnis der Informationsfreiheitsbeauftragten.

Im Ergebnis dieser Entwicklung können die Informationsfreiheitsbeauftragten Bürgerinnen und Bürgern, aber auch Bürgerinitiativen und Verbänden in einer zunehmenden Zahl von Fällen keine Unterstützung anbieten, da ihnen entsprechende Kontrollrechte gegenüber den nach dem Umweltinformationsgesetz informationspflichtigen Stellen fehlen. Auch eine Beratung dieser Stellen ist nur sehr eingeschränkt möglich. Obwohl beide Gesetze im Wesentlichen dasselbe Ziel haben – die Offenlegung von Informationen – entscheidet die Frage, welches Gesetz anwendbar ist, darüber, ob die Informationsfreiheitsbeauftragten tätig werden dürfen. Dies verhindert nicht nur in vielen Fällen eine bürgernahe Problemlösung, sondern beeinträchtigt auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Tätigkeit der Informationsfreiheitsbeauftragten, denen eine ausdrückliche gesetzliche Zuständigkeit fehlt.

Aus Sicht der Antragsteller ergibt sich also ein Paradoxon: Handelt es sich um allgemeine Informationen, kommen die Informationsfreiheitsgesetze mit in den meisten Fällen weniger zugangsfreundlichen Regelungen zum Tragen. Allerdings können sie auf die Unterstützung durch die Informationsfreiheitsbeauftragten rechnen. Beantragen sie Umweltinformationen, ist das Umweltinformationsrecht anzuwenden. Die Antragsteller dürften dann zwar in den meisten Fällen einen weitergehenden Informationsanspruch haben, müssen aber auf die Unterstützung durch die Informationsfreiheitsbeauftragten verzichten. Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Unterstützung einen entscheidenden Beitrag zur Durchsetzung des Anspruchs auf Zugang zu Informationen und damit zur Transparenz des öffentlichen Bereichs leistet. Die faktische Verlagerung von Informationszugangsansprüchen in das Umweltinformationsrecht läuft somit aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten der Absicht des Gesetzgebers entgegen, eine ausgleichende und bürgernahe Schlichtung zu erreichen. Nicht ohne Grund hat die Evaluierung des IFG ergeben, dass die Bundesbeauftragte die Kompetenz als zuständige Ombuds-, Kontroll- und Beratungsstelle erhalten sollte.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland empfiehlt dringend, im Rahmen der laufenden Evaluation des Umweltinformationsgesetzes darauf hinzuwirken, dass der Bundesgesetzgeber der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsgesetz einräumt. Ebenso sollte dort, wo dies noch nicht geschehen ist auf Landesebene so verfahren werden. Diese Kompetenz besteht bereits in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Sie sollte auf Landesebene insgesamt eingeführt werden.