

Brauchen wir ein Informationsfreiheitsgesetzbuch?

Prof. Dr. Matthias Rossi*

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Ausdifferenzierung des Informationsfreiheitsrechts stellt sich die Frage, ob die verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze nicht jedenfalls auf Bundesebene zu einem Informationsfreiheitsgesetzbuch zusammengefasst werden sollten. Der Beitrag erörtert grundsätzliche wie konkrete Vor- und Nachteile einer solchen kleinen Kodifizierung und spricht sich für den Vorrang einer Harmonisierung gegenüber einer Unitarisierung aus.

I. Einleitung

Das geltende Informationsfreiheitsrecht, verstanden als Summe derjenigen Gesetze, die jedem einen voraussetzungslosen Anspruch gegenüber dem Staat auf Zugang zu Informationen einräumen,¹ ist zerfasert und zersplittert, es ist unübersichtlich. Zum einen ist es in vertikaler Hinsicht auf Landes- und Bundesrecht sowie das Recht der Europäischen Union verteilt. Mit der Aarhus-Konvention liegt zudem ein völkerrechtlicher Vertrag vor, der in seiner sog. ersten Säule verbindliche Vorgaben für das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen enthält. Und in Bayern etwa verzichtet man zwar bislang auf ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz auf Landesebene, forciert aber auf kommunaler Ebene den Erlass von Informationsfreiheitssatzungen.² Zum anderen können auf horizontaler Ebene allgemeine, gegenständlich nicht begrenzte, und besondere, gegenständlich auf Umweltinformationen, auf Verbraucherinformationen und auf Geodaten beschränkte Zugangsansprüche differenziert werden. Allein auf Bundesebene liegen somit mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG), dem Umweltinformationsgesetz (UIG), dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und dem (Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) vier Gesetze vor, die die Zugänglichkeit von Informationen der öffentlichen Hand im weiteren Sinne betreffen. Hinzu tritt das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), das zwar keine originären Zugangsansprüche normiert, in Umsetzung der PSI-

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Universität Augsburg.

¹ Vgl. die graphische Übersicht bei Rossi, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht II*, 3. Aufl. 2013, § 63 Rn. 23.

² Vgl. Schrader, BayVBl. 2012, 289.

Richtlinie 2003/98/EG aber die diskriminierungsfreie Weiterverwendung aller bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen sicherstellt.

Die Zusammenfassung dieser Gesetze zu einem Informationsfreiheitsgesetzbuch, einem IFGB, liegt auf der Hand. Neu ist der Gedanke freilich nicht. Bereits 1990 forderte der damalige Berliner Datenschutzbeauftragte die Schaffung eines Informationsgesetzbuchs, um die Informationsverarbeitung in allen ihren Phasen erfassen zu können.³ 1998 empfahl sodann der Deutsche Juristentag auf den Bericht von *Michael Kloepfer* die Schaffung einer Datenverkehrsordnung oder gar den Erlass eines Informationsgesetzbuchs.⁴ Einzelne Teile eines solch umfassenden, insbesondere etwa auch das Datenschutz- und das Archivrecht einbeziehenden IGB sind als sog. Professorenentwurf bereits publiziert.⁵ Gegenüber dieser umfänglichen Neuordnung des gesamten Informationsrechts⁶ verdient die bloße Zusammenfassung sämtlicher Informationsfreiheitsgesetze zu einem Informationsfreiheitsgesetzbuch (IFGB) möglicherweise nicht die Bezeichnung als Kodifikation. Doch ungeachtet der ohnehin nicht feststehenden Begrifflichkeiten lässt sich bei einer Zusammenführung der einzelnen Informationsfreiheitsgesetze jedenfalls insoweit von einer kleinen Kodifizierung sprechen, als hinter den Zielsetzungen einer solchen Zusammenführung der Grundgedanke jeder Kodifikation zum Vorschein kommt: Ihrer Idee nach ist eine Kodifikation gerichtet auf eine grundsätzlich erschöpfende, planvolle, nach systematischen Gesichtspunkten erfolgende Zusammenfassung und Fortentwicklung des gesamten Stoffes eines oder mehrerer Rechtsgebiete in einem einheitlichen Gesetzbuch.⁷

