

Besonderes Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dirk Ehlers, Prof. Dr. Michael Fehling und Prof. Dr. Hermann Pünder

Begründet von

Prof. Dr. Norbert Achterberg †, Prof. Dr. Dr. h.c. Günter Püttner
und Prof. Dr. Thomas Würtenberger

Band 2

Planungs-, Bau- und Straßenrecht, Umweltrecht, Gesundheitsrecht, Medien- und Informationsrecht

Bearbeitet von

Prof. Dr. Marion Albers, Prof. Dr. Ivo Appel, Prof. Dr. Dieter Dörr, Prof. Dr. Michael Fehling,
Dr. Anna-Miria Fuerst, Prof. Dr. Martin Führ, Prof. Dr. Anna-Bettina Kaiser,
Prof. Dr. Jens Kersten, Prof. Dr. Michael Kloepfer, James Kröger, Prof. Dr. Klaus Meßer-
schmidt, Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, Prof. Dr. Dr. h.c. Franz-
Joseph Peine, Dr. Herbert Posser, Prof. Dr. Matthias Rossi, Dr. Alexander Roßnagel, Prof. Dr.
Josef Ruthig, Prof. Dr. Sabine Schlacke, Prof. Dr. Helge Sodan, Prof. Dr. Rudolf Streinz,
Prof. Dr. Martin Wickel, Prof. Dr. Fabian Wittreck, Richard Yamato

3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage



C.F. Müller

Freier Informationszugang

§ 63 Informationsfreiheitsrecht

Matthias Rossi

Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Einführung	1	1. Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher Belange	39
I. Begrifflichkeiten	2	a) Struktur der Ausnahmen	40
II. Entwicklung	5	b) Einzelne Ausnahmetatbestände	41
1. Rechtsstaatlich begründete beschränkte Aktenöffentlichkeit	6	2. Ausnahmen zu Gunsten privater Belange	48
2. Demokratisch begründete allgemeine Aktenöffentlichkeit	9	a) Schutz personenbezogener Daten	49
3. Impulse für einen Paradigmenwandel	13	b) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	53
a) Umweltinformationsrichtlinie	14	c) Schutz des geistigen Eigentums	56
b) Innovative Kraft des Föderalismus	15	3. Vorgaben für die Abwägung	57
III. Normenvielfalt	16	III. Zugangsverfahren	59
1. Aarhus-Konvention	17	1. Antrag	60
2. Verbraucherinformationsgesetz	18	2. Beteiligung von Dritten	61
3. Informationszugangsfreiheit in der EU	19	3. Fristen	62
4. Zusammenfassende Darstellung	22	4. Entscheidung über den Antrag	63
B. Struktur von Informationsfreiheitsgesetzen	24	5. Umfang und Art und Weise des Informationszugangs	64
I. Grundsätzlicher Informationszugangsanspruch	25	6. Kosten	67
1. Anspruchsberechtigte	27	C. Rechtsschutz	68
2. Anspruchsgegenstand	30	I. Gerichtlicher Rechtsschutz	69
3. Anspruchsverpflichtete	34	II. Anrufung des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit	73
4. Anspruchsvoraussetzungen	36	D. Informationspflichten und -möglichkeiten	74
II. Ausnahmen	38	E. Weiterverwendung der zugänglich gemachten Informationen	75

Schrifttum: Jean Angelov, Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs, 2000; Hannes Beyerbach, Die geheime Unternehmensinformation, 2012; Thorsten Beyerlein/Günter Borchert, VfIG, Verbraucherinformationsgesetz, Kommentar, 2010; Tobias Bräutigam, Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich – das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts, Yliopistopaino/Helsinki 2008; Jürgen Fluck/Andreas Theuer (Hg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsweiterverwendungsrecht, Kommentar, Stand: Mai 2010; Bernd Hecker/Reinhard Hendler/Alexander Proelß/Peter Reiff (Hg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, 2011; Elke Gurlit, Das Informationsfreiheitsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Die Verwaltung 44 (2011), S. 75 ff.;

Elke Gurlit, Die Verwaltungsöffentlichkeit im Umweltrecht, 1989; *Christoph Gusy*, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, S. 221 ff.; *Serge-Daniel Jastrow/Arne Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006; *Michael Kloepfer*, Informationsrecht, 2002; *Dieter Kugelmann*, Die informatorische Rechtstellung des Bürgers, 2001; *Matthias Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht – zu den Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheitsgrenzen und der Verfassungsordnung in Deutschland, 2004; *Matthias Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006; *Arno Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000; *Friedrich Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009; *Friedrich Schoch*, Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, S. 2987 ff.; *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Rechtsprobleme im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG, 2009; *Bernhard W. Wegener*, Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheit, 2006.

A. Einführung

Das Informationsfreiheitsrecht ist – jedenfalls in Deutschland – eine relativ junge Materie, die sich erst mit der Kodifizierung entsprechender Gesetze seit Beginn der 90er Jahre zu einem eigenständigen Rechtsgebiet entwickelt hat. Es wird in diesem Band mit guten Gründen dem Besonderen Verwaltungsrecht, genauer dem „**Medien- und Informationsrecht**“ zugewiesen, berührt aber stärker als andere Teile des Besonderen Verwaltungsrechts auch das **Allgemeine Verwaltungsrecht**. Die genaue Verortung des Informationsfreiheitsrechts im System des Verwaltungsrechts ist für seine gesetzesgebundene Anwendung zwar nur von geringer, für sein Verständnis dagegen von großer Bedeutung. Insofern ist, ausgehend von einer Klärung der Begrifflichkeiten (I.), die Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts in groben Linien nachzuzeichnen (II.), die wegen der Unterscheidung spezieller und allgemeiner Informationsfreiheitsgesetze sowie vor allem wegen der föderal bedingten Kompetenzverteilung zu einer fast schon unüberschaubaren Normenvielfalt im Informationsfreiheitsrecht geführt hat (III.).

I. Begrifflichkeiten

Im Ergebnis wird mit dem **Informationsfreiheitsrecht** die Summe der Rechtsvorschriften beschrieben, die dem Bürger einen Anspruch auf Zugang zu solchen Informationen geben, die beim Staat vorhanden sind. Selbstverständlich ist dies indes nicht. Denn bei weitestem Verständnis ließen sich dem Informationsfreiheitsrecht alle Regelungen zurechnen, die einem Rechtssubjekt das Recht auf Zugang zu Informationen eines anderen Rechtssubjekts einräumen – unabhängig davon, ob die Rechtssubjekte dem staatlichen oder dem privaten Bereich zuzurechnen sind und unabhängig auch davon, wer als Informationsnachfragender und wer als Informationsquelle auftritt. Bei diesem weiten Verständnis ließen sich **vier Konstellationen** des Informationsfreiheitsrechts unterscheiden: Der Zugang Privater zu Informationen des Staates, der Zugang des Staates zu Informationen Privater, der Zugang Privater zu Informationen Privater und schließlich der Zugang des Staates zu Informationen des Staates, also der staatsinterne Informationsaustausch. Indes wird das **Informationsfreiheitsrecht** ganz überwiegend **im engen Sinne** verstanden und betrifft insofern erstens nur das Informationsverhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren und hier zweitens nur die

Konstellation, in der **Private als Informationsnachfragende**, als (potenzielle) Informationsempfänger, und der **Staat als Informationsanbieter**, als Informationsquelle, auftreten¹.

- 3 Ganz präzise beschreibt der Begriff des Informationsfreiheitsrechts dieses Verhältnis freilich nicht. Denn das Informationsfreiheitsrecht ist nicht etwa das Recht der Informationsfreiheit, wie sie begrifflich dem **Grundrecht auf Informationsfreiheit** gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG zu Grunde liegt. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit erstreckt sich nämlich auf alle, namentlich also auch und sogar vor allem auf private Informationsquellen, deren Zugänglichkeit vom Informationsfreiheitsrecht aber gerade nicht bzw. nur in Ausnahmefällen geregelt werden soll (dazu Rn. 34 B.1.3.). In Abgrenzung zum Grundrecht der Informationsfreiheit wird deshalb in der Wissenschaft überwiegend treffend von der **Informationszugangsfreiheit** und vom Informationszugangsrecht gesprochen, wenn diejenigen gesetzlichen Vorschriften gemeint sind, die dem Bürger einen Anspruch auf Zugang zu Informationen des Staates einräumen. Doch im allgemeinen Sprachgebrauch hat sich, wohl der Bezeichnung vieler einschlägiger Gesetze als „Informationsfreiheitsgesetze“ folgend, der Begriff des Informationsfreiheitsrechts durchgesetzt.
- 4 Unabhängig davon, ob man vom „Informationsfreiheitsrecht“ oder vom „Recht der Informationszugangsfreiheit“ spricht, implizieren beide Begriffe stets zwei Besonderheiten der erfassten Zugangsansprüche: In struktureller Hinsicht werden erstens nur solche Regelungen erfasst, die die Zugänglichkeit der begehrten Informationen im Grundsatz anordnen und sie nur im Ausnahmefall ausschließen. Damit zusammenhängend unterfallen zweitens in inhaltlicher Hinsicht auch nur solche Bestimmungen diesem neuen Rechtsgebiet, die einen voraussetzungslosen Zugangsanspruch normieren und somit jedem Bürger, genauer sogar jedem Menschen, unabhängig von einer wie auch immer gearteten Betroffenheit, unabhängig von einer etwaigen Verfahrensbeteiligung und unabhängig auch von der Staatsangehörigkeit einen Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen einräumen. Die Begriffe „Informationsfreiheitsrecht“ oder „Informationszugangsfreiheit“ sind somit bei juristischer Betrachtung inhaltlich durch ein **grundsätzliches und voraussetzungsloses Informationszugangsrecht** gekennzeichnet. In Bezug auf den Anspruchsgegenstand, in Bezug also auf die zugänglichen Informationen, ist jedoch zu differenzieren: Von allgemeiner Informationsfreiheit bzw. allgemeiner Informationszugangsfreiheit spricht man, wenn grundsätzlich alle Informationen vom Zugangsanspruch umfasst sind. Ist der Anspruchsgegenstand dagegen inhaltlich beschränkt, etwa nur auf Umweltinformationen oder nur auf bestimmte Informationen im Zusammenhang mit dem Verbraucherschutz bezogen, wird terminologisch vom **bereichsspezifischen Informationsfreiheits- bzw. Informationszugangsrecht** gesprochen. Der ebenso naheliegende Begriff des **besonderen Informationszugangsrechts** ist dagegen solchen Zugangsansprüchen vorbehalten, die wie etwa § 29 VwVfG an bestimmte Voraussetzungen anknüpfen.

¹ Vgl. hierzu auch *Christoph Gusy*, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2008, § 23 Rn. 28 ff.

II. Entwicklung

Die Entwicklung der Informationszugangsfreiheit knüpft zwar an die rechtsstaatlich begründete **beschränkte Aktenöffentlichkeit** an (1.), verfolgt in ihrer primär **demokratischen Begründung** aber andere Funktionen (2.) und ist insofern vor allem auf **zwei Impulse** zurückzuführen (3.)². 5

1. Rechtsstaatlich begründete beschränkte Aktenöffentlichkeit

Ursprünglich galt in Deutschland der **Grundsatz des Amtsgeheimnisses**. Danach hatten selbst Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens keinen Zugang auf Akteneinsicht, sondern konnten die Verwaltungsakten nur im Rahmen eines etwaigen gerichtlichen Verfahrens einsehen. Die Akten waren „geheim“, sie waren ausschließlich der Verwaltung bekannt³. 6

Erst im Jahre 1968 hat das Bundesverwaltungsgericht den Verfahrensbeteiligten einen subjektiven und das heißt einklagbaren Anspruch, wenn auch noch nicht auf Akteneinsicht, so doch immerhin auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Anträge auf Akteneinsicht anerkannt⁴. Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts war der Gedanke, dass den Beteiligten eines Verfahrens in einem Rechtsstaat Gelegenheit gegeben werden muss, ihren Standpunkt gebührend darzulegen. Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf Aktenzugang soll insofern eine gewisse „**Waffengleichheit**“ in das Verwaltungsverfahren tragen und vor allem einen **effektiven Rechtsschutz** ermöglichen – nur der informierte Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens kann einschätzen, ob der grundrechtlich durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleisteteste Rechtsweg gegen Akte der öffentlichen Gewalt Erfolg verspricht oder nicht⁵. Dieser Gedanke hat mit der Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts im Jahre 1977 in § 29 VwVfG seinen gesetzlichen Ausdruck gefunden. In Anlehnung an das grundrechtlich unmittelbar durch Art. 103 Abs. 1 GG geschützte Recht auf rechtliches Gehör im Gerichtsverfahren lässt sich dieses grundrechtlich nur mittelbar geschützte Recht auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren als **Recht auf administratives Gehör** bezeichnen⁶. 7

Die rechtsstaatlichen Wurzeln dieses gesetzlichen Anspruchs, der sich etwa auch in § 25 SGB X findet, führen allerdings dazu, dass die auf diese Weise hergestellte Aktenöffentlichkeit in mehrfacher Hinsicht beschränkt ist: In personeller Hinsicht ist der Kreis auf die Verfahrensbeteiligten im Sinne des § 13 VwVfG reduziert und erfasst insoweit nicht jedermann, in zeitlicher Hinsicht ist der Aktenzugang auf die Dauer des Verwaltungsverfahrens beschränkt und in inhaltlicher Hinsicht unterliegt der Akteneinsichtsanspruch zahlreichen Restriktionen, die insbesondere von § 29 Abs. 2 VwVfG sowie von § 30 VwVfG normiert werden. Wegen dieser Voraussetzungsabhängigkeit hat das VwVfG keine allgemeine, sondern eben nur eine „**beschränkte**“ **Aktenöffentlichkeit** geschaffen: 8

2 Vgl. zu dieser Entwicklung auch Gusy (Fn. 1), § 23 Rn. 18 ff.

3 Zur Arkantradition (vor allem des vordemokratischen Staats) vgl. Bernhard W. Wegener, *Der geheime Staat*, 2006, passim.

4 BVerwGE 30, 154 ff.

5 Matthias Rossi, *Informationsfreiheitsgesetz*, Kommentar, 2006, Einl. Rn. 4 f.

6 Heinz Joachim Bonk/Dieter Kallerhoff, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 2008, § 29 Rn. 4; Matthias Rossi, *Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht*, 2004, S. 32 ff.

