

Informationsfreiheit – Anspruch und Wirklichkeit

Matthias Rossi

I. Informationsfreiheit

Im antithetisch formulierten Oberthema dieser Speyerer Demokratietagung „Transparenz contra Geheimhaltung in Staat, Verwaltung und Wirtschaft“ scheint die Informationsfreiheit ein erkennbares Ausrufezeichen hinter die Transparenz zu setzen. Informationsfreiheit – im Kontext dieses Bandes begrifflich unpräzise verstanden als die Summe aller gesetzlichen Vorschriften, die ein voraussetzungsloses Recht auf Zugang zu Informationen der Verwaltung einräumen¹ – zielt auf Transparenz des Staates, macht sie zum Grundsatz und die Geheimhaltung zur rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme. Sie will endgültig mit der Arkantradition brechen und sie dauerhaft in die Vergangenheit verbannen. „Geheimhaltung war gestern, heute ist Transparenz“, proklamieren die Informationsfreiheitsgesetze, deren bloße Existenz unabhängig von ihrer normativen Reichweite und ungeachtet auch ihrer praktischen Effizienz mindestens als Synonym für eine „bessere“ Demokratie, zuweilen gar als konstitutive Voraussetzung einer Demokratie betrachtet wird.

Indes gibt es „die“ Informationsfreiheit in Deutschland allenfalls als Idee bzw. als Struktur, nicht hingegen als ein singuläres, ein homogenes oder auch nur kohärentes Recht. Vielmehr sind es im föderal und funktional geteilten Gewaltensystem verschiedene Bestimmungen, die die Zugänglichkeit amtlicher Informationen regeln. Im Ergebnis sichern drei besondere Bereiche des Informationsfreiheitsrechts die Zugänglichkeit amtlicher Informationen, neben denen das allgemeine Informationsfreiheitsrecht steht: Das Umweltinformationsrecht, das ursprünglich nur in Umsetzung einer Umweltinformationsrichtlinie der EU, mittlerweile auch in Umsetzung der völkerrechtlichen Aarhus-Konvention erlassen wurde und aus kompetenzrechtlichen Gründen auf ein Umweltinformationsgesetz des Bundes sowie auf 16 Umweltinformationsgesetze der Länder verteilt ist; das Verbraucherinformationsrecht, das im Unterschied zum Umweltinformationsrecht (bislang) weder europa- noch völkerrechtlich determiniert ist und aufgrund einer umfassenden Bundeskompetenz in einem einzigen Verbraucherinformationsgesetz (sowie im Lebens- und Futtermittelgesetzbuch) geregelt ist; sowie jüngst

¹ Zur Terminologie vgl. *Rossi*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, § 63 Rn. 3.

das Geodatenzugangsrecht, das in Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie der EU² im Geodatenzugangsgesetz des Bundes sowie in den Geodateninfrastrukturgesetzen der Länder verankert ist. Wo diese besonderen Regelungen nicht anwendbar sind, weil weder Zugang zu Umwelt- noch zu Verbraucherinformationen oder zu Geodaten begehrt wird, greift das allgemeine Informationsfreiheitsrecht.³ Entsprechend der föderalen Kompetenzverteilung ist es in einem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sowie mittlerweile in elf Landesgesetzen geregelt.⁴ Ergänzt werden diese Regelungen durch das auch für die Länder geltende Informationsweiterverwendungsgesetz, das zwar keinen originären Zugangsanspruch normiert, jedoch eine diskriminierungsfreie Zugänglichkeit sichert.

Diese Zerfaserung des Informationsfreiheitsrechts auf insgesamt fünf Bundesgesetze,⁵ 42 Landesgesetze⁶ drei Richtlinien⁷ und zwei Verordnungen⁸ auf Ebene der EU erschwert sowohl abstrakt die Bestimmung des Transparenzmaßes „des Staates“ als auch konkret die Handhabung des Informationsfreiheitsrechts im Einzelfall. Die kommunalen Informationsfreiheitsstatuten, die sich namentlich etwa in Bayern durchsetzen,⁹ sind hierbei noch gar nicht berücksichtigt. Wenn also im Folgenden Anspruch und Wirklichkeit der Informationsfreiheit gegenüber gestellt werden, dann kann dies im Rahmen dieses Beitrags schon deshalb nur auf abstrakt-struktureller Ebene erfolgen, weil sich weder der normativ begründete Anspruch noch die empirisch gemessene Wirklichkeit „der Informationsfreiheit“ verallgemeinernd bestimmen lassen.

II. Wirklichkeit der Informationsfreiheit

Namentlich die „Wirklichkeit“ des Informationsfreiheitsrechts ist wegen der föderalen und sektoralen Ausdifferenzierung des Informationsfreiheitsrechts nicht zu fassen. Die in der Rechtswissenschaft so beliebte Methode, die Realität des Gesetzesvollzugs durch eine Auswertung der Gerichtspraxis und diese schlicht mit einer juris-Abfrage zu erfassen, ist generell

² Richtlinie 2007/2/EG vom 14. 3. 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INfrastructure for SPatial Information in the European Community), ABl. vom 25. 4. 2007 Nr. L 108.

³ Eine graphische Übersicht über das Informationsfreiheitsrecht findet sich bei *Rossi*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, § 63 Rn. 23.

⁴ In Baden-Württemberg und Niedersachsen darf ein Informationsfreiheitsrecht nach den letzten Regierungswechseln erwartet werden.

⁵ IFG, UIG, VIG, GeoZG, IWG.

⁶ Alle Länder haben ein Umweltinformations- sowie ein Geodatenzugangsgesetz, in elf Ländern gibt es darüber hinaus ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz, wobei in Schleswig-Holstein das UIG im Informationszugangsgesetz (IZG) mit dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht zusammengefasst ist.

⁷ RL 2003/4/EG (Umweltinformationsrichtlinie); RL 2003/98/EG (Weiterverwendungsrichtlinie); RL 2007/2/EG (INSPIRE-Richtlinie).