Bei grundsätzlicher Betrachtung lassen sich als Vorteile einer Kodifikation eine Harmonisierungs- und Systematisierungsfunktion, eine Komprimierungs- und Deregulierungsfunktion, eine Reflexions- und Modernisierungsfunktion, eine Akzeptanz- und Effektivierungsfunktion, eine Orientierungs- und Stabilisierungsfunktion, eine Vereinfachungs- und Entlastungsfunktion, eine Maßstabsfunktion, eine Modell- und Transferfunktion, eine Rezeptions- und Transformationsfunktion sowie eine Aktivierungs- und Impulsfunktion ausmachen. Dem stehen als mögliche Nachteile die Gefahr des Aufbrechens gewachsener Regelungszusammenhänge, die Gefahr der Nivellierung und Simplifizierung, der Versteinerung, der Zentralisierung und der

³ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 12/76 S. 4.

⁴ *Kloepfer*, Gutachten D zum 62. DJT 1998, S. 90 ff.

⁵ *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), 2002; *Schoch/Kloepfer/Garstka*, Archivgesetz (ArchG-ProfE), 2007.

⁶ Hierzu *Kloepfer*, K&R 1999, 241; *Sydow*, NVwZ 2008, 481; *Schoch*, in *Lipowicz/Schneider*, Perspektiven des deutschen, polnischen und europäischen Informationsrechts, S. 11.

⁷ Vgl. *Mertens*, Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen, 2004, S. 497 ff.

Entdemokratisierung gegenüber.⁸ Solche generellen Überlegungen müssen in Bezug auf das Informationsfreiheitsrecht ebenso mitgedacht werden wie die Kompetenzfrage, an der schon mancher Kodifikationsversuch gescheitert ist.⁹

II. Vertikale Kompetenzverteilung vs. vereinheitlichende Kodifikation

Eine Zusammenfassung der verschiedenen sektoriellen Zugangsansprüche zu einem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzbuch (IFGB) sollte die vorgefundene vertikale Kompetenzverteilung respektieren. Dies gilt sowohl für das Verhältnis EU / Mitgliedstaaten als auch für das Verhältnis Bund / Länder. In Bezug auf die EU wird man nach geltendem Vertragsrecht mit seinem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und der mehrfachen Betonung des Subsidiaritätsgrundsatzes keine Kompetenzzuweisung finden, die der EU den Erlass einer zentralisierenden und umfassenden „Informationsfreiheitsgrundverordnung“ erlaubte, die Wirkungen sowohl für die Mitgliedstaaten mit all ihren regionalen Untergliederungen als auch für die EU-Eigenverwaltung entfaltet. Aber auch auf nationaler Ebene ist jedenfalls in Deutschland ein die Länder umfassend verpflichtendes IFGB derzeit nicht zulässig. Eine Zusammenfassung der einzelnen Informationsfreiheitsgesetze kann deshalb nur auf der jeweiligen Kompetenzebene erfolgen, so dass als Optimum der Kodifizierung des Informationsfreiheitsrechts nur eine Aufgabe der sektoralen Unterscheidung, nicht hingegen eine Überwindung auch der vertikalen Gliederung im Raume steht.

Freilich sind weder die vertragliche noch die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung änderungsfest. Doch jedenfalls mit Blick auf die EU-Verträge dürfte der politische Wille zur Kodifizierung des Informationsfreiheitsrechts keineswegs so ausgeprägt zu sein, dass er die hohen politischen und prozeduralen Hürden einer Vertragsänderung überwinden könnte. Anders stellt sich dies für die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung dar, die gerade zu Zeiten einer Großen Koalition leicht zum Spielball verfassungsändernder Mehrheiten werden kann. Zudem wirkt das Beharren auf landesrechtlichen Kompetenzen jedenfalls in den Bereichen als bloße Förmerei, die wie der Zugang zu Umweltinformationen und Geodaten durch europäische Richtlinien in einer Weise determiniert sind, die den Ländern kaum Gestaltungsspielräume belässt. Im Übrigen wurde die normative Kompetenzverteilung im Bereich des Informationsfreiheitsrechts schon bislang nicht sehr stringent beachtet. Warum bei der allgemeinen Informationszugänglichkeit die Verwaltungsautonomie von Bund und Ländern betont

⁸ So systematisierend Appel, Zur Aktualität der Kodifikationsidee, in: Koch/Rossi, Kodifikation in Europa, S. 1, 7 ff.

⁹ Vgl. zum Staatshaftungsgesetz BVerfGE 61, 149; das UGB ist trotz einer umfassenden Kompetenzverschiebung, die unter der Bezeichnung „Föderalismusreform I“ firmierte, nicht zustande gekommen.

und kompetenzbegründend bemüht wird, hinsichtlich der Weiterverwendung von Informationen dagegen, gestützt auf das „Recht der Wirtschaft“, eine Kompetenz des Bundes und zudem noch die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung iSv Art. 72 Abs. 2 GG reklamiert wird, ist allenfalls politisch nachvollziehbar.

Umgekehrt sollten sich die politischen Akteure gut überlegen, ob sie die Kompetenzordnung zu Gunsten einer generellen Zuständigkeit des Bundes für das Informationsfreiheitsrecht öffnen. Keinesfalls dürfte dies mit dem Wunsch nach einer umfassenden Kodifikation begründet werden, denn eine solche ist kein Zweck an und für sich. Gleiches gilt für die Vermeidung bzw. Beseitigung einer unterschiedlichen Rechtslage im Bundesgebiet, die doch Ausdruck und Konsequenz der föderal und demokratisch begründeten politischen Gestaltungsspielräume im Bundesstaat ist. Vielmehr sollte gerade im Informationsfreiheitsrecht weiter die innovative Kraft des Föderalismus genutzt werden, von der nicht zuletzt auch Kodifizierungsversuche profitieren können. Lernen kann man dabei gerade auch aus Fehlern. So sind die in Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein gefundenen Lösungen zur Integration der verschiedenen sektoralen Informationszugangsgesetze ungeachtet der praktischen Erfahrungen schon aus legislativen Gründen kein Vorbild für die Schaffung eines einheitlichen IFGB auf Bundesebene: Das Berliner IFG vollbringt keine materielle Zusammenführung, sondern ordnet nur die entsprechende (und im Übrigen modifizierte) Anwendbarkeit des UIG des Bundes an. In Hamburg bleibt das Verhältnis zwischen dem verfassungsrechtlich ohnehin fragwürdigen Transparenzgesetz einerseits und dem in Kraft bleibendem UIG und Geodateninfrastrukturgesetz (GDIG) andererseits fraglich. Auch das ambitionierte Informationszugangsgesetz (IZG) in Schleswig-Holstein integriert zwar das allgemeine IFG mit dem UIG, lässt aber erstens das GDIG außen vor und trifft zweitens für Umweltinformationen eine Reihe von gesetzesinternen Sonderbestimmungen, ohne den Begriff hinreichend klar zu definieren.

Im Übrigen sollte an Stelle einer Kompetenzverschiebung das Instrument der Parallelgesetzgebung nicht aus den Augen verloren werden, mit dem jedenfalls in Bezug auf das Verwaltungsverfahrenrecht sehr gute Erfahrungen gemacht wurden. Gegenüber einzelnen Gesetzen in den Ländern ist bei einer parallelen Rechtsetzung die fortgesetzte maßvolle Harmonisierung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung des *BVerwG* gesichert.

III. Harmonisierungs- und Novellierungsbedarf

Auch innerhalb einer Kompetenzebene ist die Zusammenfassung von IFG, IWG, UIG, VIG und GeoZG zu einem IFGB aber kein Selbstzweck und auch nicht nur eine Frage der Geset-

zesästhetik. Vielmehr setzt ein formaler Kodifizierungsbedarf ein bestimmtes Maß an materiellem Kodifizierungsbedürfnis voraus. Diesbezüglich lässt die derzeitige sektorale Differenzierung freilich einen ganzen Strauß an Desideraten erkennen. Der Harmonisierungs- bzw. Novellierungsbedarf erstreckt sich auf alle anspruchsbegründenden und -ausschließenden bzw. -beschränkenden Voraussetzungen und ebenso auf die Modalitäten des Zugangsanspruchs und seiner Durchsetzung. Letztlich sind alle Normen der jeweils kurzen Gesetze betroffen. Nur wenige Beispiele seien skizziert:

1. Verhältnis der Gesetze zueinander

Schon das Verhältnis der verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze ist unklar. Ursächlich hierfür sind unklare und jedenfalls nicht aufeinander abgestimmte Sperr- bzw. Subsidiaritätsklauseln. Wenn der eigene Anwendungsbereich zu Gunsten von anderen Informationszugangrechten in jedem der konfligierenden Gesetze zurückgenommen wird, wie es etwa in § 1 III IFG und § 2 IV VIG der Fall ist, widersprechen sich solche Bestimmungen bzw. führen zu einem Ping-Pong in Endlosschleife. Mit den gängigen Auslegungsmethoden und allgemeinen Kollisionsregeln lassen sich solche Probleme nicht immer und schon gar nicht in der täglichen Rechtsanwendung lösen.

2. Informationspflichtige Stellen

Nach allen Informationsfreiheitsgesetzen sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts informationspflichtige Stellen. Nach § 7 I 2 IFG und § 4 I 5 VIG liegt die Befugnis zur Bescheidung des Zugangsanspruchs in solchen Fällen aber bei derjenigen Behörde, die sich der Privatperson bedient bzw. die Aufsicht führt, während das UIG solchen Privatpersonen implizit die Befugnis zuerkennt, die Zugangsansprüche selbst zu bescheiden. Gerade im Blick auf eventuell betroffene Dritte ist diese inzidente Zuerkennung einer Verwaltungsakt-Befugnis verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

3. Art und Weise des Informationszugangs

Zwar räumen alle Informationsfreiheitsgesetze den Antragstellern das Recht ein, zwischen der Auskunftserteilung, der Akteneinsicht und der Bereitstellung in sonstiger Weise zu wählen. Nach § 5 I 2 UIG wird eine vom Wunsch des Antragstellers abweichende Zugangsform aber anders als bei den anderen Informationsfreiheitsgesetzen als vollständige Ablehnung des Antrags behandelt.

4. Ausnahmetatbestände

Der wohl bedeutendste Unterschied betrifft die Ausnahmetatbestände. Schon mit Blick auf die Bestimmungen zum Schutz von öffentlichen Belangen lassen sich gesetzessystematisch wie auch inhaltlich zahlreiche Divergenzen erkennen. Und auch die Vorschriften zum Schutz von privaten Belangen weichen trotz ihrer weitgehenden verfassungsrechtlichen Determinierung erheblich voneinander ab. Insbesondere stellt das IFG den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – verfassungsrechtlich zulässig, verfassungspolitisch aber nicht nachvollziehbar – ausschließlich unter einen absolut wirkenden Einwilligungsvorbehalt des Geheimnisherrn, während das UIG und das VIG im Falle einer nicht erteilten Einwilligung einen Abwägungsvorbehalt vorsehen. Gleiches gilt mit Blick auf den Schutz des Geistigen Eigentums.

5. Verfahren

Hinsichtlich des Verfahrens ist insbesondere das UIG novellierungsbedürftig. Denn der prozedurale Schutz von betroffenen Dritten wird hier nur unzureichend geregelt. Der Rückgriff auf allgemeine rechtsstaatliche Prinzipien genügt nicht immer, um die Lücken des Gesetzes praktikabel zu schließen. Das gilt etwas für die Frage, welche Frist dem Dritten zur Entscheidung über seine Zustimmung in die Zugangsgewährung eingeräumt wird. Zudem sieht das UIG keine nachträgliche Unterrichtung von Drittbetroffenen vor, was zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes führen kann. Hingegen bestimmt § 8 II 2 IFG vorbildlich, dass der Zugang erst erfolgen kann, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind.

6. Kosten

Selbst bezüglich der Kosten gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Informationsfreiheitsgesetzen, die zwar marginal sind, die um so eher aber auch harmonisiert werden könnten.

7. Einbindung der BfDI

Unverständlich ist darüber hinaus, weshalb die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) nur über Aufgaben und Befugnisse im Bereich des IFG ver-

fügt, nicht hingegen in die Verfahren nach UIG und VIG einbezogen ist. Schon mit der Er-
streckung des Tätigkeitsfeldes der BfDI auf die Informationsfreiheit bei Inkrafttreten des IFG
hätte auch das UIG entsprechende Befugnisse vorsehen sollen. Gleiches gilt für das VIG.
Doch statt durch eine eigenständige Regelung in diesen Gesetzen oder einen simplen Verweis
auf § 12 IFG den Betroffenen auch bezüglich des Zugangs zu Umwelt- und Verbraucherin-
formationen das Recht einzuräumen, die BfDI anzurufen, hat man zuletzt bei der Novellie-
rung des VIG im Jahr 2012 bewusst Abstand von einer solchen Regelung genommen. Dass
sich insoweit formale und finanzielle Erwägungen gegenüber sachlichen und funktionalen
durchsetzen konnten, wirft kein gutes Licht auf die sachorientierten Qualität der Gesetzge-
bung. Denn die intergouvernementale Gewaltenteilung zwischen den verschiedenen Ministe-
rien – während das IFG vom BMI „betreut“ wird, das auch die Dienstaufsicht über die BfDI
ausübt, unterfällt das UIG dem BMU, das VIG dem BMELV und das IwG dem BMWi – ist
allein politisch-organisatorisch bedingt und sollte der einheitlichen Zuständigkeit der BfDI für
sämtliche Informationsfreiheitsgesetze nicht entgegen stehen. Ebenso dürften sich die Kosten
für zusätzliches Personal bei der BfDI in engen Grenzen halten, zumal bei einer den jeweili-
gen ministeriellen Einzelplan übergreifenden Gesamtbetrachtung doch jede erfolgreiche Ver-
mittlung durch die BfDI eine gerichtliche Auseinandersetzung vermeidet und dadurch erheb-
liche Kosten spart. Hingegen ist auch und gerade bezüglich des Zugangs zu Umwelt- und
Verbraucherinformationen das Bedürfnis nach einem Kontakt zwischen Bürgern und Staat
außerhalb formalisierter Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren und unabhängig von Zuläs-
sigkeitserfordernissen und Kostenrisiken erkennbar.

8. Sonstiger Novellierungsbedarf

Weiterer Novellierungsbedarf lässt sich unschwer erkennen. So könnte im Zusammenhang
mit einer Kodifizierung auch das praxisrelevante in-camera-Verfahren überarbeitet werden,
denn das derzeit in § 99 VwGO vorgesehene Verfahren ist für selbständige Informationszu-
gangsansprüche nicht passend. Zudem könnten Bestimmungen zur Informationsqualität, zur
Richtigkeit und Aktualität der Informationen aufgenommen werden und auch die Frage nach
der Haftung für unbefugt zugänglich gemachte Informationen beantwortet werden. Auch die
Nutzung der zugänglichen Informationen könnte gesetzlich geregelt und dadurch der exekuti-
ven Bescheidung in Form von Auflagen entzogen werden.

IV. Europarechtliche Determinierung

Angesichts des vielfältigen Harmonisierungs- und Novellierungsbedarfs scheint eine Kodifizierung des Informationsfreiheitsrechts durchaus opportun zu sein, zumal die Voraussetzungen besonders günstig sind: Die einzelnen Gesetze sind weitgehend parallel, weisen eine nahezu identische Struktur auf und sind in annähernd gleicher Weise verfassungsrechtlich determiniert.¹⁰

Indes stellt sich die Determinierung des IWG, des UIG und des GeoZG durch europarechtliche Richtlinien und im Falle des UIG darüber hinaus durch völkerrechtliche Vorgaben als Problem, wenn auch nicht als unüberwindbares Hindernis einer Kodifizierung des Informationsfreiheitsrechts auf Bundesebene dar. Hier birgt die Zusammenfassung der sektoralen Zugangsregelungen zu einem IFGB die Gefahr, sich auch in solchen Bereichen europarechtlichen Vorgaben zu unterwerfen, in denen sie keine formale Bindungswirkung entfalten. Jedenfalls faktisch wird der *EuGH* damit zu einem maßgeblichen Interpreten der Informationsfreiheitsordnung in Deutschland. Zudem ist angesichts der bisherigen Rechtsprechung des *EuGH* zu Art. 51 GrCh¹¹ nicht auszuschließen, dass auch die Grundrechte-Charta u.U. an Bedeutung für die Auslegung der nationalen Informationsfreiheitsordnung gewinnt. Dies würde nicht zwangsläufig zu einer Ausdehnung des grundsätzlichen Zugangsanspruchs führen, weil der insoweit maßgebliche Art. 42 GRCh explizit auf das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission bezogen ist und sich deshalb schon dem Wortlaut nach nicht über diesen EU-internen Anwendungsbereich hinaus auf Behörden und sonstige Stellen der Mitgliedstaaten erstrecken lässt. Hingegen können die prinzipiell zugangsrestriktiv wirkenden Grundrechte auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Art. 7 GRCh sowie zum Schutz personenbezogener Daten durch Art. 8 GRCh unter Umständen die Auslegung eines nationalen IFGB beeinflussen, soweit es in Umsetzung europarechtlicher Richtlinien erlassen wurde.

Die Gefahr, dass eine solche europarechtliche Determinierung nicht nur die gesetzlichen Bestimmungen, die in Umsetzung von Europarecht ergangen sind, sondern darüber hinaus auch andere Regelungen erfasst, ist bei einem auf Einheitlichkeit und Stimmigkeit angelegten IFGB ungleich größer als bei verschiedenen Gesetzen. Zwar hängt die Wirkung europarechtlicher Determinierung bei rein rechtlicher Betrachtung nicht davon ab, ob die Vorgaben der EU in einem Gesetz umgesetzt werden oder sich in verschiedenen Rechtsakten wiederfinden. Im Gegenteil zielt die Harmonisierung der Rechtsordnungen mit dem Instrument der Richtlinie ja gerade darauf, die bestehende Rechtsordnung der Mitgliedstaaten so weit wie möglich

¹⁰ Vgl. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 118 ff.

¹¹ *EuGH*, Urt. v. 26.02.2013, Rs. C-617/10 – Åkerberg Fransson; *EuGH*, Urt. v. 26.02.2013, Rs. C-399/11 – Melloni.

unangetastet zu lassen, so dass eine Vermischung von nur verfassungsrechtlich gebundenen und darüber hinaus europarechtlich determinierten Gesetzen gerade die typische Folge ist, wie ein Blick etwa in das BGB zeigt. Doch faktisch ist es unwahrscheinlich, dass die Auslegung der rein nationalen Vorschriften von einer etwaigen europarechtlichen Überlagerung unberührt bleibt. Wenn die EU den Begriff des Geschäftsgeheimnisses definieren sollte,¹² wird dies in einem IFGB nicht nur die Reichweite des Zugangs zu Umweltinformationen bestimmen, sondern zu einer einheitlichen Auslegung führen, die von einer Kodifikation ja gerade intendiert wird.

Sofern man diesen Einfluss durch eine entsprechend differenzierte Systematik eines IFGB vermeiden möchte, indem neben einem allgemeinen Teil verschiedene besondere Teile für die europarechtlich determinierten Zugangsansprüche geschaffen werden, gehen die hier nur knapp skizzierten Vorteile einer zusammenfassenden Kodifizierung gegenüber fünf selbständigen Gesetzen weitgehend verloren. Denn für die Rechtsanwendung macht es kaum einen Unterschied, ob sie sich fünf selbständigen Gesetzen oder einem Gesetzbuch mit entsprechend vielen besonderen Teilen gegenüber sieht.

Umgekehrt bedeutete es eine nur formelle Wahrnehmung des eigenen Gestaltungsspielraums, wenn sich der nationale Gesetzgeber um der Einheitlichkeit eines IFGB willen umfassend an den europarechtlichen Vorgaben orientierte.

V. Fazit: Harmonisierung statt Unitarisierung

Insgesamt scheint ein Aufbrechen der sektoralen Differenzierung des geltenden Informationsfreiheitsrechts weitgehend möglich und zum Teil auch geboten. Zudem ist mit der Novellierung der PSI-Richtlinie eine Umsetzungspflicht des Gesetzgebers ausgelöst worden, die auch zur Harmonisierung oder gar Kodifizierung des Informationsfreiheitsrechts genutzt werden kann, wengleich die verbleibende Zeit bis zum 18. Juli 2015 recht knapp bemessen ist und die Umsetzung der PSI-Richtlinie vielfältige andere Probleme bereitet.

Auf der anderen Seite darf der Mehrwert einer Kodifizierung auch nicht überschätzt werden, gerade wenn sie intern diejenigen Differenzierungen beibehalten sollte, die nach geltendem Recht in den unterschiedlichen Gesetzen zum Ausdruck kommen. Zudem dürfen keine gesteigerten Anforderungen an die Systemkohärenz demokratischer Gesetzgebung gestellt wer-

¹² Vgl. den Richtlinienvorschlag der Kommission COM(2013)813.

den.¹³ Insgesamt sollte deshalb vorrangig auf eine materielle Harmonisierung des Informationsfreiheitsrechts betrieben werden, die in einem zweiten Schritt dann später durch eine formelle Unitarisierung ergänzt werden kann.

¹³ Vgl. *Rossi*, Inkonsequente Gesetzgebung, in: Koch/ders., Kodifikation in Europa, S. 149 f.