Informationen der Verwaltung sind nicht per se, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen zugänglich. Gleichwohl wäre es unter Berücksichtigung der **zahlreichen weiteren Auskunftsansprüche und Einsichtsrechte**, die in den verschiedensten Gesetzen normiert sind und Zugang zu Registern, Archiven, Planungsunterlagen etc. gewähren, sowie insbesondere unter Berücksichtigung des **presserechtlichen Auskunftsanspruchs** verfehlt, das rechtsstaatlich geprägte Regelungssystem als Arkanverwaltung zu charakterisieren⁷. Vielmehr gab es auch vor Einführung des Informationsfreiheitsrechts und gibt es auch neben dem Informationsfreiheitsrecht zahlreiche rechtlich gewährleistete Möglichkeiten, Einsicht in die Akten bzw. Zugang zu Informationen der Verwaltung zu bekommen. Die Voraussetzungen, an die diese Möglichkeiten anknüpfen, beschränken den Zugang nicht vollständig und intendieren dies auch nicht. Sie typisieren vielmehr nur bestimmte Interessenlagen und antizipieren somit bereits auf Tatbestandsebene eine (wiederum typisierte) Abwägung mit entgegenstehenden Interessen, die nach dem Informationsfreiheitsrecht erst und nur auf der Rechtsfolgenseite vorgenommen wird.

2. Demokratisch begründete allgemeine Aktenöffentlichkeit

- 9 Es ist aber nicht nur diese andere Struktur, sondern es sind vor allem die **Zielsetzungen**, die die rechtsstaatlich begründete von der mit dem Begriff „Informationszugangsfreiheit“ umschriebenen demokratisch begründeten Aktenöffentlichkeit unterscheiden: Letztere, die etwa in den U.S.A. mit dem Freedom of Information Act (FOIA) bereits seit 1966 besteht⁸, will nicht primär die Waffengleichheit in einem konkreten Verfahren gewährleisten, sondern eine **allgemeine und voraussetzungslose Aktenöffentlichkeit für jedermann** schaffen. Sie will eine transparente Verwaltung herstellen, die ihrerseits wiederum verschiedene Funktionen erfüllen soll, wie an der Gesetzesbegründung des IFG veranschaulicht sei:
- 10 Als **Partizipationsfunktion** allgemeiner Informationszugangsfreiheit lässt sich der Wunsch der Gesetzgeber beschreiben, die verbesserten Informationszugangsrechte mögen zu einer Stärkung der demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger führen, weil nur informierte Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen partizipieren könnten. Eine solche **Partizipation** werde zugleich die **Akzeptanz** staatlichen Handelns stärken⁹, was durchaus als eigenständige Funktion allgemeiner Informationszugangsfreiheit betrachtet wird. Im Vordergrund des Informationsfreiheitsrechts steht aber regelmäßig eine **Kontrollfunktion**: Informationsfreiheitsgesetze ermöglichen retrospektiv die Überprüfung von abgeschlossenen Vorgängen und können durch diese Möglichkeit zugleich prospektiv das künftige Verhalten der Verwaltung steuern. Der Gesetzgeber sieht in der grundsätzlichen Transparenz des Verwaltungshandelns insbesondere ein wirksames Mittel zur **Korruptionsbekämpfung**. Schließlich will das Gesetz auch eine optimale Nutzung der bei der Verwaltung vorhandenen Informationen ermöglichen und damit die Effizienz des Verwaltungshandelns verbessern¹⁰.
- 11 Diese Zielsetzungen allgemeiner Informationszugangsfreiheit sollten nicht unterschätzt und dürfen von der gesetzgebundenen Verwaltung auch nicht ignoriert werden, müssen bei einer kritischen Betrachtung gleichwohl etwas relativiert werden. Dies gilt vor

7 Näher Rossi (Fn. 6), S. 195 ff.; Zum presserechtlichen Auskunftsanspruch auch → Wittreck, § 60 Rn. 37.

8 Zur rechtsvergleichenden Entwicklung und Bestandsaufnahme vgl. Rossi (Fn. 6), S. 29 f.

9 BT-Drs 15/4493, S. 6.

10 BT-Drs 15/4493, S. 6.

allem in Bezug auf die Kontrollfunktion. Hier sei betont, dass Informationsfreiheitsgesetze nicht per se zu einer besseren **Kontrolle der Verwaltung** führen, sondern eine solche aus mehreren Gründen nur ermöglichen, also nur eine bessere Kontrollierbarkeit bewirken: Erstens setzt eine Kontrolle durch die Informationszugangsfreiheit deren Gebrauch voraus, in vielen Fällen darüber hinaus gar eine Kontrollintention. Zweitens ist mit dem Kreis der zugänglichen Informationen der Kontrollgegenstand häufig gerade in solchen Fällen durch Ausnahmen beschränkt, die besonders kontrollbedürftig erscheinen. Drittens ist der Kontrollmaßstab nicht hinreichend bestimmt und viertens und vor allem ist dem Kontrollinstrument der Transparenz kein eigener Sanktionsmechanismus an die Hand gegeben. Vielmehr ist das Informationsfreiheitsrecht auf das Zusammenspiel mit den Kontrollinstrumenten angewiesen, deren vermeintliche Ineffizienz die Kontrolldefizite doch erst ausgelöst haben soll¹¹.

12

Letztlich müssen sogar alle der angesprochenen Zielsetzungen allgemeiner Informationszugangsfreiheit relativiert werden, weil die **Steuerungsfähigkeit des Gesetzgebers** mit dem Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen bei der Gewährleistung der Transparenz endet, er aber kaum einen Einfluss darauf hat, ob, in welchem Ausmaß und mit welcher Intention die Bürger von dem ihnen eingeräumten Zugangsanspruch Gebrauch machen. Insofern müssen die gesetzgeberischen Zielsetzungen von den gesetzlichen Wirkungen unterschieden werden, die ihrerseits ausgesprochen positiv zu beurteilen sind: Die Voraussetzungslosigkeit der allgemeinen Informationszugangsfreiheit erlaubt es den Bürgern, **Zugang** zu Informationen bei der Verwaltung **aus ganz unterschiedlichen Gründen** zu erhalten. Sie mögen an Verwaltungsentscheidungen partizipieren und sich vorab entsprechend informieren wollen, sie mögen etwaige Missstände oder gar Korruption im Bereich der Verwaltung aufdecken wollen, sie mögen aber auch ganz individuelle, ja wirtschaftliche Interessen verfolgen. Demokratisch begründete allgemeine Informationszugangsrechte ermöglichen all dies und erleichtern insofern vor allem den **Gebrauch von Grundrechten**, sie wirken **freiheitsermöglichend**: Sie erlauben den Einzelnen, entsprechend ihren eigenen Interessen diejenigen Informationen von der Verwaltung zu erhalten, die sie nach ihren subjektiven Vorstellungen zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit benötigen. Dem politischen Gebrauch von Grundrechten kommt dabei, anders als es die Gesetzesbegründungen z.T. suggerieren, **kein prinzipieller Vorrang** vor politisch indifferentem Handeln zu, so dass es für die Begründetheit eines Zugangsanspruchs nicht darauf ankommt, ob der Antragsteller Informationen der Verwaltung aus politischen, aus wirtschaftlichen oder aus sonstigen Gründen verlangt¹². Insofern ist es begrüßenswert, dass jedenfalls die Europäische Kommission in der allgemeinen Informationsfreiheit auch ein Mittel erkennt, um die bei der Verwaltung vorhandenen Informationen als wirtschaftliches Gut nutzbar zu machen¹³. Dies erscheint insofern realitätsnah, als in anderen Staaten, namentlich in den U.S. A., häufig vor allem aus wirtschaftlichen und weniger aus politischen Gründen von der Informationszugangsfreiheit Gebrauch gemacht wird¹⁴. Das auf der Grundlage der sog. Weiterverwendungsrichtlinie erlassene Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) trägt diesem Umstand Rechnung (dazu E. Rn. 75).

11 Skeptisch insofern *Rossi* (Fn. 6), S. 282.

12 Näher *Rossi* (Fn. 6), S. 112 ff.

13 Vgl. KOM(1998) 585.

14 Vgl. *Elke Gurlit*, Die Verwaltungsöffentlichkeit im Umweltrecht, 2002, S. 55 f.; *Tobias Bräutigam*, Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich – Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts, *Yliopistopaino/Helsinki*, 2008, S. 61 f.

3. Impulse für einen Paradigmenwandel

- 13 Der **Paradigmenwechsel** von der beschränkten, nur unter bestimmten Voraussetzungen zu gewährenden Aktenöffentlichkeit hin zur grundsätzlichen, nur unter bestimmten Voraussetzungen zu verwehrenden Verwaltungsöffentlichkeit ist in Deutschland im Vergleich zum Ausland recht spät vollzogen worden. **Zwei extrinsische Impulse** haben die Entwicklung der demokratisch begründeten Informationszugangsfreiheit letztlich angestoßen.
- 14 **a) Umweltinformationsrichtlinie.** Zunächst hat sich die Informationszugangsfreiheit nur für den Bereich des Umweltschutzes entwickelt. Hier musste die **Umweltinformationsrichtlinie** der Europäischen Gemeinschaft von 1990¹⁵ (UIRL) umgesetzt werden¹⁶. Mit dieser UIRL wollte die Europäische Gemeinschaft auf das Vollzugsdefizit europarechtlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Umweltrechts reagieren und den Bürger verstärkt für die Durchsetzung des Rechts mobilisieren¹⁷. Diese Richtlinie wurde bundesweit durch das Umweltinformationsgesetz von 1994 (UIG) umgesetzt, mit dem ein erster – wenn auch bereichsspezifischer – voraussetzungsloser Informationszugangsanspruch in Deutschland eingeführt wurde. Ungeachtet der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern wurde die UIRL damals durch ein einheitliches UIG des Bundes umgesetzt, das sowohl für die Behörden des Bundes wie auch die der Länder galt¹⁸.
- 15 **b) Innovative Kraft des Föderalismus.** Der zweite Impuls ging mittelbar von der **Wiedervereinigung Deutschlands** aus, der in den neuen Ländern zur Verabschiedung z.T. moderner Landesverfassungen führte. Art. 21 Abs. 4 der Brandenburgischen Verfassung sah insofern die Pflicht des brandenburgischen Gesetzgebers vor, ein allgemeines Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz zu schaffen – ein **Gesetzgebungsauftrag**, dem das Land Brandenburg 1998 mit dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz Brandenburg (AIG Bbg) nachkam. In der Folge erließen auch die Länder Berlin (1999), Schleswig-Holstein (2000) und Nordrhein-Westfalen (2002) Informationsfreiheitsgesetze, die freilich stets nur auf die jeweilige Landesgewalt bezogen waren. Auf Bundesebene wurde ein Informationsfreiheitsgesetz zwar häufiger angedacht, konkrete Pläne waren jedoch erst unter der rot-grünen Koalition von 1998 durchsetzbar. Ein erster, der Öffentlichkeit auch bereits vorgestellter Entwurf eines solchen Gesetzes scheiterte dann jedoch in der Folge der Ereignisse des 11. Septembers 2001 an Sicherheitsbedenken des Bundesinnenministeriums. In der zweiten Legislaturperiode der rot-

15 ABIEG L 158 (v. 23.6.1990), S. 56; hierzu auch *Eduard Kremer*, Umweltschutz durch Umweltinformation – Zur Umwelt-Informationsrichtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften, NVwZ 1990, S. 843 (844).

16 Vgl. zu den europarechtlichen Rahmenbedingungen auch *Gusy* (Fn. 1), § 23 Rn. 25 f.

17 Vgl. *Johannes Masing*, Die Mobilisierung der Bürger für die Durchsetzung des Rechts, 1996, S. 30 ff.

18 Umweltinformationsgesetz vom 8.7.1994 (BGBl I, S. 1490); vgl. dazu *Ulrich Gassner*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 2006; *Thomas Schomerus/Christian Schrader/Bernhard W. Wegener*, Umweltinformationsgesetz, Handkommentar, 2002; *Karl Thomas Büchele/Daniel Ennöckl*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, Wien 2005; vgl. zum alten UIG auch EuGH C-217/97, Slg. 1999, I-5087 (Rn. 33) – Kommission/Deutschland; EuGH C-321/96, Slg. 1998, I-3809 – Mecklenburg/Kreis Pinneberg, mit Anmerkungen von *Armin Hatje*, Umweltinformationen/freier Zugang, NJ 1999, S. 99 f. sowie *Rainer Pitschas/Jan Lessner*, Zur Auslegung der Begriffe „Informationen über die Umwelt“ sowie „Vorverfahren“ nach der EGRL 313/90, DVBl 1999, S. 226 ff. und *André Turiaux*, Das deutsche Umweltinformationsgesetz auf dem Prüfstand des EG-Rechts, EuZW 1998, S. 716 f.; *Thomas Schomerus*, Zur Vereinbarkeit des UIG mit der EWGRL 313/90, ZUR 2000, S. 19 ff.; *Rainer Pitschas/Jan Lessner*, Verankerung eines Umweltinformationsanspruchs im deutschen Verwaltungsrecht, DVBl 2000, S. 332 ff. und *Sebastian Heselhaus*, Wie durchsichtig muss die „gläserne Umweltverwaltung“ sein?, EuZW 2000, S. 298 ff.

grünen Koalition wurde ein Gesetzentwurf dann nicht von der Regierung, sondern „aus der Mitte des Bundestages“ von den Fraktionen der SPD und der Grünen im Bundestag in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht und mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen beschlossen¹⁹. Nach dem Inkrafttreten des IFG des Bundes haben auch weitere Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet, im Einzelnen Mecklenburg-Vorpommern (2006), Bremen (2006), Hamburg (2006), Saarland (2006), Thüringen (2007), Sachsen-Anhalt (2008) und Rheinland-Pfalz (2009). Die einzigen Länder, die noch nicht über eine allgemeine Informationszugangsfreiheit verfügen sind somit Niedersachsen, Sachsen, Hessen, Baden-Württemberg²⁰ und Bayern.

III. Normenvielfalt

Nicht nur bei der Initialzündung, auch bei der weiteren Entwicklung sowohl der allgemeinen wie auch der bereichsspezifischen Informationszugangsfreiheit haben **ausländische Impulse** eine erhebliche Rolle gespielt. Inspiriert von Regelungen in anderen Staaten und überlagert von europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben hat sich das Gestaltungsziel einer transparenten Verwaltung in der Folgezeit derart verselbstständigt, dass allenfalls rechtlich, nicht aber politisch zwischen der Entwicklung des allgemeinen und der des bereichsspezifischen Informationsfreiheitsrechts unterschieden werden kann. 16

I. Aarhus-Konvention

So ist parallel zu der Entwicklung einer allgemeinen Informationszugangsfreiheit die Novellierung der UIRL der EU im Jahre 2003 getreten²¹. Sie wurde in Deutschland – nunmehr kompetenz-, wenn auch nicht unbedingt sachgerecht – durch ein UIG des Bundes sowie durch entsprechende Umweltinformationsgesetze der Länder umgesetzt. Inhaltlich reagierten diese 17 Umweltinformationsgesetze nicht nur auf die UIRL, sondern auch auf die zwischenzeitlich von der Economic Commission for Europe erlassene **Aarhus-Konvention**. Die Aarhus-Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der sowohl von den Mitgliedstaaten der EU als auch von der EU selbst ratifiziert wurde und somit ein sog. **gemischtes Abkommen** darstellt. Sie zielt insgesamt auf eine Verbesserung des Umweltschutzes und verpflichtet die Vertragsstaaten sowie die EU zu Maßnahmen auf drei Gebieten, die in der politischen und der ihr folgenden juristischen Fachwelt als drei Säulen beschrieben werden²². Für das Informationszugsrecht ist an sich nur die erste Säule relevant. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten (sowie die EU), einen allgemeinen und voraussetzungslosen Informationszugsanspruch gegenüber den Behörden zu Informationen über die Umwelt einzurichten. Flankiert wird dieser Zugangsanspruch durch eine Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren über Entscheidungen im 17

19 Zum Gesetzgebungsverfahren vgl. im Einzelnen *Rossi* (Fn. 5), Einl. Rn. 7 ff.

20 In Baden-Württemberg steht nach der Landtagswahl 2011 der Erlass eines IFG auf der politischen Agenda des Koalitionsvertrags zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD.