⁸ VO 1049/2001 (Transparenzverordnung); VO 1367/2006 (Aarhus-Verordnung).

⁹ Vgl. hierzu etwa Schrader, BayVBl. 2012, 289.

und so auch in Bezug auf das Informationsfreiheitsrecht ungeeignet. Sie fokussiert einseitig auf die streitigen Fälle und zeichnet schon wegen dieser pathologischen Perspektive ein tendenziell düsteres Bild, das die tägliche Praxis des Informationsfreiheitsrechts nicht hinreichend widerspiegelt. Erforderlich wäre eine ebenen- und gesetzesübergreifende empirische Untersuchung des Informationsfreiheitsrechts, die aber nicht vorliegt. Stattdessen gibt es nur zahlreiche gesetzesbezogene Einzeluntersuchungen und Einzelbewertungen.

1. Bundesebene

Auf Bundesebene sind zunächst in Bezug auf das IFG die Tätigkeitsberichte des/der BfDI aus den Jahren 2007¹⁰, 2009¹¹, 2011¹² und 2013¹³ sowie vor allem den im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages erstellten Evaluationsbericht des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation aus dem Jahre 2012¹⁴ zu nennen. Auch das – zwischenzeitlich novellierte¹⁵ – UIG wurde auf Bitten des Bundestages und Bundesrates im Jahre 2010 evaluiert.¹⁶ Hinsichtlich des UIG des Bundes liegt eine offizielle Studie – soweit ersichtlich – nicht vor. Allerdings hat das UfU (Unabhängiges Institut für Umweltfragen) in den Jahren 2008¹⁷ und 2013¹⁸ eine Studie erstellt. Auch haben sich einige rechtswissenschaftliche Dissertationen dem UIG empirisch genähert.¹⁹ Eine gesetzesübergreifende Gesamtbewertung aller

¹⁰ *Schaar* (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit), 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, abrufbar unter: http://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Taetigkeitsberichte/_functions/TB_IFG_table.html.

¹¹ *Schaar* (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit), 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, abrufbar unter: http://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Taetigkeitsberichte/_functions/TB_IFG_table.html.

¹² *Schaar* (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit), 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011, abrufbar unter: http://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Taetigkeitsberichte/_functions/TB_IFG_table.html.

¹³ *Voßhoff* (Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit), 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, abrufbar unter: http://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Taetigkeitsberichte/_functions/TB_IFG_table.html.

¹⁴ *Ziekow/Debus/Musch*, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 2012, abrufbar unter: http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Informationsfreiheit/EvaluierungsberichtIFG.html?cms_sortOrder=score+desc&cms_templateQueryString=Evaluierungsbericht.

¹⁵ Zur Novelle *Prommer/Rossi*, GewArch 2013, S. 1 ff.

¹⁶ Deutscher Bundestag, Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes, BT-Drs. 17/1800.

¹⁷ *Sperfeld/Cerny*, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland – Eine Evaluation aus Bürgersicht anhand der Methode der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, 2008, abrufbar unter: <http://www.ufu.de/de/projekte-umweltrecht/buergerrechte/umweltinformationsgesetz/evaluation-uig-2008.html>.

¹⁸ *Matthes/Sperfeld/Zschiesche*, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland – Evaluation der Praxis des Umweltinformationsrechts, Berlin 2013, abrufbar unter: <http://www.ufu.de/de/projekte-umweltrecht/buergerrechte/umweltinformationsgesetz/evaluation-uig-2013.html>.

¹⁹ Vgl. bspw. *Schmillen*, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003; *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, 2008.

drei bzw. einschließlich des GeoZG und des IWG vier bzw. fünf Gesetze auf Bundesebene existiert dagegen nicht.

2. Landesebene

Ähnlich verhält es sich auf Landesebene. Hier gibt es zum Teil Tätigkeitsberichte der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit, die sich meist aber nur auf das jeweilige allgemeine Informationsfreiheitsrecht beziehen.²⁰ Denn wie auf Bundesebene erstreckt sich der Zuständigkeitsbereich der Beauftragten regelmäßig nur auf das allgemeine, nicht hingegen auf das Umweltinformationsrecht. Dies verzerrt das Bild von der „Wirklichkeit“ des Informationsfreiheitsrechts um so mehr, als die Umweltinformationsgesetze namentlich in der bau- und umweltrechtlichen Verwaltungspraxis eine erhebliche, die Bedeutung der allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze marginalisierende Rolle spielen dürften. Generell scheint die Landesebene mit ihrem mehrstufigen Verwaltungsunterbau sehr viel geeigneter für einen realistischen Befund der informationsfreiheitsrechtlichen Praxis als die Bundesebene. Denn jedenfalls bei pauschaler Betrachtung verfügen die Bundesbehörden mangels weitreichenden Vollzugsbefugnissen über deutlich weniger Informationen als die kommunalen und unteren Landesbehörden. Zudem gelten für die obersten und auch für viele oberen Bundesbehörden meist eine Reihe von Besonderheiten, auch wenn die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts diese zunehmend nivelliert.

3. EU-Ebene

Schließlich werden auch auf Ebene der EU Tätigkeitsberichte erstellt,²¹ die sich aber ausschließlich auf die Transparenzverordnung beziehen und also nicht alle Möglichkeiten des freien Informationszugangs erfassen. Sie beschränken sich zudem zwangsläufig auf das Binnenrecht der EU und erfassen insoweit nicht die praktisch relevanteren Vorschriften für die Mitgliedstaaten.

²⁰ Die Tätigkeitsberichte, sofern sie mit jenen zum Datenschutz zusammenfallen, sind beim ZAFTDa (Zentralarchiv für Tätigkeitsberichte des Bundes- und der Landesdatenschutzbeauftragten und der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz) abrufbar, siehe <http://www.thm.de/zaftda/tb-bundeslaender>.

²¹ Berichte der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/reports_de.htm.

4. Gemeinsame Tendenzen

Zusammenfassen lassen sich all diese partiellen Teilbeobachtungen und -evaluierungen nicht, ohne zugleich auch ihren jeweiligen konkreten Aussagewert zu schmälern. Gleichwohl lassen sich gewisse Tendenzen erkennen.

