

Information – Ihr gutes Recht

Informationsfreiheitsgesetz

Gesetzestexte
Kommentierungen
Fallbeispiele
Erläuterungen

Dr. Wilhelm Mecklenburg
Benno H. Pöppelmann

Über die Autoren

Wilhelm Mecklenburg, Rechtsanwalt in Pinneberg und promovierter Physiker, arbeitet seit vielen Jahren an Fragen des Informationszugangsrechts. Eine Leitentscheidung des EuGH (C-321/96) betraf ihn als Kläger; er war am Zustandekommen des schleswig-holsteinischen Informationsfreiheitsgesetzes mit beteiligt.

Benno H. Pöppelmann, Justiziar des Deutschen Journalistenverbandes, Rechtsanwalt, war am Gesetzgebungsverfahren des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes beteiligt.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben vorbehalten.

Verlag, Herausgeber und Autoren haften für inhaltliche oder drucktechnische Fehler nur beschränkt auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit.

© Dr. Wilhelm Mecklenburg und Benno H. Pöppelmann

ISBN 978-3-935819-22-0

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Journalisten-Verband e. V.,
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di),
Humanistische Union,
netzwerk recherche,
und Transparency International – Deutsches Chapter

Autoren:

Dr. Wilhelm Mecklenburg und Benno H. Pöppelmann

Redaktion:

Nicole von Stockert

Verantwortlich im Sinne des Pressegesetzes:

Hubert Engeroff
Hauptgeschäftsführer Deutscher Journalisten-Verband
Schiffbauerdamm 40 · 10117 Berlin
djv@djv.de · Telefon 030.72 62 79 20

Gestaltung und Layout:

einsatz · Wolfgang Wohlers · Berlin

Druck:

in puncto druck + medien gmbh · Bonn

Gesetzestext	5
IFG-Gebührenverordnung	12
Einleitung	15
Übersicht über den Aufbau des Gesetzes	21
Zu den einzelnen Vorschriften	
§ 1 Grundsatz	24
§ 2 Begriffsbestimmungen	37
Übersicht zu den §§ 3 bis 6	42
§ 3 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen	45
§ 4 Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses	73
§ 5 Schutz personenbezogener Daten	78
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	88
§ 7 Antrag und Verfahren	98
§ 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter	111
§ 9 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg	116
§ 10 Gebühren und Auslagen	127
§ 11 Verfahren bei Beteiligung Dritter	133
§ 12 Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit	138
§ 13 Änderung anderer Vorschriften	146
§ 14 Bericht und Evaluierung	148
§ 15 In-Kraft-Treten	152
Kommentierung zu § 4 LPG (Auskunftsanspruch der Presse)	153
Abkürzungen	159
Liste der angesprochenen Gesetze	161
Literaturverzeichnis	169
Gesetzgebungsverfahren	175
Gesetzesentwurf und Begründung	177
Bericht und Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses	209
Über die Herausgeber	221

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)

Vom 5. September 2005

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Grundsatz

- (1)¹Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. ²Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. ³Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.
- (2)¹Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. ²Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. ³Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.
- (3)¹Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. amtliche Information: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;
2. Dritter: jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen.

§ 3

Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf
 - a) internationale Beziehungen,
 - b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,
 - c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
 - d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
 - e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
 - f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,
 - g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,
2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
3. wenn und solange
 - a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
 - b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,
5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,
7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.

§ 4

Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

- (1)¹Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. ²Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.
- (2)Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.

§ 5

Schutz personenbezogener Daten

- (1)¹Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. ²Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.
- (2)Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.
- (3)Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.
- (4)Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

§ 6

Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

¹Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. ²Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

§ 7

Antrag und Verfahren

- (1) ¹Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. ²Im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. ³Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. ⁴Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.
- (2) ¹Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. ²Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.
- (3) ¹Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. ²Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.
- (4) ¹Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. ²§ 6 Satz 1 bleibt unberührt.
- (5) ¹Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. ²Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.

§ 8

Verfahren bei Beteiligung Dritter

- (1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb

eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

- (2) ¹Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. ²§ 9 Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 9

Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

- (1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 zu erfolgen.
- (2) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.
- (3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.
- (4) ¹Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. ²Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde.

§ 10

Gebühren und Auslagen

- (1) ¹Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. ²Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.
- (2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.
- (3) ¹Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. ²§ 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.

§ 11

Veröffentlichungspflichten

- (1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.
- (2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.
- (3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

§ 12

Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

- (1) Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.
- (2) Die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.
- (3) Die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5), über Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 gelten entsprechend.

§ 13

Änderung anderer Vorschriften

- (1) Das Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66) wird wie folgt geändert:

In den Angaben der Inhaltsübersicht zur Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt und zu den §§ 21 bis 26 sowie in § 4c Abs. 2 Satz 2, § 4d Abs. 1, 6 Satz 3, § 6 Abs. 2 Satz 4, § 10 Abs. 3 Satz 1, § 19 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 1, in der Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt, in den §§ 21 bis 26, in § 42 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz, Abs. 4 Satz 3 sowie § 44 Abs. 2 Satz 2 werden jeweils die Wörter „für den Datenschutz“ durch die Wörter „für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ ersetzt.

(2) Dem § 5 Abs. 4 des Bundesarchivgesetzes vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), das zuletzt durch das Gesetz vom 5. Juni 2002 (BGBl. I S. 1782) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Gleiches gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Bundesarchiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.“

§ 14

Bericht und Evaluierung

Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung dieses Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.

§ 15

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV)

Vom 2. Januar 2006

Auf Grund des § 10 Abs. 3 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) in Verbindung mit dem 2. Abschnitt des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821) verordnet das Bundesministerium des Innern:

§ 1 Gebühren und Auslagen

- (1) Die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestimmen sich nach dem anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis.
- (2) Auslagen werden zusätzlich zu den Gebühren und auch dann erhoben, wenn die Amtshandlung gebührenfrei erfolgt. Dies gilt nicht in Fällen eines Tatbestandes nach Teil A Nummer 1.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses.

§ 2 Befreiung und Ermäßigung

Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses kann die Gebühr um bis zu 50 Prozent ermäßigt werden. Aus den genannten Gründen kann in besonderen Fällen von der Erhebung der Gebühr abgesehen werden.

§ 3 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2006 in Kraft.

Berlin, den 2. Januar 2006

Der Bundesminister des Innern
In Vertretung
Hanning

Gebühren- und Auslagenverzeichnis
Teil A – Gebühren

Nr.	Gebührentatbestand	Gebühren- betrag in Euro
1	Auskünfte	
1.1	– mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	gebührenfrei
1.2	– Erteilung einer schriftlichen Auskunft auch bei Herausgabe von Abschriften	30 bis 250
1.3	– Erteilung einer schriftlichen Auskunft bei Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	60 bis 500
2	Herausgabe	
2.1	– Herausgabe von Abschriften	15 bis 125
2.2	– Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	30 bis 500
3	Einsichtnahme bei der Behörde einschließlich der erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	15 bis 500
4	Veröffentlichungen nach § 11 des Informationsfreiheitsgesetzes	gebührenfrei
5	Vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs	bis zur Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr; jedoch mindestens 30 Euro

Gebühren- und Auslagenverzeichnis
Teil B – Auslagen

Nr.	Auslagentatbestand	Auslagen- betrag in Euro
1	Herstellung von Abschriften und Ausdrucken	
1.1	– je DIN A4-Kopie	0,10
1.2	– je DIN A3-Kopie	0,15
1.3	– je DIN A4-Farbkopie	5,00
1.4	– je DIN A3-Farbkopie	7,50
2	Wiedergabe von verfilmten Akten je Seite	0,25
3	Herstellung von Kopien auf sonstigen Datenträgern oder Filmkopien	in voller Höhe
4	Aufwand für besondere Verpackung und besondere Beförderung	in voller Höhe

Einleitung

Der Koalitionsvertrag der ersten rot-grünen Bundesregierung von 1998 enthielt die Vereinbarung, ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu schaffen. Das Vorhaben kam in der ersten rot-grünen Legislaturperiode nicht über einen Referentenentwurf¹ des Bundesinnenministers hinaus. Da auch während der zweiten rot-grünen Legislaturperiode die Arbeiten innerhalb der Bundesregierung stagnierten, setzte sich ein Arbeitskreis aus Abgeordneten der Koalitionsfraktionen zusammen, um einen Gesetzesentwurf, der aus der „Mitte des Parlaments“ in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden sollte, vorzubereiten. Angeregt wurden diese Arbeiten u.a. auch von dem von den Professoren Schoch und Kloepper vorgelegten Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG-ProfE) im Jahr 2002. Diese Arbeiten wurden allerdings begleitet – um nicht zu sagen überwacht – durch Vertreter der verschiedensten Ressorts der Bundesregierung, die jeweils ihre Partikularinteressen einzubringen versuchten. Ende 2002 drohte deshalb eine erneute Blockade der Arbeiten.

In dieser Situation entschloss sich ein Ad-hoc-Bündnis aus Vertretern von Journalisten- und Bürgerrechtsorganisationen (Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union, Deutscher Journalisten-Verband, Humanistische Union, Netzwerk Recherche, Transparency International), aktiv in die Diskussion einzugreifen. Die Gruppe verfasste einen eigenen Gesetzesentwurf², der am 2. April 2004 dem damaligen Präsidenten des Deutschen

Bundestages, Wolfgang Thierse, überreicht wurde. Inhaltlich sollte der Entwurf als Vergleichsmaßstab für das zu erwartende Bundesgesetz dienen. In der Folge erhielten die Mitglieder der Gruppe mehrfach Gelegenheit, sich zu dem entstehenden Entwurf der parlamentarischen Arbeitsgruppe zu äußern. Im Übrigen sorgten sie mit dafür, dass das Thema in den Medien erörtert wurde.

Mit Gesetzesentwurf vom 14. Dezember 2004 erreichte das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes den Bundestag³; die Erste Lesung fand am 17. Dezember 2004 statt⁴. Nach einer öffentlichen Anhörung am 14. März 2006 erstattete der federführende Ausschuss am 1. Juni 2005 seinen Bericht⁵; am 3. Juni 2005 nahm der Bundestag das Gesetz in 2. und 3. Lesung an⁶. Das Gesetz wurde alsdann an den Bundesrat weitergeleitet. Dort empfahl der Innenausschuss am 27. Juni 2005, den Vermittlungsausschuss anzurufen⁷. Eine solche Verweisung hätte wegen der vorgezogenen Wahlen bedeutet, dass das Gesetz aus Zeitgründen in der 15. Legislaturperiode nicht mehr hätte zustande kommen können. Es war deshalb von entscheidender Bedeutung, dass die Bundesländer, in denen die FDP an der Regierung beteiligt war, sich im Bundesrat der Stimme enthielten⁸. Der Bundesrat beschloss so am 8. Juli 2005, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen⁹. Nach der Ausfertigung des Gesetzes am 5. September 2005 trat es am 1. Januar 2006 in Kraft¹⁰.

Die vorliegende Kommentierung knüpft an die politischen Überlegungen und Vorarbeiten der Verbände an. Denn der Gedanke der Informations-

¹ Abgedruckt in: Schoch/Kloepper, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE) S. 201 ff

² Vgl. http://www.netzwerkrecherche.de/docs/pdf_gesetz.pdf

³ BT-Drs. 15/4493

⁴ Plenarprotokoll 15/149

⁵ BT-Drs. 15/5606

⁶ Plenarprotokoll 15/179

⁷ BR-Drs. 450/1/05

⁸ Pressemitteilung der FDP vom 7. Juli 2005, vgl. auch Berger/ Roth/ Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, S. 52, FN 244

⁹ BR-Drs. 450/05 (Beschluss)

¹⁰ BGBl I, 2722 vom 13. September 2005

freiheit, also der voraussetzungslosen Freiheit des Zugangs zu Informationen des staatlichen Sektors, hat in Deutschland noch immer einen schweren Stand. Das so genannte Amtsgeheimnis ist in den Köpfen der Behörden tief verwurzelt. Vom vollständigen Verschluss des Behördenwissens über den Grundsatz der beschränkten – d.h., an bestimmte rechtliche Voraussetzungen gebundenen – Akten-öffentlichkeit nach § 29 VwVfG bis hin zum voraussetzungslosen Informationszugang ist es ein weiter, auch rechtlich spannender Weg, den Deutschland im internationalen Vergleich außerordentlich zögerlich gegangen ist. In Schweden besteht ein gesetzlich gewährleisteter freier Informationszugang seit 1766. In Wisconsin in den USA gibt es seit 1849 eine solche Regelung, für Bundesbehörden in den USA gilt seit 1966 der Freedom of Information Act. Frankreich verfügt seit 1978, England auf kommunaler Ebene seit 1985 über derartige Regelungen. Deutschland hat aber nicht von sich aus auf diese internationalen Entwicklungen reagiert. Nicht das Grundgesetz allein – was nahe gelegen hätte – sondern vor allem die EU-Richtlinie¹¹ über den freien Zugang zu Umweltinformationen bereitete das Fundament. Es bleibt daher eine historische Tatsache, dass der voraussetzungslose Zugang zu staatlichen Informationen in Deutschland nur deshalb von Gesetzes wegen gewährt wurde, weil die Europäische Gemeinschaft dies erzwang. Nur am Rande sei erwähnt, dass das schließlich verabschiedete Umweltinformationsgesetz des Bundes¹² aufgrund herber Kritik des Europäischen Gerichtshofes¹³ in zentralen Punkten alsbald novelliert werden musste¹⁴. Praktische Erfahrungen legten also nahe, dass ein Gesetzestext allein noch keinen

Sinneswandel im deutschen Behördensystem garantiert. Gerade die Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz zeigen, dass deutsche Amtswalter den Besitzstand des Amtsgeheimnisses nicht freiwillig aufgeben. Damit das Gesetz in der Rechtswirklichkeit auch angewendet werden kann, bedarf es einer Handreichung, die dem Nutzer hilft, der vielfältigen Phantasie deutscher Behörden bei der Ablehnung von Informationsanträgen besser entgegen zu treten.

Innerhalb der Ad-hoc-Gruppe der Verbände entstand deshalb die Idee, das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes mit eben einer solchen Handreichung zu versehen. Der Gruppe ebenso wie auch den Verfassern war bewusst, dass auch anderweitig an Kommentierungen gearbeitet wurde; einige liegen inzwischen auch vor. Zeitlich als erste ist hier die wissenschaftlich neutrale Kommentierung von Rossi¹⁵ zu nennen; Rossi hatte sich auch schon in einer verdienstvollen Habilitationsschrift¹⁶ mit dem Thema beschäftigt. Die Verfasser bekennen, dass die strukturelle Aufarbeitung des Gesetzes durch Rossi bei der Abfassung der vorliegenden Kommentierung sehr hilfreich war, merken allerdings zugleich an, dass sie im Ergebnis mehrfach zu anderen Auffassungen als Rossi gelangen. Die Kommentierung von Jastrow und Schlatmann¹⁷, beide Mitarbeiter im Bundesinnenministerium, ist deutlich interessengeprägt, was allerdings durchaus offen gelegt wird¹⁸. Die zeitlich dritte und wiederum neutraler gehaltene Kommentierung von Berger, Roth und Scheel¹⁹ wird auf Dauer unersetzlich sein. Sie bearbeitet den gesamten historischen Gesetzgebungsprozess erschöpfend und lässt in die

¹¹ Richtlinie 90/313/EWG, ABl Nr. L 158 v. 23.06.1990, S. 56

¹² Umweltinformationsgesetz (UIG-1994) vom 8. Juli 1994, BGBl I, 1490

¹³ EuGH C-321/96 (NVwZ 1998, 945), EuGH C-217/97 (NVwZ 1999, 1209), unter dem Aktenzeichen C-29/00 hatte die Kommission zudem am 31. Januar 2000 Klage erhoben wegen der Fristenregelung des UIG-1994, dieses Verfahren jedoch in Anbetracht der absehbaren Novellierung des UIG nicht mehr verfolgt.

¹⁴ Umweltinformationsgesetz (UIG-2001) vom 23. August 2001, BGBl I, 2218

¹⁵ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, Baden-Baden 2006

¹⁶ Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004

¹⁷ Jastrow/ Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz-Kommentar, Heidelberg u.a. 2006

¹⁸ Jastrow/ Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz-Kommentar, Heidelberg u.a. 2006, S. 26 ff

¹⁹ Berger/ Roth/ Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, Köln u.a. 2006

Besprechung der einzelnen Vorschriften auch die Überlegungen der Abgeordneten und Ausschussberatungen mit einfließen. Die Autoren waren im Bundestag als wissenschaftliche Mitarbeiter am Gesetzgebungsprozess beteiligt. Eine weitere Kommentierung im – traditionell wirtschaftsfreundlichen, im Übrigen systematisch orientierten – Sammelwerk von Fluck und Theuer²⁰ steht noch in den Anfängen.

Die vorliegende Handreichung ist demgegenüber nicht primär als juristischer Fachkommentar konzipiert, sondern soll vornehmlich den nicht rechtskundigen Anwender ansprechen. Die Autoren haben vor diesem Hintergrund zwar nicht auf handwerkliche Stimmigkeit, wohl aber weitgehend auf die Darstellung dogmatischer Feinheiten verzichtet. Juristische Ausflüge beispielsweise in das allgemeine Verwaltungsverfahren – dessen Kenntnis nur bei Juristen unterstellt werden kann – wurden des Verständnisses wegen manchmal eingefügt, die Darstellung manchen „Streitstandes“ jedoch zu Gunsten der Lesbarkeit ausgelassen. Diesem grundlegenden didaktischen Ansatz entspricht auch die Aufnahme zahlreicher Beispielfälle. Diese sind bewusst meistens so gefasst, dass dargelegt wird, warum die zunächst beschriebene Ablehnung eines Informationszugangsantrages aus Sicht der Autoren rechtswidrig ist²¹. Es ist Absicht der Verfasser, den Informationsfreiheitsgedanken zu befördern. Diese Konzeption bewirkt, dass dieses Buch eine Ergänzung zu den schon vorhandenen darstellt und rechtfertigt sein Erscheinen.

Das Buch konzentriert sich auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes. Auf die Kommentierung anderer gesetzlicher Regelungen zum Informationszugangrecht wurde verzichtet. Einzige Aus-

nahme ist eine Kommentierung des § 4 LPG (Informationsrechte der Presse), wobei hier die Betonung auf den Unterschieden zum IFG liegt. Ein Abgleich mit dem neuen Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG-2004)²² wäre verführerisch gewesen, hätte aber den Rahmen des vorliegenden Buches gesprengt. Anzumerken ist jedoch, dass das IFG des Bundes im Vergleich mit dem UIG-2004 deutlich hinter den internationalen Standards der Informationsfreiheit zurück bleibt. Im Grunde hätte es nahe gelegen, das neue UIG und das IFG – beide nur für Stellen des Bundes geltend – in einem Gesetz zusammenzufassen. Die manches Mal schwierige Abgrenzung zwischen Umweltinformationen und solchen Informationen, die keine Umweltinformationen sind (nur für letztere gilt das IFG) wäre hinfällig geworden. Eine solche Vorgehensweise hätte aber eben auch bedeutet, im Bereich des Informationszugangsrechts deutlicher die Freiheit und weniger die Beschränkung zu betonen. Dies war wohl auch unter einer rot-grünen Koalition nicht durchsetzbar.

Entstanden ist so ein Gesetz, dass sich durch gleichzeitig wichtige und stellenweise unscharfe Ausnahmestimmungen ebenso auszeichnet wie dadurch, dass die Verfahrensrechte des Information suchenden Bürgers spartanisch gehalten sind. Gleichwohl bedeutet die Verabschiedung des Gesetzes einen Paradigmenwechsel. Der Zugang zu staatlichen Informationen ist zur Regel, die Verweigerung des Zugangs zur begründungsbedürftigen Ausnahme geworden. Das Heer der Ausnahmestimmungen im IFG wird dadurch im Zaume gehalten, dass Ausnahmestimmungen eng auszulegen sind²³. Das Gesetz *aktiviert* – um eine Begriffsbildung von Rossi²⁴ zu gebrauchen – insoweit das Grundrecht des Artikels 5 Abs. 1 Satz

²⁰ Fluck/ Theuer, Informationsfreiheitsrecht – Kommentar (Loseblatt) Heidelberg, Stand: Dezember 2005

²¹ Insoweit sind die in diesem Buch zu findenden Beispielfälle spiegelbildlich zu den bei Jastrow/ Schlatmann angelegt; dort geht es in der Regel um Beispiele, die Behörden bei der Ablehnung von Informationszugangsanträgen behilflich sein sollen.

²² Umweltinformationsgesetz (UIG-2004) vom 22. Dezember 2004, BGBl I, 3704

²³ Auf diesen Grundsatz weist die Begründung zum Gesetzentwurf, S. 9, ausdrücklich hin.

²⁴ Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004, S. 216 ff

1 GG auf Informationsfreiheit. Der Gesetzgeber erklärt nunmehr für gewisse Informationen, nämlich solche, die nach dem IFG zugänglich sind, dass diese im Sinne des Artikels 5 Abs. 1 Satz 1 GG „allgemein zugänglich“ seien²⁵. Insofern ist der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, Behördenakten seien keine allgemein zugänglichen Quellen²⁶, der Boden entzogen.

Allzu zaghaft sind allerdings sowohl das IFG wie auch des UIG, wenn es darum geht, den Paradigmenwechsel aufzunehmen, der durch die Entstehung und Verbreitung des Internets getrieben wird²⁷.

Um zu verstehen, welchen „Strukturwandel der Öffentlichkeit“²⁸ die Entstehung des Internets bedeutet, ist auf den von Windsheimer nachgezogenen historischen Ursprung der Mittelbarkeit staatlicher Öffentlichkeit Bezug zu nehmen²⁹. Als mittelbar wird die Öffentlichkeit hierbei bezeichnet, weil der Zugang zu Informationen nicht jedem Einzelnen direkt, sondern nur mittelbar über die Medien ermöglicht wird. Die Bundesrepublik ist als republikanisches Staatswesen (*res publica* = öffentliche Sache) vom Grundsatz der Öffentlichkeit geprägt. In der Tat ordnet das Grundgesetz, soweit es sich mit dem Zugang zu Informationen befasst, als Regel die Öffentlichkeit an. Dieser Grundsatz folgt auch aus dem allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie³⁰, wenn er nicht, wie z.B. in der Regelung des Artikel 42 Abs. 1 Satz 1 GG,

wonach der Bundestag öffentlich verhandelt, ausdrücklich genannt ist. Soweit die Öffentlichkeit nicht unbeschränkt gewährleistet ist, kann sie nur aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls ganz oder teilweise ausgeschlossen werden³¹. Windsheimer hat nun zur Mittelbarkeit staatlicher Öffentlichkeit herausgearbeitet, dass der objektiven Pflicht des Staates auf Information kein verfassungsunmittelbares subjektives Recht des Einzelnen auf Information entspricht, eine Meinung, die inzwischen trotz gewichtiger Gegenstimmen wohl als unbestritten gelten darf³². Die Anerkennung eines allgemeinen Informationszugangsrechts sei, so Windsheimer, *aus technischen Gründen* nicht möglich, weil der Aufwand hierfür nicht zu leisten wäre³³. Dieser Widerspruch zwischen der objektiven rechtlichen Verpflichtung des Staates zur Öffentlichkeit und dem *technisch* nicht realisierbaren Anspruch jeder Person auf Information wird durch den Grundsatz der *mittelbaren Publizität* über die Auskunftsansprüche der Presse (§ 4 LPG) gelöst³⁴. Der umfassenden Informationspflicht des Staates wird Genüge getan, indem grundsätzlich auf alle Fragen von Pressevertretern geantwortet werden muss; das technische Problem der beschränkten Belastbarkeit des Behördenapparates wird dadurch gelöst, dass nicht Jedermann als Fragesteller zugelassen wird. Im Übrigen ist das Informationsrecht auf ein Auskunftsrecht beschränkt, beinhaltet also insbesondere kein Recht auf den Zugang zu Originaldokumenten. Der durch das IFG gegenüber den Landespresse-

²⁵ Während der Begriff der Aktivierung des Grundrechts auf Informationsfreiheit auf das BVerfG („Erst nach Herstellung der allgemeinen Zugänglichkeit und nur in ihrem Umfang kann der grundrechtliche Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG betroffen sein,“ vgl. BVerfGE 103, 44 (60)) und Rossi zurück geht, ist die These, wonach durch Gesetz bestimmte Informationen allgemein zugänglich im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 GG sind, nicht neu, Mecklenburg, Linienbestimmung, UVP und Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, UPR 1997, 394 (398 f)

²⁶ BVerwG 7 B 188/85 vom 9. Oktober 1985 = NJW 1986, 1277

²⁷ Vgl. Mecklenburg, Internetfreiheit, ZUM, 1997, 525

²⁸ So der Titel der 1961 erschienenen, immer noch bedeutsamen Habilitationsschrift von Habermas (Neuaufgabe 1990: stw 891)

²⁹ Windsheimer, Die „Information“ als Interpretationsgrundlage der subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG (Habilitationsschrift), Berlin 1968

³⁰ BVerfGE 70, 324 (358); 103, 44 (63)

³¹ BVerfGE 103, 44 (63)

³² Deutlicher und abschließend ebenso Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004, passim

³³ Windsheimer, aaO, S. 157 f

³⁴ Wie Auskunftsansprüche insbesondere der Rundfunkanstalten in diesen Zusammenhang gehören, ist ein rechtliches Detail, das für die hier erörterten Grundsatzfragen keine Rolle spielt.

gesetzen bewirkte Paradigmenwechsel betrifft demgegenüber gerade den nunmehr einklagbaren Anspruch auf die originäre Information in einem bei aller Knappheit stärker formalisierten Verfahren.

Zentrales Argument der Windheimer'schen Argumentation ist die technische Unmöglichkeit der Befriedigung eines sowohl allgemeinen als auch originären Informationszugangsanspruchs. Es ist jedoch gerade diese technische Unmöglichkeit, die durch das Aufkommen des Internets aufgehoben wird. Insbesondere wäre es technisch kein Problem, jedes elektronisch erstellte Behördendokument auf einen öffentlich zugänglichen Server zu spiegeln.

Zugegebenermaßen kann das rechtliche Problem der Informationszugangsfreiheit nicht allein auf ein technisches reduziert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat seit der Entscheidung zur Leipziger Volkszeitung regelmäßig entschieden, eine Informationsquelle sei allgemein zugänglich, wenn sie geeignet und bestimmt sei, der Allgemeinheit, d.h. einem individuell nicht bestimm- baren Personenkreis, Informationen zu verschaffen³⁵. Das Grundrecht der Informationsfreiheit er- öffne nicht selbst ein Zugangsrecht, sondern setze an, wenn und soweit der Zugang zu einer Quelle schon eröffnet ist³⁶. Das Internet ist in diesem Sinn *technisch* als Informationsquelle geeignet. Es bedarf darüber hinaus jedoch noch der Ent- scheidung desjenigen, der über die Informations- quelle verfügen kann, dass diese auch allgemein zugänglich sein *soll*. Es ist eine solche Ent- scheidung, die der Bundestag mit der Verab- scheidung des IFG für Informationen bei Stellen des Bundes getroffen hat. Das Gesetz *bestimmt* also die Allgemeinzugänglichkeit.

Damit stellt sich mit fortschreitender technischer Eignung auch die Frage nach einer Pflicht des Staates, von dieser technischen Eignung des Internets auch Gebrauch zu machen. Knüpft man an die dargestellte Rechtsprechung des Bundesver- fassungsgerichts an, könnten eigentlich nur zwin- gende Gründe des Gemeinwohls zur Ablehnung des Informationszugangsanspruchs führen. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben ein umfassendes System der Kommunikationsfrei- heiten gewollt³⁷; die Entstehung des Internets konn- ten sie jedoch nicht vorhersehen. Stimmt man, wie von allgemeinen Auslegungsgrundsätzen gefor- dert, die Auslegung des Artikel 5 GG auf die gegen- wärtige Lage ab³⁸, so ist quasi eine sechste Kommunikationsfreiheit, die „Internetfreiheit“, in die Grundgesetznorm mit hinein zu lesen³⁹. Es sind derartige Ansätze, die weder vom IFG noch vom UIG konsequent aufgenommen werden, nach Auffassung der Verfasser aber von Verfassungs wegen aufgenommen werden müssten.

Auch die vorangehenden Ausführungen zur Bedeutung des Internets stehen natürlich unter dem Vorbehalt, dass der Gesetzgeber in seinem Bestimmungsrecht, was die Allgemeinzugäng- lichkeit von Informationen angeht, nicht völlig frei ist. Richtig bleibt zunächst, dass dem Informations- zugangsrecht des Einzelnen das subjektive Recht eines Betroffenen, über den der Staat Infor- mationen vorhält, entgegenstehen kann. Es ist diese Stelle, an der das *Konzept des aktivierten Grundrechtes* eine maßgebliche Rolle spielt. Denn die entgegenstehenden Rechte Betroffener sind verfassungsrechtlich verwurzelt (Datenschutz, Persönlichkeitsrecht, geistiges Eigentum, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und Eigentumsrecht); ihre Überwindung muss sich ebenfalls auf verfas-

³⁵ BVerfGE 27, 71 (83 f.); 90, 27 (32); 103, 44 (60)

³⁶ BVerfGE 103, 44 (60)

³⁷ Vgl. auch BVerfGE 97, 228 (256); Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, Art. 5 Rz. 97

³⁸ Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, Art. 5 Rz. 97,

³⁹ Mecklenburg, Internetfreiheit, ZUM 1997, 525 (531 f., 535 ff., 540 f.)

sungsrechtliche Wurzeln beziehen. Genau dies ist möglich, wenn man anerkennt, dass der Gesetzgeber mit dem IFG das Grundrecht auf allgemeine Zugänglichkeit einer Informationsquelle aktiviert. Es muss deshalb nicht ein ergänzendes Grundrecht bemüht werden, wenn ein Antragsteller nach dem IFG verlangt, dass ihm personenbezogene Daten übermittelt werden.

Über diese von der Verfassung vorgegebenen Gegenrechte hinaus hat das Bundesverfassungsgericht, unabhängig vom Konzept des Amtsgeheimnisses, einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz entwickelt, wonach ein Kernbereich der Tätigkeit von Verwaltung oder Regierung vor dem informationellen Zugriff sogar des Parlaments zu schützen sei⁴⁰. Geheimgehalten werden soll hier nach insbesondere der Willensbildungsprozess innerhalb der Regierung⁴¹. Konkret betrifft dies beispielsweise den Dokumentenaustausch zwischen den Ressorts und wohl auch solche Kabinettsvorlagen, die die Auseinandersetzung zwischen den Ressorts resümieren. Darüber, ob dies von Verfassung wegen so sein muss, kann man geteilter Meinung sein. Jedenfalls ist ein ausschließlich formell, insbesondere am Dokumenttyp („Kabinettsvorlage“) ausgerichteter, Geheimnisschutz mit dem Grundsatz der Informationsfreiheit nicht zu vereinbaren und als solcher auch weder im IFG oder UIG verankert⁴². Wie weit die These von der Aktivierung des Grundrechts auf Informationsfreiheit das Bundesverfassungsgericht zu einer Änderung seiner Vorstellung vom informatorisch zu schützenden Kernbereich veranlassen wird, bleibt abzuwarten.

Im Ergebnis aktiviert das IFG – letztlich gemeinsam mit dem UIG – nicht nur das Grundrecht auf Informationsfreiheit, soweit es um Informationen geht,

die bei Stellen des Bundes vorhanden sind. Das Gesetz, obwohl nicht als Verfassungsnorm gestaltet, hat verfassungsrechtliche Auswirkungen; es wirkt grundrechtsgestaltend. Es definiert auch weitgehend den Minimalstandard des Informationszugangs bei den Stellen des Bundes: Nur Gesetze, die anderweitig allgemein und voraussetzungslos den Zugang zu Informationen regeln, gehen dem IFG vor⁴³. Zu den vorgehenden Regelungen gehört vor allem das UIG, aber auch das Stasi-Unterlagen-Gesetz und das Bundesarchivgesetz.

Dass das Gesetz für Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, insoweit nur einen Minimalstandard festlegt, indem es von der Freiheit so wenig wie möglich gewährt, von der Beschränkung aber reichlich auferlegt, spiegelt nicht zuletzt die Furcht der deutschen Ministerialbürokratie vor mehr Offenheit wider. Dies ist beim derzeitigen Stand der (politischen) Dinge hinzunehmen.

⁴⁰ So das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung seit BVerfGE 67, 100 (Flick-Untersuchungsausschuss)

⁴¹ BVerfGE 67, 100/ 139 (Flick-Untersuchungsausschuss)

⁴² Das IFG enthält allerdings einen „formellen“ Ausnahmetatbestand hinsichtlich solcher Dokumente, die als Verschluss-Sachen eingestuft sind. Im Rahmen der Auslegung der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG hat die Kommission zu diesem Problem die gleiche Auffassung vertreten, Antwort der Kommission vom 7.11.2005 auf die Anfragen E-3188/05 und E-3189/05 von MEP Breyer (Les Verts/ALE).

⁴³ Diese Auffassung wird im Einzelnen in den Anmerkungen zu § 1 Abs. 3 IFG begründet.

Übersicht über den Aufbau des Gesetzes

Aufbau eines Informationszugangsgesetzes im Allgemeinen

Informationszugangsgesetze **müssen** über folgende Elemente verfügen:

Zunächst muss gesagt werden, **wer** verpflichtet ist, Informationen zugänglich zu machen (**Anspruchsverpflichteter**). Zudem müssen die Gesetz Angaben dazu enthalten, welche Informationen und welche Dokumente (oder Dokumenttypen) unter die Auskunftspflicht fallen (**Anspruchsgegenstand**) und schließlich dazu, wer berechtigt ist, Informationen zu verlangen (**Anspruchsberechtigter**). Diese Angaben bestimmen den **Anwendungsbereich** des Gesetzes. Da nicht alle Informationen zugänglich sein sollen, muss es **Ausnahmeregelungen** geben. Das **Verfahren** des Informationszugangs muss geregelt werden, also etwa, in welcher Form ein Antrag auf Zugang zu Informationen gestellt werden und innerhalb welcher Fristen oder zu welchen Kosten der Informationszugang erfolgen muss.

Über die **Qualität eines solchen Gesetzes** entscheidet weniger die Abgrenzung des Anwendungsbereichs als vielmehr das Verhältnis der Ausnahmen zum Anwendungsbereich; dies ist typisch für Informationszugangsgesetze. Die Ausnahmen werden im Zusammenhang von Informationsfreiheitsgesetzen auch als „negative Tatbestandsmerkmale“ bezeichnet. Die Gesetze müssen immer mit der Gefahr sehr weit reichender Ausnahmen kämpfen, etwa, wenn festgelegt wird, dass „der Anspruch auf Zugang zu Informationen nicht besteht während eines laufenden verwaltungsbehördlichen Verfahrens“ (so beispielsweise im UIG-1994 und im IFG-RefE).

Da praktisch alles, was eine Behörde tut, ein verwaltungsbehördliches Verfahren darstellt, bedeutet ein solcher Ausnahmegrund, dass Verwaltungshandeln öffentlich sein soll, es sei denn, die Verwaltung handelt. Dies wäre eine in sich widersprüchliche, nämlich sich selbst aufhebende Gesetzgebung.

Im Übrigen sind die **Ausnahmeregelungen** selbst strukturiert. Einige schützen bestimmte materielle öffentliche Belange, etwa internationale Beziehungen oder die Landesverteidigung, andere private Belange, also insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Es gibt zudem Ausnahmen, die den Entscheidungsprozess von Behörden schützen und formelle Ausnahmen, die am Dokumenttyp anknüpfen (nicht abgeschlossene Dokumente, Verschlusssachen, Kabinettsvorlagen).

Es gibt zwei Varianten, wie Ausnahmen geregelt werden können: Die eine arbeitet mit Generalklauseln („kein Informationszugang, wenn das Wohl eines Bundes oder eines Landes beeinträchtigt würde“). So sind unter anderem die Akteneinsichtsrechte nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder ausgestaltet. Der andere Ansatz ist der der „genau bestimmten, eng begrenzten Ausnahmeregeln“¹. Dieses Modell findet sich unter anderem in den Umweltinformationsrichtlinien der EU. In der Folge gilt dies auch für das Umweltinformationsgesetz des Bundes und manche Informationsfreiheitsgesetze der Länder.

Wichtig sind ebenfalls die **Verfahrensregelungen**. Ganz oben steht hier die Frage, innerhalb welcher **Frist** eine Behörde eine Information offen legen muss. Sehr wichtig sind auch die Regelungen über die Art des Informationszugangs (kann die Übersendung von Kopien verlangt werden?). Zu den Verfahrensregelungen gehört auch die Gestaltung etwaiger **Kostenpflichten**. Besonderer Aufmerk-

¹ Erwägungsgrund 7 der UIR-1990. (Die Erwägungsgründe befinden sich im Vorspann zum eigentlichen Richtlinienentext.)

samkeit bedarf die Situation, in der Dritte von einer möglichen Freigabe der Informationen betroffen sind. Aus rechtsstaatlichen Gründen muss Dritten in der Regel vor der Freigabe Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

Fast alle Informationsfreiheitsgesetze enthalten Regelungen, die die zugänglichen Informationen erschließen helfen sollen, also etwa Festlegungen, dass Akten oder Datensammlungen in bestimmter Weise geführt werden oder dass **Informationsregister** eingerichtet und zugänglich gemacht werden müssen. Ein Beispiel für die Strukturierung von Informationen kann in einer Trennung – zum Beispiel nach datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten – zwischen zugänglichen und geheimzuhaltenden Informationen bestehen.

Alle Informationsfreiheitsgesetze nehmen den Trend zur **Privatisierung** öffentlicher Aufgaben zur Kenntnis und versuchen, in mehr oder minder größerem Umfang, einer **informatischen Flucht ins Privatrecht** vorzubeugen. Zu diesem Zweck werden ggf. Informationen, die bei Privaten vorliegen, zugänglich gemacht, und zwar entweder durch Einräumung eines direkten Anspruchs gegenüber den Privaten oder durch einen indirekten Anspruch, nämlich gegenüber der Behörde, die sich bezüglich der begehrten Information des Privaten „bedient“

All dies konstituiert den Bereich des Informationszugangs auf Antrag, der auch **aktiver Informationszugang** genannt wird. Im Gegensatz hierzu steht der **passive Informationszugang**. Hiermit ist gemeint, dass öffentliche Stellen Informationen ohne Antrag, im Wesentlichen durch Veröffentlichung, zugänglich machen oder überhaupt erst erstellen (z.B. Berichte über bestimmte Tätigkeiten der Verwaltung).

Nicht zwingend, aber erstrebenswert ist, wenn das Gesetz eine **Konkurrenzregelung** enthält, also eine Vorschrift, die besagt, wie sich der Infor-

mationsanspruch nach diesem Gesetz zu denen anderer Gesetze verhält.

Ebenso kann es hilfreich sein, wenn sich das Gesetz zur Frage des **Rechtsschutzes** äußert. Notwendig ist jedenfalls die Klarstellung, dass der Informationszugangsanspruch einklagbar ist. Viele Gesetze sehen die Einrichtung eines Beauftragten für Informationsfreiheit vor; eine Funktion, die in Deutschland durchgängig von den Datenschutzbeauftragten wahrgenommen wird.

Handwerklich wünschenswert ist es, dass ein Gesetz diese Regelungskreise trennt und auch innerhalb der einzelnen Kreise Trennschärfe aufweist.

Schließlich enthalten viele Gesetze eine **Zielvorschrift**. Hauptfunktion solcher Vorschriften ist es, als Auslegungshilfe für das Gesetz zu dienen.

Das IFG des Bundes

Das IFG weist alle diese Regelungselemente auf, wird aber dadurch etwas unübersichtlich, dass es den Grundsatz der Trennung der Regelungskreise nicht durchhält. So verweist schon § 1 auf drei Regelungskreise: Absatz 1 definiert den Anwendungsbereich, Absatz 2 enthält eine Verfahrensregelung und Absatz 3 eine Konkurrenzregelung. Weitere Regelungen zum Verfahren finden sich in § 4 Abs. 2 und den §§ 7 bis 9. § 9 wiederum enthält eine materielle Regelung, nämlich einen Ausnahmegrund (Absatz 3) und eine Regelung über den Rechtsschutz (Absatz 4).

Bringt man dies in das vorab dargestellte System, so ergibt sich im Überblick Folgendes: Eine **Zielvorschrift** enthält das Gesetz nicht. Allerdings enthält der allgemeine Teil der Begründung des Gesetzes ausführliche Überlegungen zur Zielsetzung des Gesetzes. Der **Anwendungsbereich** des Gesetzes ergibt sich aus § 1 Abs. 1 i.V.m. § 2.

Regelungen zum **aktiven Informationszugang** finden sich nur in § 11. Vorschriften über den **Rechtsschutz** enthalten § 9 Abs. 4 und § 12, Abs. 1 und 3. **Konkurrenzregelungen** finden sich in § 1 Abs. 3 und § 3 Nr. 4. Die **Ausnahmen** finden sich in den §§ 3 und 4 (Schutz öffentlicher Belange und des Entscheidungsbildungsprozesses), in den §§ 5 und 6 (Schutz privater Belange) sowie in § 9 Abs. 3 (Missbrauch des Informationszugangsrechts). **Informationen bei Privaten** werden auf dem Umweg über Behörden zugänglich gemacht (§ 1 Abs. 1, § 7 Abs. 1). Das **Verfahren** ist weitestgehend in den §§ 7 bis 9 geregelt, ergänzend kommt die wichtige Vorschrift des § 1 Abs. 2 hinzu. Die **Kostenregelung** findet sich in § 10. Diese ist allerdings unvollständig, dem Bundesinnenminister wird gestattet, Näheres in einer **Rechtsverordnung** zu regeln. **Rechtsschutz** (§ 9) und Einbindung des Datenschutzbeauftragten als **Informationsbeauftragten** (§ 12, § 13 Abs. 1) werden in knapper Form geregelt.

Im Ergebnis enthält das IFG alle erforderlichen Strukturelemente, wobei es jedoch in systematischer Hinsicht einige Brüche gibt. Hinsichtlich der Ausnahmen folgt es nicht dem Konzept der Regelung durch Generalklauseln, sondern durch genau bestimmte, einzeln aufgezählte Ausnahmegründe.

§ 1 Grundsatz

- (1) ¹Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. ²Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. ³Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.
- (2) ¹Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. ²Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. ³Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.
- (3) ¹Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift geht auf § 1 des IFG-RefE¹ zurück und folgt § 1 IFG-E². Im IFG-E hieß es noch zusätzlich, dass ein rechtliches Interesse für die

Geltendmachung des Anspruchs nicht dargelegt werden müsse. Diese Formulierung war missverständlich. Sie hätte bedeuten können, dass zwar nicht ein rechtliches, aber immerhin ein berechtigtes Interesse als Anspruchsvoraussetzung gefordert werde; solches war aber nicht beabsichtigt.³ Auf Empfehlung des Innenausschusses wurde die Klausel deshalb fallen gelassen. Damit wurde zugleich noch einmal verdeutlicht, dass ein voraussetzungsloser Anspruch auf Informationszugang gewährt werden soll.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Vorschrift fasst Regelungen zum **Anwendungsbereich** des Gesetzes, zum **Verfahren** und zum **Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften** zusammen. Im Vergleich zu anderen Informationsfreiheitsgesetzen ist diese Kombination ungewöhnlich. Ihre Stellung am Anfang des Gesetzes zeigt, dass der Gesetzgeber diesen Regelungen besondere Bedeutung beimisst.
- 3 Der **Anwendungsbereich** bestimmt die **Anspruchsverpflichteten (Anspruchsgegner)**, dies sind die Stellen, die Informationen freigeben müssen. Die **Anspruchsberechtigten (Anspruchsinhaber)** werden genannt, also die Personen, die einen Anspruch auf Informationen haben. Der **Anspruchsgegenstand** beschreibt schließlich die Art der zugänglichen Informationen, nämlich amtliche. Aus den **Verfahrensregelungen** wird das Wahlrecht des Anspruchsberechtigten hinsichtlich der Art des Informationszugangs hervorgehoben. Das Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften (**Konkurrenzklausele**) wird in Abs. 3 festgelegt.

¹ Der Referentenentwurf eines IFG (im Folgenden: IFG-RefE) des Bundes wurde am 20.12.2000 vom zuständigen BMI den übrigen Bundesministerien zur Ressortabstimmung übermittelt. Er ist abgedruckt bei Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), S. 201 ff., in der Reihe: Beiträge zum Informationsrecht, Bd. 1, 2002

² Als IFG-E wird im Folgenden der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN vom 14.12.2004 bezeichnet, der in der BT-Drs. 15/4493 vorliegt.

³ Vgl. Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rz. 4, Fn. 6, in der Reihe: Heymanns Taschenkommentare, 2006

1.3 Parallelvorschriften

- 4 Die Vorschrift enthält Regelungen, wie sie auch in allen anderen Informationszugangsgesetzen⁴ zu finden sind. Eine wichtige Abweichung zu allen anderen vorhandenen Gesetzen⁵ besteht darin, dass nicht auf vorhandene, sondern auf amtliche Informationen abgestellt wird.

2. Anwendungsbereich (Absatz 1)

2.1 Anspruchsinhaber

- 5 Anspruchsinhaber ist „Jeder“; Deutsche also ebenso wie Ausländer. Es kommt nur darauf an, dass der jeweilige Antragsteller **rechtsfähig** ist. Rechtsfähig sind nicht nur Menschen, sondern auch juristische Personen, z.B. die GmbH, die AG oder der eingetragene Verein. Nicht rechtsfähig sind bestimmte Gesellschaften des bürgerlichen Rechts und vielfach Bürgerinitiativen, soweit sie nicht als rechtsfähige Vereine organisiert sind. Konsequenterweise werden diese als nicht anspruchsberechtigt angesehen⁶.
- 6 Zu beachten ist allerdings, dass das BVerwG⁷ in einer Entscheidung zum UIG-Recht einem als nichtsrechtsfähigen Verein organisierten Ortsverband einer politischen Partei einen Informationszugangsanspruch zugestanden hat. Dem Ziel des Gesetzes, Jedermann ohne weiteres einen Zugang zu Informationen zu verschaffen, kommt das Urteil näher als die Gesetzesbegründung.

Für die praktische Arbeit ist zu beachten, dass die Einschränkung immer dadurch umgangen werden

kann, dass Einzelpersonen „vorgeschickt“ werden und auf diese Art ein Nebenstreit, ob etwa eine Bürgerinitiative einen Informationszugangsanspruch hat, vermieden werden kann.

- 7 Keine Anspruchsinhaber sind **grundsätzlich juristische Personen des öffentlichen Rechts**, z.B. Anstalten oder Körperschaften. Dies ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut, jedoch aus der Zielsetzung des Gesetzes als einem bürgerrechtlichen Instrument⁸. Nach der Begründung des IFG-E kann man dies auch aus der Konkurrenzklausel (§ 1 Abs. 3) schließen, denn für Personen des öffentlichen Rechts gingen die speziellen Vorschriften des Informationsaustausches zwischen Behörden vor, z.B. Amtshilferegulungen usw.⁹ Dieses Argument führt allerdings zu Problemen mit der Auslegung der Konkurrenzklausel, wie sie unten vertreten wird.

- 8 Im Übrigen ist die Anspruchsinhaberschaft der juristischen Personen des öffentlichen Rechts differenziert zu sehen, weil die betreffenden Personen **grundrechtsfähig** sein könnten. Für Gemeinden, die sich auf Art. 28 GG berufen könnten, hat das BVerwG einen Zugangsanspruch verneint¹⁰. Für Universitäten wäre dies möglicherweise anders zu sehen, weil diese zwar öffentlich-rechtlichen Status genießen, aber gerade nicht in die staatliche Organisation eingegliedert sind. Zu beachten ist aber, dass sie als Anstalten des öffentlichen Rechts dem Behördenbegriff unterfallen; sie sind zwar staatsfern, aber doch in die staatliche Verwaltung eingegliedert.

⁴ Fundstellen für Gesetzestexte sind im Anhang zu finden.

⁵ Den Verfassern lagen bei Abfassung dieses Buches die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vor. Im Zusammenhang mit der gebotenen Umsetzung der UIR-2003 (= Umweltinformationsrichtlinie von 2003, siehe Anhang) waren bzw. sind jedoch weitere Ländergesetze im Entstehen.

⁶ Begründung des Gesetzentwurfs (IFG-E), BT-Drs. 15/4493, S. 7 (im folgenden: Begründung)

⁷ BVerwG, DVBl 1999, 1134

⁸ Begründung, S. 6

⁹ Begründung, S. 7

¹⁰ BVerwG 1 B 126/95 vom 31.10.1995 = Fluck/Theuer G I § 4 Nr. 2

- 9 Dies gilt für die Hochschulen, nicht aber in gleichem Maße auch für die Rundfunkanstalten. Rundfunkanstalten sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Informationen und den Zugang dazu angewiesen. Für sie hat das BVerfG festgehalten, dass sie zwar Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen¹¹, aber trotz ihrer Rechtsform und der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nicht dem staatlichen Bereich zuzuordnen sind. Vielmehr schließt bereits die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die staatliche Beherrschung und Einflussnahme aus¹². Betrachtet man die Aufgabe des Rundfunks als Medium und Faktor der Meinungsbildung, so spricht auch die Zielsetzung des IFG, die Lebendigkeit der Demokratie durch aktive Beteiligung der Bürger zu stärken, für den Anspruch der Rundfunkanstalten auf Informationszugang. Darüber hinaus sind Rundfunkanstalten im Hinblick auf den Informationszugang wie auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nicht mit sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gleichzusetzen. Rundfunkanstalten konkurrieren im Informationsmarkt nicht mit Behörden, sondern mit privatrechtlich organisierten juristischen Personen, seien es Verlage oder Rundfunkunternehmen. Bei diesem Sachverhalt ist es verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, dass die Rechtsform der juristischen Person über den Informationszugang entscheiden soll. Rundfunkanstalten sind daher anspruchsberechtigt.
- 10 Für die Kirchen, die als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisiert sein können¹³, ist dies wegen der erklärten Trennung von Kirche und Staat ebenfalls eindeutig: Kirchen sind anspruchsberechtigt, auch wenn sie öffentlich-rechtlich organisiert sind.

- 11 **Zusammengefasst** steht der Anspruch Privaten zu, soweit sie rechtsfähig sind, nicht aber Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunkanstalten und Kirchen.

2.2 Anspruchsgegenstand

- 12 Anspruchsgegenstand sind **amtliche Informationen**. Das Gesetz enthält hierzu in § 2 eine Definition, weshalb auf die dortigen Anmerkungen verwiesen werden soll.

2.3 Anspruchsvoraussetzungen

- 13 Der Anspruch auf Zugang zu Informationen wird **voraussetzungslos** gewährt. Der Antragsteller muss allerdings rechtsfähig sein (siehe 2.1) und kann seinen Anspruch nur im Rahmen des Gesetzes erfolgreich geltend machen. Das bedeuten die Worte „nach Maßgabe des Gesetzes“. Ist in diesem Gesetz eine Ausnahme von der im Gesetz ebenfalls enthaltenen Regel vorgesehen, gilt diese.
- 14 Der Antrag auf Informationszugang muss vom Antragsteller nicht begründet werden. Weder muss der Zweck angegeben werden, zu dem die Informationen begehrt werden, noch ist irgendein Interesse, sei es rechtlich, sei es berechtigt, darzulegen.

Fallbeispiel¹⁴:

Journalist J beantragt bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) Einsicht in einen Bericht der Innenrevision der Agentur über verschiedene Beraterverträge. Darin seien angeblich gravierende Verstöße gegen das Vergaberecht aufgelistet, die einem ehemaligen Behördenchef zum Verhängnis geworden sein sollen. Die BA antwortet umgehend, das IFG beziehe sich nur auf

¹¹ BVerfGE 7, 99 (104); 12, 205 (246); 31, 314 (329)

¹² BVerfG AfP 1988, 235 (236)

¹³ Art. 137 GG i.V.m. Art. 137 WRV

¹⁴ Vgl. Tomik, Informationsfreiheit oder so ähnlich, FAZ, 03.04.2006

Auskünfte und Akteneinsicht „in eigener Sache“. Diese Voraussetzung sei nicht gegeben. Der Bericht könne daher nicht eingesehen werden. Zu Recht? – Nein. Das Gesetz kennt die Voraussetzung des Nachweises eines eigenen Interesses nicht. Im Gegenteil. Sinn des IFG ist es gerade, Informationen auch dann zugänglich zu machen, wenn eine Begründung für den Antrag nicht gegeben wird. Jeder soll im Rahmen des Gesetzes an dem Wissen der Behörden teilhaben, um die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten zu können, sich mit ihnen auseinanderzusetzen und auf sie Einfluss zu nehmen¹⁵.

- 15 Einzige Ausnahme von der **Begründungsfreiheit** sind nach § 7 Abs. 1 Satz 3 die Fälle, in denen private Dritte betroffen sind.

2.4 Anspruchsgegner (zur Informationsfreigabe verpflichtete Stellen)

2.4.1 Behörden des Bundes (§ 1 Abs. 1 S. 1)

- 16 Behörde ist „jede Stelle, die **Aufgaben der öffentlichen Verwaltung** wahrnimmt“¹⁶. Der Begriff ist funktionell¹⁷ gemeint: Ob eine Stelle Behörde ist, hängt nicht davon ab, ob sie im Einzelfall öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich handelt, es gilt der Satz: „einmal Behörde, immer Behörde“. Es sind also alle amtlichen Informationen offenzulegen, die bei Behörden vorhanden sind¹⁸. Unerheblich ist, ob diese Informationen aus öffentlich-rechtlichem oder privatrechtlichem, also fiskalischem Handeln der Behörde herrühren. Fiskalisches Handeln

wird verstanden als das Handeln einer Behörde, das nicht Verwaltungshandeln ist, sondern privatwirtschaftlich erfolgt¹⁹. Dies betrifft typischerweise Anschaffungen, z.B. Einkäufe, die Errichtung von Gebäuden, erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten (Bundesvermögen) oder sonstiges privatrechtliches Handeln, z.B. bei der Erhebung von Entgelten statt Gebühren.

- 17 Die in Satz 1 genannten Behörden bilden die **unmittelbare Staatsverwaltung**. Zu ihr gehören die **obersten Bundesbehörden** wie der Bundeskanzler (das Bundeskanzleramt) und die Bundesminister (die Bundesministerien), aber auch der Bundesrechnungshof und die Bundesbank. Teil der obersten Bundesbehörde „Auswärtiger Dienst“ sind auch die Auslandsvertretungen des Bundes. Des Weiteren sind die **Bundesoberbehörden** zu nennen, zu denen die zahlreichen Bundesämter (z.B. für Naturschutz, für Sicherheit in der Informationstechnik, für Strahlenschutz etc.) zählen, ferner die **Bundemittelbehörden** (z.B. Oberfinanzdirektionen, Wehrbereichsverwaltungen, Wasser- und Schifffahrtsdirektionen) und schließlich die **unteren Bundesbehörden** (Bundesgrenzschutzämter, Wasser- und Schifffahrtsämter, Hauptzollämter, Kreiswehersatzämter). Teil einer Bundesbehörde sind auch die dort eingegliederten beratenden Gremien.