21 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2003/4/EG) vom 28.1.2003 (ABIEG L 41 [v. 14.2.2003], S. 26 ff.), vgl. hierzu jüngst EuGH, Urt. v. 14.2.2012, C-204/09 – Flachglas Torgau, sowie in Reaktion auf diese Entscheidung BVerwG, Urt. v. 2.8.2012, 7 C 7/12.

22 Zur Aarhus-Konvention vgl. *Martin Scheyli*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 38 (2000), S. 217 ff.; *Wolfgang Durner/Christian Walter*, Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005.

Bereich des Umweltschutzes sowie durch die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes durch die entsprechende Ausgestaltung der Zulässigkeitsvoraussetzungen von Klagen gegen die Versagung eines Zugangsanspruchs bzw. der Öffentlichkeitsbeteiligung²³. Wie diese verschiedenen Vorgaben der Aarhus-Konvention (zunächst) durch die Europäische Union und (dann) von Deutschland umgesetzt wurden, ist der abschließenden Gesamtübersicht über das Informationsfreiheitsrecht zu entnehmen. Neben den Umweltinformationsgesetzen zur Umsetzung der 1. Säule erlangen hier das **Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz** zur Umsetzung der 2. Säule sowie das **Umweltrechtsbehelfsgesetz** zur Umsetzung der 3. Säule an Bedeutung.

2. Verbraucherinformationsgesetz

- 18 Weiterhin ist im Kontext des Informationsfreiheitsrechts auch das **Verbraucherinformationsgesetz** (VIG) in den Blick zu nehmen, das – ähnlich wie das UIG, jedoch ohne europarechtliche Vorgaben – im Interesse des Verbraucherschutzes einen Anspruch auf Zugang zu vielfältigen Informationen der Verwaltung gibt²⁴. Als Besonderheit gegenüber den allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen und den Umweltinformationsgesetzen enthält das VIG in § 5 Abs. 1 S. 2 VIG die Ermächtigung an die zuständigen Behörden, Verbraucherinformationen ausnahmsweise auch ohne konkreten Antrag allgemein zugänglich zu machen²⁵. Insofern ist hier eine der wenigen speziellen Ermächtigungen für eine aktive Informationstätigkeit der Behörden normiert. Diese Ermächtigung erstarkt nach der jüngsten Novelle des VIG im Jahre 2012²⁶ gemäß § 40 Abs. 1a LFGB unter bestimmten Voraussetzungen zur Verpflichtung, Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften zwingend zu veröffentlichen.

3. Informationszugangsfreiheit in der EU

- 19 Auch in der Europäischen Union gibt es rechtliche Bestimmungen über den freien Zugang zu Informationen der öffentlichen Hand. Von den bereits angedeuteten **Vorgaben für die Mitgliedstaaten** in Gestalt der UIRL und anderen Rechtsakten sind die primär- und sekundärrechtlichen **Vorschriften für die Eigenverwaltung** der EU zu trennen.
- 20 Ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Mitgliedstaaten Informationen aus ihren Verwaltungen frei geben, unterfällt grundsätzlich nicht der Regelungsbefugnis der EU, sondern der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten. Die EU kann entsprechend dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und dem Grundsatz der Subsidiarität Regelungen nur erlassen, wenn sich ein solcher Informationszu-

23 Vgl. jüngst EuGH DVBl 2011, 757 ff., C-115/09 – Trianel.

24 Vgl. hierzu bspw. *Marion Albers/Bettina Ortler*, Verbraucherschutz und Markttransparenz im Recht der Verbraucherinformation, GewArch 2009, S. 225 ff.; *Friedhelm Hufen*, Offene Verfassungsfragen im Zusammenhang mit Informationsansprüchen nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), in: Alexander Dix u.a. (Hg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 123 ff.; *Hanno Kube*, Die Macht der Information – Konsultation, Information, Rechte der Betroffenen, ZLR 2007, S. 165 ff.; *Ulrich Wustmann*, Das Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG), BayVBl 2009, S. 5 ff.; *Thorsten Beyerlein/Günter Borchert*, VIG, Verbraucherinformationsgesetz, Kommentar, 2010.

25 Siehe *Ferdinand Wollenschläger*, Staatliche Verbraucherinformation als neues Instrument des Verbraucherschutzes, VerwArch 102 (2011), S. 20 (29 ff.).

26 BGBl I, S. 476 ff.

gang einer explizit zugeschriebenen Rechtsetzungsbefugnis zuordnen lässt. Dies mag erklären, weshalb es kaum europarechtliche Vorgaben für eine allgemeine Informationszugangsfreiheit gibt, sondern mit der UIRL nur eine sektorielle, nämlich auf den Umweltschutz begrenzte sekundärrechtliche Vorschrift. Allerdings hat die EU neben dieser UIRL auch die **PSI-Richtlinie** erlassen, die auf Art. 95 EGV gestützt wurde²⁷. Sie betrifft die Weiterverwendung einmal freigegebener Informationen und verfolgt in erster Linie wirtschaftliche Zielsetzungen²⁸. Zu nennen ist schließlich auch noch die auf Art. 175 Abs. 1 EGV gestützte **INSPIRE-Richtlinie**, die die Zugänglichkeit von Geodaten betrifft und durch das Geodatenzugangsgesetz umgesetzt wurde²⁹.

In Bezug auf das für die EU selbst geltende Informationsfreiheitsrecht ist bereits mit dem Vertrag von Maastricht ein **Zugangsanspruch zu Informationen der EU** im Primärrecht verankert worden. Er ist im geltenden Vertrag in Art. 15 Abs. 3 AEUV normiert und wird zusätzlich durch Art. 42 GRCh flankiert. Ausgestaltet sind diese Zugangsrechte in der Verordnung 1049/2001³⁰. Unabhängig von diesem allgemeinen Informationszugangsrecht hat die EU für den sektoriellen Bereich der Umweltinformationen die Aarhus-Konvention durch die Verordnung 1367/2006 umgesetzt³¹. 21

4. Zusammenfassende Darstellung

Insgesamt sind die rechtlichen Grundlagen des Informationsfreiheitsrechts ausgesprochen unübersichtlich. Das Informationsfreiheitsrecht ist zerfasert. Ein gemeinsames (Zwischen-)Ziel³² vor Augen, die Herstellung einer **transparenten Verwaltung**, sind die konkreten Konditionen zu seiner Verwirklichung Gegenstand verschiedenster Gesetze, die sich zum Teil ausschließen, zum Teil ergänzen und im Übrigen weitgehend parallelisiert sind. Bei grober Betrachtung lassen sich die einzelnen Gesetze in **horizontaler** und **vertikaler Hinsicht** strukturieren, wie die nachfolgende Graphik erläutern mag: Auf horizontaler Ebene können **allgemeine**, gegenständlich nicht begrenzte, und **besondere**, gegenständlich – etwa auf Umwelt- oder Verbraucherinformationen – beschränkte 22

27 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2003/98/EG) vom 17.11.2003 (ABIEG L 345 [v. 31.12.2003], S. 90 ff.); PSI nach dem englischen Titel „Re-use of Public Sector Information“.

28 Näher zur Richtlinie und zum umsetzenden IWG *Friedrich Schoch*, Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, S. 872 ff.

29 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2007/2/EG) vom 14.3.2007 (INSPIRE – Infrastructure for Spatial Information in Europe, ABIEG L 108 [v. 25.4.2007], S. 1 ff.), umgesetzt durch das Geodatenzugangsgesetz vom 10.2.2009 (BGBl I, S. 278); vgl. hierzu erläuternd *Dagmar von Janowsky/Robert Ludwig/Robert Roschlaub/Hartmut Sireuff*, Geodateninfrastrukturrecht in Bund und Ländern, 2010.

30 Näher zu dieser Verordnung *Daniel Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, 2004; *Christoph J. Partsch*, Die neue Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001, NJW 2001, S. 3154 ff.; *Sandra Bartelt/Helge Elisabeth Zeitler*, Zugang zu Dokumenten der EU, EuR 2003, S. 487 ff.; *Kai Schadtle*, Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz in Europa: Das Recht auf Zugang zu Dokumenten aus den EG-Mitgliedsstaaten auf dem Prüfstand, DÖV 2008, S. 455 ff.; *Sigrild Boysen*, Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund, Die Verwaltung 42 (2009), S. 215 ff.; *Katja Hüttner*, Der Fall „The Bavarian Lager“ – Zugang zu EU-Dokumenten, VuR 2010, S. 243 ff.; *Julian Alexander Sanner*, Der Schutz personenbezogener Daten beim Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane, EuZW 2010, S. 774 ff.

31 *Stefanie Almeling*, Die Aarhus Konvention, Auswirkungen auf das deutsche Recht, 2008; *Josef Falke*, Die Aarhus-Konvention und der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, in: *Josef Falke/Sabine Schlacke* (Hg.), Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, 2004, S. 116 ff.; *Angela Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010.

32 Vgl. *Rossi* (Fn. 6), S. 67 f.

Zugangsansprüche unterschieden werden, die beide durch ihre Voraussetzungslosigkeit gekennzeichnet sind. In vertikaler Hinsicht können diese Ansprüche auf Bundes- oder Landesebene kodifiziert sein³³. Unter Berücksichtigung dieser Struktur umfasst das Informationsfreiheitsrecht auf Bundesebene das IFG, das IWG³⁴, das UIG, das VIG sowie das GeoZG³⁵ und auf Landesebene noch einmal elf Informationsfreiheitsgesetze, sechzehn Umweltinformationsgesetze und sechzehn Geodateninfrastrukturgesetze. Hinzu kommen Spezialregelungen wie das StasiUG oder das BArchG, die im Rahmen dieser Darstellung aber außer Betracht bleiben müssen.

23

		allgemeine Information	Umweltinformation			Verbraucherinformation	Geodaten	
Völkerrecht		Aarhus-Konvention						
		Zugang zu Informationen über die Umwelt	Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren	Rechtsschutz				
EU	intern	Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 GRCh VO (EG) 1049/2001 (Transparenz-VO)		VO (EG) 1367/2006 (Aarhus-Verordnung)				
	MS		RL 2003/98/EG (Weiterverwendungsrichtlinie)	Rt. 2003/4/EG (Umweltinformationsrichtlinie)	RL 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie)			RL 2007/2/EG (INSPIRE-Richtlinie)
Bund		IFG	IWG	UIG	ÖffBetG (Artikelgesetz) ⇒ UVPG BImSchG 9. BImSchV	UmwRG	VIG	GeoZG
Land		Landes-IFGe (noch nicht in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen)	IWG	Landes-UIGe	AtVfV ÖffGBetBatt DüngemittelG KrW-/AbfG UVP-VO- Bergbau	UmwRG	VIG	GDIGe

B. Struktur von Informationsfreiheitsgesetzen

24 Vor dem Hintergrund dieser Vielfalt der gesetzlichen Bestimmungen beschränkt sich die vorliegende Darstellung darauf, die Strukturen des Informationsfreiheitsrechts am Beispiel des IFG des Bundes zu erläutern. Dabei darf freilich nicht übersehen werden, dass in der Praxis insbesondere die Umweltinformationsgesetze der Länder und des Bundes

33 Die Ebene der Europäischen Union mit dem nun verbindlichen Art. 42 GRCh, Art. 15 AEUV und der Transparenzverordnung soll an dieser Stelle außer Betracht bleiben.

34 Vgl. hierzu Schoch (Fn. 31), S. 872 ff.; Horst Hopf, Das Informationsweiterverwendungsgesetz Teil 1, RiA 2007, S. 53 ff.; Jan Ole Püschel, Vom Informationszugang zur Informationsweiterverwendung, DuD 2006, S. 481 ff.

35 Geodatenzugangsgesetz vom 10.2.2009 (BGBl I, S. 278), zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2007/2/EG) vom 14.3.2007 (INSPIRE, ABIEG L 108 [v. 25.4.2007], S. 1 ff.), auf Bundesebene.

eine besondere Rolle spielen. Diese Gesetze unterscheiden sich zwar nicht in ihrer Struktur, jedoch in ihren konkreten inhaltlichen Vorgaben zum Teil erheblich vom IFG des Bundes. Besonders augenfällig ist etwa, dass **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** nach dem IFG nur mit Zustimmung des Geheimnisherrn, nach dem UIG dagegen auch auf Grund einer Abwägungsentscheidung offenbart werden dürfen³⁶ – ein Unterschied, der sich in der Praxis angesichts der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Abwägungsvorgaben freilich nicht so bedeutsam auswirkt³⁷. Darüber hinaus ist bei der Anwendung und Auslegung der Umweltinformationsgesetze vor allem stets die UIRL im Wege der **richtlinienkonformen Auslegung** ebenso zu berücksichtigen wie die entsprechende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Zudem kann die **Aarhus-Konvention** im Rahmen einer völkerrechtskonformen Auslegung einbezogen werden, wenngleich sie ihrerseits nur im Rang eines einfachen Bundesrechts steht.

Auch andere **bereichsspezifische Regelungen** zum voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen können im Folgenden nicht berücksichtigt werden. Dies gilt namentlich für das VIG, das Stasi-Unterlagen-Gesetz sowie das Geodatenzugangsgesetz. Dabei ist das Verhältnis der einzelnen allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze zueinander ebenso kompliziert wie das zu anderen Informationszugangsansprüchen. Im Grundsatz gelten hier die allgemeinen Kollisionsregeln, so dass spezialgesetzliche Normen wie etwa die Umweltinformationsgesetze den allgemeinen Informationszugangsansprüchen grundsätzlich vorgehen. Wo freilich keine Kollision vorliegt, können Informationszugangsrechte durchaus nebeneinander Anwendung finden. Das gilt auch im Verhältnis zum Vergaberecht³⁸. Im Übrigen sind vorrangig die besonderen Bestimmungen in den einzelnen Gesetzen zu beachten, die wie etwa § 1 Abs. 3 IFG³⁹ oder § 3 Abs. 1 S. 2 UIG⁴⁰ das Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten mehr oder weniger explizit bestimmen⁴¹.

I. Grundsätzlicher Informationszugangsanspruch

Kennzeichen aller Informationsfreiheitsgesetze, sowohl der bereichsspezifischen als auch der allgemeinen, ist die Verankerung eines **Grundsatz-Ausnahme-Verhältnisses** zu Gunsten der Informationszugänglichkeit. Danach sollen im Grundsatz alle Informationen zugänglich sein, sofern nicht ausnahmsweise entgegenstehende Belange berührt sind. Nach den Informationsfreiheitsgesetzen ist in ihrem Anwendungsbereich **Publizität** damit die **Regel**, Geheimhaltung die (rechtfertigungsbedürftige) Ausnahme: Der Informationszugang wird voraussetzungslos gewährt, die Informationsgeheimhaltung ist

36 Vgl. § 6 S. 2 IFG und § 9 Abs. 1 S. 1 UIG.

37 Siehe insb. BVerwGE 135, 34 ff.; BVerwG NVwZ 2009, 1113 ff.

38 Vgl. dazu *Matthias Rossi/Marten Vogt*, Transparenz von Vergabeverfahren, in: Alexander Dix u.a. (Hg.), *Informationsfreiheit und Informationsrecht*, Jahrbuch 2011, S. 61 ff.

39 Vgl. *Rossi* (Fn. 5), § 1 Rn. 102 ff.

40 Vgl. *Jürgen Fluck/Benjamin Gündling*, in: *Jürgen Fluck/Andreas Theuer* (Hg.), *Informationsfreiheitsrecht*, Kommentar, Stand: Mai 2010, § 3 UIG Bund Rn. 75 ff.

41 Siehe allgemein zum Verhältnis der Anwendungsbereiche die Überblicke bei *Matthias Rossi*, *Das Informationsfreiheitsrecht in der gerichtlichen Praxis*, DVBl 2010, S. 554 (557 f.); *Friedrich Schoch*, *Das Informationsfreiheitsrecht in der gerichtlichen Praxis*, VBIBW 2010, S. 333 (334); *Elke Gurlit*, *Das Informationsverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung*, Die Verwaltung 44 (2011), S. 75 (80 f.).

an rechtliche Bedingungen geknüpft. Anders als zu Zeiten des Grundsatzes des Amtsgeheimnisses und der beschränkten Aktenöffentlichkeit ist die **Beweislast** zwischen zugangsbegehrendem Bürger und zugangsgewährender oder -verwehrender Verwaltung insofern verändert: Nicht der Antragsteller muss darlegen, weshalb er ausnahmsweise Zugang zu den gewünschten Informationen bekommen muss, sondern die Verwaltung muss darlegen, weshalb dieser Antrag ausnahmsweise zurückgewiesen werden muss⁴².

- 26 Dieses Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis, das im Übrigen erst im Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes gilt und nichts über die Eröffnung des Anwendungsbereichs aussagt, ist nicht etwa objektiv-rechtlich normiert, sondern **subjektiv-rechtlich** als Anspruch auf Zugang zu Informationen der Verwaltung ausgestaltet. Es bestimmt darüber hinaus maßgeblich die Systematik der jeweils kurzen Gesetze, deren Struktur und Inhalt im Übrigen auch weitgehend **verfassungsrechtlich determiniert** ist⁴³. Die meisten Informationsfreiheitsgesetze – im Folgenden wird zur Illustration auf Normen des IFG des Bundes rekuriert – stellen insofern den grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Informationen an den Beginn und benennen hier regelmäßig auch gleich die potentiellen Anspruchsgegner (§ 1 IFG). In einer weiteren Bestimmung wird sodann der Anspruchsgegenstand konkretisiert (§ 2 IFG). Über den Erfolg eines Zugangsantrages entscheiden letztlich aber die Bestimmungen hinsichtlich der Ausnahmen und Beschränkungen vom grundsätzlichen Zugangsanspruch, die regelmäßig zwischen dem Schutz von besonderen öffentlichen Belangen (§§ 3 und 4 IFG) und dem Schutz von privaten Belangen (§§ 5 und 6 IFG) differenzieren. Abschließende Vorschriften beziehen sich auf das Verfahren und zum Teil auf den Rechtsschutz (§§ 7 bis 9 IFG). Auch die Kostentragungspflicht wird regelmäßig jedenfalls in Grundsätzen gesetzlich geregelt, ist im Übrigen aber zumeist der Bestimmung in einer Gebührenverordnung überlassen (§ 10 IFG). Schließlich wird der aus der Sicht der Behörden passive Informationszugangsanspruch⁴⁴ um verschiedene aktive Informationspflichten ergänzt (§ 11 IFG) und von dem subjektiven Recht flankiert, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anzurufen, dessen Amt in Personalunion mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz ausgeübt wird (§ 12 IFG).

1. Anspruchsberechtigte

- 27 Die Gesetze räumen regelmäßig „jedem“ einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen ein. Damit sind zunächst alle natürlichen Personen anspruchsberechtigt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit⁴⁵ und ihrem Aufenthaltsort, unabhängig auch von sonstigen persönlichen Merkmalen oder wahrgenommenen Funktionen⁴⁶. Ob **volle Geschäftsfähigkeit** i.S.d. §§ 2, 104, 106 BGB, also letztlich Volljährigkeit, verlangt wird, ist unklar. Insbesondere angesichts der freiheitsermöglichenden Zielsetzung von Informationsfreiheitsgesetzen erscheint es naheliegend, auch beschränkt geschäftsfähig-

42 So hinsichtlich der Verweigerungsgründe VG Frankfurt a.M. ZIP 2008, 2138 (2139, 2141); VG Hamburg ZIP 2009, 2014 (2015); VG Berlin NVwZ-RR 2010, 339 (341).

43 Rossi (Fn. 6), S. 118 ff.

44 Kritisch zur Terminologie Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, S. 7, der an Stelle von passiven von reaktiven Informationspflichten spricht.

45 Nach Jean Angelov, Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs, 2000, S. 217, sei es wegen der Ableitung der allgemeinen Informationszugangsfreiheit aus dem Demokratieprinzip naheliegend, den Anspruch nur Staatsbürgern vorzubehalten.

46 Siehe auch OVG NRW NZI 2008, 699 f., zum Anspruch eines Insolvenzverwalters auf Informationszugang.

gen Personen einen Zugangsanspruch einzuräumen. Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, dass jedenfalls kostenpflichtige Informationszugänge nicht allein rechtlich vorteilhaft sind, wie § 107 BGB es verlangt. Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, beschränkt geschäftsfähige (nicht aber geschäftsunfähige) Personen in den Kreis der Anspruchsberechtigten aufzunehmen, die Auskunftserteilung aber entweder auf die kostenfreie einfache Auskunft zu beschränken oder aber vor der kostenpflichtigen Bereitstellung der Informationen die Einwilligung der gesetzlichen Vertreter einzuholen. Auch die Möglichkeit, Informationen ggf. nur gegen Vorauszahlung der Gebühren zu erteilen, kommt in diesen Fällen wohl in Betracht.

Anspruchsberechtigt sind darüber hinaus auch **juristische Personen des Privatrechts**⁴⁷. 28 Dabei ist durchaus auch Personenmehrheiten ohne Rechtsfähigkeit ein Zugangsanspruch einzuräumen, denn abgesehen davon, dass der Bundesgerichtshof die Unterschiede zwischen rechtsfähigen und nicht-rechtsfähigen Vereinen ohnehin relativiert hat⁴⁸ und daraufhin zumindest die ZPO angepasst wurde⁴⁹, ließe sich die fehlende Rechtsfähigkeit leicht durch einen **Strohmann** umgehen.

Juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist dagegen grundsätzlich kein 29 Zugangsanspruch eingeräumt. Der Informationsfluss innerhalb der staatlichen Organe bleibt vielmehr den einschlägigen besonderen gesetzlichen Regelungen vorbehalten, die im Interesse einer Gewaltenteilung und nicht zuletzt aus Gründen des Daten- und sonstigen Geheimnisschutzes zahlreichen Beschränkungen unterworfen sind. Insbesondere darf der datenschutzrechtliche **Zweckbindungsgrundsatz** nicht durch einen Rückgriff auf das Informationsfreiheitsrecht unterlaufen werden. Im anfangs skizzierten Bild der möglichen Informationsverhältnisse ist hier nicht mehr der Zugang von Privaten zu Informationen des Staates, sondern eben der staatsinterne Informationsfluss berührt. Freilich findet der formale Ausschluss von juristischen Personen des öffentlichen Rechts vom allgemeinen Informationszugangsanspruch dort seine Grenzen, wo diese Personen bei materieller Betrachtung Privatpersonen gleichstehen⁵⁰. Aus diesem Grunde hat das Bundesverwaltungsgericht etwa Gemeinden in besonderen Fällen für anspruchsberechtigt nach dem UIG gehalten⁵¹.

2. Anspruchsgegenstand

Der Anspruchsgegenstand ist in den einzelnen Informationsfreiheitsgesetzen durchaus 30 unterschiedlich definiert. Während etwa das UIG und auch das VIG insofern an den Begriff „Daten“ anknüpfen, stellt das IFG für den Begriff „Information“ die „**Aufzeichnung**“ in den Vordergrund. Maßgeblich ist ungeachtet dieser durchaus bedeutsamen Differenzierung⁵² in jedem Fall eine Verkörperung der begehrten Information, ohne dass es auf eine bestimmte Art der Speicherung ankommt. Darüber hinaus werden erstens nur amtliche und zweitens nur tatsächlich vorhandene Informationen von den

47 BVerwGE 130, 223 (232 f.).

48 BGH NJW 2008, 69 ff. mit Anmerkung von *Caroline Meller-Hannich*, Aktive Parteifähigkeit des nicht rechtsfähigen Vereins, Urteilsbesprechung zum Urteil des BGH vom 2.7.2007, ZJS 2008, S. 301 ff.

49 Gesetz zur Erleichterung elektronischer Anmeldungen zum Vereinsregister und anderer vereinsrechtlicher Änderungen vom 24.9.2009 (BGBl I, S. 3147).

50 Differenzierter deshalb *Friedrich Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009, § 1 Rn. 62 ff.

51 BVerwGE 130, 223 (232 f.), bezüglich der Anspruchsberechtigung eines Kirchengemeindeverbandes als Bürgerinitiative im Rahmen des UIG.

52 Näher *Schoch* (Fn. 50), § 2 Rn. 19 f.

§ 63 Informationsfreiheitsrecht

Zugangsanspruchsgrundlagen erfasst. Im Übrigen sind Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, jedenfalls nach dem IFG vom Zugangsanspruch ausgenommen⁵³.

- 31 Ob eine Information **amtlich** ist, bestimmt sich nach ihrem Zweck: Nur amtlichen Zwecken dienende Informationen, nicht etwa private Aufzeichnungen sollen von der Informationszugangsfreiheit erfasst werden. Andere Kriterien zur Feststellung des amtlichen Charakters wie etwa der Ort oder die Form einer Aufzeichnung kommen neben diesem finalen Element nicht in Betracht. Dementsprechend ist es auch irrelevant, ob die begehrten Informationen hoheitliches, schlicht hoheitliches oder fiskalisches Behördenhandeln betreffen⁵⁴.
- 32 Der Anspruch ist auf solche Informationen beschränkt, die **tatsächlich** bei der Behörde **vorhanden** sind. Insofern wird durch das Informationsfreiheitsrecht keine Pflicht zur Generierung neuer Informationen etabliert⁵⁵. Anträge, aufgrund derer auf Seiten der Behörde erst eine Rechtsanwendung oder die Klärung einer Rechtsfrage durchgeführt werden muss, damit die begehrte Information bestimmt werden kann, sind deshalb nicht vom Zugangsanspruch umfasst⁵⁶. Auch eine Pflicht zur Beschaffung von (anderweitig erhobenen und vorhandenen) Informationen wird grundsätzlich nicht begründet. Allerdings müssen Informationen ggf. wiederbeschafft werden, falls sie nach dem Eingang des Zugangsanspruchs weitergegeben wurden⁵⁷. Im Übrigen kann sich eine Pflicht zur Informationsbeschaffung auch daraus ergeben, dass eine Behörde zur Entscheidung und ggf. zur Preisgabe auch solcher Informationen verpflichtet ist, die bei anderen Stellen oder Privaten vorhanden sind, derer sie sich zur Erledigung ihrer Aufgaben bedient. Die gesetzlichen Vorschriften variieren hier in einem Maße, dass nicht oder jedenfalls nur in einem engen Sinne von einem grundsätzlichen Ausschluss einer **Informationsbeschaffungspflicht** gesprochen werden sollte. Ähnliches gilt für die Frage, ob eine **Informationsaufbereitungspflicht** besteht.
- 33 Schließlich sei darauf hingewiesen, dass der **Anspruchsgegenstand** im bereichsspezifischen Informationsfreiheitsrecht **gegenständlich beschränkt** ist – auf Umweltinformationen nach den Umweltinformationsgesetzen⁵⁸, auf bestimmte enumerativ genannte Informationen nach dem VIG⁵⁹. Der begrenzte Anspruchsgegenstand wirkt in diesen Fällen als maßgebliches Abgrenzungskriterium des bereichsspezifischen Informationsfreiheitsrechts gegenüber dem allgemeinen: Er verleiht den Umweltinformationsgesetzen bzw. dem VIG den Charakter von *leges speciales*, hinter denen das jeweilige allgemeine Informationsfreiheitsgesetz zurücktreten muss. Zugang zu Informationen über die Umwelt kann insofern nur nach einem Umweltinformationsgesetz, nicht hingegen nach einem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz erlangt werden. Konsequenz dieses Kol-

53 § 2 Nr. 1 S. 2 IFG, vgl. *Rossi* (Fn. 5), § 2 Rn. 20 ff.

54 VG Berlin AfP 2008, 110 (112), das im Übrigen aber allenfalls mittelbar auf den Zweck abstellt, wenn es alle Informationen als amtlich charakterisiert, die in Erfüllung amtlicher Tätigkeiten angefallen sind.

55 OVG NRW NWVBl 2002, 441 ff.

56 Vgl. VG Frankfurt v. 23.1.2008, 7 E 1487/07, Rn. 30, unter Verweis auf OVG Schleswig, NordÖR 2004, 24.

57 OVG Berlin-BbG v. 2.10.2007, OVG 12 B 9/07, Rn. 37, für das IFG Berlins.

58 Zur Qualifizierung einer Information als Umweltinformation BayVGh v. 24.5.2011, 22 B 10.1875, Rn. 15; vgl. im Übrigen exemplifizierend *Klein* (Fn. 44), S. 247 ff.; *Thomas Schomerus/Benedikt Scheel*, Agrarsubventionen als Gegenstand des Umweltinformations- und Informationsfreiheitsrechts, ZUR 2010, S. 188 ff.; OVG NRW v. 1.3.2011, 8 A 3357/08 und 8 A 3358/08; BVerwGE 135, 34 ff.

59 Vgl. § 1 Abs. 1 VIG, siehe hierzu *Beyerlein/Borchert* (Fn. 24), § 1 Rn. 3 ff.

lisionsverhältnisses ist, dass mit zunehmend extensiver Auslegung des Begriffs der Umweltinformation der Anwendungsbereich der allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze zurückgedrängt wird.