So fallen zunächst die geringen absoluten Zahlen auf, in denen vom jeweiligen Zugangsrecht Gebrauch gemacht wird. Sie bewegen sich zwischen einem oberen dreistelligen und einem unteren vierstelligen Bereich. Von den Evaluationen wird dies bereits als Sieg der Informationsfreiheit, jedenfalls aber als Indiz dafür gewertet, dass „das Informationsfreiheitsrecht“ greift. Gemessen an den hehren Zielen der Informationsfreiheit, die ganz überwiegend in einen engen, zum Teil gar in einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip gebracht werden, ist indes eine bescheidenere Bilanz zu ziehen.²² Jeder einzelne Zugangsantrag mag für den jeweiligen Antragsteller von essentieller Bedeutung sein. Doch gemessen an den Millionen von Antragsberechtigten und an der Unzahl von Verwaltungsinformationen überrascht dann doch, dass diese geringe Nachfrage als Beleg für die Effizienz (wie im Übrigen auch für die Notwendigkeit) des Informationsfreiheitsrechts betrachtet wird. Umgekehrt darf nicht übersehen werden, dass die Bedeutung eines Rechts nicht daran gemessen werden kann, ob und wie oft es in Anspruch genommen wird. Entscheidend ist vielmehr die durch die bloße Existenz des Rechts vermittelte Möglichkeit seiner Inanspruchnahme.

Gemeinsam ist den Teilbeobachtungen und -evaluierungen auch, dass sie das Verhältnis von erfolgreichen und abgewiesenen Zugangsanträgen nicht nur beschreiben, sondern häufig auch bewerten. Aus der rein quantitativen Gegenüberstellung wird dann zumeist abgeleitet, dass die Zahl der Ausnahmen und Beschränkungen immer noch zu hoch und ihr Anwendungsraum zu weit seien. Inhaltliche Gesichtspunkte bleiben bei solchen politischen Pauschalbewertungen außen vor. Nachvollziehbar sind solche Folgerungen nicht, die ganz offensichtlich das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung missachten. Denn Zugangsanträge, die auf solche Informationen gerichtet sind, die nach den gesetzlichen Vorschriften nicht herauszugeben sind, müssen erfolglos bleiben. Die Wirksamkeit des Informationsfreiheitsrechts manifestiert sich nicht allein in der Zahl positiv beschiedener Zugangsanträge, sondern bemisst sich ganz im Sinne der allgemeinen Gesetzesbindung auch daran, dass die gesetzlichen Ausnahmen und Beschränkungen Beachtung finden.

²² Skeptisch insoweit *Wewer*, *Verwaltung & Management* 2014, S. 1 ff.

III. Anspruch der Informationsfreiheit

Trotz des grundsätzlichen Befundes der Wirksamkeit des Informationsfreiheitsrechts werden allenthalben Enttäuschungen formuliert. Soweit sie von potentiellen Antragstellern artikuliert werden, kulminieren sie in dem Ruf nach einem Informationsfreiheitsrecht der dritten Generation, das nach dem Prinzip der begrenzten Aktenöffentlichkeit und dem reaktiven Informationsfreiheitsrecht durch eine proaktive Transparenzverpflichtung der Verwaltungen gekennzeichnet sein soll und dementsprechend unter der Bezeichnung „Transparenzgesetz“ firmieren. Hamburg hat ein solches Transparenzgesetz bereits erlassen, ²³ andere Länder werden nachziehen,²⁴ auch wenn sich eine aktive Informationsverpflichtung in Flächenländern mit zahlreichen kleinen Kommunen sehr viel schwerer realisieren lässt als in einem Stadtstaat von begrenzter Größe. Soweit die Enttäuschungen von Mitarbeitern der informationsverpflichteten Stellen vorgetragen werden, zielen sie tendenziell eher auf eine Beschneidung des Informationsfreiheitsrechts, jedenfalls aber auf eine Präzisierung und Klarstellung der gesetzlichen Bestimmungen. Unabhängig von ihrer politischen Stoßrichtung indizieren die Enttäuschungen, dass Anspruch und Wirklichkeit der Informationsfreiheit auseinanderklaffen.

Ursächlich dafür ist nicht in erster Linie der Vollzug des Informationsfreiheitsrechts durch die Verwaltung und schon gar nicht seine Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zwar ist z.T. eine sehr restriktive Praxis der anspruchsverpflichteten Stellen im Umgang mit dem Informationsfreiheitsrecht zu beobachten. Namentlich das Urheberrecht wird häufig zu Unrecht als Grund für die Verweigerung des Informationszugangsrechts bemüht, sei es aus Unsicherheit, sei es aus Bequemlichkeit. Doch soweit die restriktive Handhabung zugleich rechtswidrig ist, wird die Verwaltungspraxis durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit korrigiert, die sich in Deutschland bislang ausgesprochen informationsfreundlich präsentiert hat. Allein auf der Ebene des Europarechts hat der EuGH mit seiner Figur der „allgemeinen Vermutung“ die Beweislast zwischen dem zugangsbegehrenden Antragsteller und dem zugangsgewährenden- bzw. verwehrenden Organ faktisch umgekehrt und dadurch jedenfalls im Wettbewerbsrecht eine Rechtsprechung *contra legem* entwickelt.²⁵

Ursächlich für die Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit sind vielmehr vor allem strukturelle Gründe sowie eine unzutreffende Bewerbung des Informationsfreiheitsrechts, wie einige Beispiele zeigen sollen:

²³ Vgl. hierzu *Caspar*, ZD 2012, S. 445 ff. einerseits und *Wewer*, Verwaltung & Management 2014, S. 1 ff., andererseits.

²⁴ Diskutiert werden solche Gesetze etwa in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und auch Baden-Württemberg.

²⁵ Kritisch hierzu etwa *Wolff*, DVBl 2013, 1502 ff.

1. Ideologische Überhöhung

Informationsfreiheit im Sinne eines grundsätzlichen Anspruchs auf Zugang zu Informationen der Verwaltung ist ein Instrument zur Herstellung, jedenfalls aber zur Gewährleistung der Transparenz der Verwaltung. Bei diesem instrumentellen Verständnis belassen es die Begründungen der Gesetze aber nicht. Nach ihrem Verständnis endet die Zielsetzung der Informationsfreiheit nicht bei der Gewährleistung der Zugänglichkeit. Vielmehr sollen die zugänglichen Daten erstens zur Kontrolle der Verwaltung, zweitens zur Partizipation an Verwaltungsentscheidungen und drittens zu deren Akzeptanz im Sinne eines „plébiscite de tous les jours“ genutzt werden. Im besonderen Informationsfreiheitsrecht kommt eine Verwendung der Daten zugunsten des Umweltschutzes bzw. zugunsten des Verbraucherschutzes hinzu.

Insbesondere die allgemeinen Zielsetzungen der Kontrolle, der Partizipation und der Akzeptanz stehen in der Konsequenz der demokratie-theoretischen Begründung des Informationsfreiheitsrechts. Danach soll der freie Informationszugang vor allem ein Instrument für politisch motivierte und interessierte Bürger sein, um Verwaltungsentscheidungen kontrollieren bzw. im Vorfeld beeinflussen zu können. Obwohl sich diese Zielsetzungen im Gesetzestext nicht wiederfinden, wird ihnen in Literatur und Rechtsprechung mitunter ein Gewicht beigegeben, das in der Abwägung mit entgegenstehenden grundrechtlich geschützten Interessen zu überwiegen scheint. Das Informationsfreiheitsrecht ignoriert insofern das persönliche Interesse eines jeden Antragstellers und abstrahiert es zu einem allgemeinen Interesse an Kontrolle, Partizipation und Legitimationsvermittlung.

Diese Art der ideologischen Überhöhung ist nicht nur grundsätzlich zu bedauern, sie muss vor allem im konkreten Fall zu Unsicherheiten führen, wenn der jeweiligen anspruchspflichtigen Stelle das egoistische Interesse des individuellen Antragstellers bekannt ist und sie gleichwohl nicht das persönliche, sondern nur ein abstrahiertes Interesse in eine etwaig gebotene Abwägung einstellen muss, das sie zudem nicht hinreichend gewichten kann. Dieser mögliche Widerspruch zwischen dem individuellen Zugangsinteresse im konkreten Fall und seiner abstrakt-theoretischen Überhöhung muss sich freilich nicht immer zu Gunsten des Informationszugangs auswirken. Ebenso gut sind Fälle denkbar, in denen ein individuelles Interesse von solchem Gewicht und vor allem überhaupt wägbare ist, so dass es sich gegenüber Ausnahmen und Beschränkungen durchzusetzen vermag, während das Rekurren auf ein abstraktes Informationsinteresse im Dienste einer wie auch immer definierten Demokratie zu diffus bleibt, um sich gegenüber entgegenstehenden Belangen durchzusetzen.

Entscheidend ist vielmehr schon auf grundsätzlicher Ebene, dass das Informationsfreiheitsrecht mit der Partizipation, der Kontrolle und der durch Akzeptanz vermittelten Legitimation

Zielsetzungen verfolgt, die es nicht gewähren kann: Räumt der Gesetzgeber den Einzelnen einen zweckunabhängigen Zugangsanspruch zu Informationen der Verwaltung ein, endet seine Steuerungsfähigkeit bei dem Zwischenziel der Herstellung von Transparenz. Er kann durch die Gewährung von Informationszugangsrechten in gewissen Grenzen die grundsätzliche Öffentlichkeit der Verwaltung herstellen. Doch wie und wozu die zugänglichen Informationen verwendet werden, hat er – bewusst – nicht geregelt. Ob, in welchem Ausmaße und mit welcher Absicht die Berechtigten von ihrem Informationsanspruch Gebrauch machen, entzieht sich daher weitgehend dem Einfluss des Gesetzgebers. Die von den Gesetzen und Gesetzesbegründungen vorgegebenen Ziele allgemeiner Informationszugangsrechte stehen insofern in gewissem Maße im Widerspruch zur Zweckunabhängigkeit deren Gewährleistung, denn die logische Konsequenz der voraussetzungslosen, zweckunabhängigen Einräumung eines allgemeinen Informationszugangsanspruchs ist, dass das im konkreten Einzelfall individuell bestimmte Ziel des informationsbegehrenden Bürgers nicht mit den abstrakt verfolgten Zielen des informationszugangsgewährenden Gesetzgebers kongruieren muss.

Die Gewährleistung von allgemeinen Informationszugangsrechten ist insofern in besonderer Weise durch ihren indirekten Charakter gekennzeichnet, ist als indirektes Steuerungsinstrument zu klassifizieren. Gerade deshalb sind die Ziele des Gesetzgebers von den Wirkungen der Gesetze zu unterscheiden, sind Enttäuschungen strukturell vorprogrammiert, wenn diese Unterscheidung nicht gemacht wird. Denn wegen dieses möglichen Unterschiedes von Funktionen und Wirkungen beschreiben die gesetzlichen Ziele des Informationsfreiheitsrechts letztlich nur Möglichkeiten: Das allgemeine Informationszugangsrecht zielt auf Kontrolle und gewährt doch nur Kontrollierbarkeit, es zielt auf Partizipation und gewährt doch nur Partizipationsoptionen, es zielt auf eine wirtschaftliche Nutzung der Information und gewährt doch nur deren Nutzbarkeit, es zielt auf eine gute Verwaltungspraxis und ermöglicht diese doch nur.²⁶ Ob und inwieweit es das Verwaltungshandeln durch eine potentielle Akzeptanz zudem auch materiell legitimiert, mag je nach primär politik- oder eher rechtswissenschaftlicher Perspektive unterschiedlich beurteilt werden.