- 18 Daneben unterfallen auch die selbstständigen Verwaltungsträger, derer sich der Bund zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Form der **mittelbaren Staatsverwaltung** bedient, dem

¹⁵ Vgl. Begründung, S. 6

¹⁶ Begründung, S. 7; danach wird der Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG herangezogen

¹⁷ Funktionell heißt, dass die Stelle organisationsrechtlich und von den handelnden Personen unabhängig gebildet ist, sie muss für die wahrgenommene Verwaltungsaufgabe zuständig sein und selbstständig handeln dürfen.

¹⁸ Das Vorhandensein der Information bei der Behörde ist ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal Vgl. Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 2 Rz. 24

¹⁹ Der Begriff des fiskalischen Handelns ist nicht unumstritten. Eine lexikalische Begriffsbildung lautet folgendermaßen: „**Fiskus** ist die Bezeichnung des Staates, soweit er nicht hoheitlich, d.h. im Über-/Unterordnungsverhältnis, tätig wird, sondern als juristische Person am Privatrechtsverkehr teilnimmt.“ Von **fiskalischem Handeln** spricht man bei privatrechtlichen Beschaffungstätigkeiten der öffentlichen Verwaltung (z.B. staatliches Weingut, Holzverkauf), **nicht aber**, wenn die öffentliche Verwaltung sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben privater Rechtsformen bedient. Im letzteren Fall spricht man von **verwaltungsprivatrechtlichem Handeln**. (Creifelds, Rechtswörterbuch, 14. Aufl.; Stichwort „Fiskus“).

Begriff der Behörde und damit dem Informationsanspruch. Hierbei handelt es sich insbesondere um die **Körperschaften** und **Anstalten** des öffentlichen Rechts sowie **Stiftungen**. Zu beachten ist wiederum, dass Hochschulen fast ausschließlich den Ländern zugeordnet und nur in Ausnahmefällen (Bundeswehrhochschulen) Einrichtungen des Bundes sind. Sie sind deshalb nicht anspruchspflichtig. Dasselbe gilt für die meisten Rundfunkanstalten. Nur die Deutsche Welle ist eine vom Bund geschaffene Anstalt des öffentlichen Rechts²⁰. Sie ist allerdings nur insoweit verpflichtet, einen Informationszugang zu gewähren, wie sie außerhalb ihres Programmauftrags und der Wahrnehmung der Rundfunkfreiheit handelt. Kirchen sind wegen ihrer Staatsferne nicht verpflichtet, Informationen zugänglich zu machen.

- 19 Eine Sonderstellung nehmen die so genannten **Beliehenen** ein. Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes mit der hoheitlichen Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben in eigenem Namen betraut sind. Das sind z.B. die Deutsche Flugsicherungs GmbH und das Deutsches Institut für Normung e.V. Soweit sie diese hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, gelten sie als Behörden.

2.4.2 Sonstige Bundesorgane und -einrichtungen (§ 1 Abs. 1 S. 2)

- 20 Das Gesetz gilt weiter auch für **sonstige Bundesorgane und -einrichtungen**, soweit sie **öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben** wahrnehmen. Mit den sonstigen **Bundesorganen und -einrichtungen** sind zunächst Bundestag, Bundesrat und Bundesgerichte gemeint²¹; Bundespräsident und Bundespräsidialamt wären noch hinzuzunehmen.

Es geht mit anderen Worten um Stellen, die zwar auch Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, dies aber nicht als originäre Aufgabe. Typischerweise ist die originäre Funktion eines Gerichts die Rechtsprechung; soweit bei dieser Gelegenheit aber auch Verwaltungstätigkeiten anfallen, soll die Informationsverpflichtung eröffnet werden. Die Frage, welcher Art diese Verwaltungstätigkeiten sind, die das Gesetz als „Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben“ beschreibt, soll sogleich bei 2.4.4. erörtert werden.

2.4.3 Juristische und natürliche Personen des Privatrechts (§ 1 Abs. 1 Satz 3)

- 21 Zur Information verpflichtet sind ferner natürliche und juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Behörde des Bundes sich dieser Person zur Erfüllung ihrer **öffentlich-rechtlichen Aufgaben** bedient.

2.4.4 Die verschiedenen Aufgabenbegriffe

- 22 Das Gesetz benutzt drei verschiedene Aufgabenbegriffe: „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ im Begriff der Behörde, „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ bei der Eingrenzung der informationsverpflichteten sonstigen Organe und Einrichtungen des Bundes und „öffentlich-rechtliche Aufgaben“ bei der Einbindung Privater in die Informationsverpflichtung. Die Bedeutung dieser Begriffe ist weder wissenschaftlich noch durch die Rechtsprechung abschließend geklärt²². Private sind einbezogen, soweit sie bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben beteiligt sind. Da Private nur privatrechtlich handeln können, heißt dies, dass die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben nicht in der Handlungsform des öffentlichen Rechts erfolgen muss.

²⁰ § 1 Deutsche-Welle-Gesetz

²¹ Begründung, S. 7

²² Verhältnismäßig ausführliche Hinweise enthalten BVerfGE 12, 205 (243–246) – 1. Rundfunkurteil; 31, 314 (329f.) – 2. Rundfunkurteil) Wie aber beispielsweise die Minderheitsvoten zum 2. Rundfunkurteil (BVerfGE 31, 314 (337f.)) zeigen, ist keine Einigung über die Begrifflichkeit erzielt worden. Zur Gesamtproblematik vgl. Bull: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977, passim

- 23 Als Grundbegriff ist von dem der **öffentlichen Aufgabe** auszugehen. Öffentliche Aufgabe ist eine solche, an deren Erfüllung die Allgemeinheit (die Öffentlichkeit) ein Interesse hat. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann im staatsfernen Raum erfolgen, unter Umständen muss sie es sogar. Das zeigen die Regelungen zum Rundfunk- und Presserecht. Übernimmt der Staat eine öffentliche Aufgabe, so wird hieraus eine **Staatsaufgabe**, übernimmt speziell die Verwaltung die Aufgabe, wird hieraus eine **Verwaltungsaufgabe** oder Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Das Verhältnis zwischen öffentlicher Aufgabe einerseits und Staatsaufgabe bzw. Verwaltungsaufgabe andererseits ist also das zwischen Legitimationsgrund und Kompetenzzuweisung²³. Über die Handlungsform ist insoweit noch nichts gesagt.
- 24 Die Beifügung „rechtlich“ zum Adjektiv „öffentlich“ ist so zu verstehen, dass die Aufgabenerfüllung öffentlich-rechtlich geprägt ist. Oder anders ausgedrückt: Die Aufgabe ist im öffentlichen Recht verankert. Die Presse nimmt z.B. zwar eine öffentliche Aufgabe²⁴ wahr, aber eben keine öffentlich-rechtliche. Der Gesetzgeber erkennt insoweit lediglich an, dass die Presse eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe erfüllt und zieht daraus die notwendigen gesetzlichen Konsequenzen. Zudem ist Presserecht nicht in jedem Fall öffentliches Recht.
- 25 Es gibt wiederum im privaten Raum vielfach Tätigkeiten, die auf öffentlichem Recht aufbauen. Das gesamte Gewerberecht und die hieraus abgeleiteten Spezialmaterien wie das Immissionsschutzrecht gehören dazu. Private Gewerbetreibende erfüllen aber deshalb keine öffentlich-rechtliche Aufgabe. An der Erfüllung ihrer gewerblichen Aufgaben besteht kein Interesse der Allgemeinheit²⁵, auch wenn das Gewerberecht von ihnen zu beachten ist.
- 26 Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Aufgaben hat also zwei Elemente: Als öffentliche Aufgaben sind sie solche, an deren Erfüllung ein öffentliches Interesse besteht, als öffentlich-rechtliche Aufgaben sind sie solche, die in einer öffentlich-rechtlich geprägten Weise, erfüllt werden. Mit letzterem ist aber nichts über die konkrete Handlungsform ausgesagt. Die öffentlich-rechtlichen Aufgaben können in öffentlich-rechtlicher ebenso wie in privatrechtlicher Weise erfüllt werden.
- 27 Der Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben und den öffentlich-rechtlichen Aufgaben besteht darin, dass bei ersteren eine Kompetenzzuweisung an die Verwaltung mitgegeben ist. Öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben sind mithin öffentlich-rechtliche Aufgaben, die durch die Verwaltung erledigt werden.
- 28 Auch hier ist nicht gemeint, dass in der Form des öffentlichen Rechts gehandelt werden muss. Am Beispiel der Verantwortung für die Infrastruktur im Verkehrssektor kann man die ganz unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung betrachten: Während für die Bundesfernstraßen direkte staatliche Verpflichtungen, z.B. zum Ausbau oder Erhalt, bestehen, ist dies für die Eisenbahnen des Bundes anders. Die Eisenbahnen des Bundes sind privatrechtlich organisiert. Im Luftverkehrssektor wiederum sind traditionell die Betreiber von Flughäfen als private Unternehmen – wenn auch regel-

²³ Tatsächlich hat das BVerfG im 1. Rundfunkurteil, Leitsatz 7a, festgehalten: „Die Veranstaltung von Rundfunksendungen ist ... eine öffentliche Aufgabe. Wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe in irgendeiner Form befasst (auch dann, wenn er sich privatrechtlicher Formen bedient), wird sie zu einer „staatlichen Aufgabe“ im Sinne von Artikel 30 GG.“

²⁴ Vgl. z.B. § 3 Landespressesetze Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg usw.

²⁵ Im Einklang mit BVerfGE 31, 314 (329). Dort hat das Gericht gesagt, dass die Rundfunkanstalten öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen und nicht Betriebe gewerblicher oder beruflicher Art seien.

mäßig unter kräftiger Beteiligung der öffentlichen Hand – organisiert und es bestehen keinerlei gesetzliche Netzverpflichtungen. Gleichwohl sind nach der hier vertretenen Auffassung die Flughafengesellschaften Private, deren sich eine Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Denn die öffentlich-rechtliche Aufgabe, die wahrgenommen wird, ist Planung, Bau und Betrieb von Flughäfen, und als solche eine Aufgabe, an deren Erfüllung die Allgemeinheit ein Interesse hat (hier: Daseinsvorsorge²⁶); auch ist sie öffentlich-rechtlich geprägt²⁷.

- 29 Nur vor diesem Hintergrund wird der vollständige Sinn des § 1 Abs. 1 S. 2 verständlich. Die Vorschrift meint²⁸ keine Einschränkung des Informationszugangs. Angesprochen sind Organe und Einrichtungen des Bundes, die öffentlich-rechtliche Aufgaben, aber nicht nur Verwaltungstätigkeiten ausüben. Solche Tätigkeiten sind zum einen Rechtsprechung und Gesetzgebung, zum anderen aber auch rein gewerbliche Tätigkeiten. Nur der spezifische Bereich beispielsweise der Gesetzgebung soll vom Informationszugang ausgenommen bleiben²⁹. Beispielhaft werden genannt der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesgerichte und die Bundesbank, zudem die Kreditinstitute des Bundes. Bundespräsident und Bundespräsidentialamt sind noch hinzuzunehmen. Die Beispiele verdeutlichen, wie man die Begriffe auszulegen hat: Nimmt man etwa die KfW-Bankengruppe oder die Bundesbank, so sind diese als Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet und insoweit schon Behörden i.S.d. S. 1. Ebenso wie ein Gericht zu einem erheblichen (und haupt-

sächlichen) Teil eben nicht mit der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen *Verwaltungsaufgabe* befasst ist, gilt dies auch für die KfW, indem sie nämlich ein rein gewerbliches Kreditgeschäft betreibt. Dieses Geschäft bleibt informationsrechtlich außen vor. Wenn die KfW aber wiederum fiskalische Hilfsgeschäfte, etwa die Errichtung eines Bankgebäudes, betreibt, sind Informationen hierüber offen zu legen. Denn als öffentlich-rechtliche Anstalt unterliegt die Tätigkeit der KfW hier einer öffentlich-rechtlichen Prägung, beispielsweise durch die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge. Zu beachten ist auch, dass nicht jedes Kreditgeschäft rein gewerblicher Natur sein muss. So sind beispielsweise die Exportkreditsicherungen der Hermes AG als solche (auch) öffentlich-rechtlich geprägt und insoweit dem informationellen Zugriff eröffnet.

2.4.5 Zwischenergebnis

- 30 Man kann die vorangehenden Überlegungen durch Rückkehr zum übergeordneten Begriff der öffentlichen Aufgabe zusammenfassen. Die Ausdifferenzierung in die verschiedenen Aufgabenbegriffe des Gesetzes (Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben, öffentlich-rechtliche Aufgaben) bezeichnet dann eine Kompetenzzuweisung und/oder, dass die Aufgabenausführung öffentlich-rechtlich geprägt ist. Im Ergebnis sind alle amtlichen Informationen bei Behörden offenzulegen, wobei eine Beschränkung auf das Tätigwerden in öffentlich-rechtlicher Form nicht erfolgt. Insbesondere ist auch über die fiskalischen Hilfsgeschäfte der Verwaltung zu informieren. Für Organe und

²⁶ Der Begriff der „Daseinsvorsorge“ umfasst die typischen Versorgungsaufgaben, die traditionell von öffentlichen Stellen wahrgenommen werden, also Wasser- und Stromversorgung oder Abfallentsorgung.

²⁷ Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz – Handkommentar, § 1 Rz. 78, in der Reihe: NomosKommentar, 2006. Rossi mahnt zu besonderer Wachsamkeit in all den Fällen, in denen der Staat sich „ins Privatrecht flüchtet“, um seine Macht oder auch Ohnmacht zu verbergen. Im Rahmen des Beihilferechts wird regelmäßig und ohne Weiteres davon ausgegangen, daß Flughäfen, auch wenn sie (überwiegend) in privatem Eigentum stehen, eine öffentliche Aufgabe erfüllen, vgl. bspw. LG Kiel, 14 O Kart 176/04 vom 28. Juli 2006 (Air Berlin/ Flughafen Lübeck GmbH, Urteilsdruck S. 20).

²⁸ Begründung, S. 7 f

²⁹ Begründung, S. 8

Einrichtungen wie die Gerichte oder die Kreditinstitute des Bundes, deren originäre Aufgabe nicht die Verwaltung ist, sind solche Informationen offenzulegen, die ihrer Verwaltungstätigkeit einschließlich der fiskalischen Hilfgeschäfte hierfür zuzuordnen sind. Hierbei sind die jeweiligen fiskalischen Tätigkeiten insgesamt dem Verwaltungsbereich zuzurechnen. Abzugrenzen ist ggf. gegenüber rechtsprechenden, gesetzgeberischen oder (rein) gewerblichen Tätigkeiten. Soweit Private in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, d.h., Aufgaben, deren Erfüllung im öffentlichen Interesse liegt, eingebunden sind, sind Informationen zugänglich zu machen, soweit die Aufgabenerfüllung öffentlich-rechtlich ist.

2.4.6 „Sich bedienen“

- 31 Soweit es um den Informationsanspruch gegenüber Privaten i.S.d. Satzes 3 geht, müssen diese nicht nur eine öffentlich-rechtliche Aufgabe erfüllen, die Behörde muss **sich** ihrer zudem **bedienen**.
- 32 Zu erinnern ist zunächst daran, dass auch die Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie Stellen sind, die (auch) öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, ebenfalls organisationsrechtlich-funktional³⁰ Behörden sind. Die Anbindung der Privaten kann also nicht nur an die Behörden (S. 1), sondern auch an diese Organe und Einrichtungen (S. 2) erfolgen.
- 33 Der typische Fall des Sich-Bedienens ist der Fall des so genannten Verwaltungshelfers. Im Allgemeinen betrifft dies Fälle, in denen Private durch Behörden beauftragt werden, bestimmte Dinge zu tun, die sich als Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben darstellen. Ein solcher ist etwa das von der Polizei beauftragte Abschleppunternehmen. Das Sich-Bedienen meint hier, dass der Private die Stellung eines „Werkzeugs“ hat, das vollständig der Kontrolle der Behörde unterliegt. Abschleppunternehmen beispielsweise werden einzelfallweise auf Anforderung der Ordnungsbehörden tätig.
- 34 Ein anderer Fall liegt vor, wenn der Private mit einer gewissen Selbstständigkeit handelt, z.B. eine privatrechtliche Gesellschaft im Eigentum der öffentlichen Hand. Zur Illustration sei eine Abfallgesellschaft im Eigentum eines Kreises genannt. Eine öffentlich-rechtliche Aufgabe ist hier zu bejahen. Abfallentsorgung liegt im Interesse der Allgemeinheit und ist öffentlich-rechtlich gesteuert. Der Kreis bedient sich dieser Gesellschaft, denn er kann kraft seiner Eigentümerstellung eine Kontrolle³¹ über die Abfallgesellschaft ausüben.
- 35 Das gewählte Beispiel gestaltet sich in der Abwandlung schwieriger, in der der Kreis nur noch Minderheitsseigner der Abfallgesellschaft ist, der größere Teil des Eigentums an der Gesellschaft sich aber in privater Hand befindet. Hier hilft die Begründung des Gesetzes³². Ein Fall des Sich-Bedienens liegt auch hier vor, weil es nach Meinung des Gesetzgebers nicht darauf ankommt, ob eine juristische Person des öffentlichen Rechts (hier: der Kreis) die absolute Mehrheit von Anteilen an einer Gesellschaft hält. Es reicht, dass die öffentliche Hand nur Minderheitsseigner der privaten Gesellschaft ist.
- 36 Um weiter zu verstehen, was mit dem Sich-Bedienen in Fällen gemeint ist, in denen die öffentliche Hand nur Minderheitsseigner ist, hilft

³⁰ Hiermit ist gemeint, dass eine Stelle, die Aufgaben erfüllt, wie sie typischerweise einer Behörde zukommen, rechtlich als Behörde anzusehen ist. So kann z.B. die Luftaufsicht eines Flugplatzes eines Flugplatzes arbeitsrechtlich an den (privaten) Betreiber des Flughafens gebunden sein; soweit sie aber Luftaufsicht ausübt ist sie – eben organisationsrechtlich-funktional – Behörde.

³¹ Zur Problematisierung dieser Aussage siehe jedoch unten, Rz. 40

³² Begründung, S. 8. Danach kommt es nicht darauf an, ob eine juristische Person des öffentlichen Rechts (hier: der Kreis) die absolute Mehrheit von Anteilen an einer Gesellschaft hält.

ein rechtsvergleichender Blick in die parallelen Regelungen des Umweltinformationsrechts. So regelt das UIG-2004, dass der Anspruch besteht, wenn Private unter der Kontrolle von Behörden stehen, ohne dass es darauf ankäme, dass der Bund Mehrheitsgesellschafter sei. Zwar liegt Kontrolle zweifellos im Falle des Mehrheitseigentums vor, aber auch dann, wenn „der Private bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe ... gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungs- oder Benutzungszwang besteht“³³. Ein solcher Zwang besteht nicht nur bei der traditionellen Ver- und Entsorgung, sondern beispielsweise auch bei Flughäfen, für die ein Benutzungszwang besteht. Dies ist ein sehr abstrakter Kontrollbegriff, für den spricht, dass er im Ergebnis den Formulierungen des alten UIG-1994/2001 (die auch auf den Begriff der öffentlich-rechtlichen Aufgabe abhoben) zur Einbindung Privater in staatliche Informationsverpflichtungen überlegen ist. Im Ergebnis beugen die neue Umweltinformationsrichtlinie und das UIG-2004 klarer und umfassender der „Flucht ins Privatrecht“ vor.

37 Von einem „Sich bedienen“ ist also in zwei Konstellationen auszugehen: Die eine ist durch die Eigentumsverhältnisse charakterisiert, die andere durch öffentlich-rechtliche Eingriffe in die Vertragsfreiheit.

38 Zu betonen ist, dass es auf solche Eingriffe in die Vertragsfreiheit, insbesondere das Vorliegen besonderer Pflichten und Rechte des Privaten, nicht ankommt, wenn der Private von Behörden im Wege des öffentlichen Eigentums kontrolliert wird und an der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beteiligt ist. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Deutsche Bahn AG, die als Aktien-

gesellschaft zwar organisationsrechtlich privatisiert, aber eben noch nicht, auch nicht teilweise, den Eigentümer gewechselt hat. Die Bahn AG ist noch nicht materiell privatisiert. Hier liegt eine vollständige Kontrolle durch den Bund, also ein Sich bedienen kraft Eigentümerstellung vor. Zugleich ist das Betreiben von Eisenbahnverkehr eine nach Art. 87e GG öffentlich-rechtlich geprägte und im Interesse der Allgemeinheit liegende Angelegenheit. Dem widerspricht es nicht, dass der Eisenbahnverkehr auch durch rein private juristische Personen aufrechterhalten werden kann. Bei diesen besteht zwar kein Benutzungszwang, wohl aber ein Kontrahierungszwang³⁴.

39 Im Fall der Telekommunikation ist die Situation wegen der zum Teil erfolgten materiellen Privatisierung (Verkauf der Telekom; andere Telefongesellschaften) nur scheinbar schwieriger. Wer Telekommunikationsdienste leistet, erfüllt eine öffentlich-rechtliche Aufgabe, da sie im öffentlichen Interesse liegen und öffentlich-rechtlich vorgesteuert sind. Die Frage ist aber, ob Art. 87 f GG, der die Regulierung und insbesondere eine Überwachung der Telekommunikationsunternehmen durch Regulierungsbehörden vorsieht, eine Kontrolldichte vorgibt, die zu einem „Sich Bedienen“ im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 3 führt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bund nach wie vor Teileigentümer der Telekom ist. Die Frage dürfte zu bejahen sein. Denn nach Art. 87 f GG gewährleistet der Bund im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Wenn die Privaten sich aus dem Telekommunikationsgeschäft zurückziehen würden, müsste der Bund einspringen. Der Bund bedient sich also der privatisierten Anbieter zur Erfüllung seiner Aufgaben im Telekommunikationssektor. Ausdrücklich heißt es in Art. 87 f Abs. 2 GG, dass

³³ § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG-2004

³⁴ Kontrahierungszwang bedeutet, dass einer Stelle die Verpflichtung auferlegt ist, Verträge abzuschließen. So muss beispielsweise ein öffentliches Verkehrsunternehmen mit jedem, der dies verlangt, einen Beförderungsvertrag abschließen.

Dienstleistungen als privatwirtschaftliche Tätigkeiten „durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und andere private Anbieter erbracht“ werden. Der Bund bedient sich also der Privaten in diesem Bereich. Folglich besteht gegenüber Telekommunikationsunternehmen ein Anspruch auf Zugang zu den dort vorhandenen amtlichen Informationen. Eine andere, weiter unten zu beantwortende Frage ist, wie weit diese Unternehmen über amtliche Informationen verfügen.

- 40 Die praktische Anwendung der vorangehenden Überlegungen stößt in den Fällen, in denen eine begehrte Information nur bei den Privaten vorhanden ist, nicht aber bei der Behörde, die sich des Privaten bedient, auf ein gesellschaftsrechtliches Problem. Dies gilt in besonderem Maße, wenn der Private als Aktiengesellschaft verfasst ist. Denn, um dem Informationsbegehren nachzukommen, muss die Behörde den Privaten veranlassen, ihr die begehrte Information zu übermitteln. Dies liegt an der Vorschrift des § 7 Abs. 1 S. 2, wonach die Zuständigkeit für die Informationserteilung bei der Behörde, die sich des Privaten bedient, verbleibt. Nach dem Recht der Aktiengesellschaft hat auch der Mehrheits-eigentümer (der Mehrheitsaktionär) keinen informationellen Zugriff auf die Aktiengesellschaft.

- 41 Das neue Umweltinformationsrecht löst dieses Problem dadurch, dass der Informationsanspruch direkt gegenüber dem Privaten eingeräumt wird, ein Konzept, das vom IFG jedoch nicht übernommen wird. Auf der anderen Seite ergibt sich aus dem IFG klar, dass der Gesetzgeber wollte, dass auch Informationen, die beispielsweise bei Aktiengesellschaften vorliegen, dem informationellen Zugriff des Bürgers unterfallen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die im IFG zu findende Regelungslücke hinsicht-

lich des informationellen Zugriffs der Behörde auf den Privaten nicht beabsichtigt war. Umgekehrt folgt, dass die genannte Regelungslücke dadurch zu schließen ist, dass der Behörde kraft öffentlich-rechtlicher Überlagerung des Gesellschaftsrechts ein informationeller Zugriff auf den Privaten zusteht.

2.4.7 Öffentlichkeit des Privatisierungsvorgangs

- 42 Wird privatisiert, unterliegen Informationen, die sich auf den Privatisierungsvorgang als solchen beziehen, grundsätzlich dem Zugangsanspruch³⁵.

3. Art des Informationszugangs (Absatz 2)

- 43 Die Vorschrift enthält wichtige Weichenstellungen über das „Wie“ des Informationszugangs. Nach **Satz 1** kann die Behörde wählen, ob sie Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen will. **S. 2** beschränkt dieses Ermessen der Behörde jedoch sogleich wieder. Denn danach entscheidet der Antragsteller über die Art des Informationszugangs. Von dem Begehren des Antragstellers darf die Behörde nur aus wichtigem Grund abweichen. Als solcher zählt beispielsweise ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

Fallbeispiel

Die Initiative T e.V. begehrt von der Bundesagentur für Arbeit die Herausgabe aller internen Dienstanweisungen zum zweiten und dritten Sozialgesetzbuch. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) lehnt die Herausgabe mit der Begründung ab, der Verwaltungsaufwand sei deutlich höher als bei der Akteneinsicht, die gerne vorgenommen werden dürfe. Zu Recht? – Nein. Auch wenn der Verwaltungsaufwand ggf. durch etwa notwendiges Kopieren bei der Herausgabe

³⁵ Begründung, S. 8

erhöht sein mag, ist doch zu bedenken, dass auch bei Akteneinsicht Personal und Räumlichkeiten bereitgestellt werden müssen. Beide Maßnahmen erfordern einen vergleichbaren zeitlichen, sächlichen und personellen Aufwand. Nur wenn der Verwaltungsaufwand für die verlangte Art des Informationszugangs nachvollziehbar begründet deutlich höher liegt, ist ein wichtiger Grund für die Gewährung des Zugangs auf andere Art anzunehmen. (Der Fall ist hinsichtlich der Begründung der BA fiktiv, im konkreten Fall haben sich die Parteien in einem Vergleich vor dem SG Düsseldorf auf eine sukzessive Veröffentlichung der internen Dienstabweisungen im Internet geeinigt.)

44 Ob als wichtiger Grund auch in Betracht kommt, dass „Belange dagegen sprechen, dass der Antragsteller selbstständig im behördeneigenen Computersystem recherchiere“³⁶, ist zweifelhaft. Unklar bleibt in der Begründung bereits, welche Belange gemeint sind. Auch berücksichtigt die Gesetzesbegründung nicht, dass nur im Einzelfall ein wichtiger Grund gegeben sein kann, eine pauschale Begründung mit irgendwelchen Belangen aber nicht ausreicht. Zudem ist eine solche Recherche zumindest langfristig nicht ausgeschlossen und kann als wichtiger Grund nicht zählen, weil Akten zunehmend elektronisch geführt werden und daher die Einsicht auch nur auf diesem Weg erfolgen kann³⁷.

45 **Im Ergebnis** ist § 1 Abs. 2 also so auszulegen, dass der Antragsteller über das Wie des Informationszugangs entscheidet und ein Abweichen von dieser Entscheidung von der verpflichteten Behörde begründet werden muss. Zulässige Verweigerungsgründe müssen herausgehobener Natur, also wichtig sein.

Fallbeispiel

Zugang zu einem Originaldokument: Ist immer dann nicht möglich, wenn Schwärzungen erforderlich sind. In solchen Fällen muss sich der Antragsteller mit dem Zugang zu oder der Überlassung einer Kopie begnügen. Der wichtige Grund ist hier, dass die Integrität des Originaldokuments gewahrt bleiben muss.

Versendung von Originalakten anstelle einer Einsichtnahme vor Ort: Hier ist zu differenzieren. Für die Wahrnehmung der Akteneinsicht durch Rechtsanwälte ist dies traditionell die übliche Vorgehensweise und sollte für diese Berufsgruppe deshalb auch bei Anwendung des IFG gelten. Auch hier geht es um die Integrität von Dokumenten.

Recherche im behördeneigenen Computersystem: Dieses Thema bedürfte einer eigenen Regulierung und sollte nicht einer vom Gesetzgeber nicht vorstrukturierten Einzelfallentscheidung überlassen bleiben. Wenn ein Antragsteller im behördeneigenen System recherchiert, muss natürlich sicher gestellt sein, dass er keinen Schaden anrichten kann. Er darf keinen bedingungslosen Zugriff auf Daten erhalten und darf die zugänglichen Daten nicht manipulieren können. Andererseits sind durchaus Fälle denkbar, in denen ein Zugang zu behördeneigenen Computern erforderlich sein kann. Dies sind Fälle, in denen beispielsweise dem Informationszugang nicht durch Überlassung einzelner Dateien Genüge getan werden kann, sondern eine spezifische, nicht marktgängige Software benutzt werden muss, aber auch der oben angesprochene Fall nur elektronisch geführter Akten.

Auskunft statt Akteneinsicht und umgekehrt: Nicht immer ist Zugang zu den Originalunterlagen das, was der Antragsteller will. Wird

³⁶ Begründung, S. 8

³⁷ Bachmann/Pavlitshko, Akteneinsicht in elektronische Behördenakten, MMR 2004, 370 (373 f)

beispielsweise nachgefragt, wie viele Bewilligungsbescheide eine Behörde in einem bestimmten Jahr zu Beträgen ab einer bestimmten Höhe bewilligt hat und ist dies nicht elektronisch erfasst, kann das Beharren des Antragstellers auf Auskunft tatsächlich zu einem erheblichen Aufwand führen, weil die entsprechende Information von Hand aus den Akten herausgefiltert werden muss. Die Streitfrage, wer diesen Aufwand zu leisten hat, wird durch § 1 Abs. 2 S. 2, 3 im Regelfall zu Gunsten des Antragstellers entschieden. Zugleich aber ist durch § 1 Abs. 2 S. 3 klar gemacht, dass „Aufwand“ kein Ablehnungsgrund für die Informationsfreigabe als solcher ist.

4. Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten (Absatz 3)

46 Konkurrenzregelungen, also Regelungen, die entscheiden, welches von mehreren Gesetzen bei der Konkurrenz um die Anwendung gewinnt, gehören zu den schwierigsten Regelungen im Informationszugangsrecht³⁸. Selbst wenn der Gesetzgeber den klaren Willen hätte, auszusprechen, dass ein Informationszugangsgesetz den Minimalstandard des Informationszugangs festschreiben, also immer dann vorgehen solle, wenn andere Gesetze weniger Informationszugang vermittelten, wäre dies schwer in eine klare gesetzgeberische Formel zu bringen. Dies liegt maßgeblich an der unauflösbaren Verwobenheit der Anspruchsvoraussetzungen in diesen Gesetzen.

47 Im Falle des § 1 Abs. 3 hat der Gesetzgeber keinen Minimalstandard angestrebt. Wenn § 1 Abs. 3 sagt, andere Regelungen gingen vor, so

hat der Gesetzgeber in der Begründung³⁹ klargestellt, dass er mit diesen anderen Regelungen spezialgesetzliche Regelungen meint. Das IFG soll also spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen nicht verdrängen; diese gehen vor. Spezialgesetze können enger, aber auch weiter sein als dieses Gesetz⁴⁰. Damit wird eine allgemeine Regel auf das IFG angewandt, nämlich der Grundsatz, dass spezielle Regelungen allgemeine Regelungen verdrängen (lex specialis-Regel). Nach diesem Grundsatz liegen spezielle Regelungen aber nur vor, wenn alle Sachverhalte, für die die spezielle Vorschrift gemacht ist, zugleich auch unter die der allgemeinen Norm zu fassen sind, nicht aber umgekehrt. Nur dann kann der Vorrang bestehen⁴¹.

48 Nimmt man beispielsweise die Auskunftsansprüche nach dem Presserecht, so stehen diese nur Pressevertretern zu. Journalisten können sich aber auch auf das IFG berufen. Danach haben sie nämlich ebenfalls einen Auskunftsanspruch. Unterschiedlich sind auch die Beschränkungen der Ansprüche nach den Landespressegesetzen (LPG) und dem IFG gestaltet. Ein Verhältnis von Spezialität liegt also nicht vor, Journalisten brauchen sich nicht auf die LPG verweisen lassen.

49 An diesem Beispiel wird klar, dass der lex specialis-Grundsatz nur greifen kann, wenn beide in Frage stehenden Gesetze zwingend gleichzeitig anwendbar wären.

Soweit der Informationszugangsanspruch an besondere **persönliche** Voraussetzungen anknüpft – wie im gewählten Beispiel des Presserechts – entfaltet der lex specialis-Grundsatz keine Wirksamkeit mehr. Ähnlich liegt der Fall, wenn für eine den Informationszugang betref-

³⁸ Raabe/Helle-Meyer, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren, NVwZ 2004, 641

³⁹ Begründung S. 8

⁴⁰ Begründung, S.8

⁴¹ Vgl. Raabe/Helle-Meyer, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren, NVwZ 2004, 641 (643)

fende Regelung besondere **sachliche** Voraussetzungen bestehen.

⁵⁰ **Im Ergebnis** heißt dies, dass der Vorrang anderer Informationszugangsregelungen nur solche Regelungen betrifft, die ihrerseits voraussetzungsfrei sind⁴². Deshalb sind die Rückausnahmen in § 1 Abs. 3, die die Akteneinsichtsregelungen nach § 29 VwVfG sowie § 25 SGB X betreffen, nur deklaratorischer Natur⁴³. Zu Recht wird aber auf das UIG und das Stasiunterlagengesetz als Gesetze mit voraussetzungslosen Ansprüchen hingewiesen⁴⁴.

Fallbeispiel

(Kein Vorrang von § 72 VwVfG):

Ein Antragsteller (Ast) verlangt von der aktenführenden Behörde im Planfeststellungsverfahren Zugang zu einem Aktenbestandteil, der keine Umweltinformation ist. Die Behörde verweigert den Zugang unter Hinweis darauf, dass § 72 VwVfG zwar auf § 29 VwVfG verweise, aber nur ein Recht auf Akteneinsicht nach Ermessen der Behörde einräume. Die Vorschrift des § 72 VwVfG gehe nach § 1 Abs. 3 IFG vor. Der Gesetzgeber habe bei den Rückausnahmen zwar auf § 29 VwVfG, aber gerade nicht auf § 72 VwVfG abgehoben. Zu Recht? – Nein: Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass die Behörde nicht Recht hat. § 72 VwVfG ist wegen des Verweises auf § 29 VwVfG keine voraussetzungslose Informationszugangsregelung, denn hier wird ein besonderes Interesse an der Akteneinsicht verlangt. Zudem wird mit § 29 VwVfG ein anderer Zweck verfolgt, nämlich die Gewährung rechtlichen Gehörs und eines fairen Verfahrens⁴⁵.

⁴² Im Ergebnis ebenso wie hier: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rz. 118 ff. Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rz. 54 ff, vertreten, anders als hier, die Auffassung, jegliche anderweitige Regelung eines Informationszugangsanspruches ginge vor. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, bleibt zu diesem Problem unklar.

⁴³ So im Ergebnis auch OVG Münster NJW 2005, 2028/2029 zum Verhältnis von § 4 IFG-NRW zu § 29 VwVfG bzw. § 25 SGB X. Als „deklaratorisch“ (Gegensatz: „konstitutiv“) wird eine Regelung bezeichnet, die keinen eigenen regelnden Gehalt hat.

⁴⁴ Begründung, S. 8

⁴⁵ Vgl. OVG Münster NJW 2005, 2028/2029

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. **amtliche Information:** jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;
2. **Dritter:** jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift folgt strukturell § 2 IFG-RefE mit einigen redaktionellen Änderungen und ist identisch mit § 2 IFG-E. § 2 IFG-RefE enthielt auch eine – hier fallen gelassene – eigenständige Definition des Begriffs des Verwaltungsverfahrens.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Vorschrift enthält Legaldefinitionen¹ zweier zentraler Begriffe des Gesetzes, nämlich der „amtlichen Informationen“ und des „Dritten“.

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Gesetzliche Begriffsbestimmungen sind ein regelmäßiger Bestandteil moderner Gesetzgebungstechnik. Sie sind auch in den meisten Informationszugangsgesetzen, insbesondere im UIG des Bundes, zu finden. Die beiden hier definierten Begriffe werden in den bisherigen IFG der Länder nicht benutzt. Die sonstigen Informationszugangsgesetze bauen regelmäßig auf

dem Begriff der **vorhandenen**, und nicht der **amtlichen** Informationen auf. Das Bundesgesetz unterscheidet sich daher schon auf der begrifflichen Ebene von anderen Gesetzen zur gleichen Regelungsmaterie.

2. Amtliche Informationen

- 4 Der Begriff der **amtlichen** Informationen ist der zentrale Begriff des Gesetzes, denn er bestimmt den **Anspruchsgegenstand** des IFG (vgl. § 1, Ziffer 2.2). Enge oder Weite des Begriffs entscheidet über Enge oder Weite des Informationszugangsanspruchs. Die Vorschrift ist weit gefasst und auch so zu verstehen, da ein voraussetzungsloser Informationszugangsanspruch gewährt werden soll².
- 5 Das weite Verständnis betrifft zum einen den Begriff der Informationen selbst. Sie sind als jedwede Aufzeichnung unabhängig von der Art ihrer Speicherung zu verstehen. Dies bedeutet, dass grundsätzlich sämtliches Wissen, das bei einer Behörde vorhanden ist, unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt. Insbesondere spielt es keine Rolle, wer der Urheber einer Information ist³.
- 6 Der Wortlaut wird jedoch durch den Zweck des Gesetzes eingeschränkt. Dieser ist auf die Teilhabe der Bürger am Informationsbestand und die Kontrolle der Verwaltung durch Information gerichtet. Seitens der Behörde besteht daher **keine Informationsbeschaffungspflicht**. Der Anspruch zielt nur auf dort vorhandene Informationen. Das Vorhandensein der Information bei der Behörde ist daher als ungeschriebenes und einschränkendes Tatbestandsmerkmal anzusehen⁴.

¹ Legaldefinitionen sind gesetzliche Begriffsbestimmungen, also Erläuterungen des jeweiligen Begriffs.

² Begründung, S. 7

³ Begründung, S. 7

⁴ Vgl. Berger et al., aaO, § 2 Rz. 24

- 7 Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang des Gesetzes: Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 entscheidet über den Antrag auf Zugang zur Information die Behörde, die zur **Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt** ist. Damit wird nicht der Umfang der zugänglichen Informationen begrenzt. Die Informationen sind nur nicht über die Behörde zu bekommen, bei der sie gerade vorliegen, sondern nur bei der, die über sie verfügen darf. Verfügen heißt, über die Information rechtlich entscheiden zu können, was manchmal schwer festzustellen ist. Das klassische Beispiel ist das der beigezogenen Akten. Dies sind Akten, die eine Behörde von einer anderen leihweise erhält, über deren Schicksal sie aber nicht entscheiden darf. Der Begriff der Verfügungsberechtigung darf aber nicht überdehnt werden:

Fallbeispiel

Antragsteller (Ast) A begehrt bei der Behörde B Zugang zu einer Stellungnahme, die diese an die Superbehörde SB im Rahmen der Vorbereitung der von der SB zu treffenden Sachentscheidung SE gesandt hat. SB muss die Stellungnahme der B bei der Entscheidung SE berücksichtigen. B lehnt den Antrag des Ast ab, da die SB verfahrensleitende Behörde sei und ihr – der B – deshalb die Verfügungsberechtigung fehle. Zu Recht? – Nein: Die Behörde B ist im Rahmen des Organisationsrechts und ihrer Zuständigkeit für ihre Stellungnahme selbst verantwortlich. Deshalb wird sie bei ordnungsgemäßer Aktenführung eine Kopie der übermittelten Stellungnahme in ihren eigenen

Akten haben. Über diese ist sie verfügungsberechtigt.

Falls nicht anders möglich, muss die Behörde, bei der der Antrag vorliegt, in einem solchen Fall auf die zuständige Behörde verweisen⁵.

- 8 Weiter muss die Information eine **Aufzeichnung** sein. Sie muss also in irgendeiner Form, z.B. schriftlich, festgehalten sein. Fachwissen der Mitarbeiter, das nur im Kopf gespeichert ist, kann zwar abgefragt werden, es besteht aber kein Anspruch auf Information. Es fehlt die Aufzeichnung.
- 9 Nur **amtliche Informationen** müssen preisgegeben werden. Das sind Informationen, die amtlichen Zwecken dienen. Die Gesetzesbegründung meint hierzu: „Nicht erfasst werden private Informationen oder solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen.“⁶ Da der Begriff der amtlichen Informationen weit zu verstehen ist, dürften die privaten Informationen praktisch die einzigen sein, die dem Begriff nicht unterfallen. Maßgebend sollen jedenfalls die Regeln ordnungsgemäßer Aktenführung sein⁷. Dies ist problematisch, denn gesetzliche Vorschriften zur Aktenführung gibt es nicht. Für die Anwendung des IFG maßgeblich ist die „Registerrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien“ (RegRL)⁸. Diese enthält in inhaltlicher Hinsicht nur den allgemeinen Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit der Aktenführung (§ 4), beschränkt sich im Übrigen aber auf formelle Anweisungen, wie die, dass

⁵ Begründung, S. 14

⁶ Begründung, S. 9; Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 2 Rz. 16 f

⁷ Diese Begrifflichkeit wird in der Begründung, S. 9 zwar im Zusammenhang mit den ebenfalls nicht zugänglichen Entwürfen und Notizen genannt, ist aber auf die Abgrenzung von privaten zu amtlichen Informationen gleichermaßen anzuwenden, da die ordnungsgemäße Aktenführung den Grundsatz der Vollständigkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs beinhaltet. Das bedeutet, es darf keine Information auch scheinbar privater Natur fehlen, die für diese Zusammenhänge wesentlich ist.

⁸ „Registerrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien“ (RegRL), (Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Juli 2001). Die Registerrichtlinie ist zu finden unter: http://www.bmi.bund.de/nrnn_164578/nsc_true/Internet/Content/Broschueren/2001/Moderner_Staat_-_Moderne_Id_50242_de.html; auch: <http://bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abtbt/27.pdf>

Eingänge vor der Bearbeitung zu registrieren sind (§ 7).

- 10 Das Begriffsproblem soll folgendes Beispiel illustrieren⁹:

Fallbeispiel

(**Terminkalender 1**): Journalist T beantragt beim Bundeskanzleramt (KA) Einsicht in den Terminkalender des ehemaligen Kanzleramtschefs Steinmeier für das letzte halbe Jahr der Amtsperiode des Kanzlers Schröder. Das KA lehnt ab, der Terminkalender sei nach den Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung keine amtliche, sondern eine private Information. Zu Recht? – Nein, die dienstlichen Termine des Kanzleramtschefs sind keine privaten, sondern amtliche Informationen. Der Hinweis auf die Anforderungen der ordnungsgemäßen Aktenführung liegt neben der Sache. Das KA müsste eine teilgeschwärzte Kopie des Kalenders offen legen.

- 11 Es besteht, wie das Beispiel zeigt, die Gefahr, dass das Kriterium des Privaten überdehnt wird. Wird beispielsweise im Rahmen einer Befragung von Behördenmitarbeitern festgestellt, dass ein erheblicher Anteil des Nutzungsumfangs der behördeneigenen PCs auf private Tätigkeiten entfällt, ist die Information über das Ausmaß der privaten Nutzung durchaus eine amtliche. Denn sie betrifft die Tätigkeit der jeweiligen Behörde insgesamt.
- 12 Schließlich hält § 2 Nr. 1 Satz 2 fest, dass „Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, keine amtlichen Informationen sind“. Auch dies fällt aus der Systematik von Informationszugangsgesetzen heraus. Üblicherweise tauchen Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, nicht bei der Abgrenzung des

Anwendungsbereichs auf, sondern bei den Ausnahmen. Dies ist jedenfalls dann ein erheblicher Unterschied, wenn, wie in Schleswig-Holstein¹⁰, die Ausnahme als Ermessensvorschrift ausgestaltet ist.

- 13 Auch Entwürfe und Notizen können relevante Informationen sein, wie die Fortsetzung des Terminkalenderfalles zeigt:

Fallbeispiel

(**Terminkalender 2**): Journalist T beantragt im Rahmen eines Zweitantrages die Herausgabe einer geschwärzten Kopie des genannten Terminkalenders. Das KA lehnt ab. Der Terminkalender sei nämlich auch deshalb keine amtliche Information, weil es sich beim Terminkalender des Kanzleramtschefs nur um Notizen handele, die nicht zur Akte genommen würden. Es gebe keinen Vorgang, dem der Terminkalender zugeordnet werden könne. Zu Recht? – Das KA könnte mit seinem Argument durchdringen, dies allerdings nur, wenn es tatsächlich keinen Terminkalender gibt, der im Amt aufgehoben wird.

- 14 Ob Terminkalendereinträge tatsächlich Entwürfe oder Notizen darstellen, ist darüber hinaus durchaus zweifelhaft. Entwürfe sind sie nicht, denn dem Eintrag im Kalender folgt keine weitere Fassung desselben Eintrags. Der Eintrag könnte aber eine Notiz sein. Aber Notizen ist eigen, dass sie nicht zum Vorgang gelangen, oder, wie andere Gesetze sagen, alsbald vernichtet werden. Das ist bei einem Terminkalender, der ja grundsätzlich immer für ein Jahr geführt wird, nicht der Fall. Gleichwohl bleibt offen, ob ein Terminkalender bei ordnungsgemäßer Aktenführung zur Akte gehören würde. Was das KA meint, ergibt sich aus folgender Fortsetzung des Terminkalenderfalles:

⁹ Es handelt sich um ein Beispiel aus dem wirklichen Leben, wenn auch leicht bearbeitet.

¹⁰ § 10 Abs. 1 IFG-S-H

Fallbeispiel

(Terminkalender 3): Journalist T verlangt im Rahmen eines Drittantrages zu wissen, welche dienstlichen Termine Steinmeier im letzten Halbjahr seiner Amtsperiode wahrgenommen hat. Hilfsweise verlangt er die Auskunft, ob diese Informationen im KA noch vorhanden sind. Er verlangt zu wissen, ob im KA noch reproduziert werden kann, welche dienstlichen Termine Steinmeier in dieser Periode wahrgenommen hat. Das KA lehnt ab. Amtliche Informationen seien nur solche Aufzeichnungen, die Bestandteil eines Vorgangs werden soll(t)en, dies sei bei dem Terminkalender und den darin enthaltenen Eintragungen nicht der Fall. Eine Antwort auf die im Hilfsantrag gestellte Frage wurde verweigert. Zu Recht? – Beide Male: Nein. Es mag sein, dass das KA keinen Vorgang „Terminkalender des Chefs“ führt, auch wenn dies unwahrscheinlich erscheint. Dass aber aus den Akten des KA nicht erschlossen werden könnte, welche dienstlichen Termine eine hochrangige Person wie der Leiter des KA wahrgenommen hat, könnte nur dann zutreffen, wenn die Regeln ordnungsgemäßer Aktenführung verletzt wären. Die Frage, ob sich die dienstlichen Termine Steinmeiers in der fraglichen Periode reproduzieren lassen, zielt sicher auf eine amtliche Information, denn es geht um eine Information über die dienstliche, also auch amtliche, Tätigkeit des Behördenchefs. Dass diese Information sich möglicherweise nicht aus einem Vorgang erschließt, ist demgegenüber unerheblich, denn das Informationszugangsrecht nach dem IFG ist kein reines Akteneinsichtsrecht; der Anspruchsgegenstand ist nicht der Vorgang, sondern die aufgezeichnete Information.

- 15 Wenn darauf abgehoben wird, dass amtliche Informationen nur solche sein sollen, die auch Bestandteil eines Vorgangs werden sollen und

was zum Vorgang gehören solle, bestimme sich nach den Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung, so hilft dies, anders als die behördliche Argumentation in den Terminkalenderfällen nahe zu legen scheint, nicht weiter. Denn, wie oben dargelegt, legen diese Regeln gerade nicht fest, jedenfalls nicht in dieser Detailschärfe, was zu den Akten kommt.

- 16 **Im Ergebnis** ist festzuhalten, dass der Begriff der amtlichen Information schwieriger zu handhaben ist als der sonst im Informationszugangsrecht übliche Begriff der vorhandenen Information. Nicht so sehr die Antwort auf die Frage, ob ein Dokument Entwurf oder Notiz ist, sondern die Entscheidung der Behörde, welche Informationen in den Akten auftauchen sollen, bestimmt über den Umfang des Informationszugangsanspruchs.

3. Dritter

- 17 Die Vorschrift ist nur im ersten Teil aus sich heraus verständlich, nämlich hinsichtlich des Begriffs der personenbezogenen Daten. Dieser Begriff kann den Datenschutzgesetzen entnommen werden. Im Datenschutzrecht sind personenbezogene Daten definiert als „Einzangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person.“ Was aber sonstige Informationen sind, erhellt sich aus der Vorschrift nicht ohne weiteres. Mithin wird auch nicht deutlich, was die Aussage „Dritte, über die sonstige Informationen vorliegen“ meint.
- 18 Das Gesetz verwendet den Begriff Dritte in § 3 Nr. 7, sowie in den §§ 5, 7 und 8. § 6 benutzt nicht den Begriff des Dritten, sondern den des Betroffenen. § 7 Abs. 1 S. 3 wiederum bezieht sich auf einen Dritten im Sinne des § 6. In Abweichung hiervon meint die Begründung¹¹,

¹¹ Begründung, S. 9

Dritter sei jeder, dessen in den §§ 5, 6 und 8 genannte Rechte durch den Informationszugang berührt werden könnten.

- 19 In all diesen Fällen sind Dritte weder Antragsteller noch auskunftsverpflichtete Stellen. Dritte sind vielmehr solche Personen, deren Belange durch den Antrag auf Informationen berührt sein können. (§ 8 Abs. 1). Die Belange, die hier gemeint sind, werden aber klar durch das Gesetz erfasst: Es sind die privaten Belange des Datenschutzes und des geistigen Eigentums bzw. der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Auch das „Interesse an der vertraulichen Behandlung“, das in § 3 Nr. 7 genannt wird, kann auf diese privaten Belange zurückgeführt werden.
- 20 Dieses verhältnismäßig klare Bild wird allerdings dadurch wieder verwischt, dass Dritter nach der Begründung zum IFG im Fall des § 6 (nicht aber des § 3 Nr. 7) auch eine Behörde sein könne¹². Behörden könnten also danach Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend machen. Diese Auffassung der Begründung geht auf § 6 IFG-RefE¹³ zurück. Eine Behörde ist jedoch kein Betrieb oder Geschäft – abstrakter formuliert: Sie ist kein Unternehmen im Sinne des Wettbewerbsrechts. Nur diese können sich auf entsprechende Geheimnisse berufen. Behörden als öffentlich-rechtliche Einrichtungen fallen daher entgegen der Begründung nicht in den Anwendungsbereich dieser Regelung¹⁴. Anderes gilt nur für den Schutz des geistigen Eigentums. Dessen Schutzgegenstände, also insbesondere das dem Urheberrecht unterfallende schöpferische Werk, können

ihren Ursprung durchaus in einer Behörde haben.

- 21 Nach der Begründung sind Amtsträger keine Dritte, soweit es um die Weitergabe von Daten geht, die sich auf ihre Amtsträgerfunktionen beziehen.¹⁵ Damit bleibt unklar, ob die Angaben über Amtsträgerfunktionen keine personenbezogenen Daten sein sollen oder ob insoweit nach gesetzlicher Wertung nur der Schutz dieser Daten aufgehoben sein soll. Der weite und vor allem ausschließlich formal angelegte Begriff der personenbezogenen Daten nach dem BDSG spricht für die Auslegung, diese Angaben als personenbezogene Daten anzusehen. Gemeint ist also, dass für diese speziellen Daten der Schutz personenbezogener Daten aufgehoben sein soll. Diese Auslegung ist auch im Einklang mit der Systematik des Gesetzes, denn § 5 Abs. 4 gibt personenbezogene Daten grundsätzlich für den Informationszugang frei, soweit sie mit der amtlichen Tätigkeit zusammenhängen.
- 22 **Im Ergebnis** ist demnach Dritter jeder, über den personenbezogene Daten vorliegen (einschließlich Amtsträger) sowie solche Personen oder Personenvereinigungen, über die Informationen im Sinne der §§ 5, 6 und 3 Nr. 7 vorliegen. Eine Behörde kann Dritter sein, wenn bzw. soweit es um den Schutz geistigen Eigentums (§ 6 S. 1) geht. Wirtschaftliche Interessen einer Behörde sind nur im Sonderfall des § 3 Nr. 6 Alternative 2 geschützt.

¹² Begründung, S. 9

¹³ Vgl. den Nachweis bei Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz, S. 203

¹⁴ Für diese Auslegung spricht auch, dass das Gesetz den Sonderfall des Schutzes der „wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen“ ausdrücklich regelt (§ 3 Nr. 6 Alternative 2). Die Sozialversicherungen sind Körperschaften öffentlichen Rechts (SGB - Fundstelle) und unterfallen als solche dem Behördenbegriff (siehe § 1 Rz. 2.4.1). Wären diese wirtschaftlichen Interessen solche unternehmerischer Art, hätte es unter Hinweis auf § 6 S. 2 der Ausnahme des § 3 Nr. 6 Alternative 2 nicht bedurft.