3. Anspruchsverpflichtete

Entsprechend ihrer Funktion, die Verwaltung zu kontrollieren bzw. an ihren Entscheidungen zu partizipieren oder von ihren Informationen zu profitieren, verpflichtet das Informationsfreiheitsrecht zunächst die jeweiligen **Behörden des Bundes⁶⁰ bzw. der Länder**. Über diesen formellen Anknüpfungspunkt hinaus erstreckt sich das Informationsfreiheitsrecht auf alle Stellen, die materielle Verwaltungstätigkeit ausüben. Dementsprechend werden auch sonstige Bundesorgane und Einrichtungen⁶¹ von § 1 Abs. 1 S. 2 IFG zur Preisgabe von Informationen verpflichtet. So sind etwa das **Bundestagspräsidium**, das **Bundespräsidialamt**, der **Bundesrechnungshof** sowie die **Bundesbank** und die **Bundesgerichte** anspruchspflichtig, allerdings nur, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen⁶². Sofern sie dagegen legislativ,⁶³ rechtsprechend oder prüfend tätig werden, um nur die Gesetzgebungsorgane, die Bundesgerichte und den Bundesrechnungshof in den Blick zu nehmen, sind sie schon von vorneherein und unabhängig von etwaigen materiellen Ausnahmen und Beschränkungen nicht anspruchspflichtig⁶⁴. Im Einzelnen ist die Abgrenzung schwierig und von der Rechtsprechung noch nicht endgültig ausgelotet. Misslich ist vor allem, dass auch hier wieder in Ermangelung eines einheitlichen Informationszugangsgesetzes exakt nach dem jeweiligen Informationsfreiheitsgesetz zu differenzieren ist. Während das BVerwG für das IFG bspw. entschieden hat, dass ein Bundesministerium auch hinsichtlich seines Regierungshandelns grundsätzlich nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG anspruchspflichtig ist und insofern den **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** weiter zusammenschmelzen lässt⁶⁵, rechnet der EuGH hinsichtlich des UIG die gubernative Verordnungsgebung dem Bereich der Gesetzgebung zu und schließt einen Zugangsanspruchs jedenfalls während des Rechtsetzungsverfahrens aus⁶⁶. Demgegenüber sollen nach der nationalen Rechtsprechung etwa die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages⁶⁷ oder auch der Bundesrechnungshof⁶⁸ grundsätzlich anspruchspflichtig sein.

60 Auch die BaFin, VG Frankfurt a.M. NVwZ 2008, 1384 (1385); HessVGH NVwZ 2010, 1036 (1038); nicht hingegen Finanzämter als Landesbehörden, BFH NJW 2007, 1311 (1312).

61 Bspw. Krankenkassen, wenn sie unter Art. 87 Abs. 2 S. 1 GG fallen, OVG NRW NWVBI 2009, 59 (60); vgl. bzgl. Unfallversicherungen BayVGH DVBI 2009, 323 ff.

62 Rossi (Fn. 5) § 1 Rn. 60 ff.; unerheblich ist ferner, ob die Behörde privatrechtlich handelt, OVG Berlin-BbG v. 2.10.2007, 12 B 11.07, Rn. 18; OVG NRW NVwZ 2010, 1044 (1046); ebenso wenig ist nach OVG NRW NWVBI 2006, 292 für das IFG NRW ein außengerichtetes Tätigwerden erforderlich.

63 OVG BE 29, 154 ff. im Zusammenhang mit einer Rechtsverordnung des Bundes; nach VG Berlin ZUM 2008, 252 (253 ff.) war die Tätigkeit des Bundeskanzleramts bei einem Ostseepipeline-Projekt Regierungstätigkeit und damit ein Informationsanspruch ausgeschlossen.

64 A.A. zum Bundesrechnungshof BVerwG, Urt. v. 15.11.2012 – 7 C 1.12.

65 BVerwG DVBI 2012, 176 Rn. 10, vgl. auch *Christoph Schnabel/Bernhard Freund*, DÖV 2012, S. 192 ff. ebenso im Zusammenhang mit Stellungnahmen des BMJ gegenüber dem Petitionsausschuss BVerwG DVBI 2012, 180 Rn. 10 mit Anmerkungen *Hans-Peter Roth*, DVBI 2012, S. 180 ff.

66 EuGH, Urt. v. 14.2.2012, C-204/09 – Flachglas Torgau.

67 VG Berlin K&R 2012, 141 ff., VG Berlin, Urt. v. 14.9.2012, 2 K 185.11.

68 Vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 15.11.2012, 7 C 1.12; a.A. Rossi, Möglichkeiten und Grenzen der Informationsfähigkeit des Bundesrechnungshofes, 2012; *Marten Vogt*, Zur Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes, 2013.

- 35 **Private** sind nach der Konzeption des Gesetzes grundsätzlich anspruchsberechtigt, **nicht anspruchspflichtig**. Allerdings unterfallen Informationen von Privaten, derer sich staatliche Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen, im Ergebnis regelmäßig dem Zugangsanspruch. Zwei verschiedene Konzepte lassen sich insoweit unterscheiden: Nach dem IFG sind die Privatpersonen nicht unmittelbar anspruchspflichtig. Vielmehr bestimmt § 7 Abs. 1 S. 2 IFG, dass der Antrag auf Informationszugang an diejenige Behörde zu richten ist, die sich des Privaten zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient. Ansprechpartner für den informationsbegehrenden Privaten und entscheidungsbefugt bleiben also die staatlichen Behörden. Ob sie nur über die Zugänglichkeit der Informationen entscheiden oder diese ggf. auch selbst zugänglich machen müssen, sie sich also zunächst im Innenverhältnis besorgen müssen, wird von dem Gesetz nicht bestimmt. Unter Umständen kann die Einsichtnahme oder Preisgabe deshalb auch durch die Privaten erfolgen. Dies ist nach dem UIG der Regelfall, denn hier sind die Privaten nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG unmittelbar informationspflichtig. Diese Lösung mag möglicherweise praktikabler sein, ist rechtlich jedoch mit erheblichen Problemen verbunden. Denn erstens sind die privaten Stellen regelmäßig nicht dazu ausgebildet und qualifiziert, rechtliche Wertungen zu treffen und komplexe Abwägungen mit etwaigen entgegenstehenden Belangen vorzunehmen, und zweitens fehlt ihnen grundsätzlich auch die rechtliche Befugnis, Verwaltungsakte zu erlassen. Immerhin ist auch gegen Entscheidungen von privaten Stellen nach § 6 Abs. 1 UIG der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

4. Anspruchsvoraussetzungen

- 36 Die Besonderheit des Informationsfreiheitsrechts liegt in seiner Voraussetzungslosigkeit: Die Geltendmachung eines Informationszugangsanspruchs ist an keinerlei Voraussetzungen geknüpft. Insbesondere muss kein wie auch immer geartetes **berechtigtes oder rechtliches Interesse** geltend gemacht oder der Zweck des Informationszugangs offengelegt werden. Vielmehr genügt es grundsätzlich, einen entsprechenden Antrag auf ein Informationsfreiheitsgesetz zu beziehen⁶⁹. Umgekehrt schadet es nicht und darf nicht negativ berücksichtigt werden, wenn der Antragsteller sein Interesse – und sei es ein wirtschaftliches – offenlegt⁷⁰.
- 37 Eine gewisse Paradoxie in der Konzeption des IFG mag darin erblickt werden, dass Anträge, die auf solche Informationen gerichtet sind, die nach § 5 IFG als personenbezogene Daten bzw. nach § 6 IFG als **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** geschützt sind, die also Interessen Dritter tangieren, nach § 7 Abs. 1 S. 3 IFG zu begründen sind. So sinnvoll diese Bestimmung auch ist, um anstelle eines wie auch immer zu gewichtenden allgemeinen Zugangsinteresses das konkret-individuelle Zugangsinteresse des Antragstellers in die Abwägung mit den schutzwürdigen Interessen des betroffenen Dritten einstellen zu können, so sehr widerspricht es doch der Idee der Informationszugangsfreiheit, deren Charakteristikum ja gerade der voraussetzungslose Zugangsanspruch ist. Die Umweltinformationsgesetze kennen eine solche obligatorische Begründungspflicht denn auch nicht.

69 Unschädlich ist auch das (eigennützige) Interesse, die Informationen für die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche zu verwenden, siehe dazu etwa HessVGH NVwZ 2010, 1036 ff. (BaFin); VG Frankfurt a.M. NVwZ 2008, 1384 (1387) (BaFin); OVG Rh-Pf ZInsO 2010, 1708 (1709) (Insolvenzverwalter); ferner zur Unschädlichkeit eigennütziger Interessen VG Berlin NVwZ-RR 2010, 339 ff. (Journalist).

70 Unzutreffend deshalb BayVGH DVBl 2009, 323 (324 ff.), der kommerzielle Interessen negativ berücksichtigte.

II. Ausnahmen

Die grundsätzliche Aktenöffentlichkeit wird durch zahlreiche Ausnahmen eingeschränkt. Im Ergebnis sind es diese Ausnahmen, die über die Zugänglichkeit von Informationen bei der Verwaltung entscheiden. Bei der Ausgestaltung dieser Ausnahmen ist der Gesetzgeber nicht völlig frei. Abgesehen von den europarechtlichen Vorgaben im Umweltinformationsrecht ist der Informationszugang insbesondere dann verfassungsrechtlich determiniert, wenn er sich auf Informationen Dritter bezieht. Ihr Schutz ist grundrechtlich insbesondere durch das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** sowie durch die Berufs- und Eigentumsfreiheit geboten: Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung schützt personenbezogene Daten, aus den Grundrechten der Berufs- und Eigentumsfreiheit folgt der Schutz von **Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen** auf der einen Seite sowie des **geistigen Eigentums** auf der anderen Seite. Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Determinierung differenzieren die Informationsfreiheitsgesetze zwischen Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher Belange (1.) sowie dem Schutz privater Belange (2.). Diese Unterscheidung ist vor allem deshalb zu beachten, weil das vom Gesetzgeber intendierte Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis zwischen Zugänglichkeit und Zurückhaltung amtlicher Informationen nicht in allen Fällen zu der Annahme verleiten darf, die Ausnahmebestimmungen seien eng auszulegen. So sehr dieser Auslegungsgrundsatz für die Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher Belange gilt, so wenig kann er unbesehen auf die Ausnahmen zu Gunsten privater Belange angewendet werden, weil dies zu einer Umkehr der grundrechtlich geprägten Darlegungslasten der Geheimnisträger führte⁷¹.

1. Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher Belange

In §§ 3 und 4 IFG sind ebenso wie bspw. in § 8 UIG zahlreiche **Ausnahmetatbestände** zu Gunsten öffentlicher Belange normiert, die nebeneinander Anwendung finden.

a) **Struktur der Ausnahmen.** Die Ausnahmen zu Gunsten der öffentlichen Belange folgen **keiner einheitlichen Systematik**. Vielmehr ist zunächst ein ausgesprochen bedeutsamer Unterschied zwischen der Systematik des UIG auf der einen und des IFG auf der anderen Seite auszumachen: Während das UIG auch die Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher Belange unter einen Abwägungsvorbehalt stellt, konzipiert das IFG sie als negative Voraussetzungen des Zugangsanspruchs mit der Folge, dass bei Vorliegen dieser Ausnahmetatbestände kein Raum für eine Abwägung bleibt: „Der Anspruch besteht nicht“ heißt es insofern deutlich im Gesetzestext. Zu beachten ist gleichwohl, dass viele der Ausnahmetatbestände inhaltlich und zeitlich beschränkt sind, so dass der Anspruch gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 IFG unter Umständen jedenfalls teilweise bestehen kann. Im Übrigen knüpfen die Ausnahmetatbestände innerhalb des IFG zum Teil an inhaltliche, zum Teil aber auch an funktionale Aspekte an und sind wegen dieser uneinheitlichen Systematik nicht immer überschneidungsfrei. Mit § 3 Nr. 8 IFG liegt sogar eine organisatorische Bereichsausnahme für die **Nachrichtendienste** des Bundes vor. Unabhängig von ihrer Struktur sind alle Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher Belange eng auszulegen, um dem Grundsatz der Publizität hinreichend Rechnung zu tragen.

⁷¹ Näher Rossi (Fn. 6), S. 226 ff.

- 41 **b) Einzelne Ausnahmetatbestände.** Von den zahlreichen Ausnahmetatbeständen, die nicht nur das IFG des Bundes, sondern auch viele Informationsfreiheitsgesetze der Länder nennen, seien einige wenige wegen ihrer praktischen Bedeutung hervorgehoben.
- 42 Fast schon von generalklauselartigem Charakter und deshalb besonders restriktiv auszu-legen sind die Ausnahmen zu Gunsten des **Schutzes der öffentlichen Sicherheit** und der internationalen Beziehungen, die sich bspw. in § 3 Nr. 1 lit. a–c, Nr. 2, Nr. 8 IFG oder in § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG finden. Das Bedürfnis, militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr zu schützen (§ 3 Nr. 1 lit. b IFG), ist dabei ebenso verständlich wie der – freilich schon offenere – Ausschlussgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im Falle der Preisgabe der begehrten Information (§ 3 Nr. 2 IFG). Sehr allgemein gehalten ist der Ausschlussgrund, „nachteilige Auswirkungen“ auf die internationalen Beziehungen zu vermeiden (§ 3 Nr. 1 lit. a IFG), ein Ausnahmetatbestand, der bspw. der Zugänglichkeit von Informationen über die Flugbewegungen ausländischer Geheimdienste entgegen stand⁷². Um eine Überdehnung der Ausnahmevorschrift und damit eine Umkehr des intendierten Grundsatz-Ausnahme-Verhältnisses zu verhindern, muss hier immerhin eine hinreichende Besorgnis der Behörde dargetan werden⁷³. Ähnliches gilt für Belange der inneren und äußeren Sicherheit (§ 3 Nr. 1 lit. c IFG)⁷⁴.
- 43 Ebenso praxisrelevant wie mit Blick auf die Gewaltenteilung auch grundsätzlich bedeutsam sind die **Ausnahmen zum Schutz der Wahrnehmung von Kontroll- und Aufsichtsaufgaben** (§ 3 Nr. 1 lit. d–f IFG). Mit ihnen werden insbesondere die Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden in ihrer Unabhängigkeit geschützt. Nur in Ansätzen ist insofern bislang judiziert, ob die BaFin dem Anwendungsbereich des IFG und seinen Ausnahmen unterfällt⁷⁵ und welche Anforderungen an Darlegungspflichten zu stellen sind, wenn sie sich auf eine Ausnahme beruft⁷⁶. Für die Rechnungshöfe sind z.T. Ausnahmen für „Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle“ (bspw. § 3 lit. e IFG) vorgesehen, obwohl sie gerade in ihrer Prüfungstätigkeit meist schon gar nicht dem jeweiligen Zugangsanspruch unterfallen⁷⁷. Schließlich sollen auch Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr effektiv durchgeführt werden können, ohne durch einen Zugangsanspruch nachteilig beeinflusst zu werden (§ 3 lit. f IFG).
- 44 Eine dritte Gruppe von Ausnahmetatbeständen zielt auf den **Schutz der Durchführung von Ermittlungs- und Gerichtsverfahren** (§ 3 Nr. 1 lit. g IFG; § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG). Diese Ausnahmen wollen nicht die öffentliche Hand als solche, sondern die Rechts-

72 BVerwG DVBl 2010, 120 ff.

73 Zur Einschätzungsprärogative der Bundesregierung siehe OVG Berlin-BbG v. 1.10.2008, 12 B 49.07.

74 Vgl. hierzu bspw. VG Berlin K&R 2011, 430 ff., welches eine Einsichtnahme in den Terminkalender der Bundeskanzlerin verneinte – bestätigt durch OVG Berlin-BbG v. 20.3.2012, OVG 12 B 27.11.

75 Die BaFin ist als Finanzbehörde von § 3 Nr. 1 lit. d IFG erfasst, siehe bspw. HessVGh NVwZ 2010, 1036 (1038); VG Frankfurt a.M. NVwZ 2008, 1384 ff.

76 Beim Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 lit. d IFG genügt die BaFin ihrer Darlegungspflicht aber nicht, soweit sie nur generell darauf verweist, dass die Kooperationsbereitschaft von Finanzinstituten durch die Veröffentlichung von entsprechenden Informationen zurückgehen könnte, VG Frankfurt a.M. NVwZ 2008, 1384 (1385 f.); siehe hierzu auch HessVGh v. 24.8.2010, 27 F 820/10, Rn. 13; darüber hinaus gibt § 3 Nr. 1 lit. d IFG keine Befugnis, im Rahmen der Wertpapieraufsicht den Informationszugang generell zu verweigern, siehe BVerwG ZIP 2011, 1313 ff.

77 Umfassend Marten Vogt, Zur Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes, 2013; anders OVG NRW DVBl 2012, 365 ff., bestätigend BVerwG, Urt. v. 15.11.2012, 7 C 1.12.

pflege vor nachteiligen Beeinträchtigungen schützen⁷⁸. Dementsprechend ist in der Regel auch ein Informationsanspruch während eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ausgeschlossen⁷⁹.

Im Zusammenhang damit steht eine vierte Gruppe von Ausnahmebestimmungen, die den Schutz von exekutiven Entscheidungsprozessen intendiert (§ 3 Nr. 3, § 4 IFG; § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG). Die **Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen** (§ 3 Nr. 3 lit. a IFG) soll ebenso geschützt werden wie die **Vertraulichkeit behördlicher Beratungen** (§ 3 Nr. 3 lit. b IFG; § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG) und behördlicher Entscheidungsprozesse (§ 4 IFG). Der Sinn dieses Ausschlussgrundes liegt darin, den verantwortlichen (und nach Art. 20 Abs. 3 GG stets gesetzgebundenen) Stellen zunächst eine ebenso sachgemessene und offene wie effektive und neutrale Diskussion über anstehende Entscheidungen zu ermöglichen, die allein am Maßstab des Gemeinwohls und frei von Druck durch lautstarke Partikularinteressen oder der öffentlichen Meinung zu treffen sind. Der Informationszugangsanspruch bezieht sich insofern nur auf abgeschlossene Vorgänge, wie umgekehrt das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses nicht mehr unter Verweis auf die Ausnahmebestimmung zurückgehalten werden darf⁸⁰. Insbesondere in mehrstufigen Verwaltungsverfahren ist es freilich schwierig, die zeitliche Grenze zwischen Entscheidungsprozess und Entscheidungsergebnis hinreichend scharf zu trennen. Hier ist stets auf die genaue Formulierung des jeweiligen Gesetzes zu achten.

Weil das Informationsfreiheitsrecht zwar amtliche Informationen im Grundsatz zugänglich machen, nicht aber das bestehende materielle Geheimnisschutzrecht unterlaufen will, enthält § 3 Nr. 4 IFG eine fünfte Ausnahmegruppe zu Gunsten solcher Informationen, die durch (andere) Rechtsvorschriften für besonders geheimhaltungsbedürftig erklärt worden sind. Erfasst werden u.a. das **allgemeine Verwaltungsgeheimnis**, das **Dienstgeheimnis**⁸¹, das **Sozialgeheimnis**⁸² wie auch das **Steuergeheimnis**⁸³ und das **Statistikgeheimnis** sowie vor allem auch die **Verschlusssachen-Anweisung**⁸⁴.

Unklar ist auch der Umfang des Ausnahmetatbestands zum **Schutz wirtschaftlicher Interessen** (§ 3 Nr. 6 IFG), die sowohl die fiskalischen Interessen des Bundes⁸⁵ wie auch Interessen der Sozialversicherungen umfassen können⁸⁶. Denn hier stellt sich bspw. die Frage, ob und in welchem Umfang die Ausnahme der Zugänglichkeit von PPP-Projekten entgegensteht, die zumeist durch einen besonders großen Kontrollbedarf gekenn-

78 Näher dazu BVerwG NVwZ 2011, 235 ff.; VG Berlin v. 21.10.2010, 2 K 89.09, Rn. 24.

79 Vgl. bspw. VG Frankfurt v. 28.7.2009, 7 L 1553/09 F. Rn. 12.

80 OVG NRW LMRR 2010, 94 ff.; so auch VG Berlin v. 25.8.2011, 2 K 50.11.

81 § 39 Abs. 4 StUG, vgl. VG Berlin NVwZ-RR 2010, 339 (341); zu § 8 WpHG, § 9 KWG, siehe VG Frankfurt a.M. NVwZ 2008, 1384 (1386 f.) sowie zu § 8 Abs. 1 S. 1 WpHG BVerwG ZIP 2011, 1313 ff.

82 Zum Sozialgeheimnis nach § 35 SGB I, §§ 67 ff. SGB X siehe BayVGH DVBl 2009, 323 (325), wonach der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 4 IFG zwingend ist und keinen Raum für eine Abwägung enthält.

83 Zu § 30 AO vgl. BFH NJW 2007, 1311 (1312).

84 Für das Vorliegen einer „Verschlusssache“ müssen die materiellen Voraussetzungen hierfür gegeben sein, BVerwG DVBl 2010, 120 (124).

85 Nach OVG Rh-Pf ZIP 2010, 1091 ff. ist dieser Ausnahmetatbestand nur dort berührt, wo der Staat wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr teilnimmt und seine Informationen ebenso schutzwürdig wie die Privater sind.

86 § 3 Nr. 6 IFG steht dem Informationsanspruch eines Insolvenzverwalters gegen gesetzliche Krankenkassen auf bestimmte Zahlungsvorgänge nicht entgegen, VG Hamburg ZIP 2009, 2014 (2017); dem Anspruch eines Verlagsunternehmens gegen einen Unfallversicherungsträger auf eine Mitgliederdatei hingegen schon, BayVGH DVBl 2009, 323 (325); ebenso ist § 3 Nr. 6 IFG einschlägig, wenn den Sozialversicherungsträgern Wettbewerbsnachteile drohen, so OVG Rh-Pf ZIP 2010, 1091 ff.

zeichnet sind. Klarer ist hingegen eine letzte Ausnahmebestimmung, die den **Schutz von Informanten und Hinweisgebern** (sog. whistle-blower) bezweckt⁸⁷. Dieser Schutz, der in anderem Zusammenhang jüngst durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gestärkt wurde⁸⁸, stellt sicher, dass die staatlichen Behörden auch unter einer allgemeinen Informationszugangsfreiheit noch auf Informationen aus dem privaten Bereich zurückgreifen können.

2. Ausnahmen zu Gunsten privater Belange

- 48 Im Informationsfreiheitsrecht kommt dem **Schutz von privaten Belangen** besondere Bedeutung zu, der – wie ausgeführt – grundrechtlich determiniert ist. Unterschieden werden können insoweit der Schutz von personenbezogenen Daten (a), der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (b) sowie der Schutz geistigen Eigentums (c).
- 49 **a) Schutz personenbezogener Daten.** Der **Schutz von personenbezogenen Daten** wird etwa von § 5 IFG oder § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG gewährleistet. Während das UIG den wichtigen **Datenschutz** sprachlich wenig geglückt unter den „Schutz sonstiger Belange“ fasst und einen Zustimmung- bzw. Abwägungsvorbehalt auch nur für solche Fälle vorsieht, in denen eine erhebliche Beeinträchtigung der Betroffenen durch die Preisgabe ihrer Daten zu befürchten steht, nimmt das IFG in generalisierender Abwägung zwischen dem Zugangsinteresse und dem Restriktionsinteresse und in Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips eine vierstufige Differenzierung vor.
- 50 Danach hängt die Zugänglichkeit personenbezogener Daten grundsätzlich von der **Einwilligung** des Dritten oder von einer **Abwägungsentscheidung** der Behörde ab⁸⁹. Diese Alternative gibt es bei besonderen personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG freilich nicht. Sie sind besonders schutzbedürftig und dürfen deshalb nur aufgrund einer ausdrücklichen Einwilligung des Dritten preisgegeben werden⁹⁰. Dies entspricht datenschutzrechtlichen Grundsätzen, die ihrerseits europarechtlich begründet sind⁹¹, so dass besondere personenbezogene Daten auch im Umweltinformationsrecht insoweit gegen den Wortlaut nur bei vorheriger Zustimmung des Betroffenen preisgegeben werden dürfen. Gleiches gilt im Ergebnis für Informationen aus Personalakten⁹², die insofern grundsätzlich unzugänglich sind.
- 51 Dagegen sind **funktionsbezogene Daten** von Gutachtern und Sachverständigen weniger schutzbedürftig und unterfallen deshalb einer Vermutungsregel zu Gunsten des Informationsinteresses des Antragstellers. Funktionsbezogene Daten von Bediensteten schließlich sind am wenigsten schutzbedürftig und deshalb vom Schutz grundsätzlich ausgenommen.

87 § 3 Nr. 7 IFG steht einem Informationsbegehren darüber, wie viele Bundestagsabgeordnete Rückzahlungen für den privaten Einsatz dienstlich erworbener Bonusmeilen leisteten, nicht entgegen, VG Berlin ZUM 2008, 353 (355 f.); auch kann sich die BaFin in der Regel nicht auf § 3 Nr. 7 IFG berufen, HessVGH DÖV 2010, 568 f.

88 EGMR Nr. 28274/08, NJW 2011, 3501 ff. – „whistleblowing“.

89 Vgl. zur Interessenabwägung VG Berlin K&R 2011, 430 ff., bestätigt durch OVG Berlin-BbG v. 20.3.2012, OVG 12 B 27.11 (Gästeliste Abendessen Kanzleramt).

90 Z.B. Gesundheitsdaten der Mitarbeiter der BStU, VG Berlin NVwZ-RR 2010, 339 (341).

91 Vgl. Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (95/46/EG) vom 24.10.1995 (ABIEG L 281 [v. 23.11.1995], S.31).

92 Darunter fallen auch sämtliche Daten, die die Bundestagsverwaltung über Abgeordnete in direktem Zusammenhang mit ihrem Mandat besitzt, VG Berlin K&R 2011, 430.

Soweit der betroffene Dritte nicht in die Zugänglichkeit der ihn betreffenden Information eingewilligt hat und sich der Zugangsantrag auch nicht auf sensitive Daten, also auf besondere personenbezogene Daten im Sinne von § 3 Abs. 9 BDSG bezieht, hat die Behörde in Anwendung der **Abwägungsklausel** zu prüfen, ob das Informationsinteresse des Antragstellers das Geheimhaltungsinteresse des Dritten überwiegt. Nicht jedes vermeintlich wichtige oder allgemeine Interesse kann dabei den Datenschutz des Betroffenen aufwiegen. Für das Europarecht etwa hat der EuGH die Pflicht, die Daten sämtlicher Empfänger von Agrarsubventionen zu veröffentlichen, unter bestimmten Voraussetzungen für unvereinbar mit dem durch die GRCh gewährleisteten Schutz personenbezogener Daten erklärt⁹³.

b) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Von besonderer praktischer Relevanz ist der Schutz von **Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen** im Informationszugangsrecht⁹⁴. Er wird etwa von § 6 S. 2 IFG und von § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG vorgenommen, allerdings erneut mit gravierenden Unterschieden: Während das IFG die Zugänglichkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen allein von der Einwilligung des Betroffenen abhängig macht und insofern einen absoluten Schutz gewährt, sieht das UIG als Alternative zur Zustimmung auch einen Abwägungsvorbehalt vor und schafft insoweit nur einen relativen Schutz: Auch gegen den Willen des Betroffenen können Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach dem UIG zugänglich gemacht werden⁹⁵. Dass das IFG einen strengeren Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen als von personenbezogenen Daten vorsieht, wird zuweilen heftig kritisiert⁹⁶. Die Entscheidung für einen absoluten, allein in die Disposition des Geheimnisherrn gelegten Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist verfassungsrechtlich in der Tat nicht erforderlich, gleichwohl aber zulässig⁹⁷. Im Übrigen verfängt der Verweis auf das vermeintlich höhere Schutzniveau personenbezogener Daten nicht, da das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus der Verbindung von Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet wird und insofern ähnlich der Sphärentheorie ein abgestuftes Schutzniveau gewährleistet, das in der differenzierten Vorschrift des § 5 IFG treffend gesetzlich konkretisiert ist.

Unabhängig davon, ob der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur einem Einwilligungsvorbehalt oder auch einem Abwägungsvorbehalt unterworfen ist, müssen die in Frage stehenden Informationen stets diesem Begriff unterfallen. **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** sind nach ständiger Rechtsprechung „im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb stehende Tatsachen, die nicht offenkundig, also nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind“⁹⁸, nach dem erkennbaren Willen des Inhabers geheim gehalten werden sollen und an deren Geheimhaltung der Geheimnisträger ein berechtigtes Interesse hat⁹⁹.

93 EuGH EuZW 2010, 939 ff., C-92/09 und C-93/09 – EU-Agrarbeihilfen.

94 Siehe hierzu *Michael Klopfer/Holger Grewe*, Das Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, NVwZ 2011, S. 577 ff.; *Matthias Rossi*, Schutzpositionen von Unternehmen im Informationsfreiheitsrecht, in: Hendlar u. a. (Hg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltrecht, UTR 108, S. 197 ff.

95 Zur Unterscheidung von absolutem und relativem Schutz *Schoch* (Fn. 50), § 6 Rn. 3; zu den praktischen Auswirkungen vgl. *Rossi* (Fn. 6), S. 217 ff.

96 Vgl. *Michael Klopfer/Kai von Lewinski*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, S. 1277 (1283 f.).

97 Ebenso *Schoch* (Fn. 50), § 6 Rn. 9.

98 Noch geheim kann eine Tatsache auch sein, wenn sie Gegenstand eines öffentlich verhandelten Zivilprozesses ist, *HessVGH NVwZ 2009*, 60 (61).

99 Vgl. etwa BVerfGE 115, 205 (230 f.) – Betriebs- und Geschäftsgeheimnis.

- 55 Die **Bestimmung** von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist insoweit weitgehend dem **Geheimnisherrn** überlassen. Allein mit den „berechtigten Interessen“ steht ein normatives Tatbestandsmerkmal zur Verfügung, das es der über den Zugang entscheidenden Behörde bzw. dem nachprüfenden Gericht¹⁰⁰ erlaubt, die Schutzbedürftigkeit der Information in Frage zu stellen. Hierbei ist freilich zu berücksichtigen, dass berechtigte Interessen wegen des funktional auf den Wettbewerb ausgerichteten Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen insbesondere solche von wettbewerbsrechtlicher Relevanz sind¹⁰¹. Dies gilt auch im Umweltinformationsrecht, in dem zuweilen versucht wird, nur solche Geheimhaltungsinteressen als berechtigt anzuerkennen, die dem Umweltschutz oder sonst einem allgemeinen Wohl dienlich sind¹⁰².
- 56 **c) Schutz des geistigen Eigentums.** Das Informationsfreiheitsrecht verfolgt verschiedene Ziele (dazu Rn. 9 f.), will aber nicht den Schutz des geistigen Eigentums unterlaufen, der grundrechtlich von Art. 14 GG gewährleistet wird und in verschiedenen Bestimmungen des **Urheberrechts** und **Gewerblichen Rechtsschutzes** näher ausgestaltet ist. § 6 S. 1 IFG schließt den Informationszugangsanspruch aus, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Mit dieser Bestimmung hat das IFG des Bundes eine sehr restriktive Regelung gewählt, denn der von § 6 S. 1 IFG garantierte Schutz des geistigen Eigentums wird akzessorisch allein den entsprechenden Gesetzen überlassen. Für eine Abwägung bleibt kein Raum. Anders ist der Schutz der „Rechte am geistigen Eigentum“ von § 9 Abs. 1 Nr. 2 UIG ausgestaltet, der den Schutz dieser Rechte ebenso wie den der personenbezogenen Daten und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unter einen Abwägungsvorbehalt stellt. Freilich sind Kollisionen des Informationsfreiheitsrechts mit den Rechten am geistigen Eigentum, also dem gewerblichen Rechtsschutz¹⁰³ auf der einen Seite und dem Urheberrecht auf der anderen Seite, schon theoretisch gar nicht so wahrscheinlich¹⁰⁴. Im Einzelfall darf der Zugang zu amtlichen Informationen deshalb nicht vorschnell unter pauschalem Verweis auf das Urheberrecht abgelehnt werden. Vielmehr ist im Zweifel eine urheberrechtliche Prüfung vorzunehmen, die hinreichend zwischen den Urheberpersönlichkeitsrechten und den Verwertungsrechten differenziert¹⁰⁵. Zu beachten ist dabei, dass der urheberrechtliche Schutz – jedenfalls grundsätzlich – an die Form, nicht an den Inhalt anknüpft, wenn er nach § 2 Abs. 2 UrhG ein „Werk“, also eine bestimmte schöpferische Gestaltungshöhe, voraussetzt – eine Anforderung, die nicht jede Information, deren Preisgabe unter Verweis auf den Urheberrecht-

100 Die Interpretation des tatbestandsbezogenen Merkmals des berechtigten Geheimhaltungsinteresses ist nicht eine Frage des Ermessens, so dass die Entscheidung, ob ein schützenswertes Geheimhaltungsinteresse vorliegt, in vollem Umfang gerichtlich nachprüfbar ist.

101 VG Braunschweig ZUM 2008, 254 (257) bejahend für den Fall, dass entsprechende Unterlagen den Nachbau eines Geräts ermöglichen würden. An einem berechtigten Interesse fehlt es, wenn aufgrund des Geschäftszwecks kontinuierlich gegen geltendes Recht verstoßen wird, VG Frankfurt a.M. ZIP 2008, 2138 (2142) – schlichtweg bei jeder Art von Gesetzesverstößen: BVerwG NVwZ 2009, 1114 (1116).

102 Vgl. zur „Schutzwürdigkeit“ bei § 10 Abs. 1 BImSchG etwa *Hans D. Jarass*, Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, 2010, § 10 Rn. 36; kritisch hierzu *Rossi* (Fn. 6), S. 218 f.

103 Der gewerbliche Rechtsschutz umfasst das Markenrecht, das Patentrecht sowie das Gebrauchs- und Geschmacksmusterrecht.

104 Vgl. *Sophie-Charlotte Lenski*, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, Nord-ÖR 2006, S. 89 ff.

105 Ein Verstoß hiergegen liegt aber erst bei einer unberechtigten Vervielfältigung, nicht schon bei der bloßen Akteneinsicht vor, VG Frankfurt a.M. NVwZ 2008, 1384 (1388); folglich liegt § 6 S. 1 IFG auch dann nicht vor, wenn der Ersteller eines Gutachtens der Behörde Nutzungsrechte gewährte, VG Berlin v. 21.10.2010, 2 K 89.09, Rn. 37.

schutz verweigert wird, erfüllen wird. Im Übrigen genießen andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind, nach § 5 Abs. 2 UrhG grundsätzlich keinen urheberrechtlichen Schutz.

3. Vorgaben für die Abwägung

Soweit der Schutz von öffentlichen und privaten Belangen einem Abwägungsvorbehalt unterstellt ist, liegt die Verantwortung für den Ausgleich zwischen dem Zugangsinteresse und dem Restriktionsinteresse bei der jeweiligen Stelle, die über den Informationszugang zu entscheiden hat. Sie steht dabei vor der grundsätzlichen Schwierigkeit, die entgegenstehenden Interessen gewichten zu müssen. Das wird ihr umso schwerer fallen, als das individuelle Zugangsinteresse grundsätzlich nicht offengelegt werden muss und insofern für die Abwägung irrelevant ist¹⁰⁶. An seiner Stelle muss das **allgemeine Interesse an der Zugänglichkeit** in die Abwägung eingestellt werden, wie es etwa auch Art. 4 Abs. 2 S. 2 UIRL verlangt – mit welchem Gewicht, bleibt dabei allerdings offen. Auf der anderen Seite werden die möglichen entgegenstehenden Interessen regelmäßig konkretisiert oder (in mehrpoligen Informationsverhältnissen) individualisiert. Auch unabhängig solcher Konkretisierung darf freilich nicht verkannt werden, dass es an der **Geheimhaltung** von privaten Informationen auch ein objektives Interesse gibt, nicht zuletzt als Voraussetzung für eine vertrauensvolle Kooperation und Kommunikation mit der Verwaltung. Insofern sollten in die Abwägung auf beiden Seiten entweder nur die abstrahierten „objektiven“ oder die konkretisierten bzw. individualisierten Interessen eingestellt werden¹⁰⁷.

Vier Gesichtspunkte sollten bei der Abwägung freilich stets berücksichtigt werden: Zum einen trifft die informationsgewährende Behörde regelmäßig **keine Verantwortung für die Richtigkeit und Vollständigkeit** der preisgegebenen Informationen (vgl. § 7 Abs. 3 IFG), vielmehr bezieht sich der Informationszugangsanspruch schlicht auf die tatsächlich vorhandenen Informationen. Im engen Zusammenhang sei zweitens betont, dass die Informationen mit ihrer Preisgabe aus dem **Kontext** gerissen werden können und so eine neue und andere Bedeutung erlangen können. Schließlich bestehen für preisgegebene Informationen **keinerlei Verwendungsbeschränkungen**¹⁰⁸, so dass drittens mit der individuellen Zugänglichkeit einer Information zugleich auch ihre allgemeine Öffentlichkeit einhergehen kann – ein Umstand, der durch Internetportale wie „www.befreite-dokumente.de“ oder „www.fragenstaat.de“ schon fast vorprogrammiert ist und der vor allem auch durch das IWG gestärkt wird. Die Möglichkeit, dass eine zwar vorhandene, der Sache nach aber falsche oder jedenfalls unzutreffende Information so an die breite Öffentlichkeit gelangt, noch dazu mit der vermeintlich besonderen Authentizität ihres behördlichen Ursprungs, wiegt viertens umso schwerer, als einmal preisgegebene Informationen nicht bzw. nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand „zurückgeholt“ werden können und sich die Entscheidung über die Preisgabe somit grundsätzlich als **irreversibel** darstellt.

¹⁰⁶ Zu diesem strukturimmanenten Problem des Informationsfreiheitsrechts *Rossi* (Fn. 6), S. 160 ff.

¹⁰⁷ Näher *Rossi* (Fn. 6), S. 220 ff.

¹⁰⁸ Unzutreffend *Gernot Sydow*, Informationsgesetzbuch häppchenweise, NVwZ 2008, S. 481 (484).

III. Zugangsverfahren

- 59 Die Transparenz der Verwaltung, auf die das Informationsfreiheitsrecht zielt, kann – wie skizziert – durch die **Einräumung individueller Zugangsansprüche**, auf die die Verwaltung reagieren muss, oder durch die **Verpflichtung zu aktiver Informationstätigkeit** der Verwaltung hergestellt werden¹⁰⁹. Beide Aspekte haben ihre Vor- und Nachteile. Ein etwaiges Misstrauen gegenüber der Verwaltung wird sicherlich eher abgebaut, wenn sie auf individuelle und konkrete Informationszugangsansprüche reagieren muss. Dementsprechend ist das Informationsfreiheitsrecht grundsätzlich als Antragsverfahren ausgestaltet, das durch aktive Informationspflichten nur ergänzt wird. Das Antragsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren im Sinne der Verwaltungsverfahrensgesetze, so dass deren Vorschriften anwendbar sind, soweit es in den Informationsfreiheitsgesetzen an besonderen Vorschriften fehlt.

1. Antrag

- 60 Zentrale Verfahrensvorschrift des Informationsfreiheitsgesetzes ist § 7 IFG. Danach ist der Zugang zu Informationen nur auf **Antrag** zu gewähren, der grundsätzlich formlos, also auch mündlich und fernmündlich, möglich ist, in jedem Fall aber hinreichend bestimmt sein muss. In dreipoligen Informationsverhältnissen muss der Antrag darüber hinaus etwa nach § 7 Abs. 1 S. 3 IFG begründet werden, was aber nicht für das gesamte Informationsfreiheitsrecht gilt. Zu richten ist der Antrag an diejenige Behörde, die für die Entscheidung über den Antrag zuständig ist, was für den Antragsteller zuweilen schwierig zu erkennen ist. Allerdings führt ein bei der „falschen“ Behörde gestellter Antrag nicht unmittelbar zur Abweisung des Antrags. Vielmehr ist die Behörde gehalten, den Antrag entweder an die zuständige Behörde weiterzuleiten oder den Antragsteller auf diese hinzuweisen, wenn sie weiß, welche Behörde über die begehrten Informationen verfügt. Im Übrigen sind alle Behörden nach § 11 Abs. 3 IFG dazu aufgefordert, Informationsübersichten zu führen.

2. Beteiligung von Dritten

- 61 Sofern die begehrten Informationen schutzwürdige Belange Dritter berühren, also etwa personenbezogene Daten oder **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** enthalten, ist diesen Gelegenheit zur Äußerung einzuräumen. § 8 Abs. 1 IFG konkretisiert dieses **Recht auf administratives Gehör** derjenigen Dritten, deren Belange in materieller Hinsicht von § 5 und § 6 IFG geschützt werden¹¹⁰, ebenso etwa § 9 Abs. 1 S. 3 UIG.

3. Fristen

- 62 Im Interesse einer Publizität der Verwaltungsinformationen normieren die Informationsfreiheitsgesetze regelmäßig strenge und kurze Fristen, innerhalb derer eine Entscheidung über den Zugangsantrag getroffen werden muss. Das IFG etwa verpflichtet die Behörden in § 7 Abs. 5 IFG grundsätzlich zu einer „unverzöglichen“ Entscheidung und bestimmt darüber hinaus eine Monatsfrist als Soll-Vorgabe. Das UIG normiert in § 3

109 Aktive Informationspflichten sieht neben § 40 LFGB vor allem das jüngst in Kraft getretene Transparenzgesetz in Hamburg (HmbTG) vor (HmbGVBl 2012, 271).

110 Es ist damit eine „konkrete, nicht nur abstrakte Möglichkeit der Rechtsbetroffenheit“ nötig, HessVGH NVwZ 2009, 60 (61); zur Anhörungspflicht auch VG Berlin K&R 2011, 430 ff.

Abs. 3 UIG eine grundsätzliche Monatsfrist, die in komplizierten Fällen auf zwei Monate verlängert ist. Das Überschreiten der Frist hat jedoch keine unmittelbaren Konsequenzen, insbesondere enthalten die gesetzlichen Vorschriften keine Fiktion der Zugänglichkeit, und zwar aus guten Gründen: Insbesondere in mehrpoligen Informationsverhältnissen, in denen das **Recht auf administratives Gehör** betroffener Dritter zu wahren ist, erweisen sich die genannten Fristen als ausgesprochen kurz. Es wäre hier ebenso illegitim wie rechtswidrig und haftungsbegründend, Informationen preiszugeben, bevor betroffene Dritte die Gelegenheit hatten, sich in einer angemessenen Zeit (die nicht unter einem Monat liegen dürfte) zum Sachverhalt zu äußern. Im Zweifel muss sogar eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung abgewartet werden¹¹¹.

4. Entscheidung über den Antrag

Unabhängig von ihrem Inhalt stellt die Bescheidung des Antrags einen **Verwaltungsakt** dar mit allen Konsequenzen für das Verwaltungsverfahren und den anschließenden Rechtsschutz. Selbst einfache und unmittelbar erfolgende, etwa fernmündliche, Auskünfte implizieren die als Verwaltungsakt zu qualifizierende Entscheidung, den Antrag in der (unmittelbar) folgenden Art zu bescheiden. 63

5. Umfang und Art und Weise des Informationszugangs

Die Bescheidung betrifft nicht nur die Frage, ob der Zugang zu den begehrten Informationen gewährt wird oder nicht, sondern auch, auf welche **Art** und in welchem **Umfang** der Zugang erfolgt. 64

Hinsichtlich des Umfangs stellt § 7 Abs. 2 IFG in Konkretisierung des Grundsatz-Ausnahme-Verhältnisses klar, dass der Zugangsantrag auch durch einen **teilweisen Informationszugang** beschieden werden kann und nicht schon deshalb vollständig abgelehnt werden darf, weil er zum Teil auf geheimhaltungsbedürftige Informationen gerichtet ist. Dies gilt für das gesamte Informationsfreiheitsrecht, insbesondere auch für das Umweltinformationsrecht¹¹². 65

Hinsichtlich der Art und Weise des Informationszugangs werden **Auskunftserteilung**, **Akteneinsicht** oder Zugänglichkeit in sonstiger Weise unterschieden. Die (schriftliche oder mündliche) Auskunft ist dadurch gekennzeichnet, dass der Antragsteller unmittelbar die begehrten Informationen und nicht nur Zugang zu Informationsträgern erhält. Demgegenüber erhält er bei der Akteneinsicht nur Zugang zu den Informationsträgern. Gleiches gilt für die Zugangsmöglichkeit auf sonstige Weise, der mit Blick auf die modernen Informationstechnologien und Datenspeichersysteme eine generalklauselartige Wirkung zukommt. Auf welche dieser Arten der Informationszugang gewährt wird, obliegt regelmäßig, etwa gemäß § 1 Abs. 2 IFG, in erster Linie dem Bestimmungsrecht des Antragstellers. Von seinem Wunsch darf nur aus wichtigem Grunde abgewichen werden. Zuweilen, etwa nach § 5 Abs. 1 S. 2 UIG, wird die Abweichung von der begehrten Form als Ablehnung des Antrags gewertet, um dem Betroffenen entsprechenden Rechtsschutz offen zu halten. Auch ohne gesetzliche Bestätigung ist das Abweichen von 66

111 Zu Vorabinformations- und Wartepflichten nach dem LFGB und dem VIG vgl. *Ferdinand Wollenschläger*, DÖV 2013, S. 7 ff.

112 Vgl. Art. 4 Abs. 4 UIRL, EuGH C-217/97, Slg. 1999, I-5087 (Rn. 33) – Kommission/Deutschland, sowie Art. 5 Abs. 3 des geltenden UIG.

der beantragten Zugangsart aber als Ablehnung zu qualifizieren, weil es sich bei der Festsetzung der Zugangsart nicht um eine Nebenbestimmung i.S.d. § 36 Abs. 2 VwVfG, sondern um eine Inhaltsbestimmung des Verwaltungsakts handelt.

6. Kosten

- 67 Konsequenz des individualrechtlich ausgestalteten Informationsfreiheitsrechts und der Qualifizierung der Antragsverfahren als Verwaltungsverfahren ist, dass der Informationszugang grundsätzlich kostenpflichtig ist. Es können **Gebühren** für die durch die Gewährung des Informationszugangs anfallenden Verwaltungskosten und **Auslagen** für besondere Aufwendungen der Behörde erhoben werden. Die Erteilung einfacher Auskünfte ist regelmäßig, etwa nach § 10 Abs. 1 S. 2 IFG, ebenso kostenfrei wie die Versagung des Informationszugangsanspruchs. Dadurch soll ein prohibitiver Charakter der Kosten vermieden werden. Im Übrigen reicht der Kostenrahmen für die Zugangsgewährung auf der Grundlage des IFG nach der insoweit maßgeblichen Informationsgebührenverordnung (IFGGebV)¹¹³ bis zu 500,- Euro zuzüglich etwaiger Auslagen.

C. Rechtsschutz

- 68 Die Entscheidung über die Zugänglichkeit von Informationen der Verwaltung ist Handeln der öffentlichen Gewalt i.S.d. Art. 19 Abs. 4 GG, so dass sie stets der gerichtlichen Überprüfung unterliegt (I.). Darüber hinaus sehen die Gesetze mit der Möglichkeit, den (Bundes-)Beauftragten für die Informationsfreiheit anzurufen, eine zusätzliche außergerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit vor (II.).

I. Gerichtlicher Rechtsschutz

- 69 Für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Informationsfreiheitsrecht ist – mit Ausnahme freilich etwaiger **Amtshaftungsansprüche** – stets der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Dies gilt unabhängig vom Inhalt der begehrten Informationen¹¹⁴ und unabhängig auch davon, ob – wie etwa nach dem UIG – Private über den Zugang entscheiden¹¹⁵. Bevor jedoch gerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch genommen wird, ist nach dem IFG stets ein **Widerspruchsverfahren** durchzuführen, auch dann, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde, wie § 9 Abs. 4 S. 2 IFG¹¹⁶ und § 6 Abs. 2 UIG mit Blick auf § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO anordnen.
- 70 Ein Antragsteller, dem der begehrte Informationszugang nicht, nicht im erbetenen Umfang oder nach § 5 Abs. 1 S. 2 UIG nicht auf die erbetene Art und Weise gewährt wurde, hat nach erfolglosem Widerspruchsverfahren dementsprechend die Möglichkeit, **Verpflichtungsklage** zu erheben. Dies folgt bereits aus der Qualifizierung der Entschei-

¹¹³ Informationsgebührenverordnung vom 2.1.2006 (BGBl I, S. 6); siehe § 1 IFGGebV sowie Anlage zu § 1 Abs. 1, Gebühren- und Auslagenverzeichnis.

¹¹⁴ Siehe hierzu etwa VG Stuttgart NZI 2009, 739 ff.; OVG Hamburg NordÖR 2009, 258 ff.; ebenso, wenn während eines kartellverwaltungsrechtlichen Verfahrens eine Entscheidung isoliert nach den Bestimmungen des Informationsfreiheitsgesetzes getroffen wurde, OLG Düsseldorf v. 15.6.2009, VI-Kart 3/09 (V), Kart 3/09 (V).

¹¹⁵ Vgl. § 6 Abs. 1 UIG.

¹¹⁶ VG Frankfurt a.M. NVwZ 2008, 1384 ff.

dung als Verwaltungsakt¹¹⁷, wird aber etwa von § 9 Abs. 4 S. 1 IFG noch einmal klargestellt. Eine isolierte Anfechtungsklage wird dagegen nur ganz ausnahmsweise einmal zulässig sein¹¹⁸. Gleiches gilt für vorläufigen Rechtsschutz. Zwar kommt grundsätzlich ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO in Betracht, doch wird es für einen Anordnungsgrund, eine besondere Dringlichkeit also, in aller Regel keine hinreichenden Anhaltspunkte geben. Außerdem nähme eine einstweilige Anordnung nahezu immer die Entscheidung in der Hauptsache vorweg, ohne dass dies mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG geboten wäre.

Betrifft der Informationszugangsanspruch auch **Belange Dritter**, sind sie in einem Rechtsschutzverfahren des Antragstellers nach § 65 S. 2 VwGO zwingend beizuladen. Schon zuvor steht ihnen die Möglichkeit zu, ihre Verfahrensbeteiligung nach § 8 Abs. 1 IFG ggf. mit einem **Antrag nach § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO** sicherzustellen¹¹⁹. Sofern Informationen Dritter trotz Anhörung und verweigerter Einwilligung zugänglich gemacht werden sollen, können Dritte hiergegen Widerspruch einlegen und Anfechtungsklage erheben¹²⁰. Ein einstweiliger Rechtsschutz nach § 80 VwGO wird in aller Regel nicht notwendig sein, weil Widerspruch und Anfechtungsklage grundsätzlich aufschiebende Wirkung entfalten und etwa § 8 Abs. 2 S. 2 IFG zusätzlich anordnet, dass der Informationszugang erst erfolgen darf, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig geworden ist. Nur wo Informationsfreiheitsgesetze diese Sicherungsklausel nicht kennen¹²¹ und die zuständige Behörde ausnahmsweise einmal die sofortige Vollziehung des zugangsbewilligenden Bescheids angeordnet hat, bleibt Raum für einen Antrag des Dritten nach § 80a Abs. 3 i.V.m. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Insbesondere wegen der weitgehend fehlenden Reversibilität der Preisgabe von Informationen wird sich sein Suspensivinteresse dabei regelmäßig durchsetzen.

In einem Rechtsstreit haben alle Beteiligten nach § 100 Abs. 1 VwGO grundsätzlich das Recht, die Gerichtsakten und alle dem Gericht vorgelegten Akten einzusehen. Um zu verhindern, dass dadurch auch solche Informationen zugänglich werden, deren Geheimhaltung im Streit steht, räumt § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO der jeweils zuständigen obersten Aufsichtsbehörde die Möglichkeit ein, die Vorlage von geheimhaltungsbedürftigen Akten aufgrund einer Abwägung der widerstreitenden Interessen nach ihrem Ermessen zu entscheiden. Der **Maßstab für die Ermessensentscheidung** ist freilich nicht identisch mit dem Maßstab, den das materielle Recht, hier das Informationsfreiheitsrecht, vorgibt, denn „neben dem privaten Interesse am effektivem Rechtsschutz und dem – je nach Fallkonstellation – öffentlichen oder privaten Interesse an Geheimnisschutz wird auch das „**öffentliche Interesse an der Wahrheitsfindung**“ zum Maßstab der Ermessensentscheidung. Dieses „öffentliche Interesse an der Wahrheitsfindung“ tritt als spezifischer Belang des Gerichtsverfahrens neben die

117 VG Frankfurt a.M. NVwZ 2008, 1384 ff.

118 Rossi (Fn. 5), § 9 Rn. 28.

119 HessVGH NVwZ 2009, 60 f.

120 Rossi (Fn. 5), § 9 Rn. 30 f.

121 Nach § 5 Abs. 4 VIG etwa entfalten Widerspruch und Anfechtungsklage in bestimmten Fällen keine aufschiebende Wirkung.

Abwägungskriterien des jeweiligen materiellen Rechts¹²². Trotz dieses unterschiedlichen Maßstabs kann sich die Entscheidung über die Aktenvorlage im Prozess gerade im Bereich der selbstständigen Informationszugangsansprüche der Prüfung und Anwendung der Rechtsnormen, die für die Entscheidung des Gerichts über den Klageanspruch maßgeblich sind, faktisch weitgehend annähern. Für die gerichtliche Überprüfung der Vorlageentscheidung steht insofern seit der vom Bundesverfassungsgericht¹²³ aufgegebenen Änderung der VwGO im Jahre 2001 mit § 99 Abs. 2 VwGO ein **in-camera-Verfahren** zur Verfügung, bei dem auf Antrag eines Beteiligten ein besonderer Fachsenat am Oberverwaltungsgericht bzw. am Bundesverwaltungsgericht isoliert über die Rechtmäßigkeit des verweigerten Informationszugangs entscheidet. Dies gilt auch in den Fällen, in welchen ausschließlich um den Zugang zu Informationen gestritten wird, wodurch gewissermaßen die Hauptsache vorweggenommen wird. Das Verfahren hat sich zwischenzeitlich bewährt, wengleich es zahlreiche gut begründete Forderungen nach seiner Anpassung an das Informationsfreiheitsrecht gibt¹²⁴.

II. Anrufung des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit

- 73 Neben dem Rechtsweg steht es jedem, der sein Recht auf Informationszugang als verletzt ansieht, offen, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anzurufen. Damit wird ein selbstständiges Verfahren neben den formellen Rechtsbehelfen begründet, das keine Anforderungen an Form oder Frist stellt. Auf Bundesebene ist das Amt des **Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit** mit Inkrafttreten des IFG geschaffen worden. Es wird gemäß § 12 Abs. 2 IFG in Personalunion von dem **Bundesbeauftragten für den Datenschutz** wahrgenommen. Aus der Gesamtschau der Regelungsgehalte des § 12 IFG ergibt sich für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) die Rolle und Funktion eines Ombudsmannes, dessen Tätigkeitsschwerpunkt im Vermitteln und nicht im Entscheiden liegt. Eine genaue Zuweisung der Aufgaben und Befugnisse an den BfDI wird von § 12 Abs. 3 IFG vorgenommen, weitgehend in Form einer Verweisung auf Vorschriften des BDSG. Als zentrale Aufgaben stellen sich dabei die anlassunabhängige Kontrolle in Form einer objektiven Rechtskontrolle entsprechend § 24 BDSG sowie die Beanstandung von Verstößen gegen Vorschriften zur Informationszugangsfreiheit entsprechend § 25 BDSG dar. Daneben treten in entsprechender Anwendung von § 26 Abs. 1 bis 3 BDSG die Pflicht, dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit vorzulegen¹²⁵, die allgemeine Unterrichtung von Parlament und Öffentlichkeit über wesentliche Entwicklungen der Informationsfreiheit sowie die Beratung der Bundesregierung und öffentlicher Stellen des Bundes zur Verbesserung der Informationsfreiheit.

122 BVerwGE 130, 236 ff.; vgl. auch Anmerkung von *Matthias Rossi*, Abwägungsmaßstab im „in-camera“-Verfahren, Redaktionelle Entscheidungsanmerkung zum Beschluss des BVerwG vom 21.2.2008, ZJS 2008, S. 417 f.

123 BVerfGE 101, 106 ff. – Akteneinsichtsrecht.

124 *Rossi* (Fn. 122), S. 417 f.; *Franz Schemmer*, Das in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO, DVBl 2011, S. 323 ff.; *Sven Berger*, Das Informationszugangsrecht und das in-camera-Verfahren gemäß § 99 Abs. 1 VwGO, in: *Dix* (Fn. 24), S. 225 ff.

125 Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, BT-Drs 16/8500; Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, BT-Drs 17/1350; Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011, BT-Drs. 17/9100.

D. Informationspflichten und -möglichkeiten

Komplettiert wird das im Wesentlichen auf individuelle Informationszugangsansprüche gestützte Informationsfreiheitsrecht durch **aktive Informationspflichten**. § 11 IFG etwa verpflichtet die Behörden zur Bereitstellung verschiedener Informationen, wobei zwischen Informationsverzeichnissen (Abs. 1), Organisations- und Aktenplänen (Abs. 2) und weiteren geeigneten Informationen (Abs. 3) differenziert wird. Informationen, die die Behörde in elektronischer Form allgemein zugänglich gemacht hat, müssen nach der sog. Internetklausel (§ 9 Abs. 3 IFG bzw. § 3 Abs. 2 S. 4 UIG) nicht mehr auf individuellen Antrag bereitgestellt werden¹²⁶.

E. Weiterverwendung der zugänglich gemachten Informationen

In Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors¹²⁷ ist in Deutschland das **Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)** – mit leichter Verspätung – am 19.12.2006 in Kraft getreten¹²⁸. Es zielt explizit auf die wirtschaftliche Verwendung solcher Informationen, die erstens bei öffentlichen Stellen vorhanden und die zweitens grundsätzlich zugänglich sind. Insofern knüpft das Informationsweiterverwendungsgesetz explizit an das Informationsfreiheitsrecht an. Seine besondere Bedeutung liegt darin, dass der Staat seine Daten zwar selbst wirtschaftlich nutzen darf, jedoch nicht monopolartig. Er muss sie vielmehr allen Interessierten zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stellen. Kerninstrument ist insofern der in § 3 IWG normierte Gleichbehandlungsanspruch¹²⁹.

126 Hierzu VG Frankfurt v. 26.3.2010, 7 K 243/09.F, Rn. 26; Annette Guckelsberger, Informatisierung der Verwaltung und Zugang zu Verwaltungsinformationen, VerwArch 97 (2006), S. 62 (86 ff.).

127 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2003/98/EG) vom 17.11.2003 (ABIEG L 345 [v. 31.12.2003], S. 90).

128 BGBl I, S. 2913.

129 Näher Schoch (Rn. 50), Einl. Rn. 145 ff.