Die gebotene Entideologisierung des Informationsfreiheitsrechts und die notwendige Abkoppelung der individuellen Zugangsinteressen von generellen Zielsetzungen muss und soll nicht zu einem Bedeutungsverlust des Informationsfreiheitsrechts führen. Im Gegenteil offenbart eine solche Perspektive, dass die Wirkungen des Informationsfreiheitsrechts über die politischen Zielsetzungen des Gesetzgebers hinaus gehen. Das Informationsfreiheitsrecht entfaltet schlicht Grundrechtsgebrauch ermöglichende Wirkungen, es wirkt freiheitsermöglichend und

²⁶ So schon *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 92 f.

freiheitserweiternd. Es differenziert nicht danach, ob die erlangten Informationen zu politischen oder zu anderen Zwecken verwendet werden, etwa zu wirtschaftlichen Zwecken oder auch zu Zwecken, die sich grundrechtlich allein unter die allgemeine Handlungsfreiheit fassen lassen. Das Informationsfreiheitsrecht ist insoweit indifferent. Bei der Abwägung mit privaten Belangen Dritter stehen sich insoweit zwei grundsätzlich gleich gewichtige Interessen gegenüber, ohne dass die Zugänglichkeit durch seine vermeintlich demokratische Begründung ein besonderes Gewicht erhalte.²⁷

2. Voraussetzungsvoller Zugangsanspruch

Ein weiterer Grund für erwartbare Enttäuschungen vom geltenden Informationsfreiheitsrecht liegt darin begründet, dass es als voraussetzungslos kommuniziert wird, obwohl es voraussetzungsvoll ist. Die vom Gesetzgeber propagierte und zur Abgrenzung des Informationsfreiheitsrechts von anderen Zugangsansprüchen auch von Wissenschaft und Rechtsprechung übernommene Charakterisierung des Informationsfreiheitsrechts fokussiert verkürzend nur auf die auf die anspruchsbegründenden Voraussetzungen und blendet die anspruchsbeschränkenden, jedenfalls aber die anspruchsausschließenden Voraussetzungen aus.²⁸ Bei solcher Betrachtung muss jede Zugangsverweigerung als Verletzung des subjektiven Rechts empfunden werden, auch wenn sie materiell dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

Vorzugswürdig ist es dagegen, die anspruchsausschließenden und –beschränkenden Tatbestandsmerkmale als negative Anspruchsvoraussetzungen mit in den Blick zu nehmen. Dies folgt regelmäßig schon aus den anspruchsnormierenden Formulierungen, die etwa wie § 1 Abs. 1 S. 1 IFG davon sprechen, dass der Anspruch „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ gewährt wird. Das Informationsfreiheitsrecht gewährt einen subjektiven Anspruch insofern zwar unabhängig von persönlichen, nicht aber unabhängig von sachlichen Voraussetzungen. Dementsprechend hängt der Erfolg eines Antrags davon ab, dass keine Ausnahmen und Beschränkungen vorliegen. Die Gesetzgeber haben insoweit keine allgemeine und unbeschränkte Transparenz von Behördeninformationen angeordnet, sondern nehmen vielmehr bestimmte Informationen von dem Zugangsanspruch aus. Dabei bedienen sie sich unterschiedlicher Regelungstechniken. Für einen Teil der Informationen wird der Anspruch schon tatbestandlich ausgeschlossen („Der Anspruch besteht nicht...“), für einen anderen Teil wird eine negative Bescheidung des Anspruchs vorgegeben („Der Anspruch ist abzulehnen...“), empfohlen („Der Antrag soll abgelehnt werden...“) oder ermöglicht („Der Anspruch kann abgelehnt wer-

²⁷ Rossi, in: Hecker u.a. (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des Informationszugangs, UTR 108, S. 197, 221 f.

²⁸ Näher Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 161, 195 ff.

den...“). Es würde den gesetzgeberischen Willen in unzulässiger Weise verkürzen, blendete man solche anspruchsausschließenden bzw. anspruchsbegrenzenden Regelungen bei der Frage aus, welche Informationen der Allgemeinzugänglichkeit unterfallen und welche nicht. Dies gilt insbesondere auch für die gesetzgebenden Gewalten, die gesetzlichen Vorgaben für den Ausgleich zwischen der Transparenz der Verwaltung sowie dem freien Informationszugang auf der einen Seite und öffentlichen bzw. privaten Interessen auf der anderen Seite nicht im konkret-individuellen Fall durch eigene Wertungen unterlaufen dürfen.

3. Quantitative Betrachtungen

Vor diesem Hintergrund erlauben empirische Erhebungen über den Erfolgsquotient von Zugangsanträgen keine Aussage über das Maß an Transparenz, denn sie fokussieren verkürzend auf den grundsätzlichen Zugangsanspruch und blenden die rechtstaatlich gebotenen Ausnahmen aus. Dies wird bei der Bewertung des Informationsfreiheitsrechts, jedenfalls bei seiner politischen Bewertung, regelmäßig übersehen. Sie erwecken den Eindruck, als ob dem Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis des Informationsfreiheitsrechts erst dann hinreichend Rechnung getragen ist, wenn eine entsprechende Erfolgsquote erreicht wird. Nur vereinzelt wird erkannt, dass in jedem einzelnen Fall eine qualitative Betrachtung erforderlich ist, so dass nicht von vorneherein ausgeschlossen werden kann, dass sogar in der Mehrzahl der Fälle eine Ausnahme von der Regel in Betracht kommt.²⁹

4. Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis

Doch das vom Informationsfreiheitsrecht geschaffene und es charakterisierende Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis von Informationszugang zu Informationsrestriktion ist kein formales, ist vor allem kein numerisches, das sich in der Erfolgsquote von Zugangsanträgen widerspiegeln könnte. Es ist vielmehr in erster Linie ein prozedural und darüber hinaus ein inhaltlich bestimmendes Verhältnis.

Prozedural wirkt sich der Grundsatz auf die Beweislast aus. Dass nicht der Antragsteller ein Zugangsinteresse, sondern die Behörde einen Ausschlussgrund darzulegen hat, ist der eigentliche Paradigmenwechsel zwischen dem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit und der Informationszugangsfreiheit. Inhaltlich wirkt dieser Paradigmenwechsel zum einen dadurch fort, als sämtliche Informationsfreiheitsgesetze die Zugänglichkeit soweit wie möglich anordnen und insofern auch ein teilweise Zugang zu bewilligen ist. Zum anderen wirkt das inten-

²⁹ VG Frankfurt, NVwZ 2008, 1384, 1385.

dierte Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis als Auslegungsregel in die Interpretation der anspruchsausschließenden bzw. -beschränkenden Bestimmungen hinein.

Allerdings wirkt dieses Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis erst im Anwendungsbereich des IFG, nicht jedoch für die Frage, ob der Anwendungsbereich des IFG eröffnet ist. Indem die Gerichte aber zuweilen von den normierten Ausnahmen auf die Eröffnung des Anwendungsbereichs schließen, verdoppeln sie die Wirkung des Grundsatz-Ausnahme-Verhältnisses: Die Ausnahmebestimmungen werden zunächst instrumentalisiert, um den Anwendungsbereich zu eröffnen, und sie werden im eröffneten Anwendungsbereich sodann eng ausgelegt. Dies verkehrt den Willen des Gesetzgebers in sein Gegenteil, der bestimmte Informationen dadurch vor einer Preisgabe schützen wollte, dass er sie von vorneherein aus dem Anwendungsbereich ausgenommen hat und zur Sicherheit noch eine Ausnahmeklausel geschaffen hat. Dieser Intention kann nur mit einer strengen Alternativität Rechnung getragen werden: Entweder ist der Anwendungsbereich des IFG eröffnet, dann in der Tat sind die Ausnahmebestimmungen eng auszulegen; oder der Anwendungsbereich ist nicht eröffnet, so dass es auf eine enge oder weite Auslegung des Anwendungsbereichs nicht ankommt.

In keinem Fall aber darf das Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis als formal-numerisches verstanden werden, das erst bei einer bestimmten Quote von erfolgreichen Zugangsanträgen gewährt werde. Der Erfolg eines Zugangsantrags hängt von den inhaltlichen Voraussetzungen und also von seinem Antragsgegenstand ab. Ist die Mehrheit von Zugangsanträgen auf unzulässige Antragsgegenstände gerichtet, ist die Erfolgsquote zwangsläufig kleiner als die Zahl der abgelehnten Anträge. Sie mag dann als rechtspolitische Forderung nach einer Aufweichung der gesetzlichen Ausnahmebestimmungen instrumentalisiert werden, kann aber nicht Vollzugsdefizite des geltenden Informationsfreiheitsrechts identifizieren.

5. Grundrechtlicher Grundsatz des Geheimnisschutzes Dritter

Auch bei entsprechenden rechtspolitischen Forderungen nach einer Ausweitung des Informationsfreiheitsrechts durch eine Aufweichung seiner Ausnahmebestimmungen sind Enttäuschungen aber erwartbar. Denn die Propagierung eines dem Informationsfreiheitsrecht zu Grunde liegenden Grundsatz-Ausnahme-Verhältnisses täuscht darüber hinweg, dass es dem Gesetzgeber wegen der grundsätzlichen Freiheitsvermutung der Grundrechte und der Wirkrichtung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips verwehrt ist, grundrechtlich geschützte Informationen Dritter im Grundsatz offen zu legen.

Ein solcher Vorrang missachtete das Verhältnis zwischen grundrechtlich geschützter Freiheit und staatlich vorgenommenen Eingriffen, das eben vor allem durch das Verhältnismäßig-

keitsprinzip geschützt wird. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit verlangt, „dass eine Grundrechtsbeschränkung von hinreichenden Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt wird, das gewählte Mittel zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt ist.“³⁰ Weil also nicht der Bürger den Gebrauch seiner Freiheit, sondern umgekehrt der Staat die Beschränkung dieser Freiheit begründen muss, streitet das Verhältnismäßigkeitsprinzip stets zu Gunsten des Grundrechtsgebrauchs.

Das von Informationsfreiheitsgesetzen intendierte Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis von Öffentlichkeit zu Geheimhaltung beschränkt sich deshalb stets, auch wenn dies in den einzelnen Gesetzen nicht immer hinreichend zum Ausdruck kommt, auf das bipolare Verhältnis zwischen einem zugangsbegehrenden Bürger und der zugangsgewährenden Verwaltung. Hier steht es dem Gesetzgeber aufgrund seiner – im Wesentlichen nur kompetenzrechtlich begrenzten – Verfügungsbefugnis über „seine“ Informationen frei, das Maß der Geheimhaltung zu bestimmen und eine grundsätzliche Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationen zu normieren.³¹ Sobald aber grundrechtlich geschützte Belange Dritter ins Spiel kommen, ist der Gesetzgeber durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben daran gehindert, entsprechende Informationen im Grundsatz freizugeben. Denn ansonsten würde sich die Darlegungs- und Beweislast von der durch die Zugangsgewährung in Grundrechte eingreifenden Behörde auf den durch diese Grundrechte geschützten Bürger übertragen. In geheimnisschützende Grundrechte Dritter darf aber nur soweit eingegriffen werden, wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht entgegensteht.³²

6. Bedeutung des Zugangszwecks

Enttäuschungen sind zudem erwartbar, wenn einerseits die Zweckunabhängigkeit des Zugangsanspruchs als Besonderheit herausgestellt wird, andererseits aber die Offenlegung des Zugangsinteresses verlangt wird, sobald abwägungsrelevante Interessen Dritter betroffen sind. Dies jedenfalls ist die Regelung in § 7 Abs. 1 S. 3 IFG, der für mehrpolige Informationsverhältnisse eine obligatorische Begründung verlangt. Die Bestimmung durchbricht den Grund-

³⁰ So treffend BVerfGE 78, 77 (85).

³¹ A.A. Scherzberg, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 340; deutlicher noch *ders.*, ThürVBl. 2003, S. 193 (200); vgl. auch *Partsch*, NJW 1998, S. 2559 (2559 f.).

³² Vgl. BVerfGE 32, 373 (381); 80, 367 (374). Dies galt und gilt auch für das Verhältnis zwischen dem Informationsinteresse der Presse und Geheimschutzinteressen von Dritten: Dem privaten Interesse kommt von vorneherein ein größeres Gewicht zu. Vgl. *Windsheimer*, Information als Interpretationsgrundlage, S. 173 f.; *Schröer-Schallenberg*, Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden, S. 133, m.w.N.

gedanken des Informationsfreiheitsrechts, nach dem der Zugangsanspruch gerade unabhängig von einem bestimmten Zweck bestehen soll. Diese innergesetzliche Inkonsequenz ist rechtlich grundsätzlich zulässig, erscheint aber nicht hinreichend durchdacht. Vordergründig mag die Bestimmung eine bessere Abwägung zwischen dem konkret-individuellen Zugangsinteresse auf der einen Seite und entgegenstehenden Belangen Dritter erlauben. Doch letztlich trägt diese Überlegung nicht, weil die Behörde mit der individuellen Zugänglichkeit von Informationen zugleich auch über die Allgemeinzugänglichkeit der Informationen entscheidet. Denn erstens wird sie schon durch den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung verpflichtet, etwaige nachfolgende Zugangsansprüche gleich zu bescheiden, zweitens verlangt namentlich das IWG einen diskriminierungsfreien Zugang zu amtlichen Informationen und drittens verliert die Behörde jedenfalls faktisch das Verfügungsrecht über die bereit gestellten Informationen, so dass sie mit einer vollständigen Publikation durch den Antragsteller rechnen muss. Insofern spielt das individuelle Zugangsinteresse keine oder allenfalls eine indizierende Rolle.

7. Geringe Informationsqualität

Schließlich divergieren Anspruch und Wirklichkeit des Informationsfreiheitsrechts auch deshalb, weil die zugänglichen Informationen regelmäßig von geringer Qualität sind. So sie „nur“ zur Kontrolle der Verwaltung begehrt werden, mögen sie diesem Zwecke zwar genügen. Doch für andere, für weitergehende Verwendungszwecke erweist sich das Informationsfreiheitsrecht eher als Fundgrube denn als Fachhandel.³³ Denn die zugänglichen Daten fallen in der Regel nur als Nebenprodukt der Aufgabenerfüllung der anspruchspflichtigen Stellen an. Die Behörden sammeln Daten grundsätzlich nicht als Selbstzweck, sondern verwenden sie zu einem bestimmten sachlichen Zweck – im Rahmen einer Eröffnungs- oder einer laufenden Kontrolle oder im Zusammenhang mit der planenden Verwaltungstätigkeit.

Weil die Daten bei den Behörden grundsätzlich nur als Nebenprodukt ihrer Aufgabenerfüllung anfallen, richtet sich der informationsfreiheitsrechtliche Zugangsanspruch regelmäßig nur auf vorhandene Informationen. Die Behörden trifft grundsätzlich weder eine Informationsbeschaffungs- noch eine besondere Informationsaufbereitungspflicht. Den Wünschen der Antragsteller können sie insoweit häufig nicht gerecht werden. Sie generieren und archivieren Daten nur nach ihren eigenen spezifischen Bedürfnissen und nach den Regeln der Aktenführung, nicht hingegen nach etwaigen und im Vorhinein ja auch in ihrer Vielfalt nicht vorhersehbaren Wünschen potentieller Antragsteller.

³³ Vgl. hierzu schon *Rossi*, NVwZ 2013, 1263, 1265.

Zudem schulden die informationspflichten Stellen den Antragstellern grundsätzlich keine individuelle Erläuterung. Sie sind allerdings verpflichtet, ihr Informationssystem von vornherein so anzulegen, dass sich der Bürger aus den abgelegten Daten relativ einfach eine Meinung bilden kann. Die grundsätzliche Zugänglichkeit aller Informationen ist insoweit von vornherein bei der Aktenführung zu berücksichtigen. Betreibt eine Behörde kein ordentliches Informationsmanagement, kann sie sich bei einem individuellen Zugangsantrag jedenfalls nicht auf den Ausnahmetatbestand des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes berufen.

Auch bei einem ordentlichem Informationsmanagement besteht indes keine Garantie dafür, dass es sich bei den zugänglichen Daten um vollständige und aktuelle Informationen handelt. Vollständigkeit wird nur in Bezug auf den Informationsbestand der jeweiligen Behörde geschuldet. Ob und wo zu dem betreffenden Sachverhalt weitere Informationen existieren, wird durch die Bescheidung eines Zugangsantrags nicht abschließend beantwortet. Bewusst sein sollte den Antragstellern auch, dass sich der Inhalt und die Bedeutung von Informationen im Laufe der Zeit verändern können. Dies mag insbesondere bei solchen Informationen bedacht werden, die die Behörden im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Eröffnungskontrolle einholen und zur Grundlage ihrer Entscheidung machen.

Schließlich leidet das Qualitätsniveau der zugänglichen Daten darunter, dass es im Informationsfreiheitsrecht keine Gewähr für die Richtigkeit der Informationen gibt.³⁴ Anders als etwa die Richtigkeit von Grundbüchern vermutet wird und insofern ein öffentlicher Glaube besteht,³⁵ bezieht sich die „Beweiskraft“ im Informationsfreiheitsrecht nur auf die bloße Existenz von Informationen, nicht auf deren Inhalt. Die Behörden trifft deshalb keine Amtspflicht, den Inhalt der preiszugebenden Informationen zu überprüfen, so dass ein durch eine falsche Information verursachter Schaden grundsätzlich nicht über einen Amtshaftungsanspruch ersetzt werden kann.

8. Offener Kontrollmaßstab

Die Wirklichkeit der Informationsfreiheit wird ihrem postulierten Anspruch auf eine Kontrolle der Verwaltung in vielen Fällen nicht gerecht werden können. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Sie beginnen bei dem Umstand, dass die Kontrolle der Verwaltung durch Informationsfreiheit in ihrer Wirksamkeit von Instrumenten abhängt, deren Ineffizienz die vermeintlichen Kontrolldefizite erst ausgelöst haben.³⁶ Sie setzen sich fort in der Offenheit des Kontrollmaßstabs. Denn während die durch allgemeine Informationszugangsfreiheit ermöglichte

³⁴ Explizit etwa § 7 Abs. 3 S. 2 IFG.

³⁵ Vgl. §§ 891 ff. BGB.

³⁶ Näher *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 235 ff.

Kontrolle der Verwaltung nicht auf einen bestimmten Kontrollmaßstab festgelegt ist, bestimmen sich die materiellen Verwaltungsentscheidungen in einem Rechtsstaat primär nach dem Maßstab des Rechts. Soweit der Ruf nach allgemeiner Informationszugangsfreiheit auch als Forderung zu verstehen ist, das Rechtsstaatsprinzips als leitende Maxime für die Verwaltungskontrolle durch das Demokratieprinzip abzulösen, das primär politische Maßstäbe bereit hält, wird die Wirklichkeit des geltenden Informationsfreiheitsrechts so lange als defizitär empfunden werden, wie der Maßstab der Rechtmäßigkeit nur tendenziell in den Hintergrund gerückt, nicht völlig verdrängt wird. Auch insofern verspricht die politische Bewerbung des Informationsfreiheitsrechts mehr als es in einem rechtsstaatlich verfassten Gemeinwesen leisten kann.

9. Harmonisierung des Informationsfreiheitsrechts

Als letztes Beispiel für das strukturell bedingte Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit des geltenden Informationsfreiheitsrecht sei die eingangs skizzierte Zerfaserung des Informationsfreiheitsrechts in Deutschland benannt. Denn weil die einzelnen Informationsfreiheitsgesetze nur in ihrer Grundstruktur übereinstimmen, hinsichtlich der konkreten Voraussetzungen aber mitunter erheblich voneinander divergieren, ohne zudem ihren jeweiligen Anwendungsbereich klar voneinander abzugrenzen, wird das Informationsfreiheitsrecht sowohl von potentiellen Antragsteller wie von den anspruchspflichteten Stellen als defizitär empfunden. Hier ist zwar nicht unbedingt ein Kodifizierungs-, gleichwohl aber ein Harmonisierungsbedarf erkennbar,³⁷ dem sich die beteiligten Gesetzgeber in Bund und Ländern bspw. durch ein Mustergesetz nähern sollten.

IV. Freiheitliches Verständnis des Informationsfreiheitrechts

Die wenigen und keinesfalls abschließenden Beispiele für die strukturbedingten Enttäuschungen von der Wirklichkeit der Informationsfreiheit gegenüber den an sie gestellten Ansprüchen stellen aber nicht nur die konkreten gesetzlichen Ausgestaltungen, sondern das hinter ihnen stehende „Steuerungskonzept der informierten Öffentlichkeit“ insgesamt in Frage. Soweit es nur auf Partizipationsmöglichkeiten und auf Kontrollmöglichkeiten der einzelnen Bürger zielt und insofern Mit- und Einwirkungsmöglichkeiten auch jenseits von offiziellen Ämtern und tradierten politischen Parteien eröffnet, dürfte es kaum in Frage zu stellen sein. Doch soweit ihm das Leitbild eines engagierten Bürgers zu Grunde liegt, der Rechte verliert, wenn er sie

³⁷ Vgl. hierzu *Rossi*, ZRP 2014, S. 201 ff.

nicht wahrnimmt, sind Fragen aufgeworfen, die nicht hinreichend beantwortet werden. Ist der einzelne Bürger tatsächlich verpflichtet, mindestens aber doch angehalten, aus seiner staatsbürgerlichen Verantwortung heraus an einer Verwaltungsentscheidung teilzuhaben und aktiv an hoheitlichen Entscheidungsprozessen mitzuwirken?³⁸ Gibt es eine Bürgerpflicht zur partizipativen Demokratie? Und muss die passive Mehrheit hinnehmen, was sich aus dem Engagement einer aktiven Minderheit ergibt, weil jeder Einzelne sich hätte einbringen, sich hätte positionieren können? Hier sind noch grundlegende Diskussionen im Verhältnis zwischen der partizipativen und der repräsentativen Demokratie zu führen. Dabei möchte man dem Steuerungskonzept der informierten Öffentlichkeit nicht nur die Realität, sondern vor allem auch das grundgesetzliche Konzept der individuellen Freiheit entgegenhalten, das erstens keine Priorität von „politischen“ Grundrechten gegenüber anderen Grundrechten statuiert, das zweitens jeweils auch negative Freiheiten grundrechtlich schützt, so dass drittens keine Nachteile erdulden muss, wer sich auf die Arbeitsteilung einer repräsentativen Demokratie verlässt. Vor allem aber muss die grundsätzliche Frage gestellt und beantwortet werden, wer nach dem Steuerungskonzept der informierten Öffentlichkeit eigentlich wem gegenüber verantwortlich ist.

Es scheint, als ließen sich Anspruch und Wirklichkeit der Informationszugangsfreiheit deutlich besser in Einklang bringen, wenn das Informationsfreiheitsrecht von seiner demokratietheoretisch aufgeladenen Ideologisierung befreit und stärker freiheitlich gedacht wird. Wenn nicht jeder Antragsteller als Anwalt des Demokratieprinzips und des Gemeinwohls, sondern als Subjekt begriffen und behandelt wird, dessen individuelle Interessen im Rahmen der grundrechtlichen Freiheitsverbürgung in einen Ausgleich mit Belangen Dritter zu bringen sind, dann werden sich die gegenläufigen Interessen zwischen Transparenz und Geheimhaltung in Staat, Verwaltung und Wirtschaft wie von unsichtbarer Hand lösen lassen.

³⁸ So etwa *Martin*, Das Steuerungskonzept der informierten Öffentlichkeit, 2012, S. 122 u. 243.