¹⁵ Begründung, S. 9

Übersicht zu den §§ 3 bis 6

- 1 Wie schon in der Übersicht zum Aufbau des Gesetzes dargelegt, bilden die Ausnahmeregelungen eines Informationszugangsgesetzes dessen eigentlichen Kern, indem sie letztlich über die Qualität des Gesetzes insgesamt entscheiden. Auffällig am IFG des Bundes ist schon auf den ersten Blick der Umfang der Ausnahmen, auf die sich die Behörden im Zweifel berufen können. Angesichts des Umfanges des Ausnahmekataloges überrascht es nicht, dass dieser nicht vollkommen stimmig gelungen ist.
- 2 Die Ausnahmeregelungen eines Informationszugangsgesetzes können in mehrfacher Weise strukturiert werden. Zum einen kann unterschieden werden zwischen dem Schutz öffentlicher Belange auf der einen Seite und dem Schutz privater Belange auf der anderen Seite. Zum anderen kann unterschieden werden danach, ob Dokumente eines bestimmten Typs nach formellen Kriterien vertraulich gehalten werden sollen oder ob direkt auf den Schutz materieller Rechtsgüter Bezug genommen werden soll.
- 3 So betrachtet, dienen sowohl § 3 als auch § 4 dem Schutz öffentlicher Interessen, während § 5 und § 6 dem Schutz privater Interessen zuzuordnen sind. Diese Struktur wird allerdings nicht ganz durchgehalten, da § 3 Nr. 7 an einem privaten Interesse, an Vertraulichkeit, anknüpft. Andererseits kann der Schutz der Entscheidungsfindung, wie er durch § 4 konstituiert wird, durchaus zumindest auch privaten Interessen dienen.
- 4 Bemerkenswert ist, dass das IFG fast keine Ausnahmenvorschriften enthält, die auf formellen Kriterien aufbauen. In Betracht kommt nur § 3 Nr. 5, wo es um beigezogene Akten geht, also Akten, die von einer anderen Behörde ausgeliehen wurden. Ferner § 4 Abs. 1, soweit es dort um Entwürfe von Entscheidungen geht. Schon der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 7 zu vertraulich erhobenen oder übermittelten Informationen ist weniger formeller als materieller Natur, da nämlich an dem materiellen Kriterium der Vertraulichkeit angeknüpft wird.
- 5 Der Umfang des Ausnahmekatalogs des IFG ist nicht in jedem Fall durch übergeordnetes Recht, also Verfassungsrecht oder Gemeinschaftsrecht, veranlasst. Bezüglich des Gemeinschaftsrechts ergibt sich dies schon daraus, dass die Umweltinformationsrichtlinie der EU ihren Ausnahmekatalog wesentlich enger fasst als das IFG. Hinsichtlich des Verfassungsrechts ist richtig, dass der Schutz personenbezogener Daten in der Menschenwürde und im Persönlichkeitsrecht verwurzelt ist. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie das Urheberrecht sind in den Artikeln 12 (Berufsfreiheit) und 14 (Eigentumsfreiheit) des Grundgesetzes verankert. Letzteres hätte aber nicht erfordert, die Freigabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von der Zustimmung des Geheimnishabers abhängig zu machen, wie dies in § 6 geschieht.
- 6 Soweit es um den Schutz öffentlicher Interessen geht, ist von Verfassungs wegen der Spielraum des Gesetzgebers ohnehin erheblich größer als hinsichtlich des Schutzes privater Interessen. Dass ein Beratungsvorgang als solcher von Verfassungs wegen geschützt werden müsste (so § 3 Nr. 3 b), dürfte sich verfassungsrechtlich kaum herleiten lassen. Ebenso wenig ist eine offene Auffangklausel wie § 3 Nr. 2 (Schutz der öffentlichen Sicherheit) geboten. Ganz und gar unnötig ist schließlich eine „Bereichsausnahme“ wie § 3 Nr. 8, wonach insbesondere die Nachrichtendienste insgesamt von jeglicher Informationsverpflichtung ausgenommen werden.
- 7 Die Anhänger des Konzeptes eines „nicht ausforschbaren Kernbereiches von Regierung oder

Verwaltung“ berufen sich jedoch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Dieses leitet die Existenz eines solchen Kernbereiches aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ab¹. Die Regierung müsse unabhängig vom Parlament und der dort geführten Erörterungen ihre Willensbildung und Entscheidungsfindung vornehmen könnten.

- 8 Dieses Argument ist zwar nicht ohne weiteres auf den Fall öffentlicher Informationszugangsrechte zu übertragen. Hier geht es um die etwas weitergehende Frage, ob bzw. wie weit es zulässig ist, dass eine Entscheidungsfindung der Regierung oder der Verwaltung durch eine sie begleitende öffentliche Diskussion beeinflusst wird.
- 9 Dies wiederum ist eines der Kernthemen des Informationszugangsrechts überhaupt. Von Gegnern der Informationsfreiheit ist insoweit immer wieder ins Feld geführt worden, der allgemeine vorraussetzungslose Zugang zu staatlichen Informationen verstoße gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie². Hier wird geltend gemacht, dass Entscheidungen nur von gewählten Vertretern des Volkes gefällt werden und eben nicht durch öffentliche Diskussionen beeinflusst werden dürften.
- 10 Der Argumentationsfehler in beiden Fällen ist jedoch, dass öffentliche Information und öffentliche Diskussion an der Entscheidungskompetenz als solcher nichts ändert. Die auch vom Bundesverfassungsgericht immer wieder hervorgehobene Bedeutung der Medien, insbesondere der freien Presse, für das Funktionieren eines demokratischen Staatswesens zeigt ge-

rade den Webfehler einer derartigen Argumentation. Dass die Staatsorgane einerseits durch die Öffentlichkeit zwar nicht gezwungen werden können Entscheidungen in bestimmter Weise zu treffen, ist ebenso Wille des Verfassungsgebers, wie, dass ein Einfluss der Öffentlichkeit auf die Entscheidungen staatlicher Stellen faktisch nicht zu verneinen ist.

- 11 Vor diesem Hintergrund ist es eine interessante Beobachtung, dass das IFG immerhin auf eine allgemeine Klausel zum Schutz eines Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung verzichtet. Auch und gerade laufende Verwaltungsvorgänge oder laufende Regierungsangelegenheiten sind grundsätzlich dem informationellen Zugriff anheim gegeben. Auch eine Kabinettsvorlage der Bundesregierung ist nach dem IFG grundsätzlich zugänglich. Jedoch enthält das Gesetz vielfach materielle Ausnahmegründe, die den Bereich des Regierungshandelns abschotten³. Die Verweigerung des Zugangs muss trotzdem unter Hinweis auf die Ablehnungsgründe des Gesetzes begründet werden.
- 12 Besondere Aufmerksamkeit widmet die Kommentierung nachfolgend der Ausnahme, wonach Unterlagen, die durch die allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen einer Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegen, vom Informationszugang ausgeschlossen sind. Der Auffassung, die formelle Einstufung eines Dokuments als „geheim“ nach einer Verwaltungsvorschrift könne als Begründung für die Verneinung des Informationszugangsanspruchs dienen, wird

¹ Seit: BVerfGE 67, 100 (139) (Flick-Untersuchungsausschuss)

² Zu Protokoll gegebene Rede des MdB Zeitelmann (CDU/CSU), Plenarprotokoll 12/54, Seite 4577; die ebenfalls zu Protokoll gegebene Rede des MdB Schütz (SPD), Plenarprotokoll 12/54, Seite 4576, referiert den insoweit gleich lautenden Standpunkt der Bundesregierung, den diese in ihrer Antwort auf Große Anfragen von Abgeordneten und der Fraktion der SPD (BT-Drs. 12/1273) dargelegt hatte; die Bundesregierung hatte in der Tat auf Seite 2 der genannten Drucksache (Antwort auf Frage 2) erklärt, die Einräumung eines allgemeinen Informationszugangsrechts widerspreche sowohl dem Demokratie- als auch dem Gewaltenteilungsprinzip.

³ Vgl. Begründung, S. 12

entgegengetreten. Es wird vielmehr dargelegt, dass die materiellen Gründe für die Einstufung einer Unterlage beispielsweise als Verschluss-sache angegeben werden müssen.

- 13 Die Kommentierung erfordert immer wieder einen Rückbezug auf die insoweit angerissenen verfassungsrechtlichen Überlegungen und eine ständige Besinnung auf die Tatsache, dass der Gesetzgeber mit dem Erlass des IFG das Grundrecht der Informationsfreiheit aktiviert hat.

§ 3 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf
 - a) internationale Beziehungen,
 - b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,
 - c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
 - d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
 - e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
 - f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,
 - g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,
2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
3. wenn und solange
 - a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
 - b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,
5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,
7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift gehörte im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zum umstrittensten Teil des Gesetzes. Dies ist verständlich, denn es sind maßgeblich die Ausnahmen, die die Qualität eines Informationszugangsgesetzes bestimmen. Zahlreiche Ministerien waren bemüht, für ihre Ressorts so genannte Bereichsausnahmen durchzusetzen. Eine Bereichsausnahme wäre es z.B., wenn geregelt worden wäre, dass das Gesetz im Geschäftsbereich eines bestimmten Bundesministeriums nicht anzuwenden wäre. Derartige Bereichsausnahmen waren im Informationszugangsgesetz bis dahin nur für gesetzgebende oder Recht sprechende Stellen vorgesehen. Dort sind sie dadurch begründet, dass der Informationszugang bei diesen Stellen bereits durch die öffentliche Ausübung der jeweiligen Tätigkeit gesichert ist.

- 2 Das Gesetz enthält jetzt nur noch eine Bereichsausnahme in § 3 Nr. 8 für die Nachrichtendienste. § 3 des IFG-RefE war deutlich straffer und auch dem Informationszugang gegenüber freundlicher formuliert. § 3 in der jetzigen Fassung weicht erheblich von dem Entwurf der Vorschrift im IFG-E ab. Im Gesetzgebungsverfahren ist vor allem der Eingangssatz zu Nr. 1 „zur Vereinheitlichung des Schutzstandards der besonderen öffentlichen Belange in § 3 Nr. 1 und 2“¹ und die Nr. 6 durch Aufnahme des Schutzes wirtschaftlicher Interessen der Sozialversicherungen geändert worden.

1.2 Regelungsgegenstand

- 3 Die Vorschrift schützt zusammen mit § 4 im Wesentlichen gewisse **öffentliche Belange** und konstituiert damit einen Teil der **negativen Tatbestandsvoraussetzungen** des Gesetzes. Sie betrifft – von der systemwidrigen Nr. 7² abgesehen – nur das Verhältnis zwischen Bürger und Behörde und nicht solche Informationen, deren Freigabe Belange Privater berühren könnte, also insofern kein dreiseitiges Informationsverhältnis. Die Regelung ist gerügt worden, weil sie keine stimmige Systematik, dafür aber zahlreiche Doppelungen aufweist. Es wird aber auch angemerkt, dass der Umfang der Vorschrift den Vorteil habe, dass unterschiedlichen Belangen in unterschiedlicher Weise schon durch das Gesetz Rechnung getragen wird und insoweit dem Zugang begehrenden Bürger die Anwendung erleichtert wird³.
- 4 Die Vorschrift folgt dem Konzept der „ganz bestimmten, genau bezeichneten Ausnahmen“⁴ und verzichtet, anders als beispielsweise die Vorschriften zur Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren (§ 29 VwVfG) oder zur Auskunft an

Vertreter der Presse (§ 4 LPG), auf Gemeinwohlklauseln. Nicht zuletzt deshalb stellt der umfassende Katalog der negativen Tatbestandsvoraussetzungen des § 3 das Regel-Ausnahme-Verhältnis des Gesetzes, nicht auf den Kopf. Nach diesem Regel-Ausnahme-Verhältnis ist der Zugang zu Informationen die Regel, die Verweigerung des Zugangs die **begründungspflichtige** Ausnahme. Hinzu kommt, dass die Ausnahmetatbestände der §§ 3 bis 6 „nach den üblichen Auslegungsregeln eng zu verstehen“⁵ sind.

1.3 Parallelvorschriften

- 5 Alle Informationszugangsgesetze enthalten Ausnahmenvorschriften. Der Ausnahmekatalog des § 3 in diesem Gesetz ist jedoch besonders umfassend. Ganze Behörden vom Informationszugangsanspruch auszunehmen, etwa die Nachrichtendienste in Nr. 8, ist ungewöhnlich und widerspricht dem Gedanken der Teilhabe der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten.

2. Rechtsfolge: Kein Anspruch auf Informationszugang

- 6 Die Ausnahmegründe des § 3 haben eine einheitliche Rechtsfolge: Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht. Dies heißt, es besteht kein Anspruch, der nach Maßgabe des IFG durchsetzbar wäre. Die Vorschrift ist aber nicht so zu verstehen, dass es verboten wäre, die unter § 3 fallenden Informationen freizugeben. Schon dem Wortlaut nach stimmt dieses Ergebnis. In systematischer Hinsicht ergibt es sich daraus, dass der Gesetzgeber in anderen Fällen (§ 5 Abs. 1, § 6 S. 2) ein ausdrückliches Verbot des Informationszugangs vorgesehen

¹ So der Bericht des Innenausschusses, S. 5

² Der Schutz ist in Nr. 7 auf private Belange gerichtet.

³ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 7

⁴ So die UIR-1990 ausdrücklich in ihren 7. Erwägungsgrund.

⁵ Begründung, S. 9

hat. Der Grundsatz, dass dann, wenn keine speziellen Regelungen bestehen, Akteneinsicht nach Ermessen gewährt werden kann, ist allgemein anerkannt⁶.

3. Die einzelnen Ausnahmetatbestände

3.1. Nachteilige Auswirkungen auf hochrangige materielle und verfahrensrechtliche Belange (Ziffer 1)

- 7 Bei den hier geschützten Belangen besteht der Anspruch nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann. In der Begründung einer ablehnenden Entscheidung sind die nachteiligen Auswirkungen konkret zu benennen und es ist darzulegen, warum die Möglichkeit besteht, dass solche Auswirkungen eintreten. Das Gesetz verlangt aber nicht, dass sie tatsächlich eintreten. Eine Gewissheit der Behörde über nachteilige Auswirkungen wird also nicht verlangt. Es ist aber mehr notwendig als das bloße Berühren der Belange. Erforderlich ist, dass die Möglichkeit, dass das jeweilige Schutzgut beeinträchtigt wird, besteht und von der ablehnenden Behörde auch dargelegt wird.

a) Internationale Beziehungen

- 8 Internationale Beziehungen sind Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten oder zu supranationalen Organisationen wie EG oder UNO. Unter internationale Beziehungen fallen aber auch reine Drittbeziehungen, also beispielsweise Beziehungen zwischen Staaten, an denen Deutschland nicht beteiligt ist. Erfasst ist das gesamte Geflecht der Beziehungen, von völkerrechtlichen Verträgen bis zu Besprechungsprotokollen der Behördenvertreter mehrerer Staaten. Typischerweise er-

fasst sind allerdings auch Informationen beim Auswärtigen Amt, die andere Staaten betreffen, diesen aber gerade nicht zugänglich sein sollen.

- 9 Ähnliche Ausnahmen finden sich in allen Informationszugangsgesetzen.
- 10 Was nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen sind, ist abstrakt nicht geklärt. Bei Informationen, die zwei Völkerrechtssubjekte betreffen, reicht es grundsätzlich aus, wenn eines der Bekanntgabe widerspricht (ist eines der Subjekte Deutschland, muss es das andere sein, das widerspricht). Sind die Beziehungen aber ohnehin schon belastet, sind (zusätzliche) nachteilige Auswirkungen durch den Informationszugang in der Regel nicht zu erwarten. Im Übrigen obliegt die genaue Abgrenzung in diesem Bereich politischen Vorbewertungen der Bundesregierung mit der Folge, dass die entscheidende Behörde bei der Beurteilung dessen, was nachteilige Auswirkungen sind, einen großen Spielraum hat⁷.

Fallbeispiel

(Schriftwechsel zwischen EU-Kommission und Deutschland): Antragsteller M beantragt bei der EU-Kommission Überlassung einer Kopie des Schriftwechsels zwischen Kommission und Deutschland, der eine Leitlinie über die Förderung von Regionalflughäfen betrifft. Die Kommission übermittelt den von ihr selbst verfassten Teil des Briefwechsels, macht aber den von Deutschland verfassten Teil nicht zugänglich, da Deutschland seine Zustimmung verweigert habe. M beantragt bei der Bundesregierung den deutschen Teil des Schriftwechsels. Erfolgsaussichten des Antrags? – Hoch, da die Zustimmung der anderen Seite vorliegt⁸. **Hinweis:** Die Zeiten, in denen sich die

⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG § 29 Rn 8

⁷ Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 12

⁸ Für den speziellen Fall der Beihilferegulungen für Regionalflughäfen wurden die entsprechenden Unterlagen zwischenzeitlich (Ende Juli 2006) von der Bundesregierung übermittelt.

Kommission in diesen Fällen auf die Ausnahme „internationale Beziehungen“ stützte, sind anscheinend vorbei⁹.

- 11 Auch der Ausnahmegrund der internationalen Beziehungen hat rechtliche Grenzen, die z.B. im Völkerrecht oder im Grundgesetz zu finden sind:

Fallbeispiel

(Folteraktivitäten auf deutschem Grund): Antragsteller X verlangt vom Auswärtigen Amt (AA) die Auskunft, ob es zutreffe, dass in einer Liegenschaft des Bundes amerikanische Gefangene von der US-Armee festgehalten und dort gefoltert würden. Hilfsweise begehrt er die Auskunft, ob das AA diese Frage beantworten könne. Das AA lehnt die Beantwortung unter Hinweis auf mögliche Nachteile für die internationalen Beziehungen ab. Zu Recht? – Nein. Folter ist in Deutschland unzulässig; das Verbot hat wegen des Schutzes der Menschenwürde und des Schutzes der körperlichen Unversehrtheit Verfassungsrang. Es mag nachteilig und peinlich für die Vereinigten Staaten sein, wenn Folterpraktiken bekannt werden. Die Berufung auf einen solchen Nachteil ist aber unzulässig, wenn damit rechtswidriges Verhalten gedeckt werden soll. Dies gilt jedenfalls dann, wenn Grundsätze des Rechtsstaats zur Disposition stehen.

b) Militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr

- 12 Der Ausnahmetatbestand knüpft organisatorisch an die Bundeswehr und damit indirekt an das Bundesverteidigungsministerium an. Er ist aber nicht, wie etwa im UIG-Recht oder sonstigen Informationszugangsregelungen, auf die Landesverteidigung beschränkt, sondern nimmt auch sonstige sicherheitsempfindliche Belange

der Bundeswehr hinzu. Dies bedeutet, dass auch zivile Sachverhalte geschützt sein können; dies allerdings nur dann, wenn bundeswehrspezifische Sicherheitsbelange, d.h. militärische Belange, mit berührt sind.

Fallbeispiel¹⁰

Journalist J verlangt vom Bundesverteidigungsministerium zu wissen, wer im Zeitraum der letzten sechs Monate wann zu welchem Zweck mit der Flugbereitschaft der Bundeswehr wohin flog. Das Bundesverteidigungsministerium lehnt den Informationszugang unter Berufung auf § 3 Nr. 1 b) ab, weil die Flugbereitschaft als militärischer Einsatzverband im In- und Ausland unterwegs sei. Zu Recht? – Es kommt darauf an. Die Flugbereitschaft der Bundeswehr führt Einsätze im militärischen Bereich, z.B. Personal- und Materialtransporte ebenso durch wie Flüge im Rahmen von Sicherheits- und Krisenreaktionsmaßnahmen. Sie ist aber auch für innereuropäische und weltweite Flüge des politisch-parlamentarischen Bereichs zuständig. Insoweit nimmt die Flugbereitschaft erkennbar keine militärischen oder sonstigen sicherheitsempfindlichen Belange der Bundeswehr wahr. Die Information wäre also zu erteilen, wenn sich die Frage nur auf diesen Teilaspekt der Arbeit der Flugbereitschaft bezieht. Ggf. sind Teile der Listen wegen § 3 Nr. 1 b) nach § 7 Abs. 2 zu behandeln. Außerdem beruft sich das Ministerium auf § 3 Nr. 4. Die Fluglisten unterfielen dem Geheimnisschutz und seien als Verschlusssache eingestuft. Zu Recht? – Auch diese Frage ist nicht einfach mit ja oder nein zu beantworten. Wenn die Fluglisten als Verschlusssache eingestuft sind, sind sie zunächst nach § 3 Nr. 4 nicht herauszugeben¹¹. Da aber § 3 Nr. 4 dem Wortlaut nach die Möglichkeit bietet, potenziell alle Informationen der Geheimhaltung zu unter-

⁹ Die Änderung der Verwaltungspraxis der Kommission dürfte einerseits durch zahlreiche gerichtliche Auseinandersetzungen um den Zugang zu Informationen, aber auch durch den Erlass der Verordnung 1049/2001 bewirkt worden sein.

¹⁰ Vgl. Tomik, FAZ v. 03.04.2006, Informationsfreiheit oder so ähnlich

¹¹ Vgl. hierzu aber die Anmerkungen zu § 3 Nr. 4 (Rn 68 ff) unten.

stellen, ist die Behörde auch verpflichtet zu prüfen, ob die Geheimhaltung noch aufrecht zu erhalten ist. Kommt sie insoweit zu einem negativen Ergebnis, hat sie die Information herauszugeben.

-
- 13 Informationen über die **Konversion** (Umwandlung) militärischer Liegenschaften zu ziviler Nutzung sind nach *diesem* Ausnahmegrund ebenfalls nicht gesperrt, da sie keine militärischen Belange berühren. Die militärischen Belange werden mit der Umwandlung gerade nicht mehr wahrgenommen.
- 14 Ebenfalls nicht gesperrt sind Informationen, die **ausländische Streitkräfte** betreffen, jedenfalls insoweit nicht, als diese nicht mit der Bundeswehr zusammen arbeiten. Letzteres dürfte tendenziell bei der Erfüllung von Aufgaben im Rahmen von Sicherheitsbündnissen der Fall sein, in die auch die Bundeswehr integriert ist, insbesondere also der NATO. Dies kann aber nicht verallgemeinert werden. Auch die Erfüllung eines NATO-Auftrags bedingt nicht zwingend, dass nachteilige Auswirkungen auf militärische Belange der Bundeswehr zu erwarten sind. Wenn die USA auf deutschem Territorium agieren, ohne dass dies zu einem NATO-Auftrag gehört, dürften die entsprechenden Informationen nach **diesem** Ausnahmegrund erst recht nicht gesperrt sein. Im Falle der Militärbündnisse dürfte allerdings vielfach der Ausnahmegrund der internationalen Beziehungen greifen.

c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit

- 15 Das Begriffspaar der äußeren und inneren Sicherheit findet sich in § 92 Abs. 3 Nr. 2 StGB, wird dort allerdings auch nicht definiert, sondern dient zur Beschreibung des Begriffs der „Bestrebungen gegen die Sicherheit der

Bundesrepublik Deutschland“. Nach der Rechtsprechung ist die innere und äußere Sicherheit beeinträchtigt, wenn die Fähigkeit der Bundesrepublik beeinträchtigt ist, sich gegen innere und äußere Angriffe zur Wehr zu setzen¹². Die Begriffe dürfen nicht mit dem der „öffentlichen Sicherheit“ (§ 3 Nr. 2) verwechselt werden.

- 16 Die **äußere Sicherheit** taucht im Abschnitt des Strafgesetzbuches über Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit wiederholt auf, wiederum ohne eigenständige Definition, sondern diesmal zur Beschreibung des Begriffes des Staatsgeheimnisses:

§ 93 StGB – Begriff des Staatsgeheimnisses

- (1) Staatsgeheimnisse sind Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, die nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und vor einer fremden Macht geheim gehalten werden müssen, um die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland abzuwenden.
- (2) Tatsachen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder unter Geheimhaltung gegenüber den Vertragspartnern der Bundesrepublik Deutschland gegen zwischenstaatlich vereinbarte Rüstungsbeschränkungen verstoßen, sind keine Staatsgeheimnisse.

Der Nachteil für die äußere Sicherheit betrifft nach der Rechtsprechung zu dieser Vorschrift die Fähigkeit, sich gegen Angriffe und Störungen von außen zur Wehr zu setzen¹³.

Was die äußere Sicherheit angeht, kann diese vor allem militärische Belange betreffen; dies muss aber nicht sein. Auch die Tätigkeit der Nachrichtendienste kann innere wie äußere Sicherheitsaspekte betreffen. Insoweit bestehen Überschneidungen, aber keine vollständigen

¹² Tröndle/Fischer, StGB-Kommentar (52. Aufl.), § 92 Rn. 8 und BGHSt 28, 316

¹³ Tröndle/Fischer, StGB-Kommentar (52. Aufl.), § 93 Rn. 7

Doppelungen mit anderen Ausnahmetatbeständen.

- 17 Beide Tatbestände, innere und äußere Sicherheit, knüpfen an den Bestand der Bundesrepublik insgesamt an. Im Falle der äußeren Sicherheit sieht die Rechtsprechung nicht erst dann einen Nachteil, wenn es um die Schwächung der Bundesrepublik oder die Stärkung eines potentiellen Gegners im engeren Sinne der Landesverteidigung geht, sondern auch schon, wenn es um eine Verschiebung der allgemeinen Machtverhältnisse geht, die die Bundesrepublik gegen Angriffe anfälliger macht. Wirtschaftliche Geheimnisse können unter den Begriff fallen, aber nur, wenn ihre Bekanntgabe Auswirkungen auf die äußere Sicherheit haben könnte. Ein allgemeiner wirtschaftlicher Geheimnisschutz ist mit der Vorschrift nicht intendiert.

Da die Begriffe an den Bestand der Bundesrepublik insgesamt anknüpfen, muss es um Geheimnisse von einem entsprechenden Gewicht gehen; dieses sorgt für eine Enge des Tatbestands¹⁴. Allerdings können im Zweifel andere Ausnahmetatbestände einschlägig sein.

- 18 Soweit die Möglichkeit eines Nachteils für die innere und äußere Sicherheit geltend gemacht wird, gilt auch hier, dass konkret dargelegt werden muss, welche Nachteile entstehen können.

Fallbeispiel

(Illegale Rüstungslieferungen): Rüstungsfabrikant R liefert an einen Drittstaat D entgegen einem zwischenstaatlich vereinbarten Embargo Waffensysteme, deren Waffen auch das Territorium der Bundesrepublik treffen können. Ministerium M erfährt, um welche Systeme es sich handelt, Journalist J möchte eingeweiht werden. M lehnt es ab, die vorhandenen Infor-

mationen offenzulegen, denn das Bekanntwerden der Informationen könne nachteilige Auswirkungen auf die äußere Sicherheit haben. Zu Recht? – Nein. Zunächst fehlt eine konkrete Angabe der möglichen Nachteile. – Hierauf im Rahmen eines Zweitantrages von J hingewiesen, erklärt M, es könne nachteilig sein, wenn bekannt würde, dass D die Bundesrepublik angreifen könne. Die gelieferten Waffensysteme würden sich jedenfalls für einen gezielten Terrorakt eignen. – Die Ablehnung des Antrags erfolgt immer noch zu Unrecht, denn die Begründung trägt nicht. Zwar ist es nachteilig für die Bundesrepublik, wenn sie der Drohung mit einem Terrorakt ausgesetzt werden kann. Aber die Frage ist, worin der Nachteil bestehen soll, wenn dies bekannt wird. Die äußere Sicherheit wird durch die Gefahrenlage, nicht aber durch die Kenntnis über die Gefahrenlage geschwächt. Die Begründung trägt aber vor allem deshalb nicht, weil der Rüstungsexport illegal, nämlich unter Verstoß gegen ein zwischenstaatlich vereinbartes Embargo, erfolgte. Wie § 93 Abs. 2 StGB zeigt, kann nicht auf Geheimnisschutz abgehoben werden, wenn es um Rechtsverstöße, hier einen Verstoß gegen die internationale Rüstungskontrolle, geht.

d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden

- 19 Zu den Finanzbehörden im Sinne dieser Vorschrift gehören das Bundesfinanzministerium, das Bundesamt für Finanzen, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sowie die Oberfinanzdirektionen, soweit in ihnen Bundesaufgaben durch Bundesbedienstete ausgeführt werden. Geschützt ist vor allem die Information, die der Kontrolle der Steuerpflichtigen in Verfahren im Sinne des § 30 Abs. 2 Nr. 1 a) und b) der Abgabenordnung (AO) dient¹⁵. Diese Verfahren dienen der Überwachung der Steuer-

¹⁴ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 7

¹⁵ Begründung, S. 9

pflichtigen hinsichtlich der Erfüllung ihrer Steuerpflicht. Im Grunde handelt es sich hier um Ermittlungs- und Strafverfahren. Was die Finanzbehörden angeht, wird der regulative Gehalt dieser Vorschrift also bereits durch § 3 Nr. 1 g) oder § 4 abgedeckt. Nachteile auf die Aufgabenerfüllung der Finanzbehörden sind zu erwarten, wenn die **Überwachungsverfahren gestört oder deren Ergebnisse vereitelt** werden. Entsprechendes gilt auch für die Zollverwaltung¹⁶.

20 **Wettbewerbsbehörden** sind das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie das Bundeskartellamt¹⁷. Insoweit handelt es sich aber nicht um eine Bereichsausnahme. Nur die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben dieser Behörden stehen nicht grundsätzlich dem Informationszugang frei. Die Gesetzesbegründung fasst die Wahrnehmung der Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Wettbewerbsbehörden mit denen der **Regulierungsbehörden** zusammen. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen¹⁸ gibt es im Grunde nur noch eine Regulierungsbehörde. Diese ist aus der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation hervorgegangen.

21 Die Vorschrift findet sich so nicht in anderen Informationszugangsgesetzen. Sie kann allerdings als von einer Gemeinwohlklausel¹⁹ umfasst angesehen werden.

22 Die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben sollen dem Informationsanspruch entzogen sein, weil diese Behörden im Rahmen ihres gesetzlichen Auf-

trages wettbewerbsrelevante Unternehmens- und Marktdaten erhalten, diese zum Zwecke der Wettbewerbsaufsicht auswerten und eigene Marktübersichten erstellen²⁰. Der Zugang zu diesen Marktübersichten entspräche in seiner Wirkung einem Marktinformationssystem, das nach dem GWB verboten ist und zu untersagen wäre. Im Übrigen sei die Transparenz der Tätigkeit dieser Behörden bereits durch die gesetzlichen Berichtspflichten und die Gutachten der **Monopolkommission**²¹ gewährleistet.

23 Die Begründung für diese Ausnahme überzeugt nicht, wenn der Zugang zu den bei den Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden vorhandenen Marktübersichten mit dem Argument verhindert werden soll, der Zugang bedinge einen Nachteil für die Ausübung der Kontroll- und Aufsichtsaufgaben dieser Behörden. Denn die Erstellung der Marktübersichten wird durch den Informationszugang nicht behindert. Auch ist die Annahme falsch, Marktinformationssysteme seien generell verboten. Eine gesetzliche Regelung hierzu gibt es nicht. Die wettbewerbsrechtlichen Einschränkungen an Marktinformationssystem entstammen vielmehr der Rechtsprechung zu § 1 GWB²².

24 **Im Ergebnis** kann die Ausnahmenvorschrift nicht so gelesen werden, als sei der Zugang zu Informationen, die Marktübersichten betreffen, generell zu verweigern. Die Ausnahme ist auf ihren vom Wortlaut und vom Sinn her bestimmten Gehalt zurückzuführen. Die den Wettbewerb sichernde Funktion der Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden darf nicht geschädigt werden. Die Freigabe einer Information muss

¹⁶ Begründung, aaO

¹⁷ § 48 Abs. 1 GWB

¹⁸ Inkrafttreten am 13.07.2005, BGBl I 2005, 1970

¹⁹ Gemeinwohlklauseln beziehen sich auf das Wohl der Allgemeinheit oder das Wohl des Bundes oder eines Landes.

²⁰ So die Begründung, S. 9

²¹ Diese werden auf der Grundlage von § 44 Abs. 3 Satz 3 GWB regelmäßig alle zwei Jahre veröffentlicht, die Sondergutachten nach Bedarf.

²² Mestmäcker/Schweitzer, Europäisches Wettbewerbsrecht (2. Aufl.), § 9 Rn. 36 ff

sich also nachteilig auf das Funktionieren eines freien Wettbewerbs auswirken. Auf jeden Fall liegt keine Bereichsausnahme vor, es ist nicht die gesamte Tätigkeit dieser Behörden dem Informationszugang entzogen.

e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle

- 25 Die Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle nimmt im Zuständigkeitsbereich des Bundes der Bundesrechnungshof (BRH) wahr. Dieser ist vom Grundgesetz (Art. 114 GG) und nach dem Bundesrechnungshofgesetz (§ 1 BRHG) als eine von der geprüften Verwaltung unabhängige Einrichtung konzipiert und prüft die finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand.

Der Ausnahmetatbestand zielt auf diejenigen Informationen, die der BRH (einschließlich der ihn unterstützenden Prüfungsämter) im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt.

- 26 Ähnliche Ausnahmenvorschriften tauchen gelegentlich in anderen Informationszugangsregelungen auf.
- 27 Die Mitglieder des BRH genießen richterliche Unabhängigkeit. Dies bedeutet nicht, dass der BRH keine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 wäre oder keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben (§ 1 Abs. 1 S. 2) wahrnähme. Das Tätigwerden in richterlicher Unabhängigkeit heißt nämlich nicht zwingend, dass Rechtsprechung geübt wird. Rechtsprechung bedeutet, eine Streitigkeit zwischen (zwei) Parteien zu entscheiden. Solche Rechtsprechung unternimmt der BRH nicht. Der BRH prüft eine Stelle, erarbeitet einen Prüfbericht und spricht ggf. Empfehlungen aus. Richterliche Unabhängigkeit bedeutet eine Bindung der Tätigkeit ausschließlich an Recht und Gesetz und deswegen das Fehlen einer Weisungsgebundenheit gegenüber

höheren Stellen. Wegen dieser Unabhängigkeit des BRH wird die von ihm geübte Kontrolle als „externe Kontrolle“ bezeichnet.

- 28 **Nachteilige Auswirkungen** auf die externe Finanzkontrolle können vor allem dann entstehen, wenn es um Korruptionsbekämpfung geht: Solange der BRH noch prüft bzw. Informationen sammelt, kann das vorzeitige Bekannt werden dem gewünschten Ergebnis, Korruptionsfälle aufzudecken schaden. Insoweit sind etwa Journalisten auf andere Informationsquellen angewiesen. Mit dem Abschluss des Verfahrens bzw. der Abgabe des jeweiligen Prüfberichtes wird dieses Risiko jedoch regelmäßig entfallen.
- 29 Der BRH kann auch Stellen prüfen, die nicht unter den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 fallen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn solche Stellen öffentliche Fördermittel erhalten (mittelbar: Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG). In solchen Fällen stellt sich die Frage, ob der Ausnahmetatbestand des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses einschlägig ist.
- 30 Im Ergebnis ist diese Frage zu verneinen. Für die Auslegung des Ausnahmetatbestandes ist der staatsrechtliche Hintergrund zu beachten. Haushalte der öffentlichen Hand sind öffentliche Dokumente par excellence; dies spiegelt sich darin wieder, dass Haushalte regelmäßig als Gesetz beschlossen werden. Öffentliche Fördermittel sind Subventionen, gezahlt aus Steuergeldern. Die Kontrolle des BRH bezieht sich nicht nur auf die Durchführung des Haushalts, sondern auch darauf, ob die Steuerung der Verwaltung durch die haushaltsgesetzlichen Vorgaben zweckmäßig ist. Die Arbeit des BRH dem Blick der Öffentlichkeit zu entziehen wäre in etwa so, als würde man Schattenhaushalte billigen. Im Privatrecht wäre es vergleichbar, wenn den Vereinsmitgliedern zwar nicht das Etatrecht und der Bericht der Rechnungsprüfer entzogen würde, wohl aber die Information dar-

über, ob die im Etat vorgesehenen Mittel dem Vereinszweck entsprechend verwendet wurden. Ob und ggf. in welcher Höhe an wen öffentliche Fördermittel geflossen sind, kann schon vom Ansatz her kein privates Betriebs- und Geschäftsgeheimnis sein.

Fallbeispiel

(**Flughafenförderung 1**): Der Flughafen B, teilweise in öffentlicher, teilweise in privater Hand, erhält eine Beihilfe in Höhe von 5 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof prüft die Verwendung der Mittel, insbesondere dahingehend, ob diese wirklich nur für die Neuerrichtung des Instrumentenlandesystems, oder nicht auch – was rechtswidrig wäre – für eine Sanierung der Start- und Landebahn verwendet wurden und erstellt einen Prüfungsbericht. Journalist J verlangt eine Kopie dieses Prüfungsberichts. Der Rechnungshof und das Wirtschaftsministerium, dem der Bericht ebenfalls vorliegt, verweigern die Herausgabe, da Nachteile für die externe Finanzkontrolle zu erwarten seien. Zu Recht? – Nein. So, wie der Fall konstruiert ist, verlangt J den Bericht erst nach Abschluss der Prüfung. Nachteilige Auswirkungen auf diese Prüfung können deshalb ausgeschlossen werden.

- 31 **Als Ergebnis** ist festzuhalten: Abgeschlossene Prüfberichte des BRH, jedenfalls soweit sie Stellen im Sinne des § 1 Abs. 1 betreffen, sind zugänglich zu machen. Die Zugänglichkeit weitergehender Informationen unterliegt dem Vorbehalt, dass Nachteile auf die Effektivität der externen Finanzkontrolle nicht zu erwarten sind.
- 32 Soweit Private geprüft werden, sind die Schutzvorschriften zu Gunsten Privater ergänzend zu beachten²³.
- f) **Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr**
- 33 Der Außenwirtschaftsverkehr ist hauptsächlich im **Außenwirtschaftsgesetz (AWG)** geregelt; dieses wird durch einige Spezialgesetze, z.B. das Kriegswaffenkontrollgesetz, ergänzt. **Schutzziele des AWG** sind wesentliche Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik, eine Verhütung der Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik²⁴. Zuständig im Rahmen des AWG sind das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), die Oberfinanzdirektionen, die Hauptzollämter sowie die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung²⁵. Der Ausnahmetatbestand ist nicht an die Tätigkeit einer bestimmten Behörde gebunden. Deswegen liegt erneut keine Bereichsausnahme vor; es ist insbesondere nicht die gesamte Tätigkeit des BAFA dem Informationszugang entzogen.
- 34 Entsprechende Vorschriften finden sich in anderen Informationszugangsgesetzen nicht. Die Ausnahme kann allerdings als in der Generalklausel „Wohl des Bundes“ in § 29 VwVfG enthalten angesehen werden.
- 35 Es greifen ähnliche Überlegungen wie zu § 3 Nr. 1 d) (Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden). Auch hier muss die Behörde konkret darlegen, dass die Offenbarung einer Information sich schädlich – im Sinne eines möglichen Nachteils – auf Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr auswirkt.
- 36 Hierbei ist zu beachten, dass die Schutzziele des AWG hochrangiger Natur sind und die Bundesrepublik als Ganzes betreffen, so dass eine vergleichbare Lage wie beim Ausnahmetatbestand

²³ Siehe hierzu die Fortsetzung des Flughafenbeispiels in den Anmerkungen zu § 6.

²⁴ § 7 Abs. 1 AWG

²⁵ § 44, § 38 AWG

des Schutzes der inneren und äußeren Sicherheit besteht.

Fallbeispiel

(Ausfuhrdarlegungslast): Antragsteller A möchte vom Hauptzollamt H wissen, nach welchen Kriterien die Beamten vor Ort die Sachen auswählen, die nach § 46 Abs. 1 AWG „dargelegt“ werden müssen. „Darlegung“ bedeutet, beispielhaft gesprochen, dass Einreisende ihren Koffer öffnen, auspacken und dem Zollbeamten den Inhalt vorführen (eben: darlegen) müssen. H lehnt die Auskunft ab: Sollte dieses Verfahren bekannt gegeben werden, wäre es anschließend unbrauchbar. Zu Recht? – Nein. Die Darlegung muss nach Zufallskriterien erfolgen. Tut sie dies, kann die Auskunft höchstens den Umfang einer Stichprobe beschreiben, lässt aber keine Rückschlüsse darauf zu, die es ermöglichen würden, der Darlegungslast zu entgehen. Wäre dies anders, wäre das Auswahlverfahren unbrauchbar und die Auskunft hätte ihren mittelbaren Zweck erfüllt, nämlich, offenzulegen, dass eine Behörde eine Aufgabe mit einer unbrauchbaren Methode zu erfüllen versucht.

g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen

- 37 Die Vorschrift entspricht der Parallelvorschrift des UIG-2004. Vorschriften, die dem Schutz der Verfahrensdurchführung als solcher dienen, finden sich regelmäßig in Informationszugangsgesetzen.
- 38 Diese Ausnahmeregelung betrifft nur diejenigen Daten des Verfahrens, die der Behörde aufgrund des Verfahrens von der verfügbarsbefugten

Behörde zuzugingen. Dies gilt, auch ohne dass dies ausdrücklich angeordnet wäre, weil die Informationen bei der das Verfahren durchführenden Behörde den jeweiligen Prozess- bzw. Disziplinarordnungen unterliegen²⁶. Informationen, die nach dem IFG einmal zugänglich sind, bleiben dagegen zugänglich. Eine andere Auslegung würde der grundsätzlichen Wertung des Gesetzes widersprechen. Im Bereich des Archivrechts hat der Gesetzgeber dies sogar ausdrücklich angeordnet²⁷.

- 39 Anders als nach dem alten UIG sind aber nicht nur solche Informationen offenzulegen, die vor Einleitung des Verfahrens zugänglich waren, sondern auch Informationen, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen, soweit nachteilige Auswirkungen auf den Verfahrensgang nicht zu erwarten sind.
- 40 Schutzziel ist nicht das Ergebnis des Verfahrens²⁸, sondern die Durchführung des Verfahrens selber. Dies bedingt, dass diese Ausnahmeregelung nur vom Beginn bis zum Ende des jeweiligen Verfahrens herangezogen werden kann und nicht zeitlich darüber hinaus. Im **Strafverfahren** ist der Beginn durch die Anklageerhebung bzw. den Antrag des Staatsanwalts auf Erlass eines Strafbefehls (§ 151, § 407 StPO) markiert. Das **Disziplinarverfahren** beginnt mit dem Eingang der Anschuldigungsschrift (§ 67 BDO). **Gerichtsverfahren** werden durch Einreichung „bestimmender Schriftsätze“, also insbesondere durch Einreichung einer Klageschrift eröffnet und mit der Rechtskraft der das Verfahren beendenden Entscheidung (also insbesondere des Urteils) abgeschlossen. Das **Ermittlungsverfahren** ist eingeleitet, sobald die Staatsanwaltschaft (§ 160 Abs. 1 StPO), eine Behörde oder ein Beamter des Polizeidienstes (§ 163 StPO) oder die

²⁶ Begründung, S. 10; so auch das UIG in der bis 1994 geltenden Fassung

²⁷ § 13 Abs. 2 IFG, wonach § 5 Abs. 4 BArchG entsprechend geändert wird.

²⁸ Vgl. dazu § 4 Rz. 2

Finanzbehörde (§ 397 Abs. 1 AO) eine Maßnahme trifft, die erkennbar darauf abzielt, gegen jemanden strafrechtlich vorzugehen²⁹. Der Beginn eines Ermittlungsverfahrens ist somit schon prinzipiell weniger scharf gefasst, als in den anderen genannten, stärker formalisierten Verfahren, was in diesem Bereich zu einer gewissen Unschärfe des Ausnahmetatbestandes führt.

- 41 Der Ausnahmegrund kommt z.B. im Fall verdeckter Ermittlungen zum Tragen, wo durch die Offenlegung der begehrten Information genau diese Verdeckung aufgehoben würde, also z.B. durch die Nennung des Namens eines V-Mannes. Ansonsten betreffen die meisten Fälle viel eher eine Gefährdung des Verfahrensergebnisses als des Verfahrensablaufs. Würde etwa bekannt, dass gegen einen Lebensmittelhändler gezielt wegen Überschreitung von Pestizidgrenzwerten ermittelt wird, würde dieser alsbald Vorsicht walten lassen. Damit würde der Erfolg des Ermittlungsverfahrens – nämlich der Nachweis der Grenzwertüberschreitung – vereitelt, aber gleichzeitig wohl auch das Ermittlungsverfahren als solches beeinträchtigt.

Fallbeispiel

Journalist J hat aus unsicherer Quelle die Information, es werde gegen X ermittelt und fragt bei der ermittelnden Behörde an, um seine Information zu erhärten. Die Behörde gibt ihre Informationen nicht preis, weil sie gerade eine für die nächsten Tage geplante Durchsuchung vorbereitet. Verweigerung zu Recht? – Ja, weil die Preisgabe der Information die (weitere) Durchführung der Ermittlungen und damit das anschließende Gerichtsverfahren unmöglich macht.

- 42 Eine Störung des Verfahrensablaufs im Gerichtsverfahren kann insbesondere dadurch zu Stande kommen, dass aufgrund einer Informationsfreigabe Beweise nicht mehr erhoben werden können oder nicht mehr brauchbar sind. In Betracht kommt hier z.B. auch der Fall, dass der Inhalt von Zeugenaussagen den Zeugen gegenseitig bekannt wird, bevor alle Zeugen gehört sind. Praktisch relevant ist hier wiederum nur der Fall, wo einer Behörde während des Gerichtsverfahrens, aber außerhalb des Gerichtssaals bekannt wird, was bestimmte Zeugen aussagen werden. In dieser Situation entspricht es bereits prozessualen Grundsätzen, dass diese Information unter Hinweis auf den Verfahrensschutz unter Verschluss zu halten ist.

- 43 Nachteilig auswirken kann sich z.B. auch die Verfahrensverlängerung, jedoch zählt hierzu nicht diejenige Verfahrensverlängerung, die dadurch entsteht, dass der jeweilige Sachbearbeiter auf eine IFG-Anfrage antworten muss. Denn durch die Verabschiedung des IFG hat der Gesetzgeber zugleich mit entschieden, dass die durch die Ausführung des IFG als solche bewirkten Auswirkungen hinzunehmen sind. Auch darüber hinaus muss nicht jede Verfahrensverlängerung ein Nachteil sein, denn es kann gerade die zugleich genannte Verfahrensfairness sein, die eine Verlängerung des Verfahrens unabdingbar macht (ein kurzer Prozess ist nicht notwendig fair!).

- 44 Der **Anspruch auf ein faires Verfahren** wirkt sich in den verschiedenen Prozessarten unterschiedlich aus. Je nachdem, ob man sich im Zivilprozess, im Verwaltungsprozess oder im Ermittlungsverfahren (Strafrecht, Disziplinarrecht, Ordnungswidrigkeitsrecht) befindet, ist die Frage, ob der Ausnahmetatbestand greift, mit jeweils etwas anderer Färbung zu beantworten.

²⁹ Meyer-Goßner, StPO-Kommentar (47. Aufl.), Einl. Rz. 60

45 Im **Zivilprozess** stehen sich zwei Parteien auf grundsätzlich gleicher Ebene gegenüber. Der Zivilprozess wird danach entschieden, wer seinen Anspruch beweisen kann. Faires Verfahren heißt deshalb hier die Möglichkeit, gleichwertige Beweismittel einbringen zu können. Wenn bei der Behörde ein Beweismittel vorhanden ist, wird das Verfahren nicht dadurch unfair, dass die Vorlage dieses Beweismittels eine Partei begünstigt und deshalb zwangsläufig die andere benachteiligt:

Fallbeispiel

(Nachteilige Auswirkungen und faires Verfahren im Zivilprozess): Bauherr H und Bauunternehmer U streiten um die fachgerechte Ausfertigung einer Hallendecke. H macht gerichtlich Minderung des Werklohns geltend, benötigt zur Durchsetzung seines Anspruchs aber einen Beweis durch ein Sachverständigengutachten. Ein solches Gutachten liegt zufällig bei Behörde B vor, die den Zustand der Hallendecke geprüft hat, weil die Halle von einem Kindergarten genutzt werden sollte. H beantragt die Überlassung einer Kopie des Gutachtens. B lehnt ab, weil die Freigabe nachteilige Auswirkungen auf den Verfahrensablauf des zwischen H und U anhängigen Gerichtsverfahrens hätte. Zudem würde das Recht des U auf ein faires Verfahren verletzt. Zu Recht? – Nein: Was den Verfahrensablauf angeht, so wird die Freigabe des Gutachtens ausschließlich dazu führen, dass das Verfahren zwischen H und U beschleunigt wird; hierin kann nach keinem vernünftigen Maßstab ein Nachteil gesehen werden. Was das Recht auf ein faires Verfahren angeht, so wird dieses nach den vorangehenden Überlegungen nicht verletzt. Ob die Vorlage eines bei einer Behörde vorhandenen Sachverständigengutachtens nachteilig für die

eine oder die andere Partei ist, ist zufällig. In die grundsätzliche Verfügbarkeit von Beweismitteln wird nicht eingegriffen; beide Parteien haben den gleichen Anspruch auf Überlassung des hier beispielhaften Sachverständigengutachtens.

46 Anders, wenn der Staat dem Bürger gegenüber steht. Dies kann auch im Zivilprozess der Fall sein:

Fallbeispiel

(Amtshaftung): Antragsteller A führt gegen die Gemeinde G einen Prozess um Schadensersatz. Er trägt vor, er habe einen Schaden erlitten, weil sein Geschäft aufgrund ungebührlich langer Straßenbauarbeiten Umsatzverluste erlitten habe. Das Landgericht verlangt von ihm eine nähere Darstellung des Bauablaufs. A wendet sich an die Gemeinde G und verlangt die Herausgabe der Bautagebücher. G weigert sich; die Herausgabe würde den Verfahrensablauf des Zivilprozesses nachteilig verlängern und im Übrigen das Recht der Gemeinde auf ein faires Verfahren verletzen³⁰. Zu Recht? – Nein: Der Verfahrensablauf eines Gerichtsverfahrens wird nicht dadurch beeinträchtigt, dass ein gesetzlich zulässiges Beweismittel in den Prozess eingeführt wird, auch wenn dies unter Umständen zu einer Verlängerung des Verfahrens führt. Das Verfahren wird auch nicht dadurch unfair, dass ein Beweismittel in den Prozess eingeführt wird, über das nur die Partei verfügt, für die es nachteilig ist. Die Prozessordnungen regeln solche Fälle sogar ausdrücklich, z.B. als Vorgabe für eine so genannte Stufenklage.

47 Den beiden Fällen ist jedoch gemein, dass es um zulässige Beweismittel geht. Die Fälle sind deshalb dann nicht mehr übertragbar, wenn es um unzulässige Beweismittel geht.

³⁰ OVG Münster NVwZ-RR 2003, 800: Im Originalfall hatte sich die Gemeinde maßgeblich mit dem Argument verteidigt, die Straßenbauarbeiten seien kraft privatrechtlicher Vereinbarung erfolgt, und der Informationszugangsanspruch gelte nicht für privatrechtliches Handeln der Behörde. Der hier besprochene Punkt findet sich in der Originalentscheidung nur am Rande.

48 Im **Verwaltungsprozess** wie auch schon im vorangehenden Verwaltungsverfahren stehen sich von vornherein keine gleichstarken Parteien, sondern Bürger und Staat gegenüber. Der Verwaltungsprozess birgt daher schon vom Ansatz her ein Ungleichgewicht hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Parteien in sich. Eine Tatsache, die durch die Gerichtsordnung zum Teil kompensiert wird, weil im Verwaltungsprozess der so genannte Amtsermittlungsgrundsatz gilt. Es ist aber gerade diese Benachteiligung, der durch den Grundsatz des fairen Verfahrens entgegengewirkt werden soll. Damit der Ausnahmegrund im Verwaltungsprozess einschlägig ist, muss die Freigabe einer behördlichen Information sich also auf einen anhängigen Prozess bzw. das dem Prozess vorgeschaltete Verfahren nachteilig im Sinne einer Verschlechterung der Verfahrensfairness auswirken können. Hier ist die Verfahrensfairness verletzt, wenn entweder dem Bürger zulässige Beweismittel (zur Verteidigung) vorenthalten werden oder seitens des Staates unzulässige Beweismittel eingebracht werden (können). Da es um die Freigabe von behördlichen Informationen geht, ist eigentlich keine Konstellation denkbar, wonach eine Behörde sich auf den Grundsatz der Verfahrensfairness berufen kann, denn die Behörde kann sich relevante Informationen immer im Wege der Amtshilfe beschaffen.

Fallbeispiel

(Verwaltungsprozess): Gemeinde G plant mittels eines auf das Vorhaben bezogenen Bebauungsplans die Errichtung der Industrieanlage E. Nachbar N greift den Bebauungsplan mit der Normenkontrolle an. Er macht unter anderem geltend, der Bebauungsplan sei nichtig, weil die dem Bebauungsplan zu Grunde liegenden

Verträge unzulässige Beihilfeelemente im Sinne des europarechtlichen Beihilfeverbots enthielten. N verlangt vom Ministerium M die Auskunft, ob es zutrefte, dass die EU-Kommission in dieser Sache ein Auskunftersuchen an die Deutsche Bundesregierung gesandt habe³¹. M verweigert die Auskunft, da die Information sich nachteilig auf den Verfahrensablauf des Normenkontrollverfahrens auswirke und das Recht des am Verfahren beteiligten E auf ein faires Verfahren verletze. Zu Recht? – Nein: Was den Verfahrensablauf angeht, ist die Fallkonstellation ähnlich wie im Amtshaftungsfall zuvor. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Information über das Auskunftersuchen der Kommission der Bundesregierung „aufgrund des Verfahrens“ zugeht, gehen von der Freigabe keine Nachteile aus, da B von M Informationen über ein zulässiges Beweismittel verlangt. Was den Grundsatz des fairen Verfahrens angeht, liegt der Fall so, dass M nach dem üblichen Gang der Dinge G und E an der Angelegenheit beteiligt. Im Normenkontrollverfahren verfügen alsdann alle Beteiligten mit Ausnahme von N über die relevante Information. Verfahrensfairness verlangt dann nicht die Geheimhaltung, sondern im Gegenteil die Offenlegung der Information.

49 Im vorgelagerten **Ermittlungsverfahren** ist die Situation etwas anders. Der Begriff „fair trial“ entstammt dem Strafrecht und markiert dort die Grenze des Verfahrenszugriffs auf den Bürger, wenn der Staat aus eigener Initiative gegen den Bürger vorgeht. Hier kann eine unzeitige Offenlegung der Tatsache, dass und warum gegen jemanden ermittelt wird, den Verfahrensablauf erheblich stören. Zudem gehört zum fairen Verfahren auch, dass es nicht unnötig zu Vorurteilen kommt. Das Argument, es könne

³¹ Die weitergehende Frage, ob die Kommission im Auskunftersuchen die Möglichkeit einer unzulässigen Beihilfe in den Raum stellt, ist unnötig, da sie ohne das Zugeständnis dieser Möglichkeit das Auskunftersuchen nicht verschicken würde. Der weitergehende Antrag auf Übermittlung einer Kopie des Auskunftersuchens ist chancenlos, da sowohl M (als übrigens auch die Kommission) den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geltend machen würden. Ob die Kommission dies zu Recht tut, ist nicht Thema dieses Buches, die Bundesregierung kann gegenüber N allerdings auf § 6 S. 2 verweisen (vom fehlenden Einverständnis von E ist auszugehen).

zu einer Vorverurteilung durch z.B. die Presse kommen, kann allerdings kein Argument gegen einen Antrag auf Information sein. Die Medien entscheiden eigenständig – weil eigenverantwortlich – darüber, in welcher Weise sie welche erhaltenen Informationen veröffentlichen³².

50 Wenig relevant dürfte aber das Argument sein, öffentlicher Druck behindere die Arbeit ermittelnder Stellen. Ermittelt beispielsweise die Staatsanwaltschaft gegen eine Behörde oder deren Mitarbeiter wegen Korruption, so mag die Tatsache, dass ermittelt wird, für die Betroffenen ein Nachteil (peinlich) sein. Die Staatsanwaltschaft wird sich hiervon bei der Durchführung ihrer Ermittlungen jedoch von Amts wegen nicht beeindrucken lassen. Für Gerichtsverfahren gilt im Übrigen, dass sie ohnehin vom Grundsatz der Öffentlichkeit beherrscht sind.

Fallbeispiel

Sozialamtsmitarbeiter SM leitet in überproportionalem Maße Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen allein erziehende Mütter wegen des unzulässigen Bezugs sozialer Hilfen ein. Behördenleiter BL leitet daraufhin Ermittlungen ein, denn in der Behörde sind Gerüchte aufgekommen, SM nutze die Gelegenheit, jeweils eine Einstellung der Verfahren gegen Gewährung sexueller Gefälligkeiten in Aussicht zu stellen. Journalist J hat Wind von der Sache bekommen und möchte Genaueres erfahren. Er wendet sich an BL und fragt, ob gegen SM vorgegangen würde. Wenn ja, wolle er in die Verfahrensakte Einsicht nehmen; jedenfalls wolle er wissen, warum ggf. gegen SM vorgegangen würde. BL lehnt alle Anträge ab. Innerbehördliche Ermittlungen würden gestört, wenn bekannt gegeben würde, dass sie stattfänden. Das Recht auf ein faires Verfahren der Mitarbeiter würde verletzt, wenn auch Journalisten sich quasi am Verfahren beteiligen dürften. Zu Recht? – Wenn SM noch

nichts von den Ermittlungen wüsste und verdeckt gegen ihn ermittelt würde, würde der erste Grund zutreffen; aber nur dann. Dem Recht auf ein faires Verfahren im Sinne der Vermeidung einer Vorverurteilung wäre jedenfalls dann Genüge getan, wenn der Name des SM nicht bekannt würde. Dies ist problematisch, da J den Namen bereits kennt. Da der Tatbestand noch nicht erhärtet ist, steht das Problem der Vorverurteilung im Raum und der Antrag könnte möglicherweise unter Hinweis auf die Gewährleistung eines fairen Verfahrens abgelehnt werden. Würde man diesem Argument aber folgen, würde dies in der Konsequenz heißen, dass unter Hinweis auf mögliche Vorverurteilungen niemals über laufende Ermittlungsverfahren informiert oder berichtet werden dürfte. Dies gilt aber nicht, wenn durch Anonymisierung der Berichterstattung dem Schutz Betroffener Rechnung getragen werden kann. Im Ergebnis hat J also jedenfalls dann, wenn SM bereits weiß, dass gegen ihn vorgegangen wird, einen Anspruch auf Information.

3.2 Gefährdung der öffentlichen Sicherheit

51 Nach § 3 Nr. 2 besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die **öffentliche Sicherheit** gefährden kann. Gegenüber § 3 Nr. 1, wo nur nach der Möglichkeit einer nachteiligen Auswirkung gefragt wurde, ist hier von der ablehnenden Behörde ggf. der Nachweis zu erbringen, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht. Auch das UIG stellt auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit ab. Es ist aber zu beachten, dass der Begriff dort EU-gemeinschaftsrechtlich geprägt ist.

52 Der Begriff der **Gefahr** ist, ebenso wie der der öffentlichen Sicherheit, ein weitgehend feststehender Begriff des Polizei- und Ordnungs-

³² Soehring, Presserecht, 4.36, 3.Aufl., S. 61

rechts. Der Begriff „**öffentliche Sicherheit**“ umfasst drei Kategorien, nämlich

- den Bestand und die Tätigkeit (Funktion) des Staates und seiner Einrichtungen;
- die Individualgüter des Einzelnen wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen, sofern effektiver eigener oder gerichtlicher Schutz nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind;
- darüber hinaus die gesamte geschriebene öffentlich-rechtliche Rechtsordnung.

Der Begriff der **öffentlichen Sicherheit** ist hier nach weit gefasst.

Eine **Gefahr** liegt vor, wenn ein Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich ist.

- 53 Insbesondere bedeutet jede Verletzung öffentlichen Rechts eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Allerdings ergibt sich eine erste Einengung des Tatbestandes schon daraus, dass eine Gefahr für die angesprochenen Rechtsgüter bestehen muss. Da eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für einen Schadenseintritt verlangt ist, bedeutet dies, dass eine konkrete Gefahr benannt werden muss.
- 54 Eine Verletzung der öffentlichen Rechtsordnung durch Offenlegung von Informationen kommt darüber hinaus schon begrifflich nur in Betracht, wenn eben diese Offenlegung geltendem (öffentlichem) Recht widerspricht. Das Tatbestandsmerkmal verlangt also nicht mehr, als die Prüfung, ob die Information offen gelegt werden kann, und ist daher im Grunde deklaratorisch.
- 55 Ein typischer Fall einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit in Anbindung an das Merkmal „öffentliche Rechtsordnung“ ist beispielsweise die illegale Abfallbeseitigung. Diese verstößt gegen öffentliches Recht. Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit liegt dann vor, wenn man mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine illegale Abfallbeseitigung erwarten kann. Dies hat aber nichts damit zu tun, dass jemand eine Information beispielsweise über eine illegale Müllkippe begehrt.
- 56 Der Schutz privater Individualgüter kann nur dann einem Informationsbegehren entgegenstehen, „sofern effektiver eigener oder gerichtlicher Schutz nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist“. Da effektiver gerichtlicher Schutz privater Interessen praktisch durchgängig möglich ist, kommt maßgeblich die Fallvariante „nicht rechtzeitig“ in Betracht. Diese bedeutet, dass nur solche Informationen unter den Ausnahmetatbestand fallen können, die der Eilzuständigkeit von Polizeibehörden zuzurechnen sind. Sobald das polizeiliche Eilverfahren abgeschlossen ist, mögen andere Ausnahmetatbestände gelten; es kann jedenfalls nicht mehr um den Schutz der öffentlichen Sicherheit gehen.
- 57 Der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 2 besitzt daher im Grunde nur hinsichtlich der ersten Kategorie, nämlich hinsichtlich des Bestandes und der Tätigkeit bzw. Funktion des Staates und seiner Einrichtungen, Bedeutung.
- 58 Die Gesetzesbegründung stellt tatsächlich beispielhaft darauf ab, dass im Bereich der Gefahrenabwehr des Bundes ein berechtigtes Interesse auch darin bestehen könne, sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen (z.B. Anzahl, Art und Einsatz von Führungs- und Einsatzmitteln, Ausstattungs- und Einsatzkonzepte der Polizei des Bundes, Vorbereitung von Planungsentscheidungen für Alarmierungsfälle, Geisellagen und Fahndungslagen) vor dem Bekannt werden zu schützen.
- Dies ist aber im Grunde ein Tatbestand der inneren Sicherheit (siehe oben, 3.1. c) wobei allerdings im Rahmen des Schutzes der inneren Sicherheit (nur) auf den Bestand der Bundesrepublik insgesamt abgestellt wird, während

hier auch die Sicherheit der Einrichtungen des Staates angesprochen ist.

- 59 **Im Ergebnis** bedeutet dies, dass der Ausnahmetatbestand den Bestand und die Tätigkeit (Funktion) des Staates und seiner Einrichtungen schützt, soweit die Offenlegung der Information eine Gefahr hierfür bedeutet. Der Bereich der geschützten Güter ist größer als im Falle der inneren Sicherheit, indem er die Einrichtungen des Staates mit umfasst. Das Tatbestandsmerkmal der Gefährdung wiederum ist enger als das der Möglichkeit eines Nachteils.

3.3 Schutz von Beratungen

- 60 Das OVG Schleswig³³ hat in einer Grundsatzentscheidung zum Begriff der „Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden“ im UIG-Recht zunächst festgehalten, dass die Vorschrift nur bei einer gehobenen Bedeutung der Beratung anzuwenden sei. Sodann bezwecke die Vorschrift den **Schutz des Beratungsvorgangs**, nicht aber des Beratungsgegenstands. Dies klärt zunächst, dass nicht der Inhalt jeglicher Beratung eingehalten werden kann. Der Hinweis auf die herausgehobene Bedeutung bedeutet vor allem eine Darlegungslast: Die Behörde muss den Gegenstand der Beratung benennen und sagen, worin dessen besondere Bedeutung besteht.

Fallbeispiel

(Naturschutzgutachten Wakenitzniederung): In der konkreten Entscheidung ging es um die fachgutachterliche Stellungnahme (Beratungsgegenstand) einer Naturschutzbehörde, aufgrund derer durch die Landesregierung entschieden werden sollte, ob ein bestimmtes

Gebiet – die Wakenitzniederung – in das Netz „Natura 2000“ der europäischen Schutzgebiete aufgenommen werden sollte. Das Gericht verpflichtete die Behörde, diese Stellungnahme freizugeben³⁴.

- 61 Unglücklicherweise ist es nicht bei dieser klaren Position des Gerichts geblieben:

Fallbeispiel

(Kabinettsvorlage Wakenitzniederung): In einer zweiten Entscheidung³⁵ des gleichen Gerichts ging es um die Frage, ob die vom Umweltministerium verfasste Kabinettsvorlage zu der Frage, ob die Wakenitzniederung in das Schutzgebietssystem aufgenommen werden sollte, zugänglich sei. Diesmal entschied das Gericht gegen den Antragsteller: Die Kabinettsvorlage sei Bestandteil, nicht Gegenstand der Beratung, da sie nicht nur fachliches Gutachten sei, sondern zumindest auch Rückschlüsse auf die Meinungsbildung innerhalb des Ministeriums bzw. zwischen den Ressorts zulasse³⁶. Dies dürfte jedenfalls in dieser Allgemeinheit nicht zutreffen, was sich ausgerechnet am konkreten Beispiel erläutern lässt: Die Auswahl von Gebieten des Netzes Natura 2000 muss nämlich nach naturschutzfachlichen Kriterien erfolgen; wirtschaftliche und/oder allgemeinspolitische Vorstellungen dürfen keine Rolle spielen. Die im Fall umstrittene Kabinettsvorlage dürfte letztlich nichts anderes als eine ausgefeilte naturschutzfachliche Stellungnahme gewesen sein.

Dies wird auf der anderen Seite das Kabinett nicht abgehalten haben, heftig um die Aufnahme bestimmter Gebiete gestritten zu haben. Aber der informationsrechtliche Sinn der

³³ OVG Schleswig, NVwZ 1999, 670

³⁴ Nicht in der Literatur findet sich der Hinweis, dass der Fall illustrativ ist für einen (typischen?) Fallstrick in Informationszugangsprozessen: Nach verlorenem Prozess erklärte die Behörde, dass es die Stellungnahme gar nicht gebe, nachdem sie im Prozess auf ausdrückliche Nachfrage das Gegenteil zu Protokoll gegeben hatte.

³⁵ OVG Schleswig, NVwZ 2000, 341

³⁶ Der Fall hat eine Reihe von Facetten, nicht zuletzt die, dass der Entscheidung des Gerichts untergründig die Vorstellung zu entnehmen war, es müsse doch selbstverständlich sein, dass auf die Offenlegung von Kabinettsvorlagen kein Anspruch bestehen könne, und die hier nicht erörtert werden sollen.

Kabinettsvorlage ist eher, den Beratungsgegenstand abzugrenzen denn Teil der Beratung selber zu sein.

- 62 Die vom OVG Schleswig für den vergleichbaren Ausnahmetatbestand des UIG entwickelten abstrakten Kriterien sind auch auf das IFG zu übertragen. Wenn es sich um herausgehobene Beratungen handelt, ist – vorbehaltlich anderer Ausnahmeregelungen – der Beratungsvorgang geheim, aber der Beratungsgegenstand zugänglich. Hinsichtlich der speziellen Frage der Zugänglichkeit von Kabinettsvorlagen nach dem IFG ist festzuhalten, dass das IFG die Freigabe dieser Dokumente nicht grundsätzlich ausschließt.

a) Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen

- 63 Schutzgegenstand der Vorschrift ist die internationale Verhandlungsfähigkeit der Bundesregierung³⁷. Es ist in Verhandlungen oft notwendig, mehrere Verhandlungslinien aufzubauen und Rückfallpositionen zu erarbeiten. Würde diese im Vorfeld bekannt, würde die Verhandlungsposition der Bundesregierung geschwächt.
- 64 Im Bereich der Europäischen Union dürfte dieser Gesichtspunkt auch auf die Verhandlungen im Europäischen Rat³⁸ zutreffen, wobei allerdings insoweit Zweifel anzumelden sind, als der Rat gesetzgeberisch tätig wird. Denn europäische Verfassungsgeschichte weist Gesetzgebung immer als öffentlichen Vorgang aus. Allerdings sind hier zwei Gegenstände der Betrachtung zu unterziehen: Die Beratungs-
- grundlage bei der Bundesregierung und die im Europäischen Rat. Letztere (z.B. ein Richtlinienentwurf) ist ohnehin öffentlich; nichtöffentlich ist nur, was im Rat gesagt wird. Öffentlich ist dann auch wieder das Beratungsergebnis. Geheim bleibt im Grunde, wie die Bundesregierung sich im Rat verhält. So betrachtet, mag man die Beratungsgrundlage für den Rat als diesem Ausnahmegrund unterfallend ansehen; eine zwingende Geheimhaltungsbedürftigkeit folgt hieraus entsprechend den obigen Überlegungen jedoch nicht.
- 65 Der Meinung³⁹, das EU-Vertragsverletzungsverfahren sei kategorisch geheim zu halten, kann nicht gefolgt werden. Zwar besteht hier eine entsprechende Tradition⁴⁰. Dabei wird aber übersehen, dass das Vertragsverletzungsverfahren im Kern ein kontradiktorisches Verfahren⁴¹ und kein Verhandlungsverfahren ist. Soweit die Kommission mit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens noch droht (in der Regel in der Form eines so genannten Auskunftersuchens), mag man noch von Verhandlungen sprechen. Spätestens mit der so genannten „begründeten Stellungnahme“ wird jedoch der Rahmen für das Gerichtsverfahren vor dem EuGH gesetzt und es greift insoweit der europäische Verfassungsgrundsatz der Gerichtsöffentlichkeit. Im Vertragsverletzungsverfahren gibt es keinen Vergleich, der aufgrund von Verhandlungen der Prozessparteien zustande käme. Der EuGH entscheidet vielmehr, ob die von der Kommission behauptete Vertragsverletzung vorliegt oder nicht. Insofern ist die Auseinandersetzung im Vertragsverletzungsverfahren nichts, was als Beratung anzusehen wäre. Auch vom Gegenstand her sind Vertrags-

³⁷ Begründung, S. 10

³⁸ „Rat“ = „Ministerrat“ = Zusammenkunft der Fachminister der Mitgliedstaaten mit gesetzgeberischer Entscheidungskompetenz

³⁹ Begründung, S. 10

⁴⁰ Die Begründung (S.10) weist aus, dass dem „historischen Gesetzgeber“ der Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 226 EGV) möglicherweise nicht präsent war. Das Vertragsverletzungsverfahren umfasst aber auch das Gerichtsverfahren, während ein Beschwerdeverfahren kein Bestandteil eines Vertragsverletzungsverfahrens ist.

⁴¹ Also ein Verfahren mit (wenigstens) zwei streitenden Parteien.

verletzungsverfahren nichts, was im Geheimen ablaufen müsste. Diese Verfahren betreffen in der ganz überwiegenden Anzahl die Unvereinbarkeit der nationalen Gesetzgebung mit dem Gemeinschaftsrecht. Wiederum ist darauf abzuheben, dass Gesetzgebung nichts Geheimen ist bzw. zu sein hat.

- 66 Das Beispiel des Vertragsverletzungsverfahrens zeigt, dass zunächst geprüft werden muss, ob überhaupt eine Beratung vorliegt. In einer Beratung findet man einen Beratungsgegenstand, einen Austausch von Meinungen und ein Beratungsergebnis. Fehlt es an einem Austausch von Meinungen (wie im Vertragsverletzungsverfahren), liegt keine Beratung vor. Im Übrigen muss auch bei internationalen Verhandlungen geprüft werden, ob ein herausgehobener Beratungsgegenstand vorhanden ist. Die Versuchung, dies pauschal zu bejahen, mag groß sein. Gleichwohl ist dies ein Punkt, der geprüft werden muss.

b) Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden

- 67 Was den Schutz der Beratungen von Behörden angeht, so ist anzumerken, dass schon der unmittelbare Gesetzeszusammenhang (internationale Verhandlungen) darauf hinweist, dass dem Beratungsgegenstand eine herausgehobene Bedeutung beigemessen sein muss. Im Übrigen gelten die zuvor vorgetragenen Überlegungen, wonach Beratungsgegenstand und -ergebnis nicht dem Ausnahmetatbestand unterliegen. Es muss klar herausgearbeitet werden, worin das (geschützte) Element des Meinungsaustausches besteht.

3.4 Verschlusssachen und Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse

- 68 Nach § 3 Nr. 4 besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information

einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

- 69 Die Vorschrift ist eine Konkurrenzregelung und ist insoweit im Verhältnis zu § 1 Abs. 3 zu sehen. Anders als § 1 Abs. 3 regelt sie allerdings nicht das Verhältnis von Ansprüchen nach verschiedenen Gesetzen untereinander, sondern gibt besonderen Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsregelungen den Vorrang.
- 70 Soweit es um die allgemeine Verwaltungsvorschrift geht, handelt es sich rechtstechnisch um einen formellen Ausnahmegrund, indem an den formalen Status eines Dokuments angeknüpft wird. Wenn nämlich ein Dokument beispielsweise als „VS“ (Verschluss-Sache) eingestuft wird, heißt dies noch nicht zwingend, dass die Einstufung zu Recht erfolgt wäre. Jedenfalls in den Fällen, in denen die Einstufung nicht berechtigt war, wird die Geheimhaltung effektiv aus rein formalen Gründen betrieben.
- 71 Die Begründung nennt beispielhaft als Gesetze, die gesetzliche Geheimhaltungsregelungen enthalten: Das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG), das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BNDG), das Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG), die Strafprozessordnung (StPO), das Ordnungswidrigkeitengesetz (OwiG), das Gesetz über Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie das Bundesbank- und Kreditwesengesetz (BBankG, KWG).

Die Begründung lässt aber offen, welche Vorschriften in diesen Gesetzen konkret gemeint sind⁴². Dies ist unglücklich, denn beispielsweise im Falle des Bundesverfassungsschutzgesetzes

⁴² Begründung, S. 11

und des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst ist nicht klar, was mit besonderen Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsregelungen gemeint sein könnte. In Betracht kämen allenfalls z.B. die Vorschriften über die Übermittlung von Informationen (z.B. §§ 17–26 BVerfSchG). Diese Vorschriften enthalten Regeln über die Zulässigkeit der Übermittlung von Informationen. Eine besondere Geheimhaltungspflicht ergibt sich insoweit, als die Zulässigkeit der Übermittlung an bestimmte Voraussetzungen gebunden wird. Im Fall des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes gilt mit § 37 SÜG immerhin eine Strafvorschrift, die die Weitergabe der nach dem SÜG geschützten personenbezogenen Daten verbietet. Ähnlich besteht im Datenschutzrecht mit § 43 BDSG eine Bußgeldvorschrift. Im Fall der StPO geht es ebenfalls um die Zulässigkeit von Informationsübermittlungen (§§ 474 ff StPO) und damit ebenfalls nur indirekt um Geheimhaltung. Alle diese Regelungen sind jedoch im Kern datenschutzrechtlicher Natur und insoweit bereits von § 5 erfasst.

- 72 Die klassischen Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsregeln finden sich im Strafrecht, insbesondere in den §§ 353b ff StGB (Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht, Verbotene Mitteilungen über Gerichtsverhandlungen⁴³, Verletzung des Steuergeheimnisses und (anwaltlicher) Parteiverrat). Hierher gehören auch die Regeln über die Berufs- und Amtsgeheimnisse nach § 203 StGB (Verletzung von Privatgeheimnissen). Aber auch hier ist fraglich, ob die Regelung gegenüber den übrigen Ausnahmen des Gesetzes Neues bringt.

- 73 So lautet § 203 Abs. 2 StGB beispielsweise:

Ebenso wird bestraft, wer unbefugt ein fremdes

Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis oder ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, offenbart, das ihm als

1. Amtsträger,
2. ...

anvertraut worden oder sonst bekannt gegeben ist.

Auch hier sind es wiederum nur personenbezogene Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die geschützt werden und deren Schutz bereits durch die §§ 5 und 6 gewährleistet ist. Im Übrigen greift dieser spezifische Geheimnisschutz nur, wenn die Offenlegung des fremden Geheimnisses unbefugt erfolgt. Es ist jedoch gerade so, dass ein Informationszugangsgesetz die Befugnis zur Offenlegung vermittelt.

- 74 Entsprechendes gilt auch im Fall des Steuergeheimnisses (§ 30 AO) und des Statistikgeheimnisses (§ 16 BStatG). Auch hier besteht eine Sperre nur insoweit, als Informationen nicht unbefugt offenbart werden dürfen. Diese Befugnis ergibt sich jedoch gerade aus den nunmehr im IFG niedergelegten Regeln⁴⁴.

- 75 Es bleibt noch die Ausnahme, wonach der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, wenn die Information einer durch die **Allgemeine Verwaltungsvorschrift** zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt. Die Vorschrift ist rechtstechnisch missglückt, denn sie beinhaltet eine dynamische Verweisung und dies zudem auf eine Verwaltungsvorschrift.

- 76 **Verweisung** heißt, dass eine Vorschrift (die Verweisungsnorm) nicht vollständig ausformuliert wird, sondern dass zu ihrer Vervollständigung eine zweite Vorschrift herangezogen (und

⁴³ Dies betrifft natürlich nur nichtöffentliche Gerichtsverhandlungen.

⁴⁴ Eine etwas ausführlichere Darstellung zu diesem spezifischem Problem findet sich bei Röger, UIG-Kommentar, § 8, Rn. 40, 41.

mitgelesen) werden muss. Diese zweite Vorschrift ist dann die, auf die verwiesen wird. Verweisungen sind nicht grundsätzlich unzulässig, allerdings hat als Grundsatz zu gelten, dass die Verweisungsnorm klar erkennen lassen muss, welche bestimmten Vorschriften im Einzelnen gelten sollen. **Dynamisch** zu verweisen heißt, nicht auf den Wortlaut einer anderen Vorschrift zu einem bestimmten Zeitpunkt Bezug zu nehmen, sondern auf die verwiesene Norm in ihrem jeweiligen (zeitabhängigen) Bestand.

77 Dynamische Verweisungen stellen dann eine verfassungsrechtlich bedenkliche Regelungstechnik dar, wenn die Verweisung zwischen Normen verschiedenen Ranges erfolgt oder auf Normen anderer Stellen verwiesen wird⁴⁵. In solchen Fällen wird in das verfassungsrechtlich vorgegebene Gefüge der Gesetzgebungskompetenzen eingegriffen.

78 Eine ergänzende Schwierigkeit tritt auf, wenn, wie hier, auf eine Verwaltungsvorschrift verwiesen wird. Denn nach Art. 82 Abs. 1 GG sind Gesetze „vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung im Bundesgesetzblatte“ zu verkünden. Die Verweisung auf eine Verwaltungsvorschrift (oder andere untergesetzliche Regelungen) ist hiernach nur dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn das verweisende Gesetz zumindest klar zu erkennen gibt, wo die Vorschrift, auf die verwiesen wird, zu finden ist. Alsdann kann die verweisende Vorschrift als „die anderweitige gesetzliche Regelung“ angesehen werden⁴⁶. Das IFG bezeichnet die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen“ nur nach ihrem Titel und gibt keine Fundstelle an. Dies kann jedoch – jedenfalls pragmatisch – als heilbarer Mangel angesehen

werden, weil die Verwaltungsvorschrift z.B. über eine Internetrecherche identifiziert und gefunden werden kann.

79 Die dynamische Verweisung auf eine Verwaltungsvorschrift führt jedoch zu schwierigeren Problemen. Denn diese Tatsache bedeutet darüber hinaus, dass die Verwaltung im Grunde das Gesetz ändern kann. Dies ist speziell auch in § 64 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift festgehalten, wonach das BMI im Einvernehmen mit den Obersten Bundesbehörden die allgemeine Verwaltungsvorschrift ändern kann.

80 Es ist auch innerhalb der Verwaltungsvorschrift keine spezifische Regelung bezeichnet, sondern nur gesagt, dass Informationen, die nach dieser Verwaltungsvorschrift einer Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegen, nicht offen gelegt werden dürfen. Insofern sind die Anforderungen an die Bestimmtheit eines Gesetzes nicht als erfüllt anzusehen.

81 **Im Zwischenergebnis** dürfte § 3 Nr. 4 hinsichtlich der dynamischen Verweisung auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift jedenfalls dem Wortlaut nach nicht ohne weiteres mit der Verfassung vereinbar sein.

82 Es ist jedoch möglich, der Vorschrift eine **verfassungskonforme Auslegung** zu geben. Eine verfassungskonforme Auslegung einer gesetzlichen Vorschrift liegt vor, wenn eine Norm, die dem Wortlaut nach der Verfassung zu widersprechen scheint, bei mehreren Deutungsmöglichkeiten so ausgelegt werden kann, dass der Widerspruch zur Verfassung vermieden wird⁴⁷. Es spricht nicht nur eine Vermutung dafür, dass ein Gesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Vielmehr verlangt das in dieser Vermutung zum Ausdruck kommende Prinzip

⁴⁵ Sachs, in Sachs (Hg), GG-Kommentar, aaO, Art. 20 Rz. 123

⁴⁶ Lücke, in Sachs (Hg), GG-Kommentar, Art. 82 Rn. 17

⁴⁷ BVerfGE 49, 148 (157); 69, 1 (55); 95, 64 (93)

auch im Zweifel nach einer verfassungskonformen Auslegung des Gesetzes⁴⁸. Diese Auslegung darf allerdings ihrerseits nicht in Widerspruch zum Wortlaut und zum Gesetzeszweck der ausgelegten Norm geraten und muss zudem sinnvoll bleiben⁴⁹. Hinsichtlich § 3 Nr. 4 kann man folgendermaßen vorgehen:

Auch wenn weder das Gesetz noch dessen Begründung eine Fundstelle der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift benennen, ist diese doch zu lokalisieren⁵⁰, so dass insoweit der Einwand der mangelnden Bestimmtheit entkräftet ist.

- 83 Entscheidend ist weiter, dass die Allgemeine Verwaltungsvorschrift gar nicht festlegt, wann Informationen als geheim oder vertraulich zu behandeln sind. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift regelt vielmehr nur, wie mit Informationen umzugehen ist, die eine Einstufung als „VS“ (Verschlussache) erhalten haben.
- 84 Der alleinige formelle⁵¹ Hinweis darauf, dass eine Information als Verschlussache eingestuft worden ist, kann die Geheimhaltung allerdings noch nicht begründen. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit wird erst durch die materiellen Gründe gerechtfertigt, die ihrerseits die Einstufung etwa als Verschlussache rechtfertigen.
- 85 Die Ablehnung eines Informationsantrages, die auf § 3 Nr. 4 gestützt werden soll, kann sich deshalb nicht auf den formellen Hinweis, es liege beispielsweise eine Verschlussache vor, beschränken. Es sind vielmehr die materiellen gesetzlichen Gründe darzulegen, warum diese Einstufung erfolgt ist.
- 86 Damit ist die – auf diese Weise verfassungskonform ausgelegte – Vorschrift in Bezug auf allge-

meine Verwaltungsvorschriften zwar anwendbar, hat jedoch kaum einen Anwendungsbereich, weil die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Geheimhaltung durch diese Vorschrift gerade nicht geregelt werden. Die Frage, ob eine Information geheim zu halten ist, wird damit nach den übrigen Geheimhaltungsvorschriften des IFG entschieden. Die Einstufung als „VS“ ist nur ein Indiz, aber keine abschließende Begründung dafür, dass eine Information geheimzuhalten ist.

3.5 Vorübergehend beigezogene Informationen

- 87 Nach § 3 Nr. 5 besteht der Anspruch nicht bei vorübergehend beigezogenen Informationen einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen. Der Ausnahmetatbestand ist in § 3 systemwidrig, weil er keinem zu schützenden materiellen Rechtsinteresse zuzuordnen ist, sondern lediglich eine Zuständigkeitsfrage betrifft. **Beigezogen** ist eine Information, wenn sie sich vorübergehend (leihweise) bei einer Behörde befindet und von einer anderen Behörde dorthin gelangt ist.
- 88 Das IFG verneint den Anspruch, wenn der Antrag bei der Behörde gestellt wird, die die Informationen beigezogen hat („hinsichtlich ... beigezogener Informationen“). Es formuliert aber keine Hilfsansprüche derart, dass die angegangene Behörde (hier also die, die die Information beigezogen hat) die für die Offenlegung zuständige Behörde benennen muss. Es sagt auch nicht, wie verfahren wird, wenn der Antrag zwar bei der zuständigen Behörde gestellt wird, die Information wegen der Beiziehung dort aber gerade nicht sind. Schließlich regelt das Gesetz

⁴⁸ BVerfGE 2, 266 (282)

⁴⁹ BVerfGE 101, 312 (329); 95, 64 (93)

⁵⁰ GMBI 1994, 674, geändert am 1. Juli 2001 – BMI IS 2 – 606520/1; eine Fundstelle im GMBI für die Fassung von 2001 liegt allerdings nicht vor; die Fassung von 2001 konnte nur im Internet auf der Homepage des BMI lokalisiert werden.

⁵¹ Vgl. oben Rz. 70

nicht den – in der Praxis wahrscheinlich häufigsten – Fall der Beiziehung von Akten durch Gerichte anlässlich von Gerichtsverfahren.

89 Die Ausnahmenvorschrift besagt allerdings nicht, dass eine Information, die beigezogen wurde, überhaupt nicht mehr zugänglich ist, sondern nur, dass die Behörde, die sie beigezogen hat, sie nicht offen legen muss. Daraus ergibt sich, dass die Informationszugangsansprüche wieder aufleben, wenn die beigezogenen Akten zurückgegeben worden sind. Denn sie sind nur vorübergehend beigezogen.

90 Das Gesetz will den Zugang zu amtlichen Informationen regeln und § 3 Nr. 5 soll diesen nicht endgültig ausschließen. Mithin fehlen Regelungen zu den soeben aufgeworfenen Fragen, es liegt eine verdeckte Regelungslücke vor. Denn der Gesetzeszweck erfordert eine Regelung und § 3 Nr. 5 bedarf der Einschränkung im Wege der teleologischen Reduktion⁹². Insoweit kann auf die Regeln des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts, wie sie insbesondere im VwVfG niedergelegt sind, zurückgegriffen werden.

91 So lautet z.B. § 25 2 VwVfG:

§ 25 VwVfG (Beratung, Auskunft): 'Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung vor Erklärungen und Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind.' Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten.

92 Die beziehende Behörde kennt ja die Behörde, von der sie die Information beigezogen hat. Der

Antragsteller kann also jederzeit erfahren, wer diese Behörde ist und dort seinen Antrag stellen. Wenn also die Behörde erklärt, der Anspruch bestehe nicht, weil die erfragte Information (derzeit) von woanders beigezogen sei, so hat der Antragsteller das Recht zu erfahren, von wo sie beigezogen ist.

93 Stellt der Antragsteller nunmehr seinen Antrag bei der Behörde, von der die Akten beigezogen sind, wird er ggf. verlangen müssen, dass diese – zumindest bei länger dauernder Beiziehung – die Informationen/Akten zwischenzeitlich zwecks Informationszugangs zurückfordert.

94 Dass er einen Anspruch hierauf hat, steht nicht ausdrücklich im Gesetz, ergibt sich aber daraus, dass ansonsten der Zweck des Gesetzes vereitelt würde.

Fallbeispiel

(Beigezogene Akten): Antragsteller J verlangt beim Bundesverkehrsminister (BMV) Einsicht in die Verfahrensakte des Linienbestimmungsverfahrens für die A20 bei L. Der BMV verweigert dies mit dem Hinweis, die Akte sei in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren vom Gericht beigezogen worden. Zu Recht? – Nein: J hat unter Rückgriff auf den Zweck des Gesetzes den ungeschriebenen (Hilfs-) Anspruch auf zeitweilige Rückforderung der Akte durch den BMV zwecks Informationszugang.

Hinweis: Der BMV könnte auch keine nachteiligen Auswirkungen auf das laufende Gerichtsverfahren, in dem die Akte beigezogen wurde, geltend machen. Verwaltungsgerichtsverfahren dauern regelmäßig ein Jahr, gerne auch (erheblich) länger. Die Rückforderung der Akte und Wiederversendung an das Gericht kann binnen einer Woche realisiert werden und wirkt sich deshalb nicht störend auf das Gerichtsverfahren aus. Eine Rücksichtnahme

⁹² Larenz, Methodenlehre, S. 377 ff, 4. Aufl. Unter „teleologischer Reduktion“ wird verstanden, dass die Anwendung auf solche Fälle reduziert wird, wie es mit dem Ziel (telos) des Gesetzes vereinbar ist.

auf bereits angesetzte Verhandlungstermine müsste allerdings ggf. in Betracht gezogen werden.

6. Fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr und wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen

- 95 Nach § 3 Nr. 6 besteht der Anspruch auf Zugang zu Informationen nicht, wenn das Bekannt werden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen. Die Vorschrift wurde im Gesetzgebungsverfahren geändert, indem der Ausdruck „fiskalische Interessen“ durch den Ausdruck „im Wirtschaftsverkehr“ ergänzt wurde. Hiermit sollte insbesondere klar gestellt werden, dass nicht schon die Erhebung von Kosten für die Zugangsgewährung den fiskalischen Interessen des Bundes zugeordnet werden könnte.
- 96 Auch wenn der Bund am Wirtschaftsverkehr teilnimmt, tut er dies nicht wie ein Privater. Letzterem stehen im Wirtschaftsleben die Grundrechte, also Artikel 12 (Berufsfreiheit) und Artikel 14 (Eigentumsgarantie) des GG, zur Seite. Der Bund ist jedoch kein Grundrechtssubjekt. Der Schutz wirtschaftlicher Interessen kann sich für den Bund nur auf Vorgaben des Haushaltsrechts beziehen. Auf diese nimmt auch die Begründung des Gesetzes Bezug⁵³. Die maßgeblichen haushaltsrechtlichen Grundsätze sind danach, dass Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert veräußert werden dürfen (§ 63 Abs. 3 BHO) und dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind (§ 34 Abs. 1 BHO).
- 97 Als Beispiel für die zulässige Verweigerung der begehrten Information wird etwa die Veräußerung von Liegenschaften genannt⁵⁴. Die Offenlegung der Tatsachen, dass eine Liegenschaft veräußert wird und zu welchem Preis das geschehen soll, beeinträchtigt die fiskalischen Interessen des Bundes. Die mögliche Schädigung kann wohl nur darin bestehen, dass bei vorzeitiger Information ggf. ein geringerer Preis erzielt wird. Dies ist allerdings nicht zwingend. Gibt der Bund bekannt, dass er eine Liegenschaft veräußern will, wird er allenfalls einen Konkurrenzkampf eröffnen. Gibt er allerdings an, dass die bisherigen Gebote einen bestimmten Wert nicht übersteigen, wird es ihm unter Umständen schwer fallen, Gebote wesentlich über diesem Wert zu erzielen. Spätestens wenn die Liegenschaft verkauft ist, spricht gegen die Offenlegung des Preises in aller Regel nichts mehr.
- 98 Wegen der Beschränkung auf haushaltsrechtliche Bedingungen nimmt der Bund nicht wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatverkehrsverkehr teil. Dies gilt z.B. auch bei privatrechtlichen Bankgeschäften. So werden beispielsweise die Hermes-Bürgschaften als private Bankgeschäfte abgewickelt. Der Bund steht bei der Vergabe dieser Bürgschaften gerade nicht im Wettbewerb mit dem ganz normalen Geschäft anderer Banken, sondern übernimmt Bürgschaften, die auf dem freien Markt nicht erhältlich wären, sei es wegen des Risikos oder der Kosten.
- 99 Jedenfalls betreibt der Bund Wirtschaftsunternehmen nicht mit dem primären Ziel, sich zu finanzieren. Dies würde den Eintritt eines Marktteilnehmers mit überwältigender Marktmacht in den freien Markt bedeuten. Es ist verfassungsrechtlich umstritten, ob und wie weit der Bund rein erwerbswirtschaftlich tätig wer-

⁵³ Begründung, S. 11

⁵⁴ Begründung, S. 11

den darf. Es ist davon auszugehen, dass die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit des Bundes einer besonderen Legitimation in Gestalt einer zu erfüllenden öffentlichen Aufgabe bedarf⁵⁵. Dafür sind die Hermes-Bürgschaften, die gemeinwohlorientiert vergeben werden, ein Beispiel. Im Übrigen besteht hinsichtlich der Finanzierungsformen des Staates ein *Numerus clausus*⁵⁶ (Steuern, Gebühren, Beiträge, Verbandslasten, Sozialversicherungsbeiträge, Kreditaufnahme⁵⁷).

- 100 Der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 6 ist deswegen nicht in Entsprechung zu § 6 (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) zu sehen. Fiskalische Interessen sind nicht einfach Wettbewerbsinteressen. Sie stehen vielmehr immer mit öffentlichen Interessen bzw. öffentlichen Aufgaben in Verbindung.

Fallbeispiel

(DEGES): Die DEGES AG⁵⁸ ist nach Fertigstellung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit ihrer Aufgabe ledig. Um ihrer Auflösung zuvorzukommen, bietet sie Straßenplanungen im Ausland und für Industrieanlagen an. Journalist J erbittet von der Bundesregierung als (Mit-) Eigentümerin der DEGES Auskunft über die Beschlusslage der Organe der DEGES AG hierzu. Die Bundesregierung lehnt die Auskunft ab; die DEGES stünde nunmehr im Wettbewerb, die Rücksichtnahme auf die fiskalischen Interessen des Bundes verbiete die Offenlegung. Der Bund benötige jede ihm zugängliche Einnahme. Zu Recht? – Nein: Die Anfrage von J zielt im Kern darauf, zu erfahren, ob die DEGES bzw. der Bund als Miteigentümer sich an den ungeschriebenen Verfassungs-

grundsatz hält, wonach der Bund nicht aus reinem Erwerbsstreben heraus tätig werden darf. Die Planung von Straßen im Ausland ebenso wie auf privatem Firmengelände stellt keine Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dar.

- 101 Hinsichtlich des weiteren Ausnahmetatbestands der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen ist die vorhergehende Erörterung teilweise zu übertragen. Sozialversicherungsbeiträge gehören zu den zulässigen Einnahmequellen der Sozialversicherungsträger. Diese betätigen sich – wie der der Bund – nicht wie private Unternehmen am Wirtschaftsverkehr. Die Krankenkassen beispielsweise sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert (§ 4 Abs. 1 SGB V) und müssen ihre finanziellen Angelegenheiten nach haushaltsrechtlichen und eben nicht privatwirtschaftlichen Grundsätzen abwickeln (§ 4 Abs. 4, § 12 Abs. 1 SGB V). Der Hinweis auf die wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen ist insoweit in sich widersprüchlich.

- 102 Ebenso wie bei den fiskalischen Interessen des Bundes ist bei den wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen zu prüfen, wieweit diese in Beziehung stehen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Auch die Sozialversicherungen dürfen nicht per se privatwirtschaftlich tätig werden. Gerade diejenigen Informationen, die erschließen lassen, ob die Sozialversicherungen sich an diese rechtliche Bedingung halten, können nicht unter Hinweis auf § 3 Nr. 6 geheim gehalten werden.

⁵⁵ Sieckmann, in: Sachs (Hg) GG vor Art. 104a, Rn. 109 ff

⁵⁶ Sieckmann, in: Sachs (Hg) GG vor Art. 104a, Rn. 114 ff

⁵⁷ Sieckmann, in: Sachs (Hg) GG vor Art. 104a, Inhaltsübersicht

⁵⁸ Die DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Bau GmbH), zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand, ist/war für die Planung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit zuständig, und hat diese auch weitestgehend, d.h., bis auf den „hoheitlichen“ Teil (Erlass von Baugenehmigungen) auch durchgeführt.

7. Vertraulich erhobene oder übermittelte Informationen

103 Nach § 3 Nr. 7 besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht bei einer vertraulich erhobenen oder übermittelten Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung zum Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht.

104 Die sprachlich etwas unklare Formulierung meint mit dem „Dritten“ denjenigen, der die Informationen an die Behörde gibt. Gemeint sind⁵⁹ vor allem freiwillig übermittelte Informationen. Im Grunde kann die Freiwilligkeit sogar als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal angesehen werden, denn über Informationen, die ein Betroffener insbesondere von Gesetzes wegen an eine Behörde übermitteln muss, kann dieser Betroffene nicht von vornherein frei verfügen. Die Vorschrift hat vielmehr nicht zuletzt die Funktion, dass die Behörde einem whistleblower oder Informanten zusichern kann, dass die von ihm übermittelten Kenntnisse und/oder seine Person geheim bleiben.

105 Von etwas anderer Färbung sind die Fälle, wo Informationen von Gesetzes wegen übermittelt werden müssen, das Gesetz aber gleichzeitig Vertraulichkeit zusichert. Dies sind die Fälle des Steuergeheimnisses (§ 30 AO) und des Statistikgeheimnisses (§ 16 Abs. 1 BStatG), die oben unter Nr. 4 erörtert wurden.

8. Nachrichtendienste und sonstige Stellen mit sicherheitsempfindlichen Aufgaben

106 Nach § 3 Nr. 8 besteht der Anspruch auf Zugang zu Informationen nicht gegenüber den

Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) wahrnehmen.

107 Was die „**Nachrichtendienste des Bundes**“ sind, ergibt sich aus § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG⁶⁰). Es handelt sich um das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst (MAD) sowie den Bundesnachrichtendienst (BND).

108 Die Vorschrift ist sprachlich unklar, nämlich dahingehend, ob der zweite Halbsatz („soweit ...“) sich nur auf die zuvor genannten Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes bezieht oder auch auf die Nachrichtendienste. Diese Klarstellung ergibt sich erst aus dem Normtext des § 10 Nr. 3 Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG). Dieser lautet:

§ 10 – Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen

Eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen ist für Personen durchzuführen,

3. die bei einem Nachrichtendienst des Bundes oder einer Behörde **oder** sonstigen öffentlichen Stelle des Bundes tätig werden sollen, die nach Feststellung der Bundesregierung gemäß § 34 Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wahrnimmt, soweit nicht die zuständige Stelle im Einzelfall nach Art und Dauer der Tätigkeit eine Sicherheitsüberprüfung nach § 8 oder § 9 für ausreichend hält.

Die Nachrichtendienste sind hier wiederum ausdrücklich mit aufgeführt, aber vor dem

⁵⁹ Begründung, S. 11

⁶⁰ BGBl I, 1978, 453

⁶¹ Begründung, S. 12

Wort „oder“. Hieraus ergibt sich, dass sie insgesamt vom Ausnahmetatbestand erfasst sind und die Einschränkung „Wahrnehmung von Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 SÜG“ mithin für diese nicht gilt. Diese Auslegung entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers⁶¹. Damit liegt eine so genannte **Bereichsausnahme** vor. Hiermit ist gemeint, dass ganze Behörden vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen werden.

109 Dies trifft jedoch nur für die Nachrichtendienste selber zu. Für die sonstigen öffentlichen Stellen ist die Ausnahme an die Erfüllung sicherheitsempfindlicher Aufgaben gebunden. Die Ausnahmen sind insoweit funktions- und nicht bereichsbezogen.

110 Die **sonstigen öffentlichen Stellen** sind in der Verordnung nach § 34 SÜG⁶² enthalten. Nach dieser Vorschrift wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung festzustellen, welche Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes oder nicht-öffentlichen Stellen oder Teile von ihnen lebens- oder verteidigungswichtige Einrichtungen mit sicherheitsempfindlichen Stellen im Sinne des § 1 Abs. 4 SÜG sind, welches Bundesministerium für die nichtöffentlichen Stellen zuständig ist und welche Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes Aufgaben im Sinne des § 10 Satz 1 Nr. 3 SÜG wahrnehmen. Nach § 1 der Verordnung gilt:

§ 1 – Aufgaben mit vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit

Folgende Behörden des Bundes nehmen Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes wahr:

1. die **Bundespolizei**, soweit sie Aufgaben nach § 10 des Bundespolizeigesetzes auf dem Gebiet der Funktechnik und funkbetrieblichen

Auswertung für das Bundesamt für Verfassungsschutz wahrnimmt,

2. das **Bundeskriminalamt**, soweit es seine polizeiliche Aufgabe der Strafverfolgung auf den Gebieten der Spionageabwehr und der Terrorismusbekämpfung sowie der Strafverfolgung solcher Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität wahrnimmt, bei deren Aufklärung eine dauerhafte Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten des Bundes erfolgt,
3. die **Bundeswehr**, soweit sie Aufgaben der Fernmelde- und elektronischen Aufklärung wahrnimmt und dabei eine dauerhafte Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten des Bundes erfolgt,
4. das **Zollkriminalamt**, soweit es bei seiner Aufgabe der Verhütung und Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen des Außenwirtschaftsgesetzes und Kriegswaffenkontrollgesetzes sowie der Strafverfolgung solcher Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität tätig wird, bei deren Aufklärung eine dauerhafte Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten des Bundes erfolgt.

Damit ist klar, welche Stellen über die Nachrichtendienste hinaus erfasst sind: Die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt, die Bundeswehr und das Zollkriminalamt.

- 111 Während sich jedoch für die letzteren drei genannten Stellen die Aufgabenbeschreibung in der Verordnung findet, ist für die Bundespolizei zur Aufgabenbeschreibung zunächst § 10 Bundespolizeigesetz (BPolG) zu konsultieren. Diese Vorschrift wiederum lautet:
-

⁶² Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes vom 30. Juli 2003, BGBl I, S. 1553

§ 10 – Bundespolizeigesetz (Verwendung zur Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik)

- (1) Die Bundespolizei nimmt für das Bundesamt für Verfassungsschutz auf dessen Anforderung Aufgaben nach **§ 3 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes** auf dem Gebiet der Funktechnik und funkbetrieblichen Auswertung wahr, soweit der Funkverkehr nicht dem Fernmeldegeheimnis unterliegt, durch
 1. Erfassung des Betriebs von Funkanlagen durch fremde Nachrichtendienste oder die vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachteten Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen,
 2. funkbetriebliche Auswertung der Funkverkehre fremder Nachrichtendienste oder der vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachteten Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen,
 3. funkbetriebliche Auswertung von Unterlagen, Geräten und Aufzeichnungen, die bei dem Betrieb von Funkanlagen durch fremde Nachrichtendienste oder die vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachteten Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen verwendet werden.
- (2) Die Wahrnehmung der Aufgaben nach Absatz 1 richtet sich nach dem Bundesverfassungsschutzgesetz; sie darf nicht mit der Erfüllung polizeilicher Aufgaben verbunden werden. Die Bundespolizei darf Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz nur so weit in Anspruch nehmen, als dies zur Wahrnehmung dieser Aufgaben erforderlich ist. Sie darf die bei der Aufgabenwahrnehmung nach Absatz 1 erlangten personenbezogenen Daten nur für den dort bezeichneten Zweck verwenden. Die Daten dürfen bei der Bundespolizei nur solange aufbewahrt werden, wie dies zur Aufgabenwahrnehmung nach Absatz 1 erforderlich ist.
- (3) Das Bundesministerium des Innern regelt die

Einzelheiten der Aufgabenwahrnehmung nach Absatz 1, insbesondere Art und Umfang der Aufgaben sowie die erforderliche technische und organisatorische Abgrenzung zu den sonstigen Aufgabenbereichen der Bundespolizei, in einer **Dienstanweisung** und unterrichtet hierüber sowie über erforderliche Änderungen das Parlamentarische Kontrollgremium.

-
- 112 Der hier in Absatz herangezogene § 3 Abs. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) lautet:
-

§ 3 – Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden

- (1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über
 1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,
 2. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
 3. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind.

-
- 113 Es zeigt sich, dass § 3 Nr. 8 durch die Länge der Verweisungskette, von der das Gesetz nur das erste Glied (nämlich § 10 Nr. 3 SÜG) nennt,

alles andere als eine einfach zu handhabende Norm ist.

Fallbeispiel

(Serverüberwachung): Die Bürgerinitiative *To whom it may concern (TWC)* analysiert die Sicherheitsauslegung des Kernkraftwerks S gegen Flugzeugabstürze. Die Arbeit wird über das Internet organisiert; TWC betreibt einen eigenen Server. Die Bundespolizei überwacht den Telekommunikationsverkehr einschließlich der transportierten Inhalte mit diesem Server unter Berufung auf § 10 Abs. 1 Nr. 3 BPolG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG. Die Vorsitzende der TWC bekommt Wind von der Angelegenheit und begehrt zu wissen, welche Art von Informationen die Bundespolizei gesammelt hat und sammelt. Die Bundespolizei lehnt die Auskunft unter Hinweis auf § 3 Nr. 8 ab. Zu Recht? – Nein, wobei zu differenzieren ist: Was die funkbetriebliche Überwachung angeht, ist anzumerken, dass die Analyse der Sicherheitsauslegung eines Kernreaktors keine „Bestrebungen (sind), die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben“. Was die Überwachung der Inhalte angeht, ist ergänzend anzumerken, dass schon § 10 Abs. 1 Nr. 3 BPolG nur die funkbetriebliche, nicht aber die inhaltliche Überwachung erlauben würde. Die Bundespolizei kann sich nicht auf Schutzvorschriften des IFG berufen, um ihr eigenes rechtswidriges Verhalten zu decken.

- 114 Hinzuweisen ist schließlich noch auf § 10 Abs. 3 BPolG, wonach die Einzelheiten der Aufgabewahrnehmung in einer **Dienstanwei-**

sung des Bundesinnenministeriums geregelt werden. Dies bedeutet, dass der Anwendungsbereich der Ausnahme gemäß § 3 Nr. 8 teilweise durch eine **Verwaltungsvorschrift** (nämlich die Dienstanweisung) abgesteckt wird. Dies führt zu entsprechenden rechtlichen Einwände wie der Bezug in Nr. § 3 Nr. 4 auf die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift“: Eine dynamische Verweisung auf eine Verwaltungsvorschrift, noch dazu ohne Angabe einer Fundstelle, ist nicht zulässig.

- 115 Anders als im Fall der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift kann im Hinblick auf die Dienstanweisung derzeit nicht beurteilt werden, ob eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift möglich ist.

Fallbeispiel

(Dienstanweisung nach § 10 Abs. 3 BPolG): Autor A arbeitet an einem Buch über das IFG. Nach einer vergeblichen Internetrecherche wendet er sich an den Bundesinnenminister (BMI) mit der Bitte, ihm die Dienstanweisung nach § 10 Abs. 3 BPolG zu überlassen; hilfsweise bittet er um Angabe einer allgemein zugänglichen Fundstelle. Der BMI lehnt das Ansuchen ab. Die Dienstanweisung sei als staatliche Verschlusssache eingestuft worden und könne daher nicht zur Verfügung gestellt werden. A erhebt unter Hinweis auf die in den vorhergehenden Randnummern vorgetragenen Argumente Widerspruch. Aussicht auf Erfolg? – Hoch (siehe zuvor)⁶³.

- 116 Sollte es allerdings dabei bleiben, dass die Dienstanweisung unter Verschluss bleibt, läge hier ein Fall vor, wo der Anwendungsbereich eines Gesetzes durch eine Verwaltungsvorschrift abgesteckt wird. Dies wäre dann allerdings eine verfassungsrechtlich unerträgliche Situation.

⁶³ Dies hat das BMI nicht davon abgehalten, den Widerspruch zurückzuweisen (28.08.2006). Auch der Informationsbeauftragte möchte sich nicht für eine Freigabe einsetzen (07.09.2006).

§ 4 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

- (1) **Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde.**
²**Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßige Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.**
- (2) **Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.**

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift fand sich in dieser Form ähnlich in § 4 IFG-RefE. Gegenüber dem Gesetzentwurf ist der Wortlaut unverändert.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Vorschrift schützt den behördlichen Entscheidungsbildungsprozess; dies allerdings nicht um seiner selbst willen, sondern bezogen auf den „Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender Maßnahmen“ als eigentlichem Schutzgut der Vorschrift. Sie enthält insoweit ein inhaltlich beschränkendes Element („soweit“). Darüber hinaus ist ihr zeitlicher Anwendungsbereich beschränkt („solange“).
- 3 Die Vorschrift ist allerdings nicht auf Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG

beschränkt¹. Damit ist zugleich klargestellt, dass auch der Anspruch auf Informationszugang nicht auf derartige Verfahren beschränkt ist. Verwaltungsverfahren nach § 9 VwVfG sind solche Verfahren, die auf Erlass eines Verwaltungsaktes oder Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet sind. Sie sind, weil sie sich an den Bürger richten, nach außen gerichtet.

- 4 Entscheidungen außerhalb des Verwaltungsverfahrens sind vor allem solche fiskalischer Natur, also insbesondere Entscheidungen über Anschaffungen durch Behörden oder allgemeine Entscheidungen, die z.B. in privatrechtlicher Form exekutiert werden.
- 5 Es gibt aber auch Verfahren öffentlich-rechtlicher Natur, die nicht außenwirksam in dem Sinne sind, dass sie auf Erlass eines Verwaltungsaktes oder Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet wären. Typisch sind hier die so genannten „vorgelagerten Verfahren“ des Planungsrechts z.B. Raumordnungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren oder Verfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans².

1.3 Parallelvorschriften

- 6 Vorbild der Vorschrift ist zunächst § 29 Abs. 1 Satz 2 VwVfG, wonach die Akteneinsicht bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht „für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung“ gewährt wird. Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder enthalten entsprechende, redaktionell teilweise ähnliche (z.B. Berlin, Schleswig-Holstein) Vorschriften, die an die Tatsache angepasst sind, dass diese Gesetze, anders als das VwVfG, Informationszugang nicht nur im Verwaltungsverfahren gewähren.

¹ Begründung, S. 12

² Alle diese planungsrechtlichen Verfahren finden regelmäßig unter Beteiligung der Öffentlichkeit statt, jedoch ändert diese Tatsache nichts an der fehlenden Außenwirksamkeit, weil das Verfahren nach innen wirkt!

In den entsprechenden Regelungen des UIG-Rechts³ fehlt die ausdrückliche Bezugnahme auf den Erfolg der Entscheidung. Im Einzelnen sind die parallelen Vorschriften der Landesgesetze zum Informationszugang sehr unterschiedlich ausgestaltet.

3. Tatbestandliche Voraussetzungen

3.1 Entscheidungsvorbereitende Maßnahmen

- 7 Für die Begrifflichkeiten kann auf die zum § 29 VwVfG entwickelten Auslegungsgrundsätze zurückgegriffen werden. Hiernach sind Entwürfe und sonstige Vorarbeiten zur Entscheidungsvorbereitung diejenigen Ausarbeitungen, aus denen die Entscheidung entwickelt werden soll⁴.
- 8 Die Begrifflichkeit umfasst nicht nur die eigentlichen Entscheidungsentwürfe. Die Arbeiten müssen auch der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen.

Was nur **mittelbar** der Entscheidungsvorbereitung dient, wird nicht beschrieben, aber durch die **Rückausnahmen** des Satzes 2 beispielhaft konkretisiert. Letztere erklären, dass Ergebnisse der Beweiserhebung, Gutachten sowie Stellungnahmen Dritter nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung dienen. Ähnlich wie hinsichtlich des Schutzes des Beratungsvorganges (§ 3 Nr. 3 b)) sollen hier vor allem die der Entscheidungsfindung zu Grunde liegenden Tatsachen nicht dem Informationszugang entzogen werden. Wann davon eine Ausnahme zu machen ist, wann also auch die Tatsachen der Entscheidungsvorbereitung nicht bekannt ge-

ben werden sollen, erklärt das Gesetz nicht. Es bedarf eines erhöhten Begründungsaufwands der Behörde, wenn sie z.B. ein Gutachten nicht herausgeben will. In diesen Fällen kann es sich empfehlen, den Informationsbeauftragten einzuschalten.

- 9 **Beweiserhebung** geschieht vor allem durch Augenschein, Vernehmung von Zeugen sowie Vorlage von Urkunden oder Sachverständigen-gutachten⁵. Wenn die Rückausnahme auf das Ergebnis der Beweisaufnahme abstellt, heißt dies, dass z.B. nicht das ganze Protokoll einer Zeugenvernehmung, sondern nur das Ergebnis zugänglich bleibt. Für Sachverständigen-gutachten als Beweismittel ist anzumerken, dass **Gutachten** einer eigenen Rückausnahme unterfallen und deshalb nicht nur das Ergebnis des Gutachtens zugänglich bleibt, sondern das ganze Gutachten. Es reicht also nicht, wenn die Behörde z.B. auf Anfrage mitteilt, ein Gutachter habe keine Grenzwertüberschreitungen bei untersuchten Bodenschadstoffen festgestellt. Vielmehr ist das ganze Gutachten grundsätzlich zugänglich.

- 10 **Stellungnahmen** müssen solche Dritter sein. Dies ist eine unglückliche Formulierung des Gesetzes, denn sie lässt nach der Definition des § 2 Nr. 2 offen, ob auch behördliche Stellungnahmen eingeschlossen sind. Die Gesetzesbegründung zu § 2⁶ bezeichnet Amtsträger als Dritte, nicht zwingend aber Behörden. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift sind aber auch und gerade Stellungnahmen von „Dritt-Behörden“ Tatsachenfeststellungen bzw. „abgrenzbare Erkenntnisse, die die Verfahrensherrschaft der Behörde typischerweise nicht beeinträchtigen“⁷. Gemeint sind mit den Stellungnahmen

³ Z.B. § 8 Abs. 1 Ziffern 2, 3, Abs. 2 Ziffern 2, 4 UIG-2004

⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG (9. Aufl.), § 29 Rn. 24

⁵ Thomas/Putzo, ZPO vor § 284 Rn. 12

⁶ Begründung, S. 9

⁷ Begründung, S. 12

Dritter also Stellungnahmen privater Personen oder von Verbänden ebenso wie solche von Behörden, die zwar nicht die maßgebliche Entscheidung treffen oder die maßgebliche Maßnahme ausführen, von der verfahrensleitenden Behörde aber dadurch beteiligt werden, dass sie eine Stellungnahme abgeben.

- 11 Die Rückausnahmen des Satzes 2 sollen nur **regelmäßig** greifen. Wenn eine Behörde z.B. ein Fachgutachten nicht freigeben will, muss sie eine Rück-Rückausnahme geltend machen und **begründen**, warum in diesem besonderen Falle der Regelfall der Freigabe eines Gutachtens nicht gelten soll. Die Freigabe ist der Regelfall, die Geheimhaltung der begründungsbedürftige Ausnahmefall. Als Fälle, bei denen eine solche Rück-Rückausnahme greifen könnte, werden z.B. „Gutachten in Verfahren der Forschungs- und Kulturförderung“ genannt.⁸ Diese Gutachten sind in der Gesetzesbegründung hervorgehoben worden, weil sie ähnlich wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i.S.d. § 6 Wissen und Ideen enthalten können, die potenzielle Konkurrenten nicht für ihre Zwecke einsetzen können sollen. Das Beispiel ist trotzdem schwer verständlich, denn es grenzt die möglicherweise in Betracht kommenden Gutachten weder nach dem Typ noch nach sonstigen Kriterien ein.
- 12 Hiernach wird im **Zwischenergebnis** deutlich, was der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dient. Es ist, modellhaft betrachtet, der Entscheidungsentwurf einschließlich solcher die Entscheidung beeinflussender Dokumente, die in Wechselwirkung zur Gestaltung des angestrebten Beschlusses stehen, ohne als Tatsache bereits festzustehen. Das dem Informationszugang entzogene ist das Fließende, noch nicht Festgeschriebene, das Zugängliche demgegen-

über das wie eine Tatsache für das jeweilige Verfahren Feststehende.

3.2 Vereitelung des Erfolgs der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen

- 13 Geheimhaltung ist nur zulässig, wenn andernfalls ein Schaden entstünde⁹, wobei die Vereitelung des Erfolgs der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen ansieht.
- 14 Die typischen Fälle, in denen dies greift, betreffen Überwachungen, die der Vorbereitung etwaiger Sanktionen dienen. An solchen Fällen zeigt sich zugleich, dass der Schutz über den Zeitpunkt der Entscheidung, nämlich bis zur Beendigung einer Maßnahme, greifen kann. Wenn die Maßnahme durchgeführt ist, kann der Erfolg der Entscheidung ebenso wie der der nachfolgenden Kontrollmaßnahme nicht mehr vereitelt werden.

Fallbeispiel

(Laufende Pestizidüberwachung): Bei den Gemüsehändlern des Bundeslandes L will die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft eine Kontrolle der Warenbestände auf Pestizidrückstände durchführen. Die Maßnahme wird durch entsprechende Anordnungen, Absprachen usw. vorbereitet. Gemüsehändler G begehrt Einsicht in die Unterlagen der Bundesanstalt, die mit Pestizidproblemen in Gemüse im Zusammenhang stehen. Die B verweigert Akteneinsicht, soweit die Akten der Durchführung der geplanten Maßnahme dienen. Zu Recht? – Ja, solange die geplante Maßnahme noch nicht beendet ist. Danach kann der Erfolg der Maßnahme nicht mehr vereitelt werden.

⁸ Begründung, S. 12

⁹ So in diesem Zusammenhang die Begründung zum IFG-SH (LT-Drs. 14/2374), s. dort die Begründung zu § 9

3.3 Schutzzumfang („soweit und solange“)

- 15 Der Schutzzumfang der Vorschrift ist sowohl in inhaltlicher („soweit“) als auch in zeitlicher („solange“) Hinsicht begrenzt. Die Wirkungsweise dieser Begrenzungen kann gleichfalls an dem zuletzt genannten Beispiel verdeutlicht werden: Es muss (noch) eine Einwirkung auf die Entscheidung oder die Maßnahme möglich sein. Ist im Beispiel der Pestizidüberprüfung zunächst lediglich die Grundsatzentscheidung getroffen worden, in einem regionalen Bereich überhaupt Prüfungen durchzuführen, wird die Bekanntgabe dieser Information keinen Schaden verursachen können. Anders dagegen, wenn nur bei einem Gemüsehändler gezielt kontrolliert werden soll.

4. Rechtsfolge

- 16 Rechtsfolge der Vorschrift ist, dass der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden soll. Diese Soll-Vorschrift bedeutet, dass der Antrag im Regelfall abzulehnen ist und nur in untypisch gelagerten Ausnahmefällen die Informationen offen gelegt werden soll¹⁰.
- 17 Wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen der Norm erfüllt sind, kann ein Informationszugang nur erstritten werden, wenn der Nachweis gelingt, dass ein atypischer Einzelfall vorliegt und dass das dadurch eröffnete Ermessen zu Gunsten des Antragstellers auszuüben ist – eine in der Praxis wohl eher unwahrscheinliche Konstellation. Ein untypischer Einzelfall kann z.B. angenommen werden, wenn die in Frage kommende Entscheidung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nur eine Richtung haben kann. Eine solche Konstellation kann in folgenden Fällen eintreten: Zum einen könnte es sein, dass zwar der Erfolg einer Entscheidung vereitelt, hierdurch

aber kein Schaden verursacht wird. Da sich das Schutzziel der Vorschrift auf den Schutz des Erfolges der Entscheidung beschränkt, wäre dies in der Tat eine atypische Situation. Zum anderen könnte es sein, dass der Schaden, der durch die Vereitelung des Erfolgs der Entscheidung entstünde, geringer ist als ein etwaiger Schaden, der durch die Geheimhaltung bewirkt würde.

5. Information über den Abschluss des Verfahrens, Abs. 2

- 18 Da die Wirkung des Ausnahmetatbestandes zeitlich beschränkt ist („solange“), ist es stimmgig, dass bei Ablehnung des Antrages nach § 4 Abs. 1 im Gegenzug die Behörde bekannt geben soll (wiederum eine Soll-Vorschrift), wann das jeweilige Verfahren beendet sein wird.
- 19 Diese behördliche Verpflichtung weist große Ähnlichkeit mit der nach § 9 Abs. 2 auf. Im Gegensatz zu der Regelung in § 9 Abs. 2 wird der Antragsteller aber nach § 4 Abs. 2 nicht darüber informiert, wann ihm der Informationszugang möglich ist, sondern, wann das Verfahren, dessen Anhängigkeit ihm die Behörde entgegen hält, beendet ist. Dies ist sowohl weniger als auch mehr, als ihm nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 zusteht. Denn es mag sein, dass der Informationszugang auch nach Verfahrensabschluss noch verwehrt ist, dann ist die Information, dass ein Verfahren abgeschlossen ist, ein „Weniger“. Ansonsten aber ist der Anspruch nach § 9 Abs. 2 weitreichender. Nach dem Sinn der Vorschrift ist aber in der Mitteilung nach § 4 Abs. 2 zugleich die Aussage getroffen, dass nunmehr der Informationszugang grundsätzlich offen ist. Denn die zeitliche Begrenzung der Zugangssperre („solange“) ist mit der Mitteilung, dass das Verfahren abge-

¹⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG (9. Aufl. 2005), § 40 Rn. 44

geschlossen ist, entfallen. Allerdings kann die Behörde nunmehr andere Versagensgründe der §§ 3, 5 und 6 für die Zugangssperre heranziehen.

6. Verhältnis zu anderen Ausnahmen

- 20 Es ist schwierig, Fallbeispiele zu konstruieren, wonach eine Antragsablehnung ausschließlich auf § 4 Abs. 1 gestützt werden kann. Das oben unter 3.2 konstruierte Beispiel der bevorstehenden Pestizidüberwachung dürfte am ehesten von solcher Art sein. Aber auch in diesen Fällen sehen Behörden Probleme, wenn die Informationen bestimmten Personen oder Betrieben zugeordnet werden (können); d.h., es wird behördlicherseits versucht, Datenschutz oder den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geltend zu machen.

§ 5 Schutz personenbezogener Daten

- (1) ¹Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. ²Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.
- (2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.
- (3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.
- (4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Telekommunikationsnummern von Mitarbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift ist aus dem § 5 des IFG-RefE entwickelt und gegenüber dem Fraktionsentwurf in Absatz 2 geändert worden. Absatz 2 lautete in der Fassung des IFG-E: „Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienstverhältnis des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen.“ Die Änderungen werden als Klarstellungen begründet¹.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Regelungsgegenstand der Norm ist der Ausgleich zwischen dem voraussetzungslosen Informationszugangsrecht einerseits und dem grundrechtlich verankerten Schutz personenbezogener Daten.

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Da der Schutz personenbezogener Daten verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben² ist, enthalten alle Informationszugangsgesetze entsprechende Regelungen, die sich allerdings in den Einzelheiten jeweils unterscheiden. Die Unterschiede betreffen vor allem das Vorhandensein und ggf. die Ausgestaltung von Abwägungsklauseln.

2. Regelungskonzeption

- 4 Die Vorschrift geht von einem grundsätzlichen Schutz personenbezogener Daten aus, unterwirft diesen jedoch sogleich einer Abwägung mit gegenläufigen Interessen (Abs. 1 Satz 1). Für besondere Arten personenbezogener Daten bleibt es jedoch bei einem strikten Schutz ohne

¹ BT-Drs 15/5606, S. 6

² BVerfGE 65, 1 (43) – Volkszählung

Abwägungsmöglichkeit (Abs. 1 Satz 2). Für bestimmte Fälle gibt der Gesetzgeber vor, wie die Abwägung nach Abs. 1 Satz 1 auszufallen hat (Absätze 2 bis 4).

3. Zu den Regelungen im Einzelnen

3.1 Grundsätze (Abs. 1 Satz 1)

- 5 Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 darf Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

3.1.1 Personenbezogene Daten

- 6 Das IFG enthält keine Definition des **Begriffs der personenbezogenen Daten**; es kann jedoch auf die Begriffsbildung des BDSG zurückgegriffen werden³. Nach § 3 Abs. 1 BDSG sind personenbezogene Daten „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person“. Nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts unterfallen personenbezogene Daten dem grundrechtlichen Schutz auf informationelle Selbstbestimmung. Das Grundrecht ist vom BVerfG als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG) abgeleitet worden⁴. Der Begriff ist weit, weil es „unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft kein belangloses Datum gibt“⁵, sodass ihm insbesondere gegenüber dem Begriff der „amtlichen Information“ keine zusätzliche Filterfunktion zukommt⁶. Die

Person muss nicht bestimmt sein, sondern nur bestimmbar; dies ist sie, wenn sie unter Zuhilfenahme weiterer Information identifiziert werden kann.

- 7 Personenbezogene Daten beziehen sich nur auf **natürliche Personen**. Informationen über **juristische Personen** sind nicht nach § 5, sondern allenfalls nach § 6 geschützt. Grenzfälle entstehen dann, wenn die Information über eine juristische Person zugleich eine Information über eine natürliche Person darstellt, wie z.B. bei der Ein-Personen-GmbH⁷ oder im Falle eines landwirtschaftlichen Betriebes, der einem einzelnen Landwirt gehört. Der BGH hat in einem solchen Falle das Vorliegen personenbezogener Daten bejaht⁸. Diese Rechtsprechung ist nicht unumstritten⁹. Datenschutz dient nämlich dem Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen. Dies ergibt sich aus seiner Herleitung aus Art. 1 Abs. 1 GG (Schutz der Menschenwürde). Der Schutz personenbezogener Daten greift bei Einmann-Unternehmen danach nur, wenn die Preisgabe der Daten nicht nur das Unternehmen als Rechtssubjekt betrifft, sondern auch in die Privatsphäre des Unternehmers einwirkt¹⁰. In der Tat hat der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen seine grundrechtlichen Wurzeln in den Artikel 12 und 14 des Grundgesetzes¹¹ und diese gehen als spezielle Freiheitsrechte dem allgemeinen Freiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG vor. Nur wenn über Art. 2 Abs. 1 GG auch Art. 1 Abs. 1 GG (Schutz der Menschenwürde) einschlägig ist, geht der Schutz personenbezogener Daten dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vor.

³ So bezeichnet die Begründung, S. 13, die Vorschrift als Spezialvorschrift zu § 16 BDSG.

⁴ Art. 2 Abs. 1 GG schützt die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“, Art. 1 Abs. 1 GG die „Menschenwürde“.

⁵ BVerfGE 65, 1 (45)

⁶ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 5 Rz. 8

⁷ BGH NJW 1986, 2505

⁸ BGH NJW 1986, 2505 (2506)

⁹ Fetzner, in: Fluck/Theuer, IFG, § 5 Rz. 30

¹⁰ Röger, UIG-Kommentar, § 8 Rz. 6

¹¹ Art. 12 GG: Berufsfreiheit; Art. 14 GG: Eigentumsgarantie

Dann ist § 5 und nicht § 6 anzuwenden. Diese Überlegung ist mit der BGH-Entscheidung zur Einmann-GmbH durchaus vereinbar. Das maßgebliche Datum betraf die Kreditwürdigkeit der (Einmann-)GmbH und zugleich die Kreditwürdigkeit des alleinigen Gesellschafters und Geschäftsführers. Aber nicht alles, was eine GmbH tut, gilt in gleicher Weise auch für den alleinigen Gesellschafter und Geschäftsführer persönlich. Einer rein formalisierten Betrachtungsweise ist daher in solchen Fällen eine Absage zu erteilen.

3.1.2 Dritter

- 8 Begehrt der Antragsteller nun Zugang zu personenbezogenen Daten, so kann er zunächst versuchen, die Einwilligung des **Dritten** zu erlangen. Anzumerken ist, dass der Begriff des Dritten im IFG anders bestimmt ist als im Datenschutzrecht. Der „Dritte“ des IFG entspricht dem „Betroffenen“ des § 3 Abs. 1 BDSG. Dritte i.S.d. BDSG sind dagegen Personen oder Stellen außerhalb der für die Datenverarbeitung verantwortlichen Stellen, jedenfalls nicht Betroffene (§ 3 Abs. 7, Abs. 6a BDSG).
- 9 Das IFG enthält keinen ausdrücklichen Nebenanspruch des Antragstellers auf Benennung des Dritten¹² oder darauf, dass die angegangene Stelle gar selber die Zustimmung des Dritten einholt. Würde sich aber in den Fällen, in denen der Antragsteller den Dritten nicht kennt, die Behörde weigern, den Dritten zu benennen oder, wenn die Benennung des Dritten schon die Freigabe der Information wäre, zumindest die Zustimmung des Dritten einzuholen, wäre das Gesetz nicht ausführbar. Ein stimmiges Ergebnis der Auslegung des Gesetzes erreicht man also nur, wenn man davon ausgeht, dass zwar die Behörde nicht von sich aus, wohl aber auf entsprechenden (Hilfs-) Antrag des Antrag-

stellers um die Zustimmung des Dritten nachsuchen muss.

- 10 Der Anspruch auf Informationszugang kann aber auch dann gegeben sein, wenn die Zustimmung des Dritten nicht vorliegt, nämlich dann, wenn das Informationszugangsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. Die hier vom Gesetz geforderte **Abwägung** wird in den weiteren Vorschriften des § 5 Abs. 1 Satz 2, Absätze 2–4 vom Gesetzgeber durch Regelbeispiele erläutert.

3.1.3 Interessen

- 11 Was das **Informationszugangsinteresse des Antragstellers** angeht, sind hier zwei Kategorien heranzuziehen¹³: Zum einen das **abstrakte Informationsinteresse** an einer transparenten und hierdurch kontrollierbar(er)en Verwaltung¹⁴ und zum zweiten das **konkret-individuelle Zugangsinteresse** des Antragstellers.
- 12 Weder mit dem Gebot der Abwägung als solchem noch mit dem Gebot der Berücksichtigung individueller Belange des Antragstellers steht das IFG einzigartig dar. Das zuerst genannte Gebot ist im Umweltinformationsrecht und generell bei in Rede stehenden Allgemeininteressen inzwischen fest verankert, das zweite findet sich bereits in der Ausgestaltung von Datenschutzregeln in anderen Informationsfreiheitsgesetzen, z.B. in § 12 IFG-SH, wider. Grundsätzlich ist hierin ein **Systembruch** im Verhältnis zu dem Grundanliegen des Gesetzes, einen **voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch** zu schaffen, zu sehen. Dieser Systembruch wird aber eingesetzt, um einen Ausgleich zwischen widerstreitenden privaten

¹² Der Eindeutigkeit halber wird in dieser Kommentierung der Begriff des Dritten wie im IFG verwendet.

¹³ Namentlich Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § Rn. 27, ders., Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 166 ff hat die nachfolgend beschriebene Struktur herausgearbeitet.

¹⁴ Vgl. auch Begründung, S. 13

Interessen zu befördern. Dadurch, dass **auch** das individuelle Zugangsinteresse und nicht nur das öffentliche Publizitätsinteresse im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen ist, wird insgesamt der Zugang zu Informationen verbessert. Denn die für den Informationszugang streitenden Belange können in ihrer Gesamtheit gewichtiger gegenüber dem Belang des Schutzes personenbezogener Daten werden.

- 13 Beachtlich ist allerdings der Einwand, der Sinn voraussetzungsloser Informationszugangsansprüche bestünde gerade darin, die Bewertung von Informationsinteressen nicht mehr der freien Entscheidung der Verwaltung zu überlassen. Die Verwaltung dürfe Anträge, die auf eine Kontrolle der Verwaltungstätigkeit zielten, nicht anders gewichten als solche, die wirtschaftlich oder wissenschaftlich motiviert seien¹⁵. Insoweit käme es doch nur auf die abstrakten Informationsinteressen an und die privaten Interessen seien nur im Rahmen einer Plausibilitätskontrolle zu berücksichtigen¹⁶. Andernfalls bestünde die Gefahr, den Informationszugang durch die Berücksichtigung konkret-individueller Interessen im Rahmen der §§ 5, 6 doch wieder an ein berechtigtes oder rechtliches Interesse zu knüpfen¹⁷.

Fallbeispiel

(Agrarsubventionen): A und B sind Landwirte. A erhält eine Subvention vom Landwirtschaftsministerium seines Bundeslandes in unbekannter Höhe, B erhält bei vergleichbarer Sachlage nichts. B begehrt vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), dem die Daten vom Bundesland weiter geleitet wurden, die Auskunft über die Höhe der Subventionen, die A erhält. Das BMELV lehnt den Antrag ab. A sei Einzellandwirt und mithin sei die begehrte Information personenbezogen. Ein öffentliches Interesse an der

Offenlegung der Information sei nicht erkennbar, ein privates ebenfalls nicht, jedenfalls habe B kein solches dargelegt. Im Zweitantrag erklärt B, er benötige die Information, um entscheiden zu können, ob eine Klage auf eine Subvention, wie A sie erhalte, sich lohnen könne. Das BMELV lehnt weiterhin ab. Entweder sei die Subvention an A rechtmäßig vergeben worden, dann würde B bei Erfüllung der gleichen Bedingungen ebenso eine solche erhalten und er benötige die Information über A nicht. Oder A habe seine Subvention unrechtmäßig erhalten, dann aber habe B deshalb kein Interesse an der Information, weil es keine Gleichheit im Unrecht gebe. Zu Recht? – Nein. Zunächst einmal ist klarzustellen, dass B nur nach der Höhe der Subvention fragt, denn es ist ihm bereits bekannt, dass A eine Subvention erhält. Wenn A seine Subvention rechtmäßig erhält, kann B, der sich in ähnlicher Lage befindet, auf Gleichbehandlung klagen. Die Kosten-Nutzen-Analyse für einen solchen Prozess hängt jedoch wegen des Streitwerts und damit der Prozesskosten gerade von der Höhe der Subvention ab. B hat also ein privates Interesse zu wissen, wie hoch die Subvention an A ist. Ist die Subvention dagegen zu Unrecht erfolgt, kann B zwar nicht auf Gleichbehandlung klagen. Alsdann besteht jedoch ein öffentliches Interesse an der Offenlegung der Information. Denn beurteilen zu können, ob die Verwaltung rechtskonform handelt, ist ein mit dem Gesetz angestrebtes Ziel. A, auf der anderen Seite, kann kein privates Interesse ins Feld führen. Im Fall einer rechtmäßig vergebenen Subvention kann er diese behalten und braucht für spätere Anträge keine Nachteile zu befürchten, da die Verwaltung auch dann nach Recht und Gesetz entscheiden wird. War die Subvention nicht rechtmäßig, muss er zwar erwarten, dass er sie zurückzahlen muss. Dies kann er aber nicht als legitimes

¹⁵ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 5 Rz. 25

¹⁶ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 5 Rz. 26

¹⁷ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 5 Rz. 25

Interesse gegen den Auskunftsanspruch des B ins Feld führen, denn ein Interesse, rechtswidrig erlangte Vorteile zu sichern, kann von der Rechtsordnung nicht anerkannt werden.

14 Ergänzend ist davon auszugehen, dass die Freigabe der Information, wer welche öffentlichen Gelder erhält, immer im öffentlichen Interesse liegt und private gegenteilige Interessen von erheblichem Gewicht sein müssen. Dies folgt aus dem staatsrechtlichen Grundsatz, dass öffentliche Haushalte tatsächlich immer öffentlich sind. Das ist der Grund, warum sie als Gesetze verabschiedet werden. Lediglich Praktikabilitätsgründe verhindern, dass jede Ausgabe im Haushaltsgesetz einzeln aufgeführt ist¹⁸. Dies ändert aber nichts daran, dass es Fälle gibt, in denen ein privates Interesse unabhängig vom öffentlichen Interesse vorliegt, als solches eindeutig identifiziert und mithin in die Waagschale geworfen werden kann.

15 Was die **schutzwürdigen Interessen** des Dritten sind oder sein können, der von der Informationsfreigabe betroffen wäre, lässt das IFG offen. Im Bereich des Datenschutzes können dies z.B. wirtschaftliche Interessen sein. Bei wirtschaftlichen Interessen muss aber zugleich der Schutz der Privatsphäre mit einbezogen sein (siehe oben, 3.1.1). Daten über die Leistungen einer Sozialversicherung beispielsweise liegen von der Natur der Sache her viel näher an der Privatsphäre bzw. sind eher Bestandteil derselben als Informationen über Subventionen für wirtschaftliche Tätigkeiten.

16 **Im Zwischenergebnis** ist festzuhalten, dass im

Anwendungsbereich des IFG ein streng formal orientierter Datenschutz nicht gilt. Dies heißt: Die Tatsache, dass eine Information personenbezogen im Sinne des Datenschutzrechts ist, führt nicht zwangsläufig dazu, dass der Anspruch auf Zugang zu dieser Information nicht mehr besteht. Dies ist verfassungsrechtlich stimmig, denn die Anforderungen des BVerfG laufen im Kern nicht darauf hinaus, eine Verarbeitung von personenbezogenen Daten einschließlich ihrer Weitergabe an die Öffentlichkeit zu untersagen, sondern verlangen nur, die Bedingungen der Weitergabe gesetzlich zu regeln.

3.1.4 Einfluss des europäischen Datenschutzrechtes

17 Auch **Europäisches Datenschutzrecht** verlangt von der Regelungsstruktur her nichts anderes. Allerdings wurde mit der Datenschutzrichtlinie²⁰ das Konzept der „besonderen Kategorien“ personenbezogener Daten eingeführt, die besonders strengen Anforderungen hinsichtlich der Verarbeitung unterworfen sind (siehe unten). Im Übrigen ist bemerkenswert, dass die Datenschutzrichtlinie in ihrem Artikel 9 den Mitgliedstaaten auferlegt, Ausnahmen für den Bereich journalistischer, künstlerischer oder literarischer Zwecke zu machen, soweit sich dies „für notwendig erweist, um das Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen“, was allerdings auf das notwendige Maß zu beschränken ist. Von größerer Bedeutung für das IFG ist, dass die Datenschutzrichtlinie zwar nicht im regulativen Teil, wohl aber in den Erwägungsgründen²¹ ausdrücklich festhält:

¹⁸ BVerfGE 70, 324 (355): Art. 110 GG verpflichtet die Bundesregierung zur Vorlage eines Haushaltsplans, der hinreichend konkrete Angaben über Einnahmen und Ausgaben enthalten muss.

¹⁹ BVerfGE 65, 1 (44)

²⁰ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, Abl. EG L 281 vom 23.11.1995, S. 11, geändert durch VO (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003, Abl. EG L 284, S. 1, vom 31.10.2003

²¹ Die Erwägungsgründe sind in einer Richtlinie dem eigentlichen regelnden Text vorangestellt und entsprechen in etwa einem Begründungstext für die eigene Regelung. In diesem speziellen Fall kann der Erwägungsgrund 72 allerdings keiner ausdrücklichen Regelung in der Richtlinie zugeordnet werden, so dass er die Richtlinie insgesamt betrifft.

Erwägungsgrund 72: Diese Richtlinie erlaubt bei der Umsetzung der mit ihr festgelegten Grundsätze die Berücksichtigung des Grundsatzes des öffentlichen Zugangs zu Dokumenten.

18 Die Richtlinie erlaubt aber nicht nur den Mitgliedstaaten, die Grundsätze des öffentlichen Zugangs zu Dokumenten zu berücksichtigen, sondern gestattet aus sich heraus nach Maßgabe einer Abwägung durchaus die Veröffentlichung von relevanten personenbezogenen Daten. So hatte der EuGH über eine österreichische Vorschrift zu entscheiden, wonach die Namen und Bezüge von Angestellten von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterlägen, in einem periodischen Bericht zu veröffentlichen seien, soweit diese Bezüge einen bestimmten Betrag überschritten. Die Vorschrift war unter Hinweis auf die Datenschutzrichtlinie angegriffen worden. Der EuGH entschied:

„Die Artikel 6 Abs. 1 Buchstabe c und 7 Buchstaben c und e der Richtlinie 95/46/EG ... stehen einer nationalen Regelung wie der den Ausgangsverfahren zugrunde liegenden nicht entgegen, sofern erwiesen ist, dass die Offenlegung, die nicht nur die Höhe der Jahreseinkommen der Beschäftigten von der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern betrifft, wenn diese Einkommen einen bestimmten Betrag überschreiten, sondern auch die Namen der Bezieher dieser Einkommen umfasst, im Hinblick auf das vom Verfassungsgesetzgeber verfolgte Ziel der ordnungsgemäßen Verwaltung der öffentlichen Mittel notwendig und angemessen ist...“²²

19 Auch wenn Datenschutz dem Schutz der Privatsphäre dienen soll, darf der Begriff des Privat-

lebens nicht eng ausgelegt werden. Allerdings kommt es auch nach Maßgabe des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte grundsätzlich nicht in Betracht, berufliche Tätigkeiten vom Begriff des Privatlebens auszunehmen²³. Die Veröffentlichung der umstrittenen Daten war deshalb zwar zulässig, die Zulässigkeit ergab sich aber nicht aus einer Unanwendbarkeit des Datenschutzrechts, sondern aus einer Rechtfertigung des Eingriffs in die Privatsphäre, der mit der Veröffentlichung verbunden war²⁴.

20 Die Entscheidung des EuGH ist für die Anwendung des IFG deshalb von Bedeutung, weil sie ein öffentliches Interesse identifiziert und diesem ein erhebliches Gewicht beimisst:

„Außerdem haben in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler und ganz allgemein die Öffentlichkeit einen Anspruch darauf, über die Verwendung der öffentlichen Gelder gerade im Bereich der Personalkosten informiert zu werden. Die Verbreitung solcher Informationen in einem Bericht kann zur öffentlichen Diskussion über Fragen von allgemeinem Interesse beitragen; sie dient daher dem öffentlichen Interesse.“²⁵

In der Abwägung zwischen Publizität und Amtsgeheimnis ist also die Frage nach der Verwendung öffentlicher Mittel nach Ansicht des EuGH eindeutig zu Gunsten der Publizität zu beantworten. Was hier für die Personalkosten gesagt ist, ist ohne weiteres unter anderem auf Beschaffungskosten oder Subventionen übertragbar.

3.2 Besondere Arten personenbezogener Daten

21 Eine Abwägung ist allerdings nicht mehr eröffnet für besondere Arten personenbezogener

²² EuGH C-465/00 vom 20. Mai 2003, LSK 2003, 360103, Entscheidungstenor, Ziffer 1

²³ EuGH C-465/00, Rz. 78, <http://curia.eu.int>

²⁴ EuGH C-465/00, Rz. 81 ff

²⁵ EuGH C-465/00, Rz. 90; ähnlich BGH AfP 2005, 279 (280)

Daten; diese dürfen nur mit Einwilligung des Dritten übermittelt werden.

- 22 Hierbei ist „Einwilligung“ die *vorherige* Zustimmung²⁶. Im Übrigen sind die besonderen Anforderungen an die (Form der) Einwilligung im Datenschutzrecht in § 4a BDSG niedergelegt. Besondere Arten personenbezogener Daten sind nach § 3 Abs. 9 BDSG Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit und Sexualleben. Der besondere Schutz dieser sensiblen Daten geht auf die Anforderungen der Datenschutzrichtlinie²⁷ zurück.

3.3 Stets überwiegendes

Verschwiegenheitsinteresse (Absatz 2)

- 23 Nach dieser Vorschrift sind Informationen und Unterlagen ohne Einwilligung des Dritten nicht zugänglich, die mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen, sowie Informationen, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen.

Was die Berufs- und besonderen Amtsgeheimnisse angeht, wird hier eine Formulierung aus § 3 Nr. 4 wiederholt. Hiermit soll nicht nur eine Wiederholung, sondern ein gesetzlicher Maßstab für die Interessenabwägung gemeint sein²⁸. In Anbetracht der zu § 3 Nr. 4 angestellten Überlegungen ist die Maßstabswirkung allerdings gering. Im Übrigen läuft die Vorschrift leer, da sie im Verhältnis zu § 3 Nr. 4 nur einen Spezialfall regelt²⁹.

- 24 Der andere Teil der Vorschrift zielt, wie die Fassung des Gesetzesentwurfs und die Begründung hierzu erweist, insbesondere auf einen strengen Schutz von Personalakten³⁰. Im Gesetzgebungsverfahren sind hier auch Amts- und Mandatsverhältnisse mit aufgenommen worden, so dass auch Amtsverhältnisse (wie die der Bundestagsbeauftragten) und das parlamentarische Mandat geschützt werden.

- 25 Durch die Verwendung des Begriffes „Unterlagen“ anstelle des spezifischen Begriffes der „Personalakte“ soll sichergestellt sein, dass die Personalakte im materiellen Sinn gemeint ist. Dies heißt, es wird nicht nur die als solche bezeichnete Personalakte dem Zugriff entzogen, sondern alle Informationen, die den jeweiligen Beschäftigten betreffen und in einem unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang mit seinem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen. Die Begründung nennt hier Akten aus Disziplinarverfahren, Arbeitsgerichts- oder Beamtenrechtsprozessen, aber auch Niederschriften über Personalgespräche, Vorschläge zur Verwendungsplanung, Bewerbungen und Vermerke über die Auswahl aus konkurrierenden Bewerbern³¹.

- 26 Im Zusammenhang mit der zu Absatz 1 durchgeführten Erörterung zur Offenlegung von Jahreseinkommen einschließlich der Namen³² ist anzumerken, dass Absatz 2 diese Möglichkeit für Dienst-, Amts- und Mandatsverhältnisse beschneidet, jedenfalls, was die direkte Information angeht. Es ist allerdings im Gegenzug wieder zu berücksichtigen, dass nach Absatz 4 die Offenlegung der dortigen Informationen

²⁶ „Einwilligung“ ist als Rechtsbegriff in § 183 BGB definiert.

²⁷ Dort: Artikel 8

²⁸ Begründung, S. 13

²⁹ Im Ergebnis ebenso: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 5 Rn. 16

³⁰ Begründung, S. 13

³¹ Begründung, S. 13

³² Siehe oben, Rz. 20

einen Rückschluss auf Einkommen innerhalb eines gewissen Rahmens ermöglicht. Die heute schon vielfach zugänglichen Organisationspläne von Behörden weisen in der Regel aus, dass etwa Ministerialdirigent X die Abteilung Y leitet, was nach der Anlage I zum BBesG zu einer Besoldung nach B6 und nach Anlage IV zu einem monatlichen Grundgehalt von 7.206,51 Euro führt³³.

- 27 Soweit es um Zahlungen an Dritte geht, die nicht mit einem Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis in Zusammenhang stehen, behalten die zu Absatz 1 angestellten Überlegungen jedoch ihre Gültigkeit.
- 28 Im Übrigen bleibt anzumerken, dass bei Einwilligung des Dritten die Daten freigegeben werden können. Auch die obigen (vgl. 3.1.2) Ausführungen zu den Hilfsansprüchen, die die Einholung dieser Einwilligung betreffen, gelten entsprechend.

3.4 Regelvermutung zu Gunsten der Zugänglichkeit (Absatz 3)

- 29 Die Vorschrift stellt eine Regelvermutung („in der Regel“) auf für das Überwiegen des Informationsinteresses des Antragsstellers (1) bei bestimmten – im Gesetz genau bezeichneten – personenbezogenen Daten Dritter, soweit (2) der jeweilige Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

Dies bedeutet, dass bei kumulativer³⁴ Erfüllung beider Bedingungen in der Regel die entsprechenden Informationen freizugeben sind und es einer Begründung bedarf, wenn ausnahmsweise derartige Daten nicht freigegeben werden sollen.

- 30 Nach der Gesetzesbegründung³⁵ ist maßgebend, ob der Dritte durch die Offenbarung der aufgeführten Daten der Gefahr spürbarer Nachteile ausgesetzt sein würde. Es geht also darum, ob die Tatsache geheimhaltungsbedürftig ist, dass eine bestimmte Person, insbesondere ein Gutachter oder Sachverständiger, an einem Verfahren beteiligt ist.

Wann dies der Fall sein könnte, sagt die Gesetzesbegründung nicht. Derartige Fälle dürfen auch schwer zu konstruieren sein. In aller Regel ist es z.B. gerade die Fachkompetenz von Gutachtern, weswegen sie in das Verfahren einbezogen werden. Diese kann nur über den Nachweis der Sachkunde in das Verfahren eingebracht werden. Die Vorschrift macht deshalb nur Sinn, wenn auch die Gutachten nicht öffentlich zugänglich gemacht werden sollen.

- 31 § 5 Abs. 3 steht deshalb in Verbindung zu § 4 Abs. 1 Satz 2, wonach Gutachten regelmäßig nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen. Das aus diesen beiden Vorschriften bestehende Regelungspaket zeigt, dass der Gesetzgeber wohl an Fälle gedacht hat, in denen mit dem Vorhandensein eines Gutachtens argumentiert werden soll, die eigentlichen, im jeweiligen Gutachten enthaltenen Argumente jedoch nicht der Kritik der Öffentlichkeit ausgesetzt werden sollen.

Fallbeispiel

(Abdichtung einer Altdeponie): In der Nachbarschaft der Militär-Sondermülldeponie S soll ein Wohngebiet ausgewiesen werden. Architekt A befürchtet aufgrund der ihm vorliegenden Messergebnisse, dass das Wohngebiet direkt in der Abflussrichtung des Grundwasserleiters unterhalb der Deponie liegt und die dortigen

³³ Stand: Dezember 2004. Die interessante Frage in diesem Bereich ist dann weniger die konkrete Endzahlung an Herrn X (die um einiges höher liegen dürfte), sondern eher die Frage, warum das Ministerium Z über so viele Unterabteilungen verfügt, die alle von Ministerialdirigenten mit einer Besoldung nach B6 geleitet werden (und nicht stattdessen wenigstens Ministerialräte mit Besoldung nach B3 eingesetzt werden).

³⁴ „Kumulativ“ bedeutet, dass mehrere Bedingungen gleichzeitig erfüllt sein müssen.

³⁵ Begründung, S. 13 f

Böden deshalb verseucht sein könnten. Der örtliche Landrat L des Kreises K wirbt für die Besiedlung des neuen Wohngebiets und weist darauf hin, ein neues von der Bundeswehr in Auftrag gegebenes Gutachten habe ergeben, dass die Deponie nach unten dicht sei und keine Gefahr für den Grundwasserleiter und die Böden in der Nachbarschaft bestehe. A verlangt von der zuständigen Stelle ZS der Bundeswehr eine Kopie des Gutachtens, hilfsweise wenigstens die Benennung des Gutachters. ZS weigert sich. Das Gutachten diene der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung, nämlich der Veräußerung des Geländes an den Kreis K. Zudem stamme der Gutachter aus der Nachbarschaft und müsse bei Namensnennung Repressalien befürchten. Zu Recht? – Nein. Das Gutachten dient nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung. Die anstehende Entscheidung ist allenfalls die hinsichtlich des Verkaufs des Geländes, und das Gutachten fließt nicht in die Entscheidungsformulierung hierfür ein. Es dient offensichtlich nur der anschließenden Vermarktung des Geländes. Was die Nachteile für den Gutachter bei Offenlegung seines Namens angeht, müsste die hier bestehende Gefahr erst einmal konkretisiert werden. Vor allem müsste dargelegt werden, warum diese Gefahr auch bei einem redlich erstellten Gutachten bestehen sollte. Es liegt im öffentlichen Interesse, hier Zweifel auszuräumen, da das Ergebnis des Gutachtens im Widerspruch zu bekannten Messergebnissen steht.

32 Von etwas anderer Färbung ist hier aber die Frage, ob der jeweils betroffene Gutachter seine Einwilligung zur Freigabe der Informationen wirksam erklären kann. Hiergegen spräche, dass die Geheimhaltung möglicherweise aus Gründen der Behördenraison erfolgt und gar nicht mit dem betroffenen Dritten abgestimmt wurde. Gleichwohl wird man auch bei der Anwendung des Absatzes 3 die Befugnis über

die Freigabe der Informationen beim Dritten belassen müssen. Es wäre ein Systembruch, die Geheimhaltung von Daten mit einem im Persönlichkeitsrecht wurzelnden Grundsatz begründen zu wollen und gleichzeitig eben dieses Recht – die eigenverantwortliche Entscheidung über die persönlichen Daten – nicht zur Wirkung kommen lassen zu wollen.

3.5 Zugängliche Informationen über Bearbeiter (Absatz 4)

33 Nach Absatz 4 sind bestimmte – im Gesetz wiederum genau benannte – personenbezogene Daten von Bearbeitern vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind. Mit „Bearbeitern“ sind Amtsträger in Abgrenzung zu den „Dritten“ in Absatz 3 gemeint³⁶.

34 Absatz 4 ist im Verhältnis zu den Absätzen 1 und 2 als Rückausnahme zu verstehen. Dies bedeutet ausformuliert: Absatz 1 begründet eine Ausnahme vom Informationszugangsanspruch, der durch Absatz 2 für bestimmte Fälle konkretisiert wird; Absatz 4 wiederum konstituiert eine Ausnahme zu Absatz 2.

35 Bedauerlicherweise belässt das Gesetz es auch hier – ähnlich wie im Falle des Absatzes 3 – nicht bei einer klaren Rückausnahme (ohne Wenn und Aber), sondern stellt die Rückausnahme wieder zur Disposition, indem es erklärt, dass die Rückausnahme nur gelte, „soweit kein Ausnahmetatbestand erfüllt sei“.

Dies bedeutet eine unnötige Erschwernis für die Anwendung, denn im Grunde ist die angegangene Behörde hiernach aufgerufen, die in § 5 Abs. 4 genannten Daten gegebenenfalls einer Sonderprüfung zu unterziehen, ob diese einer Ausnahmeregelung des Gesetzes unterfallen könnten.

³⁶ Begründung, S. 14

Rein praktisch wird man deshalb auch Absatz 4 so anwenden können und müssen, dass in der Regel von der Zugänglichkeit der dort genannten Daten auszugehen ist. Wenn solche Daten nicht offen gelegt werden sollen, muss eine Begründung nach Maßgabe der Ausnahmeregeln des IFG erfolgen und verlangt werden können.

- 36 Was die Frage einer wirksamen Einwilligung angeht, gilt entsprechend zu Absatz 3, dass der Bearbeiter seine Einwilligung zur Freigabe der Informationen erklären kann.

3.6 Zusammenfassung/Ergebnis

- 37 Während die Generalklausel des Absatzes 1 Satz 1, begleitet von der Sonderregel des Satzes 2, für besondere Arten personenbezogener Daten, den – auch internationalen – Stand der Gesetzgebungstechnik widerspiegelt, konstituiert Absatz 2 eine informationelle Abschottung des öffentlichen Dienstes hinsichtlich der personenbezogenen Informationen, der durch die nicht konsequent durchgehaltenen Rücknahmen der Absätze 3 und 4 nur in geringem Umfange gemildert wird.

§ 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 § 6 des IFG-RefE enthielt für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie den Schutz geistigen Eigentums eine Abwägungsklausel zwischen diesen Rechtsgütern und dem Informationsinteresse, darüber hinaus aber auch eine nicht in den IFG-E aufgenommene Ergänzung, dass sich auch Behörden auf die Ausnahme-klausel berufen könnten. Die Gesetz gewordene Fassung ist identisch mit der des Gesetzesentwurfs.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Vorschrift schützt die grundrechtlich in Artikel 12 GG (Berufsfreiheit) und Artikel 14 GG (Eigentum) verankerten Rechte betroffener Dritter. Geschützt werden das geistige Eigentum, also Patente, Marken, Urheberrechte etc., sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kraft des Einwilligungsvorbehalts stärker auszugestalten als den Schutz personenbezoge-

ner Daten, ist verfassungsrechtlich widersprüchlich¹, denn der Schutz der zuletzt genannten Daten wird grundrechtlich immerhin unter anderem aus dem Schutz der von Art. 1 Abs. 1 GG garantierten Menschenwürde abgeleitet².

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Alle Informationszugangsgesetze enthalten aus den genannten verfassungsrechtlichen Gründen eine derartige Ausnahmevorschrift. Ebenso ist es im Falle des Schutzes personenbezogener Daten. Der Schutz geistigen Eigentums ist bundesrechtlich geregelt. Die Ländergesetze könnten auf eine Einschränkung zum Schutz dieser Rechte daher verzichten³. Soweit es sie gibt, ist sie nur deklaratorisch. Die besonders unternehmensfreundliche Einschränkung des Satzes 2 findet sich sonst allerdings nur noch im AIG-Brandenburg.⁴

2. Schutz geistigen Eigentums

- 4 § 6 S. 1 schließt den Informationszugangsanspruch aus, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Die Vorschrift knüpft allein an den durch andere Gesetze bereits gewährleisteten Schutz geistigen Eigentums an und überträgt diesen auf das Informationsfreiheitsgesetz.

2.1 Begriff des geistigen Eigentums

- 5 Der **Begriff des geistigen Eigentums** ist im deutschen Recht nicht scharf konturiert, aber verfassungsrechtlich hinreichend bestimmt⁵. Zudem ist er über das Gemeinschaftsrecht abgesichert⁶ und in das deutsche Informations-

¹ So auch: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 2

² BVerfGE 65, 1 (43)

³ Wegen des Grundsatzes, dass Bundesrecht dem Landesrecht vorgeht (Art. 31 GG).

⁴ Dort: § 5 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m § 5 Abs. 2 Nr. 4.

⁵ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 7; verfassungsrechtlich: BVerfGE 31, 229 (238/239); 78, 101 (102); 79, 1 (25); Löffler, Presserecht, 4. Aufl., BT UrhR Rz. 2

⁶ Vgl. Richtlinie 2004/48/EG zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums (Amtsblatt der EU, L 157 vom 30. April 2004), Erwägungsgrund 2

zugangsrecht⁷ gelangt. Jedenfalls ist anerkannt, dass der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff das **Urheberrecht** auf der einen Seite und den **gewerblichen Rechtsschutz** auf der anderen Seite umfasst⁸. Zum gewerblichen Rechtsschutz wiederum gehören das Patentrecht, das Markenrecht, das Geschmacksmusterrecht und das Gebrauchsmusterrecht.

- 6 Zu beachten ist zunächst, dass hinsichtlich des geistigen Eigentums Informationsrestriktionsrechte gerade nicht dem Zweck der jeweiligen Regelungen entsprechen. Der Schutz des geistigen Eigentums kann einer bloßen Verbreitung der Information nur dann entgegenstehen, wenn gerade die Verbreitung allein ein Schutzrecht verletzen würde⁹.

2.2 Gewerblicher Rechtsschutz

- 7 Dies ist bei den **gewerblichen Schutzrechten** jedoch per Definition ausgeschlossen: Die Schutzrechte sind als Voraussetzung für ihre Entstehung gerade mit einer Veröffentlichung verbunden, für die im Gegenzug dann der besondere Schutz der wirtschaftlichen Verwertung eingeräumt wird.¹⁰ Die Veröffentlichung erfolgt durch das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA), eine Bundesoberbehörde, die nach dem IFG anspruchspflichtig ist. In die öffentlichen Register des DPMA über Gebrauchsmuster, Geschmacksmuster, Patente und Marken konnte schon vor Inkrafttreten des IFG jedermann ohne Nachweis eines berechtigten Interesses Einsicht nehmen. Daran hat sich durch das IFG nichts geändert.¹¹ **Im Zwischenergebnis** ist festzuhalten, dass sich gewerbliche Schutzrechte ihrem Wesen nach nicht als

Informationsrestriktionsrechte darstellen, so dass ein durch § 6 S. 1 zu lösender Konflikt mit dem allgemeinen Informationszugangsrecht nach § 1 Abs. 1 gar nicht besteht.¹²

- 8 **Ausnahmen** hiervon sind in zweifacher Weise denkbar. Zum einen, wenn die Veröffentlichung noch nicht stattgefunden hat. Dann wird die entsprechende Information jedoch in der Regel zusätzlich als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis geschützt sein. Dies gilt auch für das manchmal spezifisch angesprochene, dem Patentrecht als Erstveröffentlichungsrecht zuzuordnende **Erfinderrecht** sowie für den dem Geschmacksmusterrecht zuzuordnende Designschutz.¹³

- 9 § 9 PatentG und § 50 GebrMG enthalten darüber hinaus eine Sonderregel, dass Informationsersuchen, die ein **Staatsgeheimnis** i.S.d. § 93 StGB zum Gegenstand haben, von der Veröffentlichung ausgenommen sind. Auch hier schafft § 6 S. 1 keine neue Regel, da der Zugang dann nach § 3, beispielsweise § 3 Nr. 1 b, ausgeschlossen ist.

2.3 Urheberrecht

- 10 Im Bereich des **Urheberrechts** ist die Situation anders. Dies ist deshalb so, weil insbesondere die Verwertungsrechte (§§ 15 ff UrhG), aber auch z.B. das Erstveröffentlichungsrecht als Urheberpersönlichkeitsrecht (§ 12 UrhG) mit den Rechten nach dem IFG kollidieren können.

- 11 Nach § 1 UrhG genießen die Urheber von Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst für ihre Werke Schutz nach Maßgabe des UrhG. § 2 Abs. 1 UrhG zählt (nicht abschließend) eine

⁷ So schon Art. 3 Abs. 2 Spiegelstrich 4 der UIR-1990

⁸ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 8f; Fluck/Theuer, UIG-1994, § 8 Rz. 111 ff; Röger, UIG-Kommentar, § 8 Rz. 21; Lenski, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NöR 2006, 89 (90)

⁹ Röger, UIG-Kommentar, § 8 Rz. 22; ähnlich Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 16

¹⁰ Röger, UIG-Kommentar, § 8 Rz. 22 m.w.N.

¹¹ § 8 Abs. 5 GebrMG, § 22 GeschmMG, §§ 30, 31 PatentG, § 62 MarkenG

¹² So im Ergebnis auch: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 17

¹³ Lenski, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NöR 2006, 89 (91)

Reihe von Werkarten auf, etwa Schrifwerke, Reden, Computerprogramme, Fotografien, Pläne, Karten, Skizzen etc. Diese unterliegen dem Schutz des UrhG. Nach § 2 Abs. 2 UrhG sind nur persönliche geistige Schöpfungen als Werke geschützt.

Diese Kriterien sind erfüllt, wenn die fraglichen Werke eine gewisse schöpferische Tiefe bzw. Gestaltungshöhe erreichen, die dem Urheber zuzurechnen ist. Das Werk muss mit den menschlichen Sinnen wahrnehmbar sein¹⁴. Ideen als solche sind daher schon mangels Form nicht urheberrechtlich, wohl aber deren Formgebung, etwa als schriftliches Konzept.¹⁵

- 12 Es ist umstritten, ab wann jene schöpferische Tiefe oder Gestaltungshöhe ansetzt, die das Urheberrecht wirksam werden lässt. Die Rechtsprechung ist vielfältig.¹⁶ Beispiele für Werke, die sich an der unteren Grenze der Urheberrechtsfähigkeit befinden, sind Preislisten oder Kataloge. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch diese „kleine Münze des Urheberrechts“ dem Schutz des UrhG unterfällt¹⁷. Strengere Maßstäbe gelten auch nicht für wissenschaftliche Arbeiten¹⁸. Es besteht kein Anlass, die urheberrechtliche Qualität von wissenschaftlichen Werken von vornherein in Zweifel zu ziehen, denn deren schöpferischer Eigentümlichkeitsgrad besteht vornehmlich in der Form und der Art der Sammlung und Anordnung des dargebotenen Stoffes.¹⁹ Das mögliche Dilemma zwischen Urheberrechtsschutz und Informationsfreiheit ist aber nicht mit der Frage der

Schutzfähigkeit, sondern mit dem Grundsatz der Freiheit der Gedanken und Lehren zu lösen. Gerade die wissenschaftlichen Ergebnisse sind urheberrechtlich frei und jedermann zugänglich.²⁰

- 13 Geschützt sind selbstverständlich auch journalistische Beiträge, seien es Artikel, aufgezeichnete Rundfunkbeiträge oder Pressefotografien.²¹
- 14 Für **Datenbankwerke** (§ 4 Abs. 2 UrhG) und **Datenbanken** (§ 87a Abs. 1 UrhG) bestehen Sonderregelungen. Das Datenbankwerk ist aus den bloßen Datenbanken herausgehoben. Das liegt an der individuellen Struktur des Datenbankwerkes, diese ist Gegenstand des Schutzes, nicht dagegen der Inhalt.²²
- 15 Wegen der besonderen Höhe von Investitionen für die Herstellung bzw. die Unterhaltung einer Datenbank sind auch Datenbanken geschützt, die nicht Werkcharakter haben (§§ 87b, 87c UrhG). Dieser ist anders gestaltet als die Schutzrechte bei Vervielfältigungen im allgemeinen Urheberrecht (§§ 15 ff, 53 UrhG). Beim besonders interessanten Beispiel der nur elektronisch zugänglichen Datenbank ist auch die Vervielfältigung nur eines Stückes der Datenbank zum privaten Gebrauch ausgeschlossen (§ 87c Abs. 1 Nr. 1 UrhG). Für Datenbankwerke ist der Schutz noch strenger ausgestaltet (§ 55a UrhG).
- 16 Für **Computerprogramme**, die an sich als (wissenschaftlich-technische) Sprachwerke ein-

¹⁴ Wandtke/Bullinger, Kommentar UrhR, § 2 Rz. 18 f

¹⁵ Schricker/Loewenheim, Kommentar UrhR (2. Aufl.), § 2 Rz. 50

¹⁶ Vgl. Schricker/Loewenheim, Kommentar UrhR (2. Aufl.), § 2 Rz. 36 ff

¹⁷ Rehinder, Urheberrecht (14. Aufl.), Rz. 153; Schricker/Loewenheim, Kommentar UrhR (2. Aufl.), Rz. 40

¹⁸ Schricker/Loewenheim, Kommentar UrhR (2. Aufl.), Rz. 60 ff (65)

¹⁹ BGH GRUR 1997, 459 (461) – CB-Infobank I

²⁰ BGH GRUR 1991, 130 (132) – Themenkatalog

²¹ BGH GRUR 1998, 325 (327) – elektr. Pressearchive; BGH GRUR 2002 963 (965) – elektr. Pressespiegel

²² Das zum Betrieb notwendige Computerprogramm unterfällt ebenfalls nicht diesem Schutz, sondern dem von Computerprogrammen, vgl. auch § 4 Abs. 2 S. 2 UrhG; Rehinder, Urheberrecht (14. Aufl.) Rz. 229 a.E.

geordnet werden (können), treffen die §§ 69a ff UrhG Sonderregelungen²³. Hierbei ist Urheberrechtsschutz die Regel²⁴; die Frage nach einer zureichenden schöpferischen Tiefe wird anders als bei Datenbanken bzw. Datenbankwerken in der Regel nicht gestellt. Hinsichtlich der Vervielfältigung von Computerprogrammen gelten ähnliche Sonderregeln wie bei Datenbanken. Auch hier wird keine generelle Freigabe der Vervielfältigung für den privaten Gebrauch vom Gesetzgeber vorgesehen (§ 69c UrhG).

- 17 **Amtliche Werke** genießen nach § 5 UrhG keinen Schutz, die Gesetzesbegründung weist ausdrücklich darauf hin²⁵. Zu den amtlichen Werken gehören Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze zu Entscheidungen. Des Weiteren sind Werke zu nennen, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind²⁶. Ein amtliches Werk liegt dann vor, wenn eine Behörde oder ein sonstiges Bundesorgan oder eine Bundeseinrichtung erkennbar für den Inhalt verantwortlich bzw. wenn das Werk diesen zuzurechnen ist²⁷. Die Zurechenbarkeit kann sich aus der Form, dem Inhalt oder dem Zweck des Werkes oder aus dem Verhalten der Behörde ergeben²⁸. Amtliche Werke, die etwa nach § 3 geschützt sind, werden nicht zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht und genießen daher Urheberrechtsschutz²⁹.

- 18 Das Urheberrecht gibt dem Inhaber des Urheberrechts als dem Schöpfer eines Werkes einerseits **positive Rechte** (Recht auf (Erst-) Veröffentlichung, Vervielfältigung, Verbreitung

usw.), andererseits **negative Rechte** (beispielsweise das Recht, unzulässige Verbreitungen zu untersagen). Diese Rechte kann er anderen zur Nutzung einräumen (Nutzungsrechte). Diese Rechte erfahren jedoch per Gesetz Einschränkungen.

- 19 Dem Informationszugang entgegenstehen können im sachlichen Geltungsbereich des Urheberrechts vor allem das Erstveröffentlichungsrecht des Urhebers und seine Verwertungsrechte, die allerdings ihrerseits durch Schrankenbestimmungen eingegrenzt werden.
- 20 Das **Erstveröffentlichungsrecht** regelt, dass der Urheber das Recht hat zu bestimmen, ob und wie sein Werk zu veröffentlichen ist (§ 12 Abs. 1 UrhG). Dem Urheber ist es auch vorbehalten, den Inhalt seines Werkes öffentlich mitzuteilen oder zu beschreiben, solange weder das Werk noch der wesentliche Inhalt oder eine Beschreibung des Werkes mit seiner Zustimmung veröffentlicht sind (§ 12 Abs. 2 UrhG). Nach § 6 Abs. 1 UrhG ist ein Werk veröffentlicht, wenn es mit Zustimmung des Berechtigten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist.
- 21 Fraglich ist danach, ob ein Werk, z.B. ein Gutachten, zugänglich gemacht werden muss, wenn es im Auftrag einer Behörde und für sie angefertigt worden ist. Das hängt entscheidend davon ab, ob das Werk durch Übersendung an die Behörde bereits der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde. Nach § 6 Abs. 1 UrhG ist ein weiterer Öffentlichkeitsbegriff zu Grunde zu

²³ Reh binder, Urheberrecht (14. Aufl.), Rz. 168 ff

²⁴ Reh binder, Urheberrecht (14. Aufl.), Rz. 171

²⁵ Begründung, S. 14

²⁶ Mit der Einschränkung, dass die Bestimmungen über Änderungsverbot und Quellenangabe in § 62 Abs. 1 bis 3 und § 63 Abs. 1 und 2 UrhG entsprechend anzuwenden sind

²⁷ BGH in GRUR 1972, 713 (714) – Im Rhythmus der Jahrhunderte; BGH GRUR 1982, 37 (40) – WK-Dokumentation

²⁸ BGH GRUR 1982, 37 (40) – WK-Dokumentation

²⁹ So auch Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 8

legen. Es reicht, dass die Allgemeinheit die Möglichkeit erhalten hat, es mit Auge oder Ohr wahrzunehmen³⁰. Es kommt nicht darauf an, dass es auch tatsächlich wahrgenommen wird, die Möglichkeit der Wahrnehmung genügt. Etwas anderes soll gelten, wenn der Kreis der Personen, die die Öffentlichkeit bilden, abgegrenzt ist und sie durch gegenseitige Beziehungen miteinander verbunden sind³¹.

gemacht worden ist, entscheidet sich an objektiven Kriterien³³. Die Zustimmung des Urhebers ist bereits nach § 6 Abs. 1 UrhG Voraussetzung, sie kann auch durch schlüssiges Verhalten erteilt sein.

22 Insoweit muss differenziert werden. Wird ein Gutachten, ein Plan oder ein sonstiges Werk der Öffentlichkeit zur Verfolgung einer öffentlichen Angelegenheit zur Verfügung gestellt, ist es veröffentlicht, selbst wenn zunächst nur die mit der Sache befassten Behördenmitarbeiter von dem Werk Kenntnis nehmen. Dabei ist der Zweck des IFG, grundsätzlich auch Behördeninformationen zu allgemein zugänglichen Quellen i.S.d. Art. 5 Abs.1 Satz 1 GG zu machen, mit zu berücksichtigen. Veröffentlicht sind danach z.B. Stellungnahmen oder Gutachten, die vom Urheber von sich aus der Behörde zur Beeinflussung der öffentlichen Diskussion zur Verfügung gestellt werden oder solche Werke, bei denen der Urheber von vornherein weiß, dass die Behörde das Werk zur Argumentation oder zur Information in einer die Öffentlichkeit interessierenden Frage einsetzen will³².

23 Nicht veröffentlicht sind dagegen Werke, die von vornherein nur einem abgrenzbaren Personenkreis zur Verfügung gestellt werden, z.B. eine Stellungnahme oder ein Gutachten in einer persönlichen Angelegenheit, die Gegenstand einer behördlichen Entscheidung ist. Die Frage, ob ein Werk der Öffentlichkeit zugänglich

24 Ist ein Werk veröffentlicht, ist damit aber noch nichts hinsichtlich seiner Verwertung ausgesagt³⁴.

25 Die Möglichkeit, das selbst geschaffene Werk wirtschaftlich zu nutzen, also zu verwerten und insbesondere das **Vervielfältigungsrecht** (§ 16 UrhG) oder das **Verbreitungsrecht** (§ 17 UrhG) auszuüben, kann den Informationszugang ebenfalls vereiteln. Jedoch sind dabei Schranken dieser Rechte zu beachten, insbesondere § 53 UrhG. Zulässig sind in diesem Zusammenhang:

1. einzelne Vervielfältigungen eines Werkes durch eine natürliche Person zum **privaten Gebrauch** auf beliebigen Trägern, sofern sie weder unmittelbar noch mittelbar Erwerbszwecken dienen und soweit nicht zur Vervielfältigung eine offensichtlich rechtswidrig hergestellte Vorlage verwendet wird,
2. einzelne Vervielfältigungen zum **eigenen wissenschaftlichen Gebrauch**,
3. einzelne Vervielfältigungen zum **sonstigen eigenen Gebrauch**³⁵.

26 Die Einzelheiten der urheberrechtlichen Regelung des § 53 UrhG können hier schon aus Platzgründen nicht dargestellt werden. Insoweit muss auf die Literatur in den einschlägigen Kommentaren verwiesen werden³⁶. Zu beachten ist jedoch, dass auch der Informationszugang

³⁰ Wandtke/Marquardt, § 6 Rz. 5 mit Verweis auf BT-Drs. IV/270, S. 40

³¹ KG NJW 1995, 3392 (3393) – Botho Strauß

³² Im Ergebnis so auch Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 9

³³ Wandtke/Marquardt, aaO, § 6, Rz. 5

³⁴ Allerdings ist dann z.B. das Zitieren des Werkes nach § 51 UrhG erlaubt, Schricker/Katzenberger, aaO, Rz. 3, 2. Aufl.

³⁵ Wenn es sich um kleine Teile eines erschienenen Werkes oder um einzelne Beiträge handelt, die in Zeitungen oder Zeitschriften erschienen sind, oder wenn es sich um ein seit mindestens zwei Jahren vergriffenes Werk handelt.

³⁶ Schricker/Loewenheim, Kommentar UrhR (2. Aufl.), § 53; Wandtke/Lüft, aaO, § 53, jeweils mit weiteren Nachweisen

nach dem IFG die Behörde nicht befugt, etwas anderes als eine einzelne Kopie eines urheberrechtlich geschützten Werkes im Rahmen des Informationszugangs zu den genannten Zwecken herzustellen und abzugeben. Dabei ist der private Gebrauch nur ein solcher, der in der privaten Sphäre stattfindet, nicht aber einer, der in einem beruflichen Zusammenhang steht. Sind berufliche Bezüge Grund der Vervielfältigung, kommt nur eine Vervielfältigung nach den o.a. Nr. 2 und 3 in Betracht. Ferner ist zu beachten, dass nur Vervielfältigungen zulässig sind, nicht aber z.B. die Verbreitung oder die öffentliche Wiedergabe des Werkes. Insoweit scheidet insbesondere die Übermittlung des Werkes durch Online-Wege im Rahmen des § 53 UrhG aus³⁷.

27 § 12 UrhG und die Verwertungsrechte nach §§ 15 ff UrhG stehen in Konflikt mit § 1 Abs.1 IFG. § 53 UrhG hilft nur bedingt. Der Konflikt ist schwierig aufzulösen, ohne einem Zirkelschluss zu verfallen³⁸. Die Konfliktlage kann wegen des Erstveröffentlichungsrechts bereits dann entstehen, wenn der Antragsteller nur Akteneinsicht begehrt und nicht erst dann, wenn er Kopien von Aktenbestandteilen haben möchte und damit in das Vervielfältigungsrecht (= Verwertungsrecht) des Urhebers eingreift. Die Konfliktlage besteht darin, dass ein bei einer Behörde vorliegendes Werk grundsätzlich (d.h. vorbehaltlich der im Gesetz vorgesehen Ausnahmen) nach § 1 Abs. 1 IFG der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden kann und damit veröffentlicht ist; dies ist gerade der Sinn des Gesetzes. Mit der Formulierung „soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegen steht“ hat der Gesetzgeber andererseits jedoch zum Ausdruck gebracht, dass die gesetzlichen Schutzregeln zum geistigen Eigentum durch das

IFG nicht verändert werden sollen. Eine Veröffentlichung von Gesetzes wegen wäre hiermit nicht vereinbar.

28 In Konflikt mit dem Informationsanspruch kann auch das **Recht der öffentlichen Zugänglichmachung** (§ 19a UrhG) kommen. Für das Informationszugangsrecht ist jedoch festzuhalten, dass dieses Recht des Urhebers nicht verhindern kann, dass etwa in analoger Form Vervielfältigungen des Werkes zugänglich gemacht werden, solange sie sich im Rahmen des § 53 UrhG bewegen. Für veröffentlichte Werke ist ganz unstrittig davon auszugehen, dass die Überlassung einzelner Kopien (höchstens sieben³⁹) nach dem IFG keine Kollision mit den Anforderungen des Urheberrechts darstellt.

29 Im Falle von bei Behörden vorliegenden Informationen dürften urheberrechtlich geschützt Werke eher die Ausnahme sein.

30 Zumindest praktisch ist aber darauf hinzuweisen, dass, selbst wenn der Werkbegriff des Urheberrechts erfüllt sein sollte, gerade bei Gutachten die Behörde in der Regel von vornherein ein Nutzungsrecht mit vereinbart haben dürfte⁴⁰. Den Behörden ist im Übrigen dringend anzuraten, sich die erforderlichen Nutzungsrechte von den Urhebern einräumen zu lassen, damit das IFG durch vermeintlich oder tatsächlich bestehende Rechte des Urhebers nicht unterlaufen wird.

31 Für **Computerprogramme und Datenbanken** sind die vorangehenden Fragen modifiziert zu beantworten. Die Vervielfältigung zum privaten Gebrauch ist nach § 53 Abs. 5 und § 87c Abs. 1 Nr. 1UrhG **nicht** zulässig bei Datenbankwerken und Datenbanken, deren Elemente einzeln mit

³⁷ Wandtke/Lüft, Ergänzungsband, § 19a UrhG, Rz. 12 und § 53, Rz. 40

³⁸ Lenski, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NöR 2006, 89 (94)

³⁹ BGH NJW 1978, 2596 (2597) – Vervielfältigungsstücke

⁴⁰ So im Ergebnis schon Röger, UIG-Kommentar, § 8 Rz. 24

Hilfe elektronischer Mittel zugänglich sind⁴¹. Das Recht, einzelne Vervielfältigungen zum privaten Gebrauch herzustellen, beschränkt sich damit in der Regel auf nichtelektronische Datenbanken. Im Falle von Computerprogrammen beschränkt sich das Einzelvervielfältigungsrecht auf Sicherungskopien (§ 69d Abs. 2 UrhG).

32 Im Fall der Computerprogramme ist die urheberrechtliche Schutzwürdigkeit fast immer gegeben, im Fall von Datenbanken zumindest in vielen interessanten Fällen, nämlich immer dann, wenn die Datenbanken hinreichend umfangreich sind. Dies bedeutet, dass sich hier viel mehr als bei den klassischen Sprachwerken (Schriftwerken) das Urheberrecht als Informationsrestriktionsrecht erweisen kann, wenn die erforderlichen Nutzungsrechte nicht vorliegen.

33 Offen bleibt die Frage, wie vorzugehen ist, wenn Computerprogramme und – vermutlich der häufigere Fall – Datenbanken nicht von Drittherstellern, sondern von Behörden selbst erstellt werden. Der absolute Vorrang des Urheberrechts vor dem Informationszugangsrecht würde hier bedeuten, dass die Übertragung einer Papierdatenbank in eine elektronische Form die Datenbank dem informatorischen Zugriff entzieht. Richtig ist zwar, dass der besondere Schutz von Datenbanken nur diese selber, aber nicht deren einzelne Elemente betrifft. Der spezifische Schutz von Datenbanken rührt aber gerade daher, dass der Datenbank als solcher ein ebenso spezifisches Informationsinteresse zukommt. Dass dies eine gravierende Lücke darstellen kann, zeigt sich an folgendem Fallbeispiel:

Fallbeispiel

(Agrarsubventionen): Journalistin J begehrt vom Ministerium M zu wissen, welche landwirt-

schaftlichen Betriebe im Bundesland B im vergangenen Jahr Fördermittel in Höhe von 50.000 Euro oder mehr erhalten haben. Sie bittet um eine anonymisierte Aufstellung. M verweigert die Bekanntgabe der Daten. Zwar sei eine solche anonymisierte Aufstellung vorhanden, es handele sich aber um eine von den Ministeriumsmitarbeitern erstellte Datenbank, deren Elemente einzeln mit elektronischen Mitteln zugänglich seien. Die Nutzungsrechte habe M. J's Anspruch sei deshalb nach § 6 Satz 1 IFG ausgeschlossen. Zu Recht? – Nein. Die Ablehnung wäre nur rechtmäßig, wenn J die Überlassung der Datenbank verlangt hätte. Die in der Datenbank enthaltenen Informationen unterliegen nicht dem Schutz des geistigen Eigentums.

34 Zu beachten ist allerdings, dass für elektronische Datenbanken sowohl die Möglichkeit einer Offline- als auch einer Online-Nutzung besteht⁴². Unter Offline-Nutzung wird die Überlassung einer körperlichen Kopie der Datenbank (= CD-Rom etc.) verstanden. Online-Nutzung ist typischerweise die Nutzung der Datenbank über einen Internet-Zugriff. J stellt vor diesem Hintergrund folgenden Zweitantrag:

Fallbeispiel

(Agrarsubventionen 2): J verlangt von M, einen Online-Zugriff auf die Datenbank zu erhalten und erklärt, es komme ihr ausdrücklich nicht darauf an, die Datenbank selber herunterladen zu wollen. M lehnt erneut ab, diesmal mit der Begründung, die öffentliche Zugänglichmachung der Datenbank könne nicht beansprucht werden. Zu Recht? – Nein: Zwar hat die Behörde die umfassenden Nutzungsrechte an der Datenbank, der Zugang kann aber gerade deswegen unproblematisch eröffnet werden. Was von Behörden selbst erstellte Datenbanken

⁴¹ Jedoch gestattet § 53 Abs. 5 UrhG den eigenen wissenschaftliche Gebrauch von Datenbankwerken sowie den Gebrauch im Unterricht, jeweils zu nicht zu gewerblichen Zwecken.

⁴² Rehinder, Urheberrecht (14. Aufl.), Rz. 826

angeht, ist ja gerade die Zielsetzung des Gesetzes, amtliche Informationen umfassend zugänglich zu machen, zu beachten.

35 Soweit Behörden eigene Rechte⁴³ an urheberrechtlich geschützten Werken haben, sind sie verpflichtet, nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Dabei ist erneut darauf hinzuweisen, dass das IFG den Informationszugang eröffnen, aber nicht verschließen soll. Deshalb müssen sie, wenn keine privaten Urheber Rechte geltend machen können, dem Antragsteller die erforderlichen Nutzungsrechte einräumen, damit er sein Recht auf Information wahrnehmen kann⁴⁴. Die Regelung des § 6 Abs. 1 IFG dient in erster Linie dem Schutz des privaten geistigen Eigentums⁴⁵. Dieses soll durch den Informationszugang nicht unterlaufen werden können. Insbesondere bei behördeninternen Werken, die sonst einer Verwertung i.S.d. §§ 15 ff UrhG nicht zugeführt werden oder dafür nicht vorgesehen sind, reduziert sich daher die Entscheidung hinsichtlich der Zugänglichmachung der gewünschten urheberrechtlich geschützten Information auf die Frage, ob die Behörde einen wichtigen Grund gegen eine bestimmte Art des Informationszugangs i.S.d. § 1 Abs. 2 IFG ins Feld führen kann. Das ist z.B. denkbar hinsichtlich der öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19a UrhG) eines Werkes im Vergleich zum Aushändigen einer Papierkopie.

36 Im Fall behördlicher Datenbanken ist der Konflikt zwischen Urheberrecht als Informationsrestriktionsrecht und Informationszugangsrecht zu Gunsten des Zugangsrechts aufzulösen. Denn der Hintergrund des § 6 ist der Schutz wirtschaftlicher Interessen, und dieser greift bei behördlichen Datenbanken dann nicht, wenn diese nicht kommerziell verwertet werden, wie

dies bei Datenbanken über Agrarsubventionen der Fall ist.

2.4 Gesetzlich angeordneter Anspruchsausschluss

37 Als Rechtsfolge ist bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen. Eine Abwägung zwischen einem Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit oder des Antragstellers auf der einen Seite und dem Geheimhaltungsinteresse des Dritten (Betroffenen) findet nicht statt. Der Dritte kann allerdings seine Einwilligung erklären; die Annahme einer mutmaßlichen Einwilligung kommt in der Regel nicht in Betracht.

3. Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

38 Nach § 6 Satz 2 darf Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, wenn der Betroffene eingewilligt hat.

39 In dieser Strenge des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist das Gesetz bisher (fast⁴⁶) einmalig. Der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen steht hiernach fast vollständig im Belieben des Geheimnisinhabers. Ein Anspruch auf betriebs- und geschäftsbezogene Informationen besteht nur, wenn diese keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen. Um zu verstehen, wann dies der Fall ist, muss auf die Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses zurückgegriffen werden.

40 Das IFG enthält keine Begriffsbestimmung für das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Der Gesetzgeber verweist in der Begründung aller-

⁴³ Das können auch Rechte der Mitarbeiter sein, die die Behörde nach § 43 UrhG erworben hat.

⁴⁴ Im Ergebnis so auch Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 5

⁴⁵ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 6 Rz. 6

⁴⁶ Nur das Brandenburgische Akteneinsichtsgesetz (dort: § 5 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 4) enthält eine vergleichbare Regelung.

dings ausdrücklich auf die richterrechtliche, d.h., durch die Rechtsprechung entwickelte, Ausprägung des Begriffes⁴⁷. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind demnach Tatsachen, Vorgänge und Umstände, die

1. technische oder kaufmännische Aspekte eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes betreffen;
2. nicht offenkundig, d.h., nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind;
3. nach dem ausdrücklich oder stillschweigend erklärten Willen des Unternehmers geheim gehalten werden sollen und
4. den Gegenstand eines berechtigten wirtschaftlichen Interesses des Unternehmers bilden.⁴⁸

41 Zunächst ist nach Nr. 1 ein **Unternehmensbezug** erforderlich. Hieran fehlt es, wenn die Informationen dem persönlichen Lebensbereich zuzurechnen sind⁴⁹ oder die Informationen sich nicht einem bestimmten Betrieb zuordnen lassen. Erforderlich ist auch, dass das Unternehmen noch existiert, denn sonst besteht kein Schutzbedarf.

42 Die beantragte Information darf nicht **offenkundig** sein. Offenkundig sind Informationen insbesondere dann, wenn sie bereits veröffentlicht oder beispielsweise auf einer Messe vorgestellt wurden. Eine andere Art von Offenkundigkeit liegt bei Emissionen in die Umwelt vor: Diese können, die richtige Ausrüstung vorausgesetzt, von Jedermann ermittelt werden, es sei denn, die Emissionen verlassen z.B. ein Firmengelände in nicht analysierbarer Form. Eine Grenze des Offenkundigen ist hier aller-

dings ein nicht zu vertretender Aufwand⁵⁰. Für den Fall der Emissionen in die Umwelt ist inzwischen durch den EU-Gesetzgeber und für das Umweltrecht auch durch den Bundesgesetzgeber entschieden, dass diese kein Geheimnis darstellen⁵¹. Dies bedeutet, dass es nicht auf eine Veröffentlichung der Informationen ankommt, sondern nur darauf, dass die Informationen grundsätzlich öffentlich zugänglich sind. Im Schrifttum sind auch Überlegungen zu finden, wonach rechtswidrigem Verhalten kein Geheimnisschutz zugewilligt werden darf, dies zunächst für den Fall von Emissionen, die die Umwelt als Allgemeingut belasten, aber auch für allgemeine Fälle.⁵²

43 Die Rechtsprechung hat diesen Ansatz allerdings nicht durchgehalten. Das OVG Schleswig⁵³ hatte über den Antrag einer Verbraucherzentrale zu entscheiden, die wissen wollte, bei welchen Firmen Füllmengenkontrollen zu Beanstandungen geführt hätten. Die tragenden Überlegungen des Gerichts waren, dass der grundrechtlich in den Artikeln 12 und 14 GG verankerte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen immer stärker sei als das nur einfachrechtliche Informationsinteresse nach dem IFG-SH. Die Überlegung des OVG Schleswig, auch wenn sie indirekt vom BVerwG gebilligt wurde⁵⁴, ist irrig, denn die Abwägungsklausel des IFG-SH beim Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist als Inhaltsbestimmung des Eigentums zu sehen. Im Übrigen sind bei Füllmengenunterschreitungen die Eigentumsrechte des jeweiligen Verbrauchers betroffen. Die Verbandsklagerechte eines Verbraucherschutzverbandes sollen auch dazu dienen, sol-

⁴⁷ Begründung, S. 14

⁴⁸ Vgl. Fluck/Theuer, UIG-Kommentar, § 8 Rz. 204, Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 66, jeweils in leicht unterschiedlicher Prägung, m.w.N.

⁴⁹ In diesem Fall kommt allerdings ein Ausschluss nach § 65 in Betracht.

⁵⁰ Röger, UIG-Kommentar, § 8 Rz. 29

⁵¹ Übernommen in UIG-2004, § 6 Abs. 1 Satz 2

⁵² Röger, UIG-Kommentar, § 8 Rn. 36, Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 77, jeweils m.w.N.

⁵³ OVG Schleswig 4 LB 30/04 vom 22.06.2004 = NöR 2005, 528; Revision wurde nicht zugelassen

⁵⁴ Die Nichtzulassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des OVG wurde vom BVerwG (3 B 126/05 – unveröffentlicht) abgewiesen, da Landesrecht nicht revisibel sei.

che individuellen Rechte stellvertretend geltend machen zu können. Hierauf kommt es in diesem Fall jedoch nicht an, da das IFG des Bundes nicht einmal eine solche Abwägungsklausel enthält. Interessanter ist, dass die OVG-Entscheidung festhält, die Füllmengenunterschreitungen seien nicht offenkundig, da sie nur den Eichbehörden und den Unternehmen selbst bekannt seien⁵⁵. Dies übertragen auf das IFG des Bundes hieße, dass es auf einen **konkret-subjektiven**, nicht aber auf einen **abstrakt-objektiven** Geheimnisbegriff ankommt, also darauf, ob dem informationssuchenden Antragsteller selber und ganz konkret die jeweilige Information verschlossen ist und nicht darauf, ob sich grundsätzlich jeder bei entsprechender Ausrüstung die Information verschaffen könnte. Dem ist aber entgegen zu treten. Die gesetzgeberische Wertung hinsichtlich der Emissionen in die Umwelt zeigt, dass – sei dies auch nur im Umweltbereich – es sehr wohl auf den abstrakt-objektiven Begriff ankommt. Die Füllmengenunterschreitungen sind deshalb offenkundig, weil Jedermann sie feststellen kann, auch wenn sie nicht von Jedermann festgestellt werden. Insofern ist die Füllmengenentscheidung des OVG Schleswig eine Fehlentscheidung, die hoffentlich in der Zukunft revidiert wird.

- 44 Es muss ferner ein **subjektiver Geheimhaltungswille** des Geheimnisinhabers bestehen. Dieser Wille kann stillschweigend erklärt sein, es sind insoweit großzügige Maßstäbe anzulegen⁵⁶. Nach dem Gesetz darf eine Freigabe der Information nicht ohne **Einwilligung**, d.h. ohne vorherige Zustimmung, erfolgen. Eine stillschweigende Einwilligung dürfte kaum jemals anzunehmen sein, so dass in der konkreten Anwendung bei Erfüllung der sonstigen

Tatbestandsmerkmale (1., 2. und 4.) wohl immer die Einwilligung des jeweils Betroffenen einzuholen ist.

- 45 Schließlich muss die Information einem **berechtigten wirtschaftlichen Interesse** des Betroffenen zuzuordnen sein. Hat die Freigabe der Information keine negativen Auswirkungen wirtschaftlicher Art, so liegt **begrifflich** kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vor und der Einwilligungsvorbehalt des Betroffenen besteht nicht. Unerhebliche Interessen sind unbeachtlich, weil die wirtschaftlichen Interessen berechtigt sein müssen. In der Regel sind deshalb z.B. Informationen über allgemeine Strukturen eines Unternehmens hinsichtlich des Geheimnisbegriffes unbeachtlich. Informationen, die aus anderen rechtlichen Gründen offen gelegt werden müssen, können ebenfalls nicht einem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis unterfallen⁵⁷.
- 46 Wesentlich für die Begriffsbestimmung sind daher vielmehr nur Interessen, die die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens nachhaltig beeinflussen (können)⁵⁸. Schließlich sind hier auch die Fälle rechtswidrigen Verhaltens zu erfassen: Ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung rechtswidrigen Verhaltens wäre ein Verstoß gegen Treu und Glauben und ist dem Betroffenen nicht zuzubilligen⁵⁹.
- 47 Die Frage, ob ein berechtigtes Interesse in diesem Sinn vorliegt, hat die Behörde eigenständig zu prüfen. Auch wenn eine Abwägungsklausel nicht im § 6 IFG enthalten ist, hat die Behörde die Möglichkeit und die Pflicht, die Berechtigung des geltend gemachten wirtschaftlichen Interesses zu bewerten und nachvollziehbar zu dokumentieren⁶⁰.

⁵⁵ OVG Schleswig 4 LB 30/04 vom 22.06.2004 = NöR 2005, 528/529

⁵⁶ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 72

⁵⁷ Z.B. Offenlegungspflichten nach dem Dritten Buch des HGB

⁵⁸ Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, § 8 Rz. 16 und die dort zitierte Rechtsprechung in Fn. 48

⁵⁹ Auch insoweit irrt die oben herangezogene Entscheidung des OVG Schleswig.

⁶⁰ Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz, Rz. 17; VG München NVwZ 1996, 410 (411)

48 Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt, d.h., liegt ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nach Maßgabe der vorangehenden Überlegungen vor, darf als **Rechtsfolge** Zugang nur gewährt werden, soweit der Betroffene einwilligt hat. Diese Einwilligung hat ausdrücklich zu erfolgen. Die Behörde ist **verpflichtet**, sich um die Einwilligung des Betroffenen zu bemühen. Denn im Antrag auf Zugang zu Informationen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen, ist der Antrag, die Behörde möge sich um die Einwilligung des Betroffenen bemühen, von Gesetzes wegen einbegriffen. Ist die Einwilligung erteilt, **muss** die Behörde die Information freigeben; einen Ermessensspielraum hat sie nicht mehr. Dies folgt in systematischer Überlegung daraus, dass das Gesetz dem Grundsatz einzelner bestimmter Ausnahmegründe folgt⁶¹. Eine andere Begründung hebt im Ergebnis darauf ab, dass mit der Einwilligung der Geheimhaltungswille entfällt und mithin begrifflich kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis mehr vorliegt⁶². Die Freigabe der Information erfolgt nach der gesetzlichen Formulierung, **soweit** die Einwilligung reicht; sie kann also auch nur einen Teil der begehrten Informationen umfassen.

49 **Verfahrensmäßig** sind die Anforderungen des § 8 zu beachten; die Behörde muss danach den Betroffenen schriftlich zur Stellungnahme auffordern. Nach Sinn und Zweck der Regelung muss diese schriftliche Aufforderung auch die Aufforderung zur Einwilligungserklärung umfassen.

⁶¹ Im Ergebnis ebenso, aber ohne Begründung: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 81

⁶² Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 56

§ 7 Antrag und Verfahren

- (1) ¹Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. ²Im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. ³Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. ⁴Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.
- (2) ¹Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. ²Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.
- (3) ¹Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. ²Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.
- (4) ¹Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. ²§ 6 Satz 1 bleibt unberührt.
- (5) ¹Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. ²Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. ³§ 8 bleibt unberührt.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Unter den Verfahrensregelungen war im Gesetzgebungsverfahren nur die Fristenregelung (Abs. 5) umstritten. Nachdem der IFG-ReFE keine Frist für die Entscheidung über den Antrag und den Zeitpunkt des tatsächlichen Informationszugangs gesetzt hatte, enthielt der IFG-E eine strenge Fristenregelung, wie sie auch im UIG-2004 enthalten ist. Die jetzt Gesetz gewordene Fassung stellt eine mittlere Lösung dar, indem sie zwar eine Frist setzt, die Fristsetzung aber als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Nur die Frist im Falle einer Ablehnung des Antrages (§ 9 Abs. 1) ist nach wie vor streng ausgestaltet.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Vorschrift enthält grundlegende Regelungen über Zuständigkeiten, Verfahren und Form des Informationszugangs. Die Norm ist in Ergänzung zu einschlägigen Vorschriften des VwVfG, aber auch des IFG selber zu lesen. So regelt Abs. 1 S. 3 einen Teil des Verfahrens bei Beteiligung Dritter; weitere Verfahrensschritte hierzu finden sich in § 8. Zur Art des Informationszugangs ist auch § 1 Abs. 2 im Auge zu behalten.

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Alle Informationszugangsgesetze beugen sich der Erkenntnis, dass die Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts für die Behandlung der spezifischen Probleme des Informationszugangsrechts nicht ausreichen und deshalb der Ergänzung bedürfen. Zumindest eine ausdrückliche Regelung über die Zuständigkeit, die Form des Informationszugangs, die Frist und die Verfahrensweise bei nur teilweiser Informationserteilung ist praktisch immer aufzufinden. Die Regelungen in den verschiedenen Informationszugangsgesetzen sind im Einzelnen jedoch sehr uneinheitlich; dies betrifft insbesondere die Fristenregelung.

2. Antrag (Absatz 1)

- 4 Das Gesetz sagt an keiner Stelle ausdrücklich, dass (nur) ein **Antrag als Voraussetzung des Informationszugangs** erforderlich ist. Es formuliert in § 1 Abs. 1 nur den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen ohne Nennung einer Voraussetzung und sagt in § 7 Abs. 1, dass die zuständige Behörde über den Antrag entscheidet. Dies bedeutet, über einen Antrag muss entschieden werden. Von sich aus braucht und kann die Behörde dagegen nach dem IFG nicht tätig werden. Es sei denn, sie kommt ihren Veröffentlichungspflichten nach § 11 IFG nach. Ein Antrag ist also immer erforderlich, wenn ein Zugang zu amtlichen Informationen begehrt wird.

2.1 Antragsberechtigung

- 5 Die **Antragsberechtigung** ist von der in den Anmerkungen zu § 1 erörterten **Anspruchsberechtigung** zu unterscheiden¹. Die Anspruchsberechtigung entscheidet sich nach der Rechtsfähigkeit. Der Anspruch steht, wie erörtert, also insbesondere auch Minderjährigen zu. Die Antragsberechtigung setzt demgegenüber die Handlungsfähigkeit im Rechtssinne voraus, also die Fähigkeit, wirksam Rechtsgeschäfte vornehmen zu können.
- 6 Handlungsfähig sind zunächst nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG natürliche Personen, die nach den Regeln des Zivilrechts geschäftsfähig sind. Dies sind grundsätzlich erwachsene Personen. Geschäftsunfähig sind Personen, die das siebente Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 104 Nr. 1 BGB).

Nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG sind nach bürgerlichem Recht aber auch beschränkt geschäftsfähige Personen handlungsfähig (also haupt-

sächlich Minderjährige), soweit sie für den Gegenstand des Verfahrens nach bürgerlichem Recht als geschäftsfähig oder durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als handlungsfähig anerkannt worden sind.

- 7 Eine ausdrückliche Anerkennung der Handlungsfähigkeit fehlt im Zusammenhang mit dem IFG. Sie lässt sich auch nicht aus dem Sinnzusammenhang herauslesen.

Probleme kann die Handlungsfähigkeit daher nur wegen des Minderjährigenschutzes aufwerfen. Dieser Schutz hat seinen Ausdruck in den Regeln des BGB über die Beschränkung der Geschäftsfähigkeit gefunden. Minderjährige sind bei Rechtsgeschäften, die für sie nicht nur von Vorteil sind, geschützt. Diese Rechtsgeschäfte bedürfen der vorherigen Zustimmung der Eltern (§ 107 BGB). Anträge nach dem IFG können Kostenfolgen haben (§ 10) und sind deshalb für den Antragsteller nicht nur vorteilhaft. Da dies aber der einzige Nachteil ist, wird man folgern können, dass Anträge beschränkt Geschäftsfähiger jedenfalls soweit wirksam sind, als sie keine Kostenfolgen nach sich ziehen. Stellt ein Minderjähriger einen Antrag und erhält danach eine Information und eine (hohe) Kostenrechnung, dürfte letztere nach allgemeinen Regeln anfechtbar sein. Einen generellen Anspruch Minderjähriger auf kostenfreie Informationserteilung wird man hieraus aber nicht herleiten können. Denn diese Kostenfreiheit würde wiederum im Kern die Kostenregelung des Gesetzes (§ 10) unterlaufen. Zu bedenken ist aber, dass das IFG das Grundrecht auf Informationsfreiheit hinsichtlich amtlicher Informationen aktiviert und insoweit eine vorverlagerte Grundrechtsmündigkeit Minderjähriger zumindest in Betracht kommt². Damit ist – jedenfalls bei Kostenfreiheit oder geringen

¹ Siehe § 1 Rz. 5 ff

² Kopp/Ramsauer, VwVfG-Kommentar (9. Aufl.), § 12 Rz. 9, Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rz. 9

Kosten – die Handlungsfähigkeit beschränkt geschäftsfähiger Minderjähriger anzuerkennen.

- 8 Handlungsfähig sind schließlich nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG juristische Personen sowie Vereinigungen, die durch ihre gesetzlichen Vertreter oder ihre besonders Beauftragten handeln. Die Vorschrift schließt insbesondere die nicht rechtsfähigen Vereinigungen ein, so dass auch Bürgerinitiativen, die nicht als Vereine organisiert sind³, durch einen besonders Beauftragten einen Antrag stellen können.

2.2 Form des Antrages

- 9 Das Gesetz sieht keine besondere Form des Antrags vor. Auch das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht geht grundsätzlich von der Nichtförmlichkeit des Verfahrens aus⁴. Dies ist sinnvoll, denn der Informationsfluss zwischen Bürgern und Behörden wird in vielen Fällen einfach gelagerte und unstrittige Informationen betreffen. In diesen Fällen wäre eine Förmlichkeit des Verfahrens eine unnötige Belastung.
- 10 Bei schwierigen oder umstrittenen Fällen bietet sich natürlich schon aus Beweisgründen eine schriftliche Antragstellung an. Das Gleiche gilt, wenn der Antrag wegen Drittbetroffenheiten begründet werden muss, was nach Absatz 1 S. 3 erforderlich ist.

2.3 Begründungspflicht

- 11 Im Falle von Drittbetroffenheiten (§ 5 Abs. 1 und 2 oder § 6) weicht das Gesetz nämlich von dem Grundsatz des nicht begründungspflichtigen Informationszugangs ab. In diesen Fällen wird eine individuelle Begründung des Antragstellers zur Pflicht gemacht (Abs. 1 S. 3). Dieses Modell ist auch durch die Umweltinformationsrichtlinie vorgegeben. Der Behörde muss über das ab-

strakt-allgemeine Informationszugangsinteresse hinaus auch ein individuell-konkretes Interesse benannt werden, das sie mit den Drittinteressen abzuwägen hat.

- 12 Zu beachten ist allerdings, dass dies streng genommen nur im Falle personenbezogener Daten gilt, während bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen immer eine Einwilligung des Betroffenen erforderlich ist. Eine Begründung des Antragstellers ist in diesen Fällen eigentlich überflüssig. Die Begründung aber kann einerseits dazu dienen, den Betroffenen zur Zustimmung zu bewegen. Andererseits bietet die Begründungspflicht die Möglichkeit, darzulegen, dass gar kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, etwa wegen Offenkundigkeit des angeblichen Geheimnisses oder weil kein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung besteht.
- 13 Fraglich ist, ob ein Antrag allein deshalb zurückzuweisen ist, weil ihm die nach Abs. 1 S. 1 gebotene (individuelle) Begründung fehlt. Dies ist schon wegen der Regelung in § 25 VwVfG zu verneinen. Danach haben Behörden Antragsteller zu beraten und Auskünfte zu geben, wenn Anträge versehentlich oder aus Unkenntnis unrichtig gestellt werden. Außerdem geht das Gesetz vom Grundsatz benannter Ausnahmegründe aus. Die im Antrag fehlende Begründung wird vom Gesetz nicht als den Anspruch vernichtend genannt.

2.4 Bestimmtheit des Antrages

- 14 Das Gesetz verlangt nicht ausdrücklich, dass der Antrag hinreichend bestimmt zu sein hat⁵. Ein solches Verlangen stieße ohnehin immer auf das Problem, dass der Antragsteller die von ihm begehrten Informationen ja gerade noch nicht kennt. Gleichwohl folgt aus allgemeinen

³ Zur Frage des Bestehens eines materiellen Anspruchs einer nichtrechtsfähigen Vereinigung siehe die Anmerkungen zu § 1, Rz. 5.

⁴ § 10 VwVfG

⁵ Vgl. zu einer typischen Regelung hierzu § 4 Abs. 2 UIG-2004

verwaltungsrechtlichen Grundsätzen, dass für die Behörde erkennbar sein muss, was der Antragsteller will⁶. Meint die Behörde, dies nicht erkennen zu können, hat die Behörde den Antragsteller einschlägig zu beraten⁷.

2.5 Benennung der Anspruchsgrundlage

- 15 Der Antragsteller muss auch nicht – selbst bei begründungspflichtigen Anträgen – die gesetzliche Grundlage für seinen Antrag nennen. Dies folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, wonach die Verwaltung an das Gesetz gebunden ist. Damit sie dieser Bindung folgen kann, muss sie das Gesetz kennen⁸.

2.6 Antrag bei einer nicht zuständigen Behörde

- 16 Aus der allgemeinen Beratungspflicht folgt auch, dass die angesprochene Behörde, wenn sie nicht zuständig ist, dem Antragsteller spätestens auf Nachfrage die zuständige Behörde zu benennen hat. Eine weitergehende Verpflichtung, den Antrag auch gleich weiterzuleiten, enthält das Gesetz allerdings nicht; eine solche Verpflichtung ergibt sich auch nicht aus allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensrechts.

2.7 Verfügungsbefugnis

- 17 Zuständig ist die angesprochene Behörde (nur), wenn sie zur Verfügung über die gewünschten Informationen berechtigt ist. Ein bloßes Vorhandensein, wie nach dem UIG-1994 und den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder, reicht nicht. Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs ist die Behörde hinsichtlich selbst erhobener Informationen verfügungsberechtigt und darüber hinaus, wenn sie kraft Gesetzes oder (stillschweigender) Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält⁹.

18 Im Fall „beigezogener Informationen“ liegt die Zuständigkeit bei der Stelle, von der die Informationen beigezogen wurden. Beigezogene Informationen (Informationsträger) sind solche, die sich leihweise bei der angesprochenen Behörde befinden, so dass hier keine Verfügungsberechtigung entsteht.

19 Problematisch ist (nur) der Fall, in dem die begehrte Information bei mehreren Behörden nicht nacheinander, sondern gleichzeitig vorhanden ist. Dies ist immer dann der Fall, wenn Informationen weitergeleitet und nicht nur Informationsträger ausgeliehen werden. Typischerweise tritt der Fall bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf, etwa in der Lebensmittelüberwachung oder bei der Subventionskontrolle. Der Empfänger der Daten wird aufgrund der Dauerhaftigkeit der Übermittlung Eigentümer derselben und damit verfügungsberechtigt. Dies ist auch deshalb so, weil eine solche Weiterleitung auf Dauer nur erfolgen wird, wenn die Stelle, die die Daten erhält, diese selber zur Aufgabenerfüllung benötigt oder benutzt.

20 Dies bedeutet im Zwischenergebnis, dass nur im Fall beigezogener (ausgeliehener) Informationen die Verfügungsberechtigung fehlt. Über Daten, die eine Behörde auf Dauer erlangt hat, ist sie auch verfügungsberechtigt.

21 Demgegenüber ist die Zustimmung der übermittelnden Stelle grundsätzlich nicht erforderlich. Das Gesetz enthält keinen entsprechenden Ausnahmetatbestand. Es widerspräche der Systematik des Gesetzes mit seinen abschließenden Ausnahmegründen, wenn immer dann, wenn zwei oder mehr Behörden gleichzeitig über Informationen verfügen, jede dieser

⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG-Kommentar (9. Aufl.), § 22 Rz. 35

⁷ § 25 VwVfG

⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG-Kommentar (9. Aufl.), § 35 Rn. 8a ff

⁹ Begründung, S. 14

Behörden den Zugang zu diesen Informationen durch Verweigerung des Einverständnisses blockieren könnte.

2.8 Zuständigkeit bei Aufgabenerfüllung durch Private

- 22 Abs. 1 S. 2 regelt die Zuständigkeit für den Fall, dass die Behörde sich eines Privaten zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Zwar sagt das Gesetz nur, der Antrag sei in diesem Falle an die genannte Behörde zu richten. Aber hiermit ist, wie sich aus dem Sinnzusammenhang ergibt, auch gemeint, dass diese Behörde über den Antrag zu entscheiden und ggf. die beantragten Informationen zugänglich zu machen hat.
- 23 Ähnlich wie das UIG-1994 (aber anders als das UIG-2004) folgt das IFG hierbei dem Modell, wonach ein direkter Anspruch gegen Private nicht eingeräumt wird¹⁰. Die Behörde bleibt Anspruchsgegnerin.
- 24 Zum Verhältnis des Begriffes des „sich Bedienens“ und des Begriffes der „öffentlich-rechtlichen Aufgaben“ wird auf die Erläuterungen zu § 1 Abs. 1 verwiesen¹¹.
- 25 Zu erörtern ist jedoch das Tatbestandsmerkmal der Verfügungsberechtigung insbesondere hinsichtlich der Konstellation, bei der die begehrten Informationen nur bei dem Privaten, nicht aber bei der sich des Privaten bedienenden Behörde vorhanden sind. Wollte man in solchen Fällen darauf abstellen, dass die Informationen (auch) bei der Behörde vorhanden sein müssen oder sogar ein ausdrücklicher Anspruch der Behörde auf Übermittlung bestimmter Informationen gesetzlich festgeschrieben sein müs-

ste, liefe die Vorschrift leer. Damit die Vorschrift in solchen Fällen überhaupt wirksam werden kann, ist der Hilfsanspruch des Antragstellers, dass die Behörde sich die Informationen von dem Privaten (fristgerecht) zu beschaffen hat, ebenso wie der Anspruch der Behörde gegenüber dem Privaten, in das Gesetz hineinzulesen¹².

2.9 Gleichförmige Anträge

- 26 Unter gleichförmigen Anträgen sind nach der gesetzlichen Definition¹³ Anträge zu verstehen, die in einem Verwaltungsverfahren von mehr als 50 Personen auf Unterschriftslisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter gleichlautender Texte eingereicht werden.
- 27 Für derartige Anträge ordnet Abs. 1 Satz 4 die entsprechende Geltung der allgemeinen Vorschriften für gleichförmige Eingaben (§§ 17 bis 19 VwVfG) an. Diese Vorschriften, die der Arbeitserleichterung der Behörden in solchen Fällen dienen, sehen vor allem vor, dass die Behörde verlangen kann, dass ein Vertreter bestellt wird, der für alle Antragsteller spricht. Darüber hinaus bestehen gewisse besondere Vorschriften an die Form derartiger Einträge.
- 28 All dies geht direkt aus den gesetzlichen Vorschriften des VwVfG hervor, die deshalb hier zitiert werden:

§ 17 – Vertreter bei gleichförmigen Eingaben

(1) Bei Anträgen und Eingaben, die in einem Verwaltungsverfahren von mehr als 50 Personen auf Unterschriftslisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter gleichlautender Texte eingereicht worden sind (gleichförmige Eingaben), gilt für das Verfahren derjenige Unterzeichner als Vertreter der

¹⁰ Begründung, S. 14

¹¹ Siehe oben, § 1 Rz. 22 ff

¹² Vgl. die Ausführungen zum Anspruch der Behörde gegenüber dem Privaten oben, § 1 Rz. 40 f.

¹³ § 17 Abs. 1 S. 1 VwVfG, dort allerdings als „gleichförmige Eingaben“, die wiederum durch Eingaben und Anträge beschrieben werden, bezeichnet.

übrigen Unterzeichner, der darin mit seinem Namen, seinem Beruf und seiner Anschrift als Vertreter bezeichnet ist, soweit er nicht von ihnen als Bevollmächtigter bestellt worden ist. Vertreter kann nur eine natürliche Person sein.

(2) Die Behörde kann gleichförmige Eingaben, die die Angaben nach Absatz 1 Satz 1 nicht deutlich sichtbar auf jeder mit einer Unterschrift versehenen Seite enthalten oder dem Erfordernis des Absatzes 1 Satz 2 nicht entsprechen, unberücksichtigt lassen. Will die Behörde so verfahren, so hat sie dies durch ortsübliche Bekanntmachung mitzuteilen. Die Behörde kann ferner gleichförmige Eingaben insoweit unberücksichtigt lassen, als Unterzeichner ihren Namen oder ihre Anschrift nicht oder unleserlich angegeben haben.

(3) Die Vertretungsmacht erlischt, sobald der Vertreter oder der Vertretene dies der Behörde schriftlich erklärt; der Vertreter kann eine solche Erklärung nur hinsichtlich aller Vertretenen abgeben. Gibt der Vertretene eine solche Erklärung ab, so soll er der Behörde zugleich mitteilen, ob er seine Eingabe aufrechterhält und ob er einen Bevollmächtigten bestellt hat.

(4) Endet die Vertretungsmacht des Vertreters, so kann die Behörde die nicht mehr Vertretenen auffordern, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen. Sind mehr als 50 Personen aufzufordern, so kann die Behörde die Aufforderung ortsüblich bekannt machen. Wird der Aufforderung nicht fristgemäß entsprochen, so kann die Behörde von Amts wegen einen gemeinsamen Vertreter bestellen.

§ 18 – Vertreter für Beteiligte bei gleichem Interesse

(1) Sind an einem Verwaltungsverfahren mehr als 50 Personen im gleichen Interesse beteiligt, ohne vertreten zu sein, so kann die Behörde sie auffordern, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen, wenn sonst die ordnungsmäßige Durchführung des Verwal-

tungsverfahrens beeinträchtigt wäre. Kommen sie der Aufforderung nicht fristgemäß nach, so kann die Behörde von Amts wegen einen gemeinsamen Vertreter bestellen. Vertreter kann nur eine natürliche Person sein.

(2) Die Vertretungsmacht erlischt, sobald der Vertreter oder der Vertretene dies der Behörde schriftlich erklärt; der Vertreter kann eine solche Erklärung nur hinsichtlich aller Vertretenen abgeben. Gibt der Vertretene eine solche Erklärung ab, so soll er der Behörde zugleich mitteilen, ob er seine Eingabe aufrechterhält und ob er einen Bevollmächtigten bestellt hat.

§ 19 – Gemeinsame Vorschriften für Vertreter bei gleichförmigen Eingaben und bei gleichem Interesse

(1) Der Vertreter hat die Interessen der Vertretenen sorgfältig wahrzunehmen. Er kann alle das Verwaltungsverfahren betreffenden Verfahrenshandlungen vornehmen. An Weisungen ist er nicht gebunden.

(2) § 14 Abs. 5 bis 7 gilt entsprechend.¹⁴

(3) Der von der Behörde bestellte Vertreter hat gegen deren Rechtsträger Anspruch auf angemessene Vergütung und auf Erstattung seiner baren Auslagen. Die Behörde kann von den Vertretenen zu gleichen Anteilen Ersatz ihrer Aufwendungen verlangen. Sie bestimmt die Vergütung und stellt die Auslagen und Aufwendungen fest.

3. Teilweiser Informationszugang (Absatz 2)

²⁹ Abs. 2 S. 1 vermittelt einen Hilfsanspruch für die Fälle, in denen der Informationsanspruch, bezogen auf den Antrag, nur zum Teil besteht. Die Vorschrift hält ausdrücklich fest, dass diejenigen Informationen, die nicht geheimhaltungsbedürftig sind, zugänglich zu machen sind. Nicht tragfähig wäre daher der Einwand einer Be-

¹⁴ In § 14 Abs. 5 bis 7 finden sich die Regeln, nach denen ein Bevollmächtigter zurückgewiesen werden kann.

hörde, ein Dokument enthalte teilweise geheimhaltungsbedürftige Informationen, weshalb das gesamte Dokument nicht freigegeben werden dürfte.

- 30 Das Gesetz unterstellt diesen Anspruch allerdings dem Vorbehalt, dass die Trennung der geheimhaltungsbedürftigen Informationen von den zugänglichen Informationen ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich ist. Eine Verpflichtung, Informationsbestände von vornherein so zu verwahren, dass eine Trennung sehr einfach möglich ist¹⁵, enthält das Gesetz allerdings nicht.
- 31 Was unverhältnismäßig ist, ist nach allgemeinen Regeln zu bestimmen. Ins Verhältnis zu setzen ist der Arbeitsaufwand für die Aufbereitung der Informationen einerseits und der (erkennbare) Wert der Informationen andererseits. Da der wesentliche Zweck des Gesetzes die grundsätzliche Informationszugangsfreiheit ist, ist der anspruchsverpflichteten Stelle ein gewisser Aufwand durchaus zuzumuten.
- 32 In die Abwägung mit einzubeziehen ist auch die Prüfung, ob durch eine andere Wahl der Zugangsart der Aufwand vermindert werden kann. Wenn dies möglich ist und der so entstehende Aufwand nicht mehr unverhältnismäßig ist, ist dem Antrag in dieser modifizierten Form stattzugeben; eine Ablehnung wäre unzulässig.
- 33 Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs soll der Zugang zu den begehrten Informationen „unbeschadet des § 7 Abs. 4“ zu verweigern sein, wenn „durch die Abtrennung oder Schwärzung die Information verfälscht“ würde¹⁶. Diese Überlegung ist schwer verständlich. Zum einen

ist Abs. 4 eine Vorschrift, die (nur) Hilfsansprüche auf Ablichtungen usw. einräumt¹⁷, zum anderen wird eine Gewähr für die inhaltliche Richtigkeit der Informationen ohnehin nicht übernommen (§ 7 Abs. 3 S. 2). Würde man der Überlegung der Begründung folgen, würde der verpflichteten Stelle eine allgemeine Wertungskompetenz zugeschrieben, die ihr nicht zustehen kann, wenn der Gesetzeszweck erreicht werden soll. Diese Kompetenz käme einer ungeschriebenen Ausnahme gleich. Dies widerspricht dem Konzept der bestimmten und benannten Ausnahmegründe. Die Berufung auf diese Verfahrensregel dürfte deshalb nur in extrem gelagerten Fällen zulässig sein.

- 34 Nach Abs. 2 S. 2 gilt der Hilfsanspruch auf auszugswise Informationserteilung auch, wenn der Antragsteller sich mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt. Der eigenständige Regelungsgehalt dieser Vorschrift gegenüber Abs. 2 S. 1 ist gering. Im Übrigen besteht die Fallkonstellation im Wesentlichen darin, dass der Antragsteller seinen Antrag modifiziert, um sich das (ggf. zeitlich aufwendige) Verfahren der Beteiligung des Dritten zu ersparen¹⁸.

4. Form der Auskunftserteilung

- 35 Abs. 3 S. 1 trifft eine Sonderregelung für die Auskunftserteilung als besonderer Form¹⁹ des Informationszugangs. Die Vorschrift räumt dem Wortlaut nach ein Ermessen ein. Die Begründung erklärt zum Verhältnis dieser Vorgabe zu den Vorgaben des § 1 Abs. 2, dass letztere Vorschrift die Art des Informationszugangs betrefte, aber nicht die Form der Auskunftserteilung²⁰.

¹⁵ Wie z.B. in § 15 IFG-SH

¹⁶ Begründung, S. 15

¹⁷ Siehe alsbald unten.

¹⁸ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rz. 32; Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rz. 38

¹⁹ Vgl. § 1 Abs. 2

²⁰ Begründung, S. 15

Das Wahlrecht des Antragstellers beschränkt sich nach § 1 Abs. 2 darauf, dass er zwischen Auskunft, Einsichtnahme und Übergabe von Informationsträgern entscheiden kann. Sobald der Antragsteller die Auskunft gewählt hat, kann die Behörde nach eigenem Ermessen entscheiden, ob sie mündlich, schriftlich oder elektronisch reagiert.

- 36 Hier ist aber ein allgemeiner verwaltungsrechtlicher Grundsatz im Auge zu behalten. Soweit eine Behörde ermächtigt ist, nach Ermessen zu handeln, hat sie dieses entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten (§ 40 VwVfG). Der Zweck des Ermessens folgt dem Gesetzeszweck, da das Gesetz keinen speziellen Zweck im Zusammenhang mit Abs. 3 S. 1 benennt²¹.
- 37 Es geht dem IFG um einen möglichst ungehinderten Informationszugang. Das bedeutet, dass komplizierte Auskünfte, deren Verständnis und Reproduzierbarkeit bei mündlicher Übermittlung reduziert sind, nur schriftlich erteilt werden dürfen, soweit der Antragsteller dies verlangt. Die Entscheidung, ob die Auskunft dann per E-Mail oder durch Brief übermittelt wird, kann dann aber der Behörde überlassen bleiben. Eine Ausnahme davon gilt, wenn das zeitliche Element eine erhebliche Rolle spielt. In einem solchen Fall wird der rascheren Übermittlung der Vorzug zu geben sein.
- 38 Wenn die Behörde abweichend von seinem Wunsch eine andere Form der Auskunftserteilung wählt, kann der Antragsteller eine Begründung verlangen.

5. Keine Richtigkeitsgewähr

- 39 In Abs. 3 S. 2 wird klargestellt, dass die Behörde die inhaltliche Richtigkeit der zugänglich gemachten Informationen nicht überprüfen muss. Dies spiegelt wider, dass Informationszugangsgesetze auf den Zugang zu vorhandenen Informationen zielen. Ein Anspruch auf die Bearbeitung von Informationen aufgrund von Zugangersuchen ist jedoch gerade nicht gemeint. Es gibt auch keine Informationsbeschaffungspflicht nach dem IFG.
- 40 Ein gewisses Spannungsverhältnis wird dadurch erzeugt, dass eine Auskunft gerade eine neue Information erzeugt. Dies wird besonders deutlich bei der schriftlichen Auskunft, die ja gerade ein neues Dokument schafft. Gerade in diesen Fällen besteht tatsächlich die Gefahr, dass der auskunftspflichtigen Stelle die inhaltliche Unrichtigkeit der erteilten Auskunft vorgehalten wird. Der Sinn der Regelung besteht damit vor allem auch in einem Haftungsausschluss für die Behörde. Wenn die Behörde weiß, dass die bei ihr vorhandene Information falsch ist, unterliegt sie gleichwohl einer Verpflichtung, dies zu vermitteln. Diese Verpflichtung folgt aus allgemeinen Regeln, etwa der in § 25 VwVfG kodifizierten Beratungspflicht.
- 41 Die systematische Stellung der Regelung, dass die Behörden zur Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Information nicht verpflichtet sind, im Zusammenhang mit der Auskunft betont im Übrigen, dass dieser Haftungsausschluss gerade für die Auskunft gilt. Eine Beschränkung des Haftungsausschlusses auf Auskünfte ist damit allerdings nicht gemeint²².

²¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG-Kommentar (9. Aufl.) § 40 Rz. 22 ff

²² Ähnlich: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rz. 34

6. Notizen, Ablichtungen, Ausdrucke

42 Abs. 4 S. 1 begründet das Recht des Antragstellers, sich Notizen zu machen oder Ablichtungen bzw. Ausdrucke fertigen zu lassen. Dies steht nach Abs. 4 S. 2 unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass der Schutz geistigen Eigentums nicht entgegensteht und somit insbesondere urheberrechtliche Vorschriften nicht verletzt werden.

43 Abs. 4 S. 1 knüpft nicht direkt an § 1 Abs. 2 S. 1 an. Dort ist von „Akteneinsicht“, hier aber von „Einsichtnahme in amtliche Informationen“ die Rede. Dies korrespondiert mit dem Recht, sich Ausdrucke fertigen zu lassen, eine Fallgestaltung, die bei der Akteneinsicht nicht gegeben ist. Dem Gesetzgeber stand offensichtlich die Situation vor Augen, dass der Antragsteller sich Informationen etwa auf dem behördeneigenen Rechner ansieht und anschließend um einen Ausdruck dessen, was er gesehen hat, bittet.

44 Die Vorschrift ist so zu verstehen, dass sie in Abweichung von § 1 Abs. 2 ein unbedingtes Recht insbesondere auf Überlassung von Kopien (Ablichtungen) vermittelt. Dies folgt zunächst aus dem Wortlaut der Vorschrift. Der Antragsteller kann sich Ablichtungen fertigen lassen, wobei der Bezugspunkt die bei der Einsichtnahme in amtliche Unterlagen vorgelegten Dokumente sind. Eine solche Auslegung ist auch in sich stimmig: Wenn der Gesetzgeber hier den Begriff „amtliche Unterlagen“ statt „Akte“ wählt, dann ist damit auch zum Ausdruck gebracht, dass bei der Einsichtnahme in der Regel nicht vollständige Akten vorgelegt werden, sondern nur solche Akten, die dem Informationszugangsanspruch unterliegen. Die Gründe, die im Rahmen des § 1 Abs. 2 gegen einen unbedingten Anspruch auf Überlassung

von Kopien sprechen, insbesondere hinsichtlich der Sichtung von Akten im Hinblick auf geheim zu haltende Bestandteile, liegen im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen nicht (mehr) vor. Insbesondere die Sortierung der Akten in zugängliche und nicht zugängliche Teile hat zu diesem Zeitpunkt bereits stattgefunden. Dies bedeutet im Ergebnis: *Wenn* die Einsichtnahme gewählt wurde, *dann* hat der Antragsteller die in Abs. 4 S. 1 genannten Rechte, dies dann aber bedingungslos.

7. Fristen

45 Abs. 5 behandelt die Fristen, innerhalb derer die Behörde antworten muss. Die Regelung gilt in den Fällen, in denen Zugang zu Informationen gewährt wird oder ein solcher Zugang nicht ausgeschlossen wird. Soll der Zugang zu Informationen dagegen verweigert werden, gilt § 9 Abs. 1.

46 Die Fristenregelung gehörte im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu den umstrittensten Punkten des Gesetzes. Sowohl die Befürworter als auch die Gegner der Informationsfreiheit waren sich darüber im Klaren, dass Informationen ein rasch verderbliches Gut sind und für die Effektivität des Informationszugangsrechts klare und knappe Fristen von entscheidender Bedeutung sind. Während der Referentenentwurf überhaupt keine Antwortfristen vorsah, übernahm der Gesetzesentwurf im Wesentlichen die Vorgabe des UIG-2004, die ihrerseits auf der Umweltinformationsrichtlinie beruhte. Hiernach gab es – abgesehen von Verfahren, bei denen Dritte beteiligt sind – starre Antwortfristen²³. Eine starre Antwortfrist gibt es jetzt nur noch für den Fall einer ablehnenden Entscheidung (§ 9 Abs. 1). Die jetzige – nicht

²³ In der Regel ein Monat, in komplexen Fällen zwei Monate.

Informationszugangsfreundliche – Fassung erhielt die Vorschrift erst im Innenausschuss²⁴.

47 Das Gesetz enthält nunmehr eine konkrete Fristvorgabe („ein Monat“) nur noch als Soll-Vorschrift (Abs. 5 S. 2)²⁵. Im Übrigen ist die Information dem Antragsteller unverzüglich zugänglich zu machen, wobei die Belange des Antragstellers zu berücksichtigen sind (Abs. 5 S. 1).

48 Dies gilt allerdings nur im Falle fehlender Drittbetroffenheiten. Die Formulierung des Abs. 5 S. 3 – „§ 8 bleibt unberührt.“ – bedeutet, dass die Fristenregelungen des Abs. 5 S. 1 und 2 dann keine Geltung haben, wenn § 8 zur Anwendung kommt. Die Anwendung des § 8 hat Vorrang vor der Anwendung des § 7 Abs. 5 S. 1 und 2. Im Falle der Betroffenheit gibt es deshalb für die Behörde keine Frist, innerhalb derer sie entscheiden und ggf. die Information zugänglich machen muss.

49 **Grundregel** für die von der Behörde einzuhaltenden Fristen ist Abs. 5 S. 1. Hiernach ist die Information dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. „Unverzüglich“ ist ein Begriff aus dem BGB und bedeutet „ohne schuldhaftes Zögern“ (§ 121 BGB). Er bedeutet nicht „sofort“ oder „schnell“. Das Gesetz zählt allerdings keine Fälle auf, in denen schuldhaftes Zögern vorläge. Nach allgemeinen Regeln wäre dies sicher bei mutwilliger Verzögerung der Fall. Zulässige Gründe für eine Verzögerung dürften besondere Schwierigkeiten oder ein besonderer Umfang bei der Antragsbearbeitung sein, wobei die Besonderheit von der Behörde darzulegen ist. Die allgemeine Arbeitsbelastung dürfte

allerdings keine Besonderheit darstellen. Soweit hinsichtlich einer Verzögerung auf die Arbeitsbelastung abgestellt wird, muss dargelegt werden, worin deren Besonderheit (z.B. Zeiten der Spitzenbelastung) liegt.

50 Berücksichtigen muss die Behörde zudem die Belange des Antragstellers. Der Gesetzesentwurf stellte hierzu noch ausschließlich auf die vom Antragsteller angegebenen Zeitpunkte ab. Die Änderung erfolgte mit der Begründung, sie verschlanke die Norm und sichere eine möglichst unbürokratische Anwendung der Regelung zur fristgemäßen Entscheidung über die Anträge²⁶. Die jetzige Formulierung bedeutet, dass der bei der Bearbeitung des Antrags vom Antragsteller angegebene Zeitrahmen nach wie vor zu berücksichtigen ist; der Antragsteller kann ihn allerdings nicht vorgeben. Der angegebene Zeitrahmen ist für die Behörde nicht zwingend. Die Änderung im Gesetzgebungsverfahren macht allerdings klar, dass der Antragsteller hinsichtlich seiner Gründe, warum er auf einen bestimmten Zeitrahmen abhebt, zu hören ist und diese Gründe zu berücksichtigen sind.

Fallbeispiel

(Verspäteter Informationszugang im Planfeststellungsverfahren)²⁷:

E, Anlieger einer Eisenbahnstrecke, möchte im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren Einwendung erheben. Er nimmt in der letzten Woche der öffentlichen Planauslegung Einsicht in die Pläne und stellt hierbei fest, dass zum Verständnis der in den Planfeststellungsunterlagen zu findenden „Schalltechnischen Untersuchung (STU)“ die „Schall03“, eine von

²⁴ Zu den immer wieder gleich vorgetragenen Argumenten gegen eine präzise Fristsetzung vgl. ausführlich Jastrow/Schlattmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rz. 47 f.

²⁵ Zum Charakter einer „Soll-Vorschrift“ siehe oben, § 4 Rz. 16, Kopp/Ramsauer, VwVfG (9. Aufl.), § 40 Rz. 44

²⁶ BT-Drs 15/5606, S. 6

²⁷ Das Fallbeispiel ist eher dem Umweltinformationsrecht zuzurechnen, bringt aber die Problematik von voneinander abhängenden Fristen in verschiedenen Verfahren gut heraus. Zu einem auch prozessual interessanten Fall, in dem einem Antrag auf einstweilige Anordnung wegen des Zeitfaktors stattgegeben wurde (sehr selten!): VGH Kassel NuR 2006, 239

der DB AG herausgegebene technische Richtlinie, unerlässlich ist. E wendet sich an die Bundesnetzagentur unter Hinweis auf das Planfeststellungsverfahren und bittet um unverzügliche Übermittlung der Schall03. Die Bundesnetzagentur gibt sein Ersuchen an die DB AG weiter, diese schickt ihm vier Wochen nach Antragstellung ein Exemplar der Schall03. E schickt seine Anmerkungen zur Planung, soweit diese die STU betreffen, nach Ablauf der Einwendungsfrist an die Bundesnetzagentur. Im Erörterungstermin weigert sich diese, seine auf die STU bezogenen Anmerkungen zu erörtern, da er die Einwendungsfrist nicht eingehalten habe. Zu Recht? – Nein. Die Bundesnetzagentur als so genannte Anhörungsbehörde ist verantwortlich für die ordnungsgemäße Durchführung des Planfeststellungsverfahrens. Wenn sie erforderliche Unterlagen nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Fristen beschafft, verletzt sie diese Pflicht und handelt insoweit schuldhaft. Es liegt mithin ein Fall des „schuldhaften Zögerns“ i.S.d. § 121 BGB vor; die Bundesnetzagentur hat die beantragte Unterlage nicht unverzüglich zugänglich gemacht.

Das Beispiel zeigt, dass es durchaus Fälle gibt, in denen sich die Anforderung der Unverzüglichkeit mit Leben füllen lässt. In aller Regel wird es aber, wie hier, um komplizierter gelagerte Fälle gehen.

- 51 Im Übrigen soll – unbeschadet der Anforderung nach Unverzüglichkeit – der Informationszugang innerhalb eines Monats erfolgen. Eine solche Soll-Vorschrift bedeutet eine strikte Bindung für den Regelfall und gestattet Abweichungen nur in atypischen Fällen, in denen nicht von der Behörde selbst zu vertretende überwiegende Gründe für das Abgehen von der

Norm sprechen²⁸. Diese Gründe hat die Behörde anzugeben. Dies führt im Wesentlichen dazu, dass in den Fällen, in denen der Informationszugang nicht binnen eines Monats erfolgt, die informationspflichtigen Stellen hierfür eine Begründung zu geben haben.

- 52 Hinsichtlich der Rechtsfolgen bei Fristüberschreitungen ist eine differenzierte Herangehensweise geboten. Das liegt daran, dass eine zunächst verweigerte Information ohne weiteres nachträglich zugänglich gemacht werden kann; eine einmal versäumte Frist kann aber nicht nachträglich wieder eingeholt werden. Anstatt auf die Verpflichtung, die versäumte Verfahrenshandlung nachzuholen, abzuheben, wird man darauf abheben müssen, dass die Folgen der Fristversäumnis nachgeholt werden. Im vorstehenden Fallbeispiel wird E also einen Anspruch auf Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand haben, im Kern also den Anspruch darauf, dass seine Anmerkungen zur STU trotz der Fristversäumnis noch erörtert werden²⁹.
- 53 Die Regelung zu den Fristen steht allerdings unter dem Vorbehalt der Drittbeteiligung³⁰. Abs. 5 S. 3 ordnet an, dass § 8 unberührt bleibt. Das bedeutet, die Fristvorschriften in Abs. 5 S. 1 und Satz 2 gelten nur, wenn nicht § 8 zur Anwendung kommt. Immer dann, wenn ein Dritter nach § 8 Abs. 1 zu beteiligen ist, werden die Fristen nach § 7 Abs. 5 S. 1 und Satz 2 hinfällig. Dies ist eine ausdrückliche Entscheidung des Gesetzgebers vor allem im Interesse von betroffenen Dritten.
- 54 Dass Fristen für Antragsteller auch günstiger als nach dem IFG gesetzt werden können, macht z.B. die für die EU-Organe geltende Verordnung

²⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG-Kommentar (9. Aufl.), § 40, Rz. 44

²⁹ Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass im Planfeststellungsverfahren die noch wichtigere Folge ist, dass E ggf. auch im Gerichtsverfahren mit seinen Einwendungen zur STU gehört werden muss.

³⁰ Siehe schon oben, Rz. 48

über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission deutlich. Danach ist der Zugang zur Information i.d.R. binnen fünfzehn Arbeitstagen sicher zu stellen oder abzulehnen³¹. Die Fälle der Drittbetroffenheit werden dort jedoch, ähnlich wie im Umweltinformationsrecht, nicht ausdrücklich behandelt, so dass die Frage grundsätzlich noch offen ist. Aus rein praktischen Gründen wird davon auszugehen sein, dass bei Drittbetroffenheiten die (kurze) Frist von fünfzehn Arbeitstagen nicht eingehalten werden kann.

³¹ Vgl. Art. 7 Abs. 1 der VO 1049/2001

§ 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter

- (1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.
- (2) 'Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. ²§ 9 Abs. 4 gilt entsprechend.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift lehnt sich weitgehend an die Fassung im IFG-RefE an, das Verfahren nach § 8 ist aber strenger formalisiert worden. Die prozessrechtliche Klarstellung am Ende von Absatz 2 taucht erst im Gesetzesentwurf auf. Im Gesetzgebungsverfahren ist die Vorschrift nicht mehr geändert worden.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Vorschrift legt das Verfahren für die Fälle fest, in denen der Informationszugang Belange Dritter berühren kann. Sie hat insbesondere Vor-

rang vor der Regelung über die Fristen in § 7 Abs. 5.

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Die deutschen Informationszugangsgesetze einschließlich des UIG enthalten entsprechende Regelungen. Im Umweltinformationsrecht ist die Öffnung der Informationszugangsfrist durch die Drittbeteiligung jedoch nicht – zumindest nicht ausdrücklich – vorgesehen. Wie in diesen Fällen vorzugehen ist, ist umstritten und noch nicht gerichtlich entschieden¹.

2. Das Recht auf administratives Gehör

- 4 Aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) wird hergeleitet, dass ein von einer staatlichen Maßnahme Betroffener vor der maßgeblichen Entscheidung zu hören ist². Für richterliche Entscheidungen regelt Art. 103 Abs. 1 GG dies ausdrücklich, während es für administrative Entscheidungen (administratives Gehör) bei Art. 20 Abs. 3 GG als Grundlage des Anhörungsanspruchs verbleibt. Dieses verfassungsrechtliche Gebot wird durch § 8 konkretisiert.

3. Anwendbarkeit der Norm

- 5 Aus den Erläuterungen zum Begriff des Dritten³ folgt, dass die Vorschrift nur in den Fällen des § 5 (Schutz personenbezogener Daten), des § 6 (geistiges Eigentum/Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) sowie des § 3 Nr. 7 (Schutz von Informanten) anwendbar ist⁴, nicht aber auf (sonstige) Fälle der §§ 3 und 4. In Bezug auf den Schutz des geistigen Eigentums kann⁵ ausnahmsweise auch einmal eine Behörde Dritter

¹ Vgl. Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 5 UIG Rn. 95 (Stand Mai 2002)

² Sachs, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar (3. Aufl.), Art. 20 Rn. 163

³ Siehe oben, § 2, Rz. 17 ff

⁴ Im Ergebnis ebenso: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rz. 2

⁵ Siehe hierzu die Erläuterungen zu § 6 Rz. 35

sein. § 8 aber ist auf Behörden nicht anwendbar.⁶ Die gegenteilige Ansicht⁷ kann sich zwar auf die Gesetzesbegründung zu § 2 Nr. 2 berufen⁸. Sie übersieht aber, dass Behörden des Verfahrensschutzes aufgrund der Regelung zur Verfügungsbefugnis (§ 7 Abs. 1) den § 8 nicht benötigen. Wenn nämlich die Behörde über den Informationszugang entscheidet, die rechtlich befugt ist, über die Information zu verfügen, kann sie sogleich auch über den ggf. notwendigen Schutz des geistigen Eigentums befinden. Ist die Behörde dagegen nicht verfügungsbefugt, muss die angegangene Behörde den Antragsteller ohnehin an die zuständige Behörde verweisen (§ 25 VwVfG). Im Hinblick auf Behörden stellt sich daher die Drittproblematik entgegen der Begründung zu § 2 Nr. 2 nicht. Selbst wenn in seltenen Fällen eine angefragte Information ein z.B. nach dem Urheberrecht geschütztes Werk enthalten sollte, kann das Problem mittels der Verfügungsbefugnis ohne weiteres und ohne die durch § 8 angeordneten Verfahrensschritte gelöst werden⁹.

4. Das Anhörungsgebot (Absatz 1)

- 6 Absatz 1 verlangt die Anhörung eines Dritten unter zwei Voraussetzungen, nämlich erstens wenn dessen Belange durch den Antrag auf Zugang zu Informationen berührt sind und zweitens sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.
- 7 Die Beteiligung erfolgt von Amts wegen und setzt einen Antrag nicht voraus. Etwas anderes wäre nicht stimmig: Der Dritte kann einen Antrag nicht stellen, weil er in der Regel nicht wissen wird, dass ein Antrag, der seine Belange

berührt, vorliegt, und ein auf die Beteiligung bezogener spezifischer Antrag des Informationssuchenden wäre unsinnig: Entweder will er Informationen, und es sind die Belange des Dritten berührt. Dann ist aufgrund der Verfassung über das Beteiligungsrecht des Dritten zu entscheiden. Oder er erklärt, nur solche Informationen zu wollen, die ohne Beteiligung des Dritten freigegeben werden können – dann liegt aber ein Antrag vor, bei dem § 8 insgesamt nicht anwendbar ist.

- 8 Die erste Anforderung beschreibt im Grunde nur die Tatsache, dass nicht irgendjemand anzufragen ist, sondern nur der, der konkret durch den Informationsantrag betroffen ist.
- 9 Die Tatsache, dass das Gesetz die zweite Anforderung hinsichtlich möglicher Anhaltspunkte eines schutzwürdigen Interesses des Dritten formuliert, unterstreicht, dass eine Anhörung nicht in jedem Fall erforderlich ist, in dem überhaupt Belange Dritter berührt sind. Es müssen vielmehr Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse gerade am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

Fallbeispiel

(Agrarsubventionen): Umweltorganisation G verlangt vom Bundesministerium BM eine Aufstellung der Empfänger von Agrarsubventionen im Jahre 2005, in der Namen und Höhe der erhaltenen Subventionen enthalten sind. BM lehnt den Antrag ab: Bei den erbetenen Informationen könne es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handeln. Es handele sich um mehr als 2.000 Betroffene; deren Anhörung, die nach § 8 IFG geboten sei, gestalte sich zu aufwendig. Zu Recht? – Nein. Zunächst einmal

⁶ Begründung, S. 15 zum Anhörungsrecht einer Behörde

⁷ Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rz. 6

⁸ Danach soll im Fall des § 6 Dritter auch eine Behörde sein können, vgl. Begründung, S. 9.

⁹ Im Ergebnis ebenso: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rz. 1

ist es nicht zulässig, die Durchführung des Beteiligungsverfahrens wegen des Aufwands abzulehnen. Das Gesetz bezieht sich auf den Aufwand nur bei der Art des Informationszugangs (§ 1 Abs. 2), bei der Aussonderung geheim zu haltender Informationen (§ 7 Abs. 2) und bei den Gebühren (§ 10 Abs. 2). Das Beteiligungsverfahren ist darüber hinaus aber gar nicht notwendig, denn die Betroffenen haben kein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs. Zwar handelt es sich um eine geschäftsbezogene Information. Den Betroffenen steht aber kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse zur Seite, so dass der Tatbestand eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nicht erfüllt ist. Denn der Vergabe und dem Empfang von Subventionen fehlt jedes Wettbewerbselement. Ob jemand Subventionen erhält oder nicht, ist gesetzlich oder durch Verwaltungsvorschriften festgelegt. Eine Bewerbung um eine Subvention ist deshalb etwas völlig anderes als eine Bewerbung um einen Auftrag. Dem Vorliegen eines berechtigten Interesses steht auch entgegen, dass es sich um die Vergabe öffentlicher Mittel handelt, und, wie oben dargelegt wurde¹⁰, die Öffentlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft jedenfalls nach Auffassung des EuGH ein berechtigtes Interesse an der Verwendung solcher Mittel hat.

- 10 In diesem Beispiel erweist sich die Anforderung, es müsse ein schutzwürdiges Interesse ersichtlich sein, als verfahrensmäßige Übersetzung des Kriteriums des berechtigten wirtschaftlichen Interesses bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Der Fall – dessen gerichtliche Lösung noch aussteht – bringt jedoch die Frage in den Fokus, wie weit die scheinbar absolut wirkende Einwilligungssperre des § 6 S. 2 im

Bereich der Verwendung öffentlicher Mittel aufgehoben ist.

- 11 Auch wenn der Gesetzgeber meinte, sich im Zweifel für eine Beteiligung des Dritten aussprechen zu müssen¹¹, bleibt zu betonen, dass bei systematischer Auslegung des Gesetzes Fallgestaltungen aufzufinden sind, in denen auf die Drittbeteiligung nicht nur verzichtet werden kann, sondern sie auch nicht durchgeführt werden darf. Denn anderenfalls würde die Beteiligung ggf. den Informationszugang des jeweiligen Antragstellers erheblich behindern, wenn nicht sogar vereiteln. Solche Fallgestaltungen sind insbesondere dann denkbar, wenn die Behörde nach ihrem eigenen Prüfergebnis zum Schluss kommt, dass ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse nach § 6 Satz 2 nicht geltend gemacht werden kann¹².
- 12 Lediglich im Fall des § 5 Abs. 1 S. 2 (besondere Arten personenbezogener Daten) kann niemals auf das Erfordernis der Drittbeteiligung verzichtet werden.
- 13 Im Übrigen kann es nicht bei den vom Gesetzgeber angegebenen Fallgestaltungen bleiben. Die beschränkte Erreichbarkeit des Dritten mag prinzipiell ein Grund sein. Wenn als Beispiel hierfür aber auf Auslandshaft abgestellt wird¹³, ist dies nicht glücklich gewählt, denn wenn bekannt ist, wo sich der Dritte aufhält, wird er in aller Regel, wenn auch mit einer gewissen Verzögerung, durchaus erreichbar sein und mag im Übrigen gerade des Schutzes seiner persönlichen Daten bedürftig sein.
- 14 Der Fall, dass der Antragsteller der Anonymisierung der beantragten Informationen zu-

¹⁰ Siehe oben, § 5 Rz. 18 ff, unter Hinweis auf EuGH C-465/00 = LSK 2003, 360103. Zwischenzeitlich hat der Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit auf eine konkret vorgebrachte Beschwerde zu diesem Themenkomplex Stellung genommen und gleichfalls die Auffassung geäußert, ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis liege nicht vor.

¹¹ Begründung, S. 15

¹² Zur insoweit eigenständigen Prüfungspflicht der Behörden vgl. § 6 Rz. 47

¹³ Begründung, S. 15, vgl. § 42

stimmt, ist, wie auch schon der Gesetzgeber anmerkt, gerade kein Fall des § 8¹⁴.

5. Mitteilung an den Dritten

15 In einem ersten Schritt (Absatz 1) muss sich die Behörde **schriftlich** an den Dritten wenden. Dieses Formerfordernis ist nach dem Gesetzeswortlaut zwingend und kann deshalb auch nicht bei (mündlicher) Zustimmung des Dritten entfallen. Dieser erhält von Gesetzes wegen eine Frist von einem Monat, innerhalb derer er Stellung nehmen muss.

16 Das Gesetz schweigt über den **Zeitraumen**, innerhalb dessen die informationspflichtige Stelle den Dritten zur Stellungnahme auffordern muss. Allerdings bleibt § 7 Abs. 5 S. 1 auch im Falle der Drittbeteiligung anwendbar, denn § 7 Abs. 5 S. 3 schließt die Anwendung des § 7 Abs. 5 S. 1 und 2 nur insoweit aus, als dies im Widerspruch zu den Anforderungen des § 8 stünde. Die Aufforderung zur Stellungnahme an den Dritten muss also unverzüglich erfolgen.

17 Auch zum notwendigen **Inhalt** der Mitteilung an den Dritten äußert sich das Gesetz nicht. Aus dem Sinn der Mitteilungspflicht ergibt sich jedoch, dass der Dritte über die Information, die angefragt wird, informiert werden muss und darüber, dass es sich um einen Antrag nach dem IFG handelt. Des Weiteren hat die Behörde dem Dritten die Frage zu stellen, ob er der Freigabe der erbetenen Informationen zustimmt. Denn für die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 S. 1 muss die Behörde, wie für jede Entscheidung, nach allgemeinen Regeln die zur Entscheidungsfindung maßgeblichen Tatbestände ermitteln.

18 Weiteres ist nicht erforderlich. Insbesondere ist die Person des Antragstellers dem Dritten nicht zu benennen. Will der Dritte dies wissen, hat er einen eigenen Informationsantrag zu stellen. Ansonsten muss der Dritte sich damit zufrieden geben, dass der Antrag aus der Öffentlichkeit kommt und dies bei seiner Stellungnahme berücksichtigen¹⁵.

6. Entscheidung, sofortige Vollziehbarkeit und Gewährung des Informationszugangs

19 Im Fall der Drittbetroffenheit hat die Entscheidung schriftlich zu erfolgen und ist gleichzeitig dem Dritten bekannt zu machen (**Satz 1**).

20 Die hiervon getrennte Gewährung des Informationszugangs darf erst erfolgen, wenn entweder die Entscheidung über den Informationszugang bestandskräftig geworden ist (Fall 1) oder wenn die sofortige Vollziehung derselben angeordnet und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind (Fall 2).

21 Die **Bestandskraft** der Entscheidung kann auf zweierlei Weise zu Stande kommen: Entweder verzichtet der Dritte auf Rechtsmittel oder er legt Rechtsmittel ein und es kommt schließlich zu einer mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht mehr anfechtbaren Entscheidung¹⁶.

22 Der erste Fall schließt auch die Fallgestaltung ein, in der sich der Dritte nicht äußert. Dann wird die den Zugang gewährende Entscheidung mit Ablauf der Rechtsmittelfrist rechtskräftig. Praktisch bedeutsam ist hierfür, dass die Rechtsmittelfrist unterschiedlich lang sein kann. Das hängt davon ab, ob der Entscheidung eine ordnungsgemäße Rechtsmittelbelehrung beige-

¹⁴ Begründung, S. 15

¹⁵ Im Ergebnis ebenso: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rn. 17 f

¹⁶ Praktisch heißt dies: Rechtsstreit in bis zu drei Instanzen (Verwaltungsgericht, Obergerverwaltungsgericht, Bundesverwaltungsgericht); nur eine Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde ist nicht mehr abzuwarten.

fügt ist (dann: ein Monat, § 74 VwGO) oder nicht (dann: ein Jahr, § 58 VwGO). In Fällen der Drittbetroffenheit kann es deshalb durchaus sinnvoll sein, zusammen mit dem Antrag auf Zugang zu Informationen zugleich zu verlangen, dass die erwartete, den Zugang gewährnde Entscheidung dem Dritten mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zugestellt werden soll.

- 23 Das Gesetz sieht ausdrücklich auch die Möglichkeit der **Anordnung der sofortigen Vollziehung** vor. In diesem Fall wird durch Abs. 2 S. 2 eine gegenüber der VwGO spezielle Fristenregelung getroffen, durch die der Dritte zwei Wochen Zeit erhält, zu reagieren. Die Frist beginnt mit der Bekanntgabe an den Dritten zu laufen.
- 24 Der Dritte kann binnen der zwei Wochen auf zwei Weisen reagieren. Nach § 80 Abs. 4 S. 1 VwGO kann die Behörde die sofortige Vollziehbarkeit aussetzen; der Dritte kann sich also auch mit einem solchen Ansinnen an die Behörde wenden. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass der Dritte sich an genau dieselbe Behörde wenden müsste, die zuvor die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit getroffen hat.
- 25 Regelmäßig wird es also dabei bleiben, dass der betroffene Dritte, der sich der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit ausgesetzt sieht, als die zweite ihm mögliche Reaktion innerhalb der Zweiwochenfrist um gerichtlichen Rechtsschutz (§ 80 Abs. 5 VwGO) nachsuchen muss.
- 26 Umgekehrt wird der Antragsteller, dem an einem zügigen Informationszugang gelegen ist, ggf. die Behörde auffordern (müssen), diese möge die Entscheidung über den Informationszugang mit der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit ausstatten. Die hierfür darzulegenden Gründe müssen auf die Zeitgebunden-

heit und unter Umständen auch auf die Bedeutung der Information für den Antragsteller abheben. Folgt die Behörde diesem Hilfsantrag nicht, hat sie dies zu begründen, da nach dem Gesetz die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nicht ausgeschlossen ist.

7. Rechtsschutz des Dritten (Abs. 2 S. 3)

- 27 Abs. 2 S. 3 ordnet die entsprechende Anwendung von § 9 Abs. 4 an. Dort ist, bezogen auf den Antragsteller, geregelt, dass gegen eine den Zugang verweigernde Entscheidung Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig sind und im Übrigen ein Widerspruchsverfahren auch dann durchgeführt werden muss, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde. Dies schließt zunächst die (stillschweigende) Erklärung ein, dass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Der betroffene Dritte will nicht nur die Behörde zu einem Tun verpflichtet sehen (Verpflichtungsklage), sondern auch eine getroffene Entscheidung über den Informationszugang anfechten (Anfechtungsklage)¹⁷.
- 28 Abs. 2 S. 3 stellt also im Ergebnis klar, dass auch dem Dritten der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist (und er ihn ggf. beschreiten muss) und dass, bevor sich die Gerichte mit dem Fall befassen, immer ein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist.
- 29 Dies betrifft das so genannte Hauptsacheverfahren, also die Erhebung des Widerspruchs und ggf. die nachfolgende Klage. Das Eilverfahren betrifft im Rahmen der Drittbeteiligung die Fälle der Anordnung der sofortigen Vollziehung (siehe Abs. 2 S. 1, Anmerkungen zuvor). Die Gestaltung eines Eilverfahrens für den Antragsteller ist etwas anders und wird unter den Anmerkungen zu § 9 erörtert werden.

¹⁷ Vgl. § 42 Abs. 1 VwGO

§ 9 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

- (1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 zu erfolgen.
- (2) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.
- (3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.
- (4) 'Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. ²Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Der IFG-E enthielt bereits die Regelungen des jetzigen § 9. Im Gesetzgebungsverfahren ist die Vorschrift ihrem Wortlaut nach nicht geändert worden. Weil aber § 7 Abs. 5 Satz 2 geändert wurde¹, ist auch der Regelungsgehalt von § 9 ein anderer geworden.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Absätze 1 und 2 enthalten spezifische Verfahrensregelungen für den Fall der Ablehnung

des Antrags. Absatz 3 ist ein materiell-rechtlicher Ablehnungsgrund. Absatz 4 schließlich betrifft das Prozessrecht.

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Alle Informationszugangsgesetze enthalten verwandte Regelungen, wenn auch jeweils in unterschiedlicher Ausformung. Die Ländergesetze enthalten allerdings keine Aussagen zum Prozessrecht (hier: Abs. 4), da nur der Bund hierfür die Regelungskompetenz hat².

2. Bekanntgabe der ablehnenden Entscheidung; Fristsetzung

- 4 Abs. 1 regelt die Fristen für den Fall einer vollständigen oder teilweise ablehnenden Entscheidung. Dies geschieht durch Verweisung auf § 7 Abs. 5 S. 2. Die Rechtsfolge ist, dass die Bekanntgabe der Entscheidung innerhalb der Frist des § 7 Abs. 5 S. 2 zu erfolgen hat. Die in § 7 Abs. 5 S. 2 genannte Frist beträgt einen Monat. Lediglich auf diese Frist wird verwiesen, nicht aber auf die sonstigen Voraussetzungen der Norm des § 7 Abs. 5 Satz 2. Dass die Frist dort innerhalb einer Soll-Vorschrift auftaucht, bedeutet also nicht, dass § 9 Abs. 1 auch als Soll-Vorschrift auszulegen wäre. Denn das Hilfsverb „hat“ des § 9 Abs. 1 drückt den Gesetzesbefehl, innerhalb welcher Frist die Entscheidung bekannt zu geben ist, unmissverständlich aus. Diese Auslegung entspricht auch dem Zweck des Gesetzes, möglichst bald Klarheit über den Informationszugang oder dessen Verweigerung zu schaffen. Schließlich entspricht diese Auslegung dem Willen des Gesetzgebers³.

- 5 Im Ergebnis ist § 9 Abs. 1 danach so auszulegen, dass eine ablehnende Entscheidung, die ohne Drittbeteiligung zu Stande kommt, zwingend

¹ Vgl. § 7 Rz. 1, 45 ff

² Der Bund kann diese Kompetenz für Einzelfälle weitergeben, was er im Fall des UIG-2004 getan hat.

³ Begründung, S.16

binnen eines Monats bekannt zu geben ist. Das gilt für ablehnende oder teilweise ablehnende Bescheide.

3. Begründung einer ablehnenden Entscheidung

- 6 Das Gesetz enthält keine Vorschrift, wonach ein ablehnender Bescheid zu begründen wäre. Insoweit ist auf das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht zurückzugreifen. Im allgemeinen Verwaltungsverfahren normiert § 39 Abs. 1 VwVfG die Verpflichtung zur Begründung; dies allerdings nur für schriftlich oder elektronisch erlassene Verwaltungsakte. Das IFG konstituiert keinen Hilfsanspruch dahingehend, dass der Antragsteller eine schriftliche Entscheidung verlangen könnte. Auch § 9 Abs. 2 enthält nur die Pflicht zur Mitteilung als solcher, nicht aber die Pflicht, Mitteilungen schriftlich vorzunehmen. Dies bedeutet, dass die Behörde Anträge nicht nur mündlich ablehnen kann, sondern auch ohne Begründung⁴.
- 7 Dies wird allerdings – prozessual – dadurch aufgefangen, dass in einer derartigen Konstellation der Antragsteller diese Entscheidung nach § 9 Abs. 4 durchaus angreifen kann.

4. Anforderungen an die ablehnende Entscheidung

- 8 Nach Abs. 2 hat die Behörde, soweit sie den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, mitzuteilen, ob und ggf. wann der Informationszugang (ganz oder teilweise) zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.
- 9 Die Anforderung ist zwingend („hat“). Jeder (teilweise) ablehnende Bescheid muss deshalb auch eine ausdrückliche Bemerkung enthalten,

ob zu einem späteren Zeitpunkt ein Informationszugang möglich ist und wenn ja, wann.

- 10 Bereits die bisherigen praktischen Erfahrungen zeigen, dass diese Vorschrift vielfach nicht eingehalten wird. In vielen Fällen lässt sich zwar aus dem Sinnzusammenhang entnehmen, dass der Informationszugang für immer verweigert werden soll. Dies ändert nichts daran, dass der Gesetzgeber offensichtlich die Pflicht zur Abgabe einer entsprechenden Erklärung der Behörde nicht an die Möglichkeit eines späteren Informationszugangs gebunden hat, sondern ausschließlich an die Ablehnung zum gegenwärtigen Zeitpunkt.

5. Formelle Ablehnungsgründe

- 11 Abs. 3 enthält zwei Gründe, nach denen ein Antrag abgelehnt werden kann.
- 12 Der **erste Ablehnungsgrund** kann zum Zuge kommen, wenn der Antragsteller bereits über die begehrte Information verfügt. Dies ist sachgerecht, soweit der Antragsteller nicht auf eine bestimmte **Art** des Informationszugangs (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2) angewiesen ist. Denn es kann durchaus von Bedeutung für den Antragsteller sein, über eine Information z.B. nicht nur in Schriftform, sondern auch in elektronischer Form zu verfügen. Das gilt etwa bei strukturierten Informationen in Form von Tabellen. Da der Ablehnungsgrund fakultativ ausgestaltet ist („kann abgelehnt werden“), ist eine Auslegung des Gesetzes möglich und geboten, die diesen bestimmten Fall berücksichtigt. Zielt also der Antrag auf eine besondere Art des Informationszugangs, so ist dies, auch wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt, nach Maßgabe des § 1 Abs. 2 S. 2 zu entscheiden. Dies dürfte auch dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, der vor allem queru-

⁴ So auch Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 9 Rz. 16

latorische Anträge abgewehrt wissen wollte⁵. Die Vorschrift ermöglicht so insbesondere eine einfache Ablehnung wiederholter Anträge.

- 13 Soweit der zweite Ablehnungsgrund darauf abhebt, dass der Antragsteller sich die begehrten Informationen „in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann“, ist dies nur so zu verstehen, dass damit **andere** allgemein zugängliche Quellen gemeint sind, die nicht durch den Informationszugang nach dem IFG erschlossen werden. Denn die nach dem IFG zugänglichen Informationen sind selbst Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen⁶. Eine systematisch stimmige Auslegung ist deshalb die, auf allgemein zugängliche Quellen im traditionellen Sinne abzustellen, also gerade auf solche Quellen, die nicht erst nach dem IFG zugänglich werden. Dies sind etwa Veröffentlichungen in den Medien, auch im Internet, wie der Gesetzgeber ausdrücklich hervorhebt⁷. Aber auch in diesen Fällen ist die Ablehnung nicht zwingend.

6. Prozessrecht: Rechtsschutz des Antragstellers

- 14 Abs. 4 trifft zwei grundlegende prozessrechtliche Entscheidungen. Zunächst ist – unausgesprochen – festgehalten, dass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Soweit es um den gerichtlichen Rechtsschutz geht, sind die Verwaltungsgerichte zuständig.
- 15 Abs. 4 S. 1 erklärt gegen eine ablehnende Entscheidung den Widerspruch und die Verpflichtungsklage für zulässig. Dies bejaht von Gesetzes wegen die Frage, ob die Entscheidung über den Informationszugang ein Verwaltungsakt ist. Zugleich bedeutet dies, dass die so genannte Leistungsklage auf Erteilung einer Information nicht zulässig ist. Praktische Bedeutung hat dies vor allem für die Fristen: Ein Widerspruch muss binnen eines Monats nach Bekanntgabe der ablehnenden Entscheidung erhoben werden, die Klage ebenfalls binnen eines Monats nach Bekanntgabe des Widerspruchsbescheids⁸. Für die Leistungsklage gäbe es diese Fristbestimmungen nicht und das Erfordernis für die Erhebung eines Widerspruchs würde vollständig entfallen.
- 16 Das Widerspruchsverfahren ist verfahrensrechtlich zwischen dem behördlichen und dem gerichtlichen Verfahren angeordnet. Mit dem letzteren teilt es die Förmlichkeit einschließlich der Tatsache, dass es im Rahmen der Verwaltungsgerichtsordnung (§§ 68 ff VwGO = 8. Abschnitt der VwGO) geregelt ist. Mit dem ersteren teilt es die Tatsache, dass die Entscheidung durch eine Behörde erfolgt.
- 17 Wichtig ist auch, dass das Widerspruchsverfahren vergleichsweise preiswert ist. Die Kostenregelung des Widerspruchsverfahrens findet sich in § 80 VwVfG. Es fallen auf der gegnerischen Seite nur die behördlichen Widerspruchsgebühren an; diese sind durch die Höhe der Gebühren für den Ausgangsbescheid beschränkt, betragen allerdings mindestens 30 Euro⁹. Ein betroffener Dritter wird ggf. zwar angehört, ist aber nicht Partei und hat dementsprechend keinen Anspruch auf Kosten-

⁵ Begründung, S. 16

⁶ Siehe hierzu die ausführliche Diskussion unten, § 11, Rz. 14 ff, zu der Frage, was der IFG-Gesetzgeber meint, wenn er von „allgemein zugänglichen Quellen“ spricht, und warum die Wortwahl problematisch ist.

⁷ Begründung, S. 16

⁸ § 70 Abs. 1, § 74 Abs. 2 VwGO, wobei diese Frist sich jeweils auf ein Jahr verlängert, wenn der jeweiligen Entscheidung keine Rechtsbehelfsbelehrung beigegeben ist, § 58 VwGO.

⁹ § 1 Abs. 1, Anlage A, Ziffer 5 IFG-GebV

erstattung¹⁰. Die Ausgangsbehörde hat zwar Anspruch auf Kostenerstattung, ihr wird aber in aller Regel im Widerspruchsverfahren nicht zugebilligt, sich anwaltlich vertreten zu lassen¹¹. Der Widerspruchsführer kann sich vertreten lassen; ist der Widerspruch erfolgreich, hat er grundsätzlich¹² Anspruch auf Kostenerstattung. Bei erfolglosem Widerspruch hat er den Anspruch allerdings nicht.

- 18 Im Übrigen besteht die Erhebung des Widerspruchs im Grunde (nur) darin, ein Schreiben an die Behörde zu richten, die den umstrittenen Verwaltungsakt erlassen hat (§ 70 VwGO). Weitere Formvorschriften bestehen nicht, insbesondere ist die Bezeichnung als Widerspruch nicht zwingend¹³. Allerdings sollte erkennbar sein, wogegen sich der Widerspruch richtet¹⁴.
- 19 Soweit Abs. 4 S. 2 anordnet, dass ein Widerspruchsverfahren auch dann durchzuführen ist, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde, heißt dies im Ergebnis, dass gegen jede ablehnende Entscheidung zunächst Widerspruch zu erheben ist und nicht gleich die Gerichte angerufen werden können¹⁵. Der Sinn dieser Regelung kann nur im Zusammenhang mit dem UIG erschlossen werden. Denn eigentlich ist es überflüssig, dass eine oberste Bundesbehörden gleich zweimal über denselben Antrag entscheiden muss. Die Regelung geht auf das UIG-2004 zurück¹⁶; dort wurde sie eingeführt, weil die Aarhus-Konvention und in deren Gefolge die UIR 2003 die Einführung eines zügigen und kostengünstigen behördlichen (d.h. außergerichtlichen) Über-

prüfungsverfahrens im Falle ablehnender Entscheidungen verlangen¹⁷.

- 20 Gleichwohl ist die Anordnung nach Abs. 4 S. 2 allein deshalb sinnvoll, weil sie im UIG vorgesehen ist. Denn in den Fällen, in denen streitig ist, ob eine Information eine Umweltinformation (dann: UIG) oder nicht (dann: IFG) ist, wird so eine Spaltung des Rechtsweges vermieden.

7. Rechtsschutz des Drittbetroffenen

- 21 Der Rechtsschutz von betroffenen Dritten ist nicht direkt durch § 9 Abs. 4, sondern durch die Verweisung in § 8 Abs. 2 S. 2 auf § 9 Abs. 4 geregelt. Der Dritte wird in aller Regel nicht auf die **Verpflichtung** der Behörde (zur Freigabe einer Information) klagen (**Verpflichtungsklage**), sondern die Entscheidung der Behörde, dass eine Information freigegeben werden soll, **anfechten** wollen (**Anfechtungsklage**). Die Verweisung auf § 9 Abs. 4 bedeutet zugleich, dass auch der Drittbetroffene gegen eine die Information freigebende Entscheidung zunächst Widerspruch einlegen muss, bevor er Klage erheben kann.

8. Vorläufiger Rechtsschutz (Eilverfahren)

- 22 Es gibt zwei Konstellationen, in denen vorläufiger Rechtsschutz notwendig erscheint. Die erste betrifft den Antragsteller, dessen Antrag abgelehnt wurde, die zweite den Dritten, der sich mit der möglichen Freigabe von Informationen kon-

¹⁰ Dies ergibt sich indirekt aus der (allerdings lückenhaften) Regelung des § 80 Abs. 1 VwVfG, die Kostenerstattungsansprüche nur für den Widerspruchsführer und die Ausgangsbehörde vorsieht, nicht aber für einen Drittbetroffenen vorsieht.

¹¹ Kopp/Schenke, VwGO (14. Aufl.), § 80 Rn. 42

¹² D.h., wenn die „Zuziehung eines Bevollmächtigten notwendig“ war.

¹³ Kopp/Schenke, VwGO (14. Aufl.), § 70 Rn. 5

¹⁴ Kopp/Schenke, VwGO (14. Aufl.), § 70 Rn. 5

¹⁵ Die Vorschrift hebt die gegenteilige Regelung des § 68 Abs. 2, Abs. 1 S.2 VwGO auf

¹⁶ § 6 Abs. 2 UIG-2004

¹⁷ Artikel 6 Abs. 1 UIR-2003, Artikel 9 Abs. 1 UA 2 Aarhus-Konvention

frontiert sieht, die seine schutzwürdigen Interessen berühren.

8.1 Vorläufiger Rechtsschutz des Antragstellers

- 23 Bei der Ablehnung eines Informationszugangsantrags ist es vielfach erstrebenswert, das zuständige Verwaltungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz zu bitten. Denn Informationen sind ein leicht verderbliches Gut und die Bearbeitungszeiten der Verwaltungsgerichte sind lang. Typisch für die Dauer des Widerspruchsverfahrens ist die in § 75 Abs. 1 VwGO genannte Frist von drei Monaten (Untätigkeitsfrist). Nach Ablauf dieser Frist kann grundsätzlich Klage erhoben werden, wenn die Behörde bis dahin noch keinen Widerspruchsbescheid erlassen hat. Für die erste Instanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist dagegen bereits in aller Regel wenigstens ein Jahr anzusetzen.

- 24 In solchen Fällen kann der Antragsteller grundsätzlich einen Antrag auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung (§ 123 VwGO) beim Verwaltungsgericht stellen. Ein solcher Antrag kann auch schon **vor** Erhebung des Widerspruchs oder der Klage gestellt werden.

- 25 Der Antrag begegnet jedoch einem grundsätzlichen Problem: Die Einstweilige Anordnung des Gerichts besteht bei Erfolg des Antragstellers darin, dass die umstrittene Information freizugeben ist. Auf der anderen Seite dient der vorläufige Rechtsschutz, zu dem auch der Erlass Einstweiliger Anordnungen gehört, der **vorläufigen** Regelung von Rechtsverhältnissen. Eine einmal freigegebene Information kann jedoch nicht wieder zurückgeholt werden. Vorläufigkeit ist hier aus der Natur der Sache heraus nicht möglich. In solchen Konstellationen, in denen die Hauptsache (nämlich das endgültige Urteil

des Gerichts) durch die Einstweilige Anordnung vorweg genommen wird, stellen die Gerichte besonders hohe Anforderungen an den Erlass einer Einstweiligen Anordnung. Nach Maßgabe der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Rechtsschutzes (Artikel 19 Abs. 4 GG) kann es aber auch nicht völlig ausgeschlossen sein, dass Anträgen auf Einstweilige Anordnungen auch bei Vorwegnahme der Hauptsache stattgegeben wird. Kriterium der Rechtsprechung ist im Ergebnis, dass dem Antrag stattzugeben ist, wenn die sonst zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller unzumutbar und im Hauptsacheverfahren nicht mehr zu beseitigen wären und darüber hinaus ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg auch in der Hauptsache spricht¹⁸. Eine typische Fallkonstellation, in der nach neuerer Rechtsprechung von der Erfüllung eben dieses Kriteriums ausgegangen wird, ist folgende:

Fallbeispiel

(Behördliche Stellungnahmen im Planfeststellungsverfahren): Antragsteller N begehrt Einsicht in behördliche Stellungnahmen und Gutachten zum Planfeststellungsverfahren für den Flughafen Frankfurt im Wege des Antrags auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung. Er macht geltend, auf die Stellungnahmen und Gutachten im Rahmen der Erörterung angewiesen zu sein, da die Akten gutachterliche Stellungnahmen enthielten, die er aus finanziellen und zeitlichen Gründen selber nicht erarbeiten könne. Der Erlass einer Einstweiligen Anordnung sei wegen des abzusehenden Endes der Erörterung geboten. Die Behörde hatte den Antrag unter Hinweis auf § 4 Abs. 1 S. 1 abgelehnt. Aussicht auf Erfolg? – Der Antragsteller wird erfolgreich sein¹⁹. Stellungnahmen und Gutachten fallen nicht unter § 4 Abs. 1 S. 1; zudem ist § 4 Abs. 1 S. 2 einschlägig. Damit ist ein Anordnungsanspruch gegeben. Das Zeit-

¹⁸ Kopp/Schenke, VwGO (14. Aufl.), § 123 Rn. 14 f.m.w.N.

¹⁹ Vgl. VG Kassel 12 Q 2828/05 vom 4. Januar 2006 = NuR 2006, 239

fenster ist wegen der Besonderheiten des Planfeststellungsverfahrens zwingend, die Eilbedürftigkeit und mithin ein Anordnungsgrund zu bejahen²⁰.

8.2 Vorläufiger Rechtsschutz des Dritten

- 26 Legt der Dritte gegen die Entscheidung, eine Information freizugeben, Widerspruch ein, so hat dies **aufschiebende Wirkung** (§ 80 Abs. 1 S. 1 VwGO). Dies bedeutet, die Entscheidung ist nicht mehr ausführbar. Es bedarf dann einer weiteren Entscheidung, entweder der Behörde selbst oder des zuständigen Gerichts, um dies zu ändern. Nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO²¹ entfällt die aufschiebende Wirkung insbesondere dann, wenn die **sofortige Vollziehung** im überwiegenden Interesse eines Beteiligten von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat oder die über den Widerspruch zu entscheiden hat, angeordnet wird. Die sofortige Vollziehung kann auch im informationsrechtlichen Verfahren angeordnet werden. Das hat der Gesetzgeber in § 8 Abs. 1 S. 1 ausdrücklich klar gestellt.
- 27 Liegt eine solche Entscheidung vor, kann der Dritte wiederum bei der Behörde (§ 80 Abs. 4 S. 1) oder bei Gericht (§ 80 Abs. 5 VwGO) beantragen, die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen. Der Antrag bei der Behörde wird – vorbehaltlich offenkundiger Fehler – aus praktischen Gründen kaum jemals erfolgreich sein. Voraussetzung für den Erfolg eines gerichtlichen Antrags ist, dass einerseits ein Erfolg in der Hauptsache mindestens ebenso wahrscheinlich²² erscheint und das Interesse des Dritten an dem Bestehen der aufschiebenden Wirkung das des Antragstellers an der sofortigen Vollziehung überwiegt. Dies bedeutet ein stark auf den Einzelfall bezogenes umfang-

reiches Prüfprogramm des Gerichts und entsprechend eine hohe Darlegungslast der Prozessbeteiligten.

Fallbeispiel

(Allergene): Antragsteller A liegt mit einer gefährlichen Allergie im Krankenhaus. Er begehrt vom zuständigen Bundesamt (BA) die Angabe der Rezepturen für die von ihm in letzter Zeit verzehrten Lebensmittel, um ermitteln zu können, welche Zutat möglicherweise seine Allergie auslöst. Das BA will die Freigabe der Informationen erlauben und ordnet zugleich die sofortige Vollziehung seiner Entscheidung an. Die Hersteller legen Widerspruch ein und stellen zugleich den gerichtlichen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Erfolgsaussicht für die Hersteller? – In einem solchen Fall dürfte die Erfolgsaussicht für die Hersteller tatsächlich gering sein. Dies liegt an der in den Fall hinein konstruierten Gefahr für den Erkrankten. Diese führt dazu, dass bei der Prüfung der Frage, ob ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, das berechnete wirtschaftliche Interesse an der Geheimhaltung zu verneinen ist und zum anderen, dass die Eilbedürftigkeit hinsichtlich der Informationsfreigabe zu bejahen ist.

- 28 Der zuletzt genannte Fall zeigt, dass zumindest in einer solchen konkreten Situation die Zweiwochenfrist des § 8 Abs. 2 S. 2 problematisch sein kann. Dies ist dann der Fall, wenn aus medizinischen Gründen die Information sofort verfügbar sein muss, die Behörde sich aber dem gesetzlichen Gebot ausgesetzt sieht, ab Anordnung der sofortigen Vollziehung auf jeden Fall zwei Wochen mit der Informationsfreigabe zu warten. Ein solcher Konflikt lässt sich ggf. durch Hinweis auf die Gültigkeit über-

²⁰ Die Fallgestaltung der Originalentscheidung ist etwas anders, da sie Umweltinformationsrecht betraf. Der Originalfall ist im Übrigen auch insofern interessant, als er die Impertinenz von Behörden in informationsrechtlichen Dingen belegt. Der EuGH hatte im Umweltinformationsrecht bereits am 17. Juni 1998 (EuGH C-321/96) entschieden, dass behördliche Stellungnahmen im Planfeststellungsverfahren freigegeben werden müssten.

²¹ Unter den Fällen des § 80 Abs. 2 ist dies der einzige, der für informationsrechtliche Verfahren in Betracht kommt.

²² Bei „summarischer Prüfung“ der Rechtslage, wie die Gerichte regelmäßig formulieren.

positiven Rechts lösen²³. Damit ist gemeint, dass die Verwaltung durch die Verfassung an Recht und Gesetz gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 GG) und hiermit eine rechtliche Konstruktion eröffnet, wonach von Verfassungs wegen Überlegungen der Gerechtigkeit im Vordergrund stehen, mögen diese auch in Konflikt zum festgelegten (positiven) Recht, dem Gesetz, geraten. In dem zuletzt genannten Beispielsfall stehen Eigentumsrechte gegen das Recht auf körperliche Unversehrtheit. Letzteres kann nur gewährleistet werden, wenn im Beispielsfall von der gesetzlich festgelegten Zweiwochenfrist abgewichen wird.

9. Prozessuale Durchsetzung (In-camera-Verfahren)

- 29 Will ein Gericht überprüfen, ob die Weigerung einer Behörde, Informationen freizugeben, rechtmäßig ist, ist es zunächst auf die Darlegung der Behörde hinsichtlich der umstrittenen Informationen angewiesen. Erscheint dieser Vortrag dem Gericht nicht schlüssig und möchte es aufgrund der Kenntnis der originären Informationen entscheiden, ergibt sich folgendes Problem: Verlangt das Gericht die Vorlage der Information und kommt die Behörde diesem Verlangen nach, so würde die Information auch dem Antragsteller (dem Kläger) zugänglich, denn im Prozess gilt der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit für die Beteiligten (hier: § 100 Abs. 1 VwGO).
- 30 Dieses Problem ist seit langem bekannt und auch für Prozesse, die nicht originär Streitigkeiten um Informationen betreffen, relevant. In solchen Prozessen sind Behörden nach § 99 Abs. 1 VwGO zur Aktenvorlage verpflichtet, können diese aber verweigern, wenn das Bekanntwerden der maßgeblichen Informationen „dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten“ würde. Die Prüfung genau dieser Voraussetzung wurde jedoch jahrzehntelang mit dem Hinweis auf § 100 Abs. 1 VwGO verhindert.
- 31 Eine Lösung wurde erst im Jahre 1999 durch das Bundesverfassungsgericht erzwungen²⁴. Sie besteht in der Einführung des so genannten „In-camera-Verfahrens“ (§ 99 Abs. 2 VwGO). Hiernach kann das Gericht in einem speziellen Parallelverfahren die umstrittenen Akten (Informationen) beiziehen und, ohne dass die Beteiligten Akteneinsicht nehmen könnten (deshalb „in camera“, d.h.: nicht öffentlich), aufgrund der Originaldokumente und nicht nur der Darlegung der Behörde darüber entscheiden, ob die Weigerung zur Freigabe der umstrittenen Informationen berechtigt ist. Eine solche Vorgehensweise hat das BVerfG zur Sicherung des effektiven Rechtsschutzes gefordert. Das Gericht müsse die tatsächlichen Gründe für die Entscheidung der Behörde nachvollziehen und prüfen können, nicht nur die behördliche Darstellung dieser Gründe.²⁵
- 32 Es ist umstritten, ob die Durchführung eines In-camera-Verfahrens auch zulässig ist, wenn es um den spezifischen informationsrechtlichen Prozess geht, genauer: Wenn die Behörde die Weigerung zur Offenlegung nicht (ausschließlich) mit dem Hinweis auf die Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes begründet²⁶. Hierzu ist anzumerken, dass schon § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO auch den Fall umfasst, wonach die Vorgänge nach einem Gesetz geheim gehalten werden müssen. Dieses Gesetz ist hier das IFG, genauer, dessen Ausnahmetat-

²³ Vgl. hierzu Sachs, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, Art. 20 Rn 104.

²⁴ BVerfG 1 BvR 385/90 vom 27. Oktober 1999 = BVerfGE 101, 106 ff, vgl. weiter: Kopp/Schenke, VwGO (14. Aufl.), § 99 Rz. 2

²⁵ BVerfG 1 BvR 385/90 vom 27. Oktober 1999 = BVerfGE 101, 106 (125)

²⁶ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 9 Rz. 32 f, beispielsweise meint, es hätte hierzu einer spezifischen Aussage des Gesetzgebers bedurft.

bestände, auf die sich die Behörde beruft. Es überrascht deshalb nicht, dass beispielsweise das OVG Schleswig²⁷ völlig unproblematisch die Anwendung des § 99 Abs. 2 VwGO im informationsrechtlichen Verfahren bejaht hat, obwohl es im konkreten Fall nicht um das Wohl des Bundes oder eines Landes, sondern um den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ging²⁸.

- 33 **Im Ergebnis** ist die Anwendbarkeit der Vorschriften zum In-camera-Verfahren auf das informationsrechtliche Verfahren zu bejahen²⁹.

10. Vorbeugender Rechtsschutz

- 34 Vorbeugender Rechtsschutz meint die Konstellation, wo die Gerichte befasst werden, bevor die Behörde entschieden hat. Es gilt hier als ungeschriebener Grundsatz des Verwaltungsprozessrechts, dass vorbeugender Rechtsschutz gegen drohende Verwaltungsakte grundsätzlich unzulässig ist. Dies ist hier anwendbar, weil der Gesetzgeber (stillschweigend) die Entscheidung über den Informationszugang als Verwaltungsakt ausgestaltet hat. Ausnahmen von diesem Grundsatz betreffen Fälle, in denen der Erlass des jeweiligen Verwaltungsaktes zu einem nicht wieder gut zu machenden Schaden führt oder der jeweilige Verwaltungsakt aus Rechtsgründen nicht mehr aufgehoben werden könnte³⁰. Diese Situation liegt hier jedoch nicht

vor, insbesondere, weil der Gesetzgeber in § 8 Abs. 2 S. 2 sichergestellt hat, dass ein betroffener Dritter in jedem Falle Gelegenheit erhält, ggf. den Rechtsweg zu beschreiten.

- 35 **Im Ergebnis** ist deshalb bei Rechtsstreitigkeiten auf der Grundlage des IFG die Zulässigkeit vorbeugenden Rechtsschutzes insgesamt³¹ zu verneinen³².

11. Untätigkeitsklage

- 36 Konzeptionell zu unterscheiden vom vorbeugenden Rechtsschutz ist der Rechtsschutz im Falle der Untätigkeit einer Behörde. Diese kann einmal darin bestehen, dass die um Information angegangene Behörde nicht reagiert und zum anderen darin, dass die Widerspruchsbehörde über einen eingereichten Widerspruch nicht entscheidet.

- 37 Für diesen Fall³³ ist gesetzlich geregelt, dass ab einer Regelfrist von drei Monaten Untätigkeitsklage erhoben werden kann. Die genannte Regelfrist kann bei Vorliegen besonderer Umstände unterschritten (Darlegungslast für die Umstände beim Kläger) oder überschritten (Darlegungslast bei der Behörde) werden (§ 75 VwGO). Was den Kläger betrifft, muss dieser sich zur Zeitgebundenheit der Information äußern; die Behörde kann sich ggf. auf vielfältige Gründe berufen³⁴.

²⁷ OVG Schleswig 4 LB 1/06 und 4 LB 2/06 vom 4. April 2006 (unveröffentlicht)

²⁸ Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, dass § 138 TKG eine Sonderregelung enthält, die für das Telekommunikationsrecht § 99 VwGO ersetzt und die ausdrücklich auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen abstellt. Hierzu: BVerfG 1 BvR 2087/03 und 1 BvR 2111/03 vom 14. März 2006.

²⁹ Für die (komplizierte) Ausgestaltung des Verfahrens wird auf das Gesetz (§ 99 Abs. 2 VwGO) verwiesen.

³⁰ Letzteres ist z.B. bei Beamtenernennungen der Fall.

³¹ Wird ein Antrag auf Einstweilige Anordnung vor Einlegung des Widerspruchs gestellt (siehe oben, Rz. 23); ist dies begrifflich kein Fall des vorbeugenden Rechtsschutzes.

³² Im Ergebnis ebenso: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 9 Rn. 31

³³ Sowohl für den Fall, dass die Behörde auf den Antrag nicht reagiert als auch, dass die Widerspruchsbehörde nicht über den Widerspruch entscheidet.

³⁴ Kopp/Schenke, VwGO (14. Aufl.), § 75 Rn. 13

38 Spätestens nach Ablauf von drei Monaten kann das Gericht die Klage nicht mehr als offenkundig unzulässig abweisen, es wird allerdings der Behörde nunmehr nach Prüfung der Lage eine ausdrückliche Frist zur Entscheidung setzen (§ 75 S. 2 VwGO).

39 Im weiteren Verlauf dieses Prozesses spielt die Frage eine Rolle, ob das Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) noch nachgeholt werden muss. Eindeutig sind die Fälle, wo das Gericht eine Frist nach Rz. 38 gesetzt hat. Hat die Behörde dann innerhalb dieser Frist reagiert, ist das Vorverfahren nachzuholen, hat sie es nicht, entfällt die Erforderlichkeit des Vorverfahrens³⁵. Umstritten ist, wie zu verfahren ist, wenn die Behörde nach Erhebung der Klage, aber vor einer Fristsetzung durch das Gericht, entscheidet; dies vor allem in den Fällen, wo Klage vor Ablauf der Dreimonatsfrist erhoben wird³⁶. Hier kann nur angeregt werden, bei dem Gericht um eine Aussage zur Erforderlichkeit der Nachholung des Vorverfahrens anzusuchen.

12. Vertretungszwang (Anwaltszwang) und Zuständigkeit (Instanzen)

40 Im Widerspruchsverfahren und im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten besteht kein Anwaltszwang (vgl. § 67 Abs. 1 VwGO)³⁷; die Vertretung ist jedoch ausdrücklich zulässig (vgl. § 67 Abs. 2 VwGO). Für das Oberverwaltungsgericht³⁸ und das Bundesverwaltungsgericht gilt jedoch Anwaltszwang (§ 67 Abs. 1 VwGO).

41 Ein Problem besteht dann, wenn die Informationen im Zusammenhang mit bestimmten Großvorhaben beantragt werden, für die als erste verwaltungsgerichtliche Instanz das Oberverwaltungsgericht (§ 48 VwGO) oder gar das Bundesverwaltungsgericht (z.B. § 5 Abs. 1 VerKPBG³⁹) zuständig sind. Grundsätzlich ist das informationsrechtliche Verfahren unabhängig vom planungsrechtlichen. Hiernach wäre als erste gerichtliche Instanz im Rechtsstreit um Informationen immer das Verwaltungsgericht zuständig. Im Zusammenhang mit der Planfeststellung des Flughafens Frankfurt hat der VGH Kassel⁴⁰ jedoch kürzlich entschieden, dass, wenn für den Rechtsstreit über das Planfeststellungsverfahren das OVG nach § 48 erstinstanzlich zuständig ist, dies auch für den zugehörigen Rechtsstreit um Informationen gilt, also um solche Informationen, die zu dem jeweiligen Verfahren gehören.

42 In praktischer Hinsicht ist hierzu anzumerken, dass der Rechtsweg mit der Einreichung des Widerspruchs beschritten wird. Der Widerspruchsbescheid muss im Rahmen der Rechtsmittelbelehrung die Frage des anzurufenden Gerichts mitentscheiden (§ 58 Abs. 1 VwGO⁴¹). Dies wird im Allgemeinen auch den Hinweis auf einen etwa bestehenden Vertretungszwang umfassen⁴². Sollte bei fehlender Rechtsbehelfsbelehrung fälschlich das Verwaltungsgericht statt des Oberverwaltungsgerichts angerufen werden, so ist das Verwaltungsgericht nach § 17a Abs. 2 GVG zur Verweisung an das Oberverwaltungsgericht verpflichtet.

³⁵ Kopp/Schenke, VwGO (14. Aufl.), § 75 Rn. 23

³⁶ Kopp/Schenke, VwGO (14. Aufl.), § 75 Rn. 23

³⁷ Dies betrifft Privatpersonen; für Personen öffentlichen Rechts oder Behörden gelten bestimmte Sonderregeln (§ 67 Abs. 1 VwGO).

³⁸ In manchen Ländern heißen die Oberverwaltungsgerichte Verwaltungsgerichtshöfe.

³⁹ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern und im Land Berlin (VerKPBG)

⁴⁰ VGH Kassel 12 Q 2828/05 vom 4. Januar 2006 = NuR 2006, 239

⁴¹ Für Verwaltungsakte, die der Anfechtung unterliegen (dies betrifft vorliegend in der Regel nur die Rechtsmittel des Drittbetroffenen) besteht für Bundesbehörden mit § 59 VwGO eine Sonderregelung, die eine Verpflichtung zur Abgabe einer Rechtsbehelfsbelehrung enthält.

⁴² Kopp/Schenke, VwGO (14. Aufl.), § 58 Rn. 10

Anhang: Übersicht über den Rechtsschutz

Antragsteller

1. Ablehnender Bescheid, keine Drittbetroffenheit

- 43 Es ist immer Widerspruch einzulegen und zwar bei der Behörde, die den Bescheid erlassen hat. Frist für die Einlegung ist in der Regel ein Monat, bei Fehlen einer Rechtsbehelfsbelehrung jedoch ein Jahr. Das Widerspruchsverfahren endet mit dem Widerspruchsbescheid, dieser enthält die Erklärung, welches Gericht ggf. anzurufen ist. Wird dem Widerspruch nicht stattgegeben, ist Klage zu erheben. Die Klage ist in der Regel beim Verwaltungsgericht zu erheben; Ausnahmen sind jedoch möglich (siehe oben). Sobald das Gerichtsverfahren das Obergericht erreicht hat, besteht Anwaltszwang.

2. Ablehnender Bescheid, Drittbetroffenheit

- 44 In diesem Fall ist auch im Widerspruchsverfahren der Dritte anzuhören. Wird Klage erhoben, ist der Dritte, da seine Rechte berührt sind, „notwendig beizuladen“ (§ 65 Abs. 2 VwGO). Beiladung bedeutet, dass der „beigeladene“ Dritte ebenso Prozesspartei wird wie der Kläger und die beklagte Behörde. Die Beiladung ist kostenträchtig (nämlich immer dann, wenn der Beigeladene sich einen Anwalt nimmt, der im Falle des Unterliegens mit bezahlt werden muss), aber in Fällen der Drittbetroffenheit unvermeidbar.

3. Vorläufiger Rechtsschutz

- 45 Aussicht auf Erfolg besteht bei einem Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO – wenn überhaupt – nur dann, wenn zwingende Gründe für die Erteilung einer Information binnen eines bestimmten Zeitrahmens bestehen. Vorschriften über die Zuständigkeit und

den Vertretungszwang gelten im vorläufigen Rechtsschutz wie im Hauptsacheverfahren.

Drittbetroffener

1. Hauptsacheverfahren

- 46 Gegen den Zugang gewährenden Bescheid, der dem Dritten zwingend bekannt zu geben ist (§ 8 Abs. 2 S. 1 IFG), ist zunächst Widerspruch, alsdann ggf. Klage zu erheben.

2. Vorläufiger Rechtsschutz

- 47 Erforderlich ist vorläufiger Rechtsschutz nur, wenn mit einer ausdrücklichen Entscheidung der Behörde die sofortige Vollziehung angeordnet wurde. Auch diese Entscheidung ist dem Dritten bekannt zu machen. Er hat danach zwei Wochen Zeit, einen (gerichtlichen) Antrag auf Aufhebung der sofortigen Vollziehbarkeit zu stellen.

3. Zuständigkeit und Vertretungszwang

- 48 Für die Zuständigkeit der Instanzen und den Vertretungszwang gelten die obigen Überlegungen entsprechend.

4. Kosten

- 49 Für das **Widerspruchsverfahren** wird zunächst auf die obigen Überlegungen verwiesen⁴³. Die Kosten für den eigenen Anwalt müssen im Zweifel mit diesem ausgehandelt werden.

- 50 Für das **gerichtliche Verfahren** ist regelmäßig von einem Streitwert von 5.000 Euro auszugehen. Dieser wird von den Gerichten gelegentlich, insbesondere bei umfangreichen Informationsanträgen, noch erhöht. Bei einem Streitwert von 5.000 Euro betragen die gesetzlichen Gebühren der ersten Instanz (VG – Hauptsacheverfahren) für jeden beteiligten Anwalt etwa 900 Euro, hinzu kommen etwa 400

⁴³ Siehe oben, Rz. 17

Euro an Gerichtskosten. Mit dem eigenen Anwalt wird gelegentlich, insbesondere in kompliziert gelagerten Fällen, eine Honorarvereinbarung erforderlich sein. Für das OVG ist von einer Kostensteigerung um etwa 30 Prozent gegenüber dem VG, für das BVerwG von 50 Prozent auszugehen. Die Verfahren des Einstweiligen Rechtsschutzes kommen günstiger, sie enden im Übrigen spätestens beim OVG, haben also nur zwei Instanzen⁴⁴.

⁴⁴ Wenn man von dem prozessualen Ausnahmefall der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG absieht.

§ 10 Gebühren und Auslagen

- (1) ¹Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. ²Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.
- (2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.
- (3) ³Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. ⁴§ 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Der § 10 IFG-RefE enthielt nur den Grundsatz des Abs. 1 S. 1 und verwies im Übrigen auf die Kostenverordnung zum Umweltinformationsgesetz. Die jetzige Fassung, die eine – allerdings nur unvollständige – eigenständige Regelung enthält, ist identisch mit der des ins Parlament eingebrachten Gesetzesentwurfs.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Vorschrift regelt die Grundsätze der Kostenpflicht für die Inanspruchnahme des Gesetzes. „Kosten“ sind nach der Begriffsbildung des § 1 Abs. 1 VwKostG **Gebühren und Auslagen**. Zur Ausfüllung bzw. Ergänzung der Vorschrift ist einerseits das Verwaltungskostengesetz des

Bundes (VwKostG) heranzuziehen und zum anderen die Rechtsverordnung¹ nach Abs. 3.

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Alle Informationszugangsgesetze enthalten Kostenregelungen, die sich jedoch in den Einzelheiten vielfach voneinander unterscheiden. Insbesondere enthält § 8 IFG-SH nur eine Ermächtigung, nicht aber die Verpflichtung zur Kostenerhebung; dies ist allerdings im Rechtsvergleich eine Ausnahme².

2. Pflicht zur Erhebung von Kosten (Absatz 1)

- 4 § 1 Abs. 1 S. 1 **verpflichtet** die Behörde, soweit es nicht um die Erteilung einfacher Auskünfte geht (S. 2), Kosten (Gebühren und Auslagen) zu erheben. Die Vorschrift gilt nur für Amtshandlungen nach dem IFG, d.h., werden Informationen aufgrund einer anderen Rechtsgrundlage erteilt, gilt nicht § 10, sondern ggf. eine andere Rechtsgrundlage für die Kostentragungspflicht, z.B. das VwKostG.
- 5 Die Trennung der Kosten in Gebühren und Auslagen folgt den Vorgaben des VwKostG. Gebühren stellen hierbei die Gegenleistung für den durch den Informationsantrag verursachten Verwaltungsaufwand dar³. Auslagen betreffen die nicht durch die Gebühr abgegoltenen Kosten insbesondere für die Anfertigung von Kopien⁴.
- 6 Gebühren und Auslagen werden für „**Amtshandlungen** nach diesem Gesetz“ erhoben. Amtshandlungen sind danach nicht alle Handlungen der Verwaltung, die mit dem Erheben, der Aufbereitung und der Pflege von Informationen in Bezug zu setzen wären. Amts-

¹ Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV), BGBl I 2006, 6

² Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rz. 3

³ Vgl. hierzu: Röger, UIG-Kommentar, § 10 Rz. 1; vgl. insoweit auch § 3 VwKostG, der allerdings keine Definition darstellt.

⁴ Vgl. hierzu: Röger, UIG-Kommentar, § 10 Rz. 1; vgl. insoweit auch § 10 VwKostG, der eine Aufzählung derjenigen Aufwendungen enthält, die als Kosten geltend gemacht werden können.

handlungen sind nur solche Leistungen der Behörden und Anforderungen an dieselben, die unmittelbar mit der Bearbeitung des Antrags auf Informationszugang zusammenhängen⁵.

- 7 Zu den Amtshandlungen gehört auch die **Ablehnung eines Antrags**. Es stellt sich dabei die Frage, ob diese kostenpflichtig sein kann oder muss. Eine Kostenpflicht für die Ablehnung von Anträgen gibt es im Umweltinformationsrecht nicht (mehr), da der EuGH⁶ die entsprechende Klausel des UIG-1994 für richtlinienwidrig erklärt hat. Die Gesetzesbegründung bezieht sich ausdrücklich auf das Umweltinformationsrecht⁷ und hält darüber hinaus auch ausdrücklich fest, dass bei Ablehnung eines Antrages keine Gebühren erhoben werden dürfen⁸. Auslagen fallen bei der Ablehnung naturgemäß nicht an. Wenn zudem der Wortlaut des Gesetzes einfache Auskünfte kostenfrei stellt, wird man weiter davon ausgehen können, dass erst recht die Ablehnung eines Informationsantrages kostenfrei zu sein hat. Somit ist eine Kostenpflicht bei Ablehnung eines Informationsantrages insgesamt zu verneinen.
- 8 **Nicht** zu den Amtshandlungen nach diesem Gesetz gehört der Aufwand, der erforderlich ist, eine Akte, die nicht hinreichend sorgfältig geführt wurde, erst einmal zu sortieren.

Fallbeispiel

(Aufarbeitung einer Akte als (nicht) gebührenpflichtige Amtshandlung): Antragsteller A verlangt vom Finanzminister die Herausgabe einer Stellungnahme, die dieser im Rahmen von Überlegungen zur Privatfinanzierung A20 gegenüber dem Verkehrsminister abgegeben hat. Der Finanzminister gibt dem

Antrag statt, verlangt aber für die zweiseitige Stellungnahme Kostenerstattung in Höhe von 140 Euro. A erhebt gegen diesen Bescheid Widerspruch und nimmt im Rahmen des Widerspruchsverfahrens Einblick in die Verfahrensakte. Hierbei stellt er fest, dass der für die festgesetzte Gebühr maßgebliche Verwaltungsaufwand dadurch entstanden ist, dass der zuständige Mitarbeiter nicht nur die Stellungnahme herausgesucht hat, sondern bei dieser Gelegenheit auch einen Index für die Verwaltungsakte des Finanzministers zu dem genannten Problem angefertigt hat. Nach Zurückweisung des Widerspruchs erhebt A Klage⁹. Aussicht auf Erfolg? – Hoch, da die Anfertigung des Index keine Amtshandlung nach dem IFG darstellte.

Wie das Beispiel zeigt, gibt es durchaus Fälle, in denen die Unangemessenheit einer Gebühr nachgewiesen werden kann¹⁰.

- 9 Ebenfalls nicht im Gesetz geregelt ist der Fall der **Einsichtnahme vor Ort**. Das Gesetz schließt grundsätzlich nicht aus, dass hierfür Kosten erhoben werden. Die Einsichtnahme vor Ort ist auch in einfachen Fällen nicht als eine Erteilung einfacher Auskünfte anzusehen. Die Fallgestaltung ist nach den allgemeinen Regeln des Abs. 2 zu behandeln, die deshalb zunächst besprochen werden sollen:

- 10 Abs. 2 nimmt einerseits einen allgemeinen Grundsatz des Gebührenrechts auf, wonach Gebührensätze so zu bemessen sind, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung ande-

⁵ So auch: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 10, Rz. 9

⁶ EuGH C-217/97, NuR 2000, 26 (29) Rz. 59 f

⁷ Begründung, S. 16, dort Hinweis auf § 12 Abs. 1 S. 1 UIG

⁸ Begründung, S. 16

⁹ Dem Beispiel liegt ein realer Fall aus Schleswig-Holstein zu Grunde; dort ging es allerdings um eine Stellungnahme des Umweltministers.

¹⁰ Siehe auch das Beispiel Rz. 17 unten

rerseits ein angemessenes Verhältnis besteht (§ 3 S. 1 VwKostG). Der Grundsatz wird aber dadurch modifiziert, dass ergänzend gefordert wird, es müsse gewährleistet bleiben, „dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann“.

- 11 § 3 S. 1 VwKostG bemisst die Gebühr grundsätzlich am Verwaltungsaufwand (Kostendeckungsprinzip¹¹), stellt diesen Grundsatz aber dem Äquivalenzprinzip¹² gegenüber, wonach die Höhe der Gebühr im Hinblick auf das Interesse des Gebührenschuldners ggf. einzuschränken ist.
- 12 Abs. 2 bedeutet verglichen hiermit jedoch eine weitere Einschränkung. Denn der allgemeine Grundsatz des § 3 S. 1 VwKostG erlaubt, wenn nur das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners oder der sonstige Nutzen für ihn groß genug ist, im Grunde Gebühren in unbeschränkter Höhe.
- 13 Dies will der Gesetzgeber für das Informationszugangsrecht ausdrücklich nicht¹³. Er nimmt insoweit wiederum Bezug auf die Kostenregelung im Umweltinformationsrecht und spricht von einer absoluten Höchstgrenze der Gebührensätze von 500 Euro. Da sich dies so allerdings nicht ausdrücklich im Gesetz wieder findet, ist dieser spezielle Betrag für den Verordnungsgeber nicht bindend.
- 14 Der Hinweis des Gesetzgebers auf das Umweltinformationskostenrecht und die unmissverständliche Formulierung, 500 € seien ein Höchstsatz lassen jedoch seinen klaren Willen erkennen, dass für die Gebühren eine absolute Obergrenze festgelegt werden muss, deren

Höhe von dem genannten Betrag nicht substantiell abweichen darf.

- 15 Dass die Gebühren eine vom Verordnungsgeber festzulegende absolute Höhe nicht überschreiten dürfen, ergibt sich im Übrigen nicht nur aus dem Willen des Gesetzgebers, sondern auch daraus, dass der Antragsteller seine Interessen von Gesetzes wegen nicht offenzulegen braucht. Dies bedeutet, dass zwar das Kostendeckungsprinzip anwendbar ist, weil der Aufwand der Verwaltung festgestellt werden kann. Das Äquivalenzprinzip kann jedoch nur mit der Maßgabe der Wahrung der wirksamen Inanspruchnahme des Rechts angewandt werden. Dabei ist zu beachten, dass der Wert der Information für den Antragsteller der Behörde grundsätzlich verborgen bleibt¹⁴. Zudem verlangt die vom Gesetz selbst angeordnete Wirksamkeit des Informationszugangsanspruchs eine deutliche Beschränkung der Kosten für den Informationszugang, „auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes“. Vorrang hat danach grundsätzlich der Informationszugang vor dem Aufwand, den die Behörden zur Befriedigung des Antrags betreiben müssen. Auch „wenn der Verwaltungsaufwand eine höhere Gebühr rechtfertigen würde“¹⁵, ist bei der Festsetzung der konkreten Gebühr das gesetzlich vorgesehene Rangverhältnis zu beachten.
- 16 Konsequenz wäre es dann allerdings gewesen, den Informationszugang, wenn schon nicht kostenfrei, dann wenigstens gebührenfrei zu gestalten, mit anderen Worten die vom Antragsteller zu entrichtenden Kosten auf die Auslagen zu beschränken. Abs. 1 ist allerdings klar zu entnehmen, dass dies nicht gewollt ist.

¹¹ Fluck/Theuer, UIG-Kommentar § 10 (UIG a.F.) Rz 32; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rz. 20

¹² Fluck/Theuer, UIG-Kommentar § 10 (UIG a.F.) Rz 33; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rz. 21

¹³ Begründung, S. 16

¹⁴ Fluck/Theuer, UIG-Kommentar § 10 (UIG a.F.) Rz. 33; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rz. 20

¹⁵ So die Formulierung bei Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rz. 25

3. Die Informationsgebührenverordnung

17 Die Kostenregelungen der Absätze 1 und 2 werden nach Abs. 3 S. 1 durch eine Rechtsverordnung ergänzt. Die Ermächtigung des Abs. 3 Satz 1, gegen die keine (verfassungs-) rechtlichen Bedenken bestehen¹⁶, ist inzwischen wahrgenommen worden. Das Bundesinnenministerium hat mit Wirkung vom 1. Januar 2006 eine „Verordnung über Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz – Informationsgebührenverordnung“ (IFGGebV) erlassen¹⁷.

18 Der Inhalt der Verordnung besteht zunächst darin, die Tatbestände aufzuzählen, die gebührenpflichtig gemacht werden können und bestimmt hierfür einen Gebührenrahmen (§ 1 Abs. 1 i.V.m. Anlage A). Der Rahmen bestimmt im Regelfall nur eine Mindest- und eine Höchstgebühr ohne weitere Differenzierung. Er bietet so der Verwaltung einen großen Spielraum, mit der festgesetzten Gebühr anspruchshindernd zu wirken, wie folgendes Beispiel zeigt:

Fallbeispiel

Der Antragsteller J begehrt vom Auswärtigen Amt (AA) die Herausgabe der Kopie eines Erlasses¹⁸. Der Erlass hat einen Umfang von vier DIN A 4-Seiten. Das AA bestätigt den Eingang des Informationsbegehrens und teilt mit, es werde nach Eingang der Zahlung der Gebühren und Auslagen die Kopie des Erlasses übersenden. In Rechnung gestellt werden mit gleicher Post Auslagen in Höhe von 0,10 € pro Kopie-seite und Gebühren in Höhe von 106,80 €. Begründet wird die Gebührenhöhe mit dem Schwierigkeitsgrad der schriftlichen Auskunft (es sei ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand als bei einer einfachen Auskunft ent-

standen). Die Auskunft hat einen Umfang von weniger als einer DIN A 4 Seite. Zu Recht? – Nein. Auf den Widerspruch von J ermäßigt das AA den Gebührensatz auf 15 €, weil es zu der Erkenntnis kommt, dass eine solche, weder inhaltlich noch rechtlich schwierige Frage wohl doch keinen erhöhten Verwaltungsaufwand verursacht. Selbst diese Entscheidung des AA wäre aber noch angreifbar, denn nach der IFGGebV, Anlage A, Nr. 1.1 sind einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften gebührenfrei.

19 Für **Auslagen** wird festgehalten, dass diese zusätzlich zu den Gebühren anfallen und auch dann erhoben werden, wenn die zugehörige Amtshandlung gebührenfrei ist. Im Übrigen wird auch die Höhe von Auslagen in einer Anlage (B) festgelegt. Es ist fraglich, ob die Verordnung hier den Rahmen der Ermächtigung überschreitet, denn Abs. 3 Satz 1 ermächtigt nur zur Bestimmung von Gebührentatbeständen und -sätzen. Auch die Gesetzesbegründung spricht nur von den Gebühren, nicht aber von den Auslagen¹⁹. Die Frage wird ggf. gerichtlich zu klären sein, ebenso wie die Frage, ob es mit dem Grundsatz der Wahrung der Wirksamkeit des Anspruchs auf Informationszugang vereinbar ist, Auslagen auch dann zu erheben, wenn der niedrige Verwaltungsaufwand die Gebührenfreiheit vorsieht.

20 § 2 IFGGebV schließlich legt fest, wann im Einzelnen auf Gebühren verzichtet werden kann oder diese zumindest ermäßigt werden können.

21 Auch wenn gegen die Regelung insgesamt keine (verfassungsrechtlichen) Bedenken bestehen, sind doch einzelne der festgelegten Gebühren zu beanstanden:

¹⁶ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rz. 38 ff

¹⁷ BGBl I 2006, 6

¹⁸ Ein Erlass ist eine ministerielle Verwaltungsvorschrift; vgl. Badura et. al., Allgm. VerwR, § 6 Rz. 31, 12. Aufl.

¹⁹ Begründung, S. 16

- 22 Die IFGGebV legt zunächst fest, dass für die **Akteneinsicht vor Ort**, auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften, **mindestens 15 Euro** zu verlangen sind (§ 1 Abs. 1 i.V.m. Anlage A 3.). Diese Art einer „Praxisgebühr“ für Informationen dürfte mit dem Anliegen des Abs. 1, einen wirksamen Zugang zu Informationen zu gewährleisten, jedenfalls in einfachen Fällen nicht vereinbar sein.
- 23 Ebenso problematisch und im Übrigen im systematischen Gefüge der IFGGebV unstimmtig ist § 1 Abs. 1 i.V.m. Anlage A 2.1 IFGGebV, wonach für die Herausgabe von Abschriften ebenfalls **mindestens 15 Euro** zu verlangen sind. Auch dies ist mit der Anforderung des Abs. 1, einen wirksamen Zugang zu Informationen zu gewährleisten, zumindest in einfachen Fällen, nicht vereinbar. Die Vorschrift widerspricht zudem der Festlegung nach § 1 Abs. 1 i.V.m. Anlage A 1.1, wonach einfache Auskünfte, auch wenn hierbei wenige Abschriften herausgegeben werden, gebührenfrei sind.
- 24 Aus Rechtsgründen nicht zu beanstanden sind demgegenüber die Regelungen der IFGGebV zu den **Auslagen**, die hier auf Ersatz für Kopien beschränkt sind und für Standardkopien maßvolle Sätze, beispielsweise 0,10 Euro für eine DIN-A4-Kopie (schwarz-weiß) festlegen.
- 25 Nach Abs. 3 S. 2 findet § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes keine Anwendung. Diese Vorschrift schreibt eine Gebührenermäßigung in dem Sinne vor, dass sich beispielsweise bei Rücknahme des Antrages die vorgesehene Gebühr auf ein Viertel ermäßigt. Dass diese Vorschrift für nicht anwendbar erklärt wird, kann grundsätzlich zwei Folgen haben: Entweder besteht volle Gebührenpflicht
- auch in den von § 15 Abs. 2 VwKostG geregelten Fällen, also insbesondere bei Rücknahme des Antrages²⁰, oder die Pflicht zur Erhebung von Gebühren, die § 15 Abs. 12 VwKostG (auch) ausspricht, entfällt. Der Gesetzesbegründung lässt sich entnehmen, dass die zweite Möglichkeit gemeint sein muss, denn die Rücknahme eines Auskunftsantrags ist wie die Ablehnung kostenfrei²¹. Wenn diese Handlungen nach dem Willen des Gesetzgebers mit der Kostenfreiheit verbunden sind, können die übrigen in § 15 Abs. 2 VwKostG geregelten Sachverhalte im Rahmen des IFG nicht mit einer grundsätzlichen Kostenpflicht belegt werden. Angesichts der bestehenden Unklarheit des Gesetzestextes wäre es wünschenswert gewesen, dies in die IFGGebV aufzunehmen.
- 26 § 2 IFGGebV räumt der Behörde schließlich Ermessen ein: Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses können die Gebühren um bis zu 50 Prozent ermäßigt werden, und in besonderen Fällen dieser Art kann von der Erhebung der Gebühren ganz abgesehen werden. Die Verpflichtung zur Erstattung der Auslagen allerdings bleibt. Die Regelung setzt die Ermächtigung des § 6 VwKostG um und ist grundsätzlich zu begrüßen. Auch hier wären klare bzw. weitergehende Regelungen wünschenswert gewesen. So sieht etwa das Schleswig-Holsteinische IFG eine Gebührenbefreiung für gemeinnützige Organisationen vor²².
- 27 Insgesamt erfüllt § 10 IFG zusammen mit der IFGGebV nur bedingt den Wunsch des Gesetzgebers, die Kostengestaltung möge nicht abschreckend auf den die Information begehrenden Bürger wirken²³. Die Verordnung mit ihren „Praxisgebühren“ missachtet diesen gesetzgeberischen Willen.

²⁰ So Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rz. 19

²¹ Begründung, S. 16; im Ergebnis ebenso: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rz. 48

²² § 8 S. 2 IFG-SH i.V.m. § 8 Abs. 1 Nr. 6 VwKostG-SH

²³ So die Begründung, S. 16

4. Rechtsschutz

- 28 Die Kostenentscheidung der Behörde ist im Verhältnis zur Entscheidung in der Hauptsache (hier also der Entscheidung über den Informationszugang) eine Nebenentscheidung. Sie ist gleichwohl eine rechtlich eigenständige Entscheidung. Insbesondere ist ein isolierter Rechtsstreit um die Kosten in einem Informationszugangsverfahren möglich.
- 29 Für diesen isolierten Rechtsstreit um die Kosten stellt sich die Frage, ob auch hier vor Klageerhebung immer ein Vorverfahren durchgeführt werden muss. Dies hat der Gesetzgeber nicht ausdrücklich angeordnet. Allerdings hat er die prozessrechtlichen Regeln insgesamt nur bruchstückhaft ausgeführt. Soweit erkennbar, hat er alle Rechtsstreitigkeiten, die aus der Anwendung des IFG resultieren, dem Verwaltungsrechtsweg zugeordnet und für alle Streitigkeiten die Durchführung eines Vorverfahrens angeordnet²⁴.
- 30 Im Sinne der Einhaltung eines stimmigen Rechtsschutzsystems ist also die Verpflichtung zur Durchführung eines Vorverfahrens auch im (isolierten) Streit um die Kosten zu bejahen.
- 31 Zu beachten ist, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Kostenentscheidung nach § 80 Abs. 1 Nr. 2 VwGO keine aufschiebende Wirkung haben. Wegen der in Frage stehenden Beträge dürfte ein (gerichtlicher) Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nur selten Erfolg haben. Praktisch besteht allerdings durchaus die Möglichkeit, bei der Behörde eine Stundung der Zahlung bis zum Abschluss des Rechtsstreits zu beantragen.

²⁴ Im Ergebnis ebenso: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rn. 51

§ 11

Veröffentlichungspflichten

- (1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.
- (2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.
- (3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Abs. 1 und Abs. 2 waren in dieser Form bereits im IFG-RefE in umgekehrter Reihenfolge enthalten, letzterer allerdings ohne den Passus „ohne Angabe personenbezogener Daten“. Abs. 3 („Internetklausel“¹) erschien erstmals im IFG-E, der von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen dem Bundestag zugeleitet wurde. Im Gesetzgebungsverfahren wurde die Vorschrift nicht mehr geändert.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Vorschrift betrifft bestimmte „Wegweiser-Informationen“, also Informationen, die nicht primär selbst interessant sind, sondern deren

Relevanz darin besteht, dass sie den Zugang zu den eigentlich gewünschten Informationen entweder erleichtern oder unter Umständen sogar erst ermöglichen. Verlangt ist einerseits die Erstellung solcher Wegweiser-Informationen (Abs. 1) und andererseits, dass diese allgemein zugänglich gemacht werden (Abs. 2,3).

1.3 Parallelvorschriften

- 3 International ist die Flankierung von Informationszugangsansprüchen mit Informationsregisterpflichten und ähnlichen Hilfsmitteln üblich. Im Umweltinformationsrecht enthält Art. 3 Abs. 5 UIR-2003 entsprechende Vorschriften, die durch § 7 UIG-2004 umgesetzt worden sind².
- 4 Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder enthalten im Allgemeinen keine solchen Vorschriften mit Ausnahme des § 12 IFG-NRW und des § 17 IFG-Berlin³.

2. Pflicht zur Anlage und zum Führen von Informationsverzeichnissen (Absatz 1)

- 5 Die Vorschrift geht über die derzeit geltenden Regelungen, die zur Führung von Aktenplänen verpflichten und wie sie beispielsweise in der „Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien“ (RegRL) festgelegt sind⁴, deutlich hinaus. Sie verlässt aber den Rahmen des Kabinettsbeschlusses vom 09.03.2005 zur eGouvernement-Initiative Bund-Online 2005 nicht⁵.

¹ Begründung, S. 16

² Ob diese Umsetzung richtlinien-treu ist, sei dahin gestellt; die Frage ist nicht Gegenstand des vorliegenden Buches. Die Verfasser ergreifen allerdings die Gelegenheit, deswegen Zweifel anzumelden, weil die von der Richtlinie geforderten Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten, die kumulativ nebeneinander stehen, nach § 7 UIG als Alternativen ausgestaltet sind.

³ Dies gilt jedenfalls nach Stand der Gesetzgebung in den Ländern Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein Nordrhein-Westfalen. Die neueren Ländergesetze ebenso wie beispielsweise geplante Novellierung des IFG in Schleswig-Holstein enthalten jedoch teilweise derartige Pflichten.

⁴ Dort: Anhang 2

⁵ Vgl. Anwendungshinweise des BMI zum IFG vom 21.11.2005, abgedruckt bei Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, Anhang, S. 301 (310)

- 6 Die hierzu bisher existierenden Vorschriften sind jedoch Verwaltungsvorschriften und keine gesetzlichen Regelungen.
- 7 Demgegenüber enthält Abs. 1 die **gesetzliche** Verpflichtung, Verzeichnisse zu führen und diese einzurichten, falls sie noch nicht existieren. Aus den Verzeichnissen sollen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Formuliert ist die Regelung als Soll-Vorschrift, so dass sie nach allgemeinen Grundsätzen im Regelfall zu erfüllen ist.⁶ Nur in begründeten, untypisch gelagerten Ausnahmefällen darf auf die Anlage der Verzeichnisse verzichtet werden. Solche Ausnahmefälle sind eigentlich nicht vorstellbar.
- 8 Insoweit geht Abs. 1 zwar über den Status Quo hinaus; es ist aber anzumerken, dass der Gesetzgeber vorsichtig agiert hat. Eine Pflicht, neue Informationssammlungen anzulegen, ist, anders als im Umweltinformationsrecht, nicht vorgesehen. Die durch Abs. 1 eingeführte Registraturpflicht belässt es insofern doch bei einem sehr groben Raster und kann, politisch betrachtet, nur als erster Schritt in Richtung umfassender Registerpflicht angesehen werden.
- 9 Eindeutig entnommen werden kann der Norm allerdings, dass die Verzeichnisse vollständig zu sein haben, also alle Informationssammlungen umfassen müssen.
- 10 Wie eine Vorschrift zur Erschließung von Informationen aussehen könnte, wurde im so genannten Verbände-Entwurf⁷ eines IFG demonstriert. Der dortige Vorschlag lautete:

§ 15 – Erschließung von Informationen

- (1) 'Die öffentlichen Stellen erstellen Organisationspläne und Aktenordnungen sowie ein

Register der bei ihnen vorhandenen Informationen sowie allgemeinverständliche Erläuterungen dieser Pläne, Ordnungen und Register und machen diese öffentlich zugänglich. ²Hinweise auf Informationen werden unverzüglich in das Register aufgenommen. ³Der Zugang zum Register soll auch in elektronischer Form, insbesondere durch das Internet, möglich sein.

- (2) ¹Die Gliederung des Registers nach Absatz 1 erfolgt nach Dokumenten. Das Register enthält für jedes Dokument
1. eine eindeutige Bezugsnummer;
 2. gegebenenfalls das Aktenzeichen des Vorgangs, zu dem das Dokument gehört;
 3. eine kurze Beschreibung der in dem Dokument festgehaltenen Informationen;
 4. das Datum der Herstellung des Dokuments, des Eingangs bei der öffentlichen Stelle und das Datum der Aufnahme in das Register.
- (3) ¹In dem Register ist auch festzuhalten, ob und wann eine Information nachgefragt wurde. ²Eine Information, die mehrfach nachgefragt wurde, ist unverzüglich für den Zugang durch das Internet aufzubereiten.

- 11 So weit geht Abs. 1 nicht. Abs. 1 lässt insbesondere offen, was „Informationssammlungen“ sind. Es würde aber nicht ausreichen, wenn der Bundesinnenminister auf Anfrage erklären würde, er führe eine Informationssammlung, die alles enthalte, was bei seinem zuständigkeitsgemäßen Handeln anfallt. Denn die Vorschrift definiert zwar den Begriff der Informationssammlung nicht, verknüpft ihn aber unmittelbar mit dem der Informationszwecke.

- 12 Die Verbindung von Informationssammlungen und -zwecken ist eine typische Erscheinung im Datenschutzrecht (vgl. § 4 BDSG). Abs. 1 ist also indirekt zu entnehmen, dass die Strukturierung

⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG (9. Aufl. 2005), § 40 Rn. 44; vgl. auch oben § 4 Rz. 16

⁷ Vgl. Kollbeck/von Dobeneck in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, Der lange Weg zur Informationsfreiheit, dort: Rz. 80

der Informationssammlungen den Zwecken folgt, zu deren Erfüllung sie bestehen. Dies zu quantifizieren, d.h. zu sagen, welche Detail-schärfe die Verzeichnisse des Abs. 1 haben müssen, bleibt gleichwohl schwierig⁸. Die Behörden sind aber insoweit gebunden, als sie das Ermessen, wie sie die Verzeichnisse zu führen haben, pflichtgemäß an den Informationszwecken auszurichten haben.

- 13 All dies ändert allerdings nichts daran, dass Abs. 1 eine Norm ist, der auch ein subjektives Recht entspricht: Der jeweilige Antragsteller kann verlangen, dass ihm mitgeteilt wird, welche Informationssammlungen und -zwecke bestehen. Damit ist ihm zumindest ein erster Einblick in den Informationsbestand der Behörde möglich, auf dessen Grundlage er (besser) in die Lage versetzt wird, weitere Fragen zu stellen.

Fallbeispiel

Antragsteller A begehrt vom Bundesverkehrsminister (BMV) zu wissen, ob dort eine Informationssammlung „Planung und Bau der A20“ geführt werde. Der BMV verneint dies, Planung und Bau der A20 würden in verschiedenen Abteilungen des Hauses behandelt und die verschiedenen Vorgänge würden auch informationstisch nicht zusammengeführt. A glaubt dies nicht. Eine derart aufwendige Großplanung müsse doch zentral koordiniert sein. Nach erfolglosem Widerspruch verklagt er den BMV auf Abgabe der Erklärung, eine Informationssammlung zu Planung und Bau der A20 bestehe. Aussicht auf Erfolg? – Gering. Das Gericht wird nach allgemeinen prozessrechtlichen Regeln der Behörde, hier dem BMV, zunächst einfach glauben und von A erwarten, dass er diesen Glauben erschüttert. Im Übrigen ist

tatsächlich nicht ausgeschlossen, dass die Planungen auch zu Großprojekten wie der A20 unkoordiniert verlaufen⁹.

3. Organisations- und Aktenpläne

- 14 Nach Abs. 2 sind Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen. Dies ist eine begrüßenswerte Klarstellung, insbesondere, was die Allgemeinzugänglichkeit von (konkreten) Aktenplänen angeht. Es ist jedoch anzumerken, dass die Pläne ohne personenbezogene Daten zugänglich zu machen sind. Die Regelung fällt somit für Organisationspläne sogar hinter den derzeitigen Status quo zurück, denn seit Jahren veröffentlichen die meisten Ministerien auf Bundes- und Landesebene ihre Organisationspläne einschließlich der Namen und Telefonnummern der jeweiligen Mitarbeiter. Die Einschränkung ist auch unnötig, denn die Allgemeinzugänglichkeit soll ohnehin nur „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ erfolgen, so dass dem Datenschutz ausreichend Genüge getan ist. § 5 Abs. 3 wäre insoweit die adäquate Regelung gewesen. Wie die Regelung steht, ist sie jedoch eindeutig, und begründet mithin keinen subjektiven Anspruch auf die Überlassung personalisierter Organisationspläne.

- 15 Die konkreten Aktenpläne jedoch, die nach Abs. 2 ebenfalls allgemein zugänglich zu machen sind, dürften in aller Regel keine personenbezogenen Daten enthalten, so dass die Einschränkung diesbezüglich leer läuft. Diese Aktenpläne gehören im Übrigen zu denjenigen Materialien, die derzeit – anders als die Organisationspläne – noch nicht ohne weiteres zugänglich sind, nunmehr aber zugänglich

⁸ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rz. 16 ff sieht ähnliche Schwierigkeiten, gelangt aber ebenso wenig zu einer abschließenden Lösung.

⁹ In der Rechtssache VG Berlin 1 A 46/00 hatte der Bundesverkehrsminister eine Kostenrechnung über DM 550,- für das Herausuchen der Linienbestimmungsentscheidungen zur A20 eben mit dem Aufwand für das Herausuchen dieser Entscheidungen begründet. Das Verfahren ist nicht streitig entschieden, sondern nach Reduzierung der Kostenrechnung durch Erledigung beendet worden.

gemacht werden müssen. Die Detailtreue dieser Aktenpläne steht nicht im Belieben der Behörde¹⁰. Aktenpläne sind nach den Aufgaben der Behörde gegliederte, einheitliche Ordnungsrahmen für die Sachakten, die ein (einfaches) System der Kennzeichnung haben und sich in der Gliederung an das Dezimalsystem anlehnen¹¹. Diese sind nach Abs. 2 allgemein zugänglich zu machen.

4. Internetklausel (Absatz 3)

16 Abs. 3 schließlich enthält die Vorgabe, dass die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse in elektronischer Form allgemein zugänglich zu machen sind. Dies wird vom Gesetzgeber zwar als „Internetklausel“ bezeichnet¹², ist aber, wenn man sie als eine die „Veröffentlichung“ im Internet betreffende Klausel verstehen würde, dem Wortlaut nach keine solche. Abs. 3 besagt nicht mehr und nicht weniger, als dass die Informationen nach den Absätzen 1 und 2 auch elektronisch, also nicht nur in Papierform, verfügbar gemacht werden müssen. Eine Veröffentlichungspflicht ergibt sich aus Abs. 3 nicht.

5. Veröffentlichung

17 Dem Wortlaut des § 11 ist, anders als der Überschrift, eine Verpflichtung zur Veröffentlichung nur durch Ableitung zu entnehmen. Der Wortlaut spricht in Abs. 2 und 3 von „allgemein zugänglich machen“. Allgemein zugänglich gemacht wird nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ein Text, wenn er veröffentlicht wird¹³. Die Überschrift, ebenso wie der Hinweis der

Gesetzesbegründung auf die Internetklausel, die an sich nur als Maßgabe der Bereitstellung im Internet, also einer elektronischen Veröffentlichung, zu verstehen ist, deuten zudem darauf hin, dass die Verzeichnisse und Pläne des § 11 tatsächlich (und auch im Internet) zu veröffentlichen sind.

18 Eine solche Auslegung ist schlüssig, wenn man davon ausgeht, dass der Gesetzgeber den Begriff „allgemein zugänglich machen“ im allgemeinen Sprachgebrauch verstanden wissen wollte. Gerade dies ist jedoch fraglich, weil die Begründung den kryptischen Satz enthält, dass die Form des Zugangs sich nach § 1 Abs. 2 richte, also z.B. auch die Auskunftserteilung ausreichen kann¹⁴.

19 Das Problem besteht darin, dass nach der auch in diesem Buch vertretenen Auffassung eine Information, die nach Maßgabe des IFG zugänglich zu machen ist, auch allgemein zugänglich ist. Würde man sich aber im Rahmen des § 11 auf diese Bedeutung des Begriffes „allgemein zugänglich“ zurückziehen, dann hätte Absatz 2 keinen eigenständigen regelnden Gehalt. Denn Organisations- und Aktenpläne sind auch ohne die besondere Anordnung nach § 11 Abs. 2 zugänglich, da sie keinem der Ausnahmetatbestände unterfallen.

20 Liest man andererseits § 11 Abs. 2 so, dass „allgemein zugänglich machen“ als „veröffentlichen“ verstanden wird, dann bekommt die Vorschrift einen eigenständigen regelnden Gehalt. Nach allgemeinen Auslegungsgrundsätzen ist deshalb dieser Auslegung der Vorzug zu geben.

¹⁰ So aber die Anwendungshinweise des BMI zum IFG, aaO, S. 311

¹¹ Vgl. § 12 der RegRL, Beschluss der BReg vom 11.07.2001, in: *Moderner Staat – moderne Verwaltung*, Hg.: Bundesministerium des Innern, S. 12

¹² Begründung, S. 16

¹³ Duden, *Das große Wörterbuch der deutschen Sprache*, 1981

¹⁴ Begründung, S. 16

- 21 Dies gilt umso mehr, als nur so der Überschrift und den Überlegungen des Gesetzgebers in der Begründung Rechnung getragen werden kann. In der Tat spricht der Gesetzgeber in der Überschrift von „Veröffentlichungspflichten“ und in der Begründung¹⁵ vom Anspruch des Bürgers auf aktive Informationspolitik.
- 22 Nur so ist auch die – wiederum in den Kontext aktiver Informationsverbreitung gestellte – Bemerkung des Gesetzgebers sinnvoll, Absatz 3 sei eine Internetklausel¹⁶.
- 23 **Im Ergebnis** ist § 11 so zu verstehen, dass die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse zu veröffentlichen sind. Diese Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen, die allerdings nicht näher beschrieben werden, sind auch im Internet zu veröffentlichen.

¹⁵ Begründung, S. 16

¹⁶ Begründung, S. 16

§ 12 Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

- (1) Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.
- (2) Die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.
- (3) Die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5), über Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 gelten entsprechend.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift fand sich, redaktionell anders gestaltet, aber mit vergleichbarem Regelungsgehalt, bereits im IFG-RefE. Gegenüber dem IFG-E ist die Reihenfolge der Absätze 1 und 2 vertauscht. Die Änderung wurde redaktionell begründet und soll die Kernaussage der Vorschrift, das Anrufungsrecht, sprachlich hervorheben¹.
- 2 Im Gesetzgebungsverfahren war zwar nicht die Frage umstritten, ob überhaupt das Amt eines Informationsbeauftragten eingerichtet werden sollte, wohl aber die Frage, ob dieses mit dem des Datenschutzbeauftragten zusammengefasst werden sollte².

1.2 Regelungsgegenstand

- 3 Die Vorschrift führt ein für das Informationszugangsrecht spezifisches **Petitionsrecht** ein. Zugleich wird dem Datenschutzbeauftragten als Informationsbeauftragten die entsprechende Handlungskompetenz zugewiesen. Eine ausdrückliche Erklärung, dass das Amt des Beauftragten für Informationsfreiheit eingerichtet wird, enthält das Gesetz nicht. Es begnügt sich mit der Erklärung, dass der Datenschutzbeauftragte die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahrnehme.
- 4 Das Recht, den Bundesdatenschutzbeauftragten als Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anzurufen, soll dem Antragsteller die Möglichkeit eröffnen, außerhalb eines förmlichen Verwaltungsverfahrens oder eines Gerichtsverfahrens seine Einwendungen gegen Entscheidungen der Behörden geltend machen zu können, von denen er meint, sie verletzen sein Recht auf Informationszugang. Das kann die Ablehnung eines Antrags genau so sein, wie eine überhöhte Gebührenforderung für den Zugang zur Information. Aufgabe des Beauftragten ist es dann, zu vermitteln, ggf. zu beanstanden, zu beraten oder Empfehlungen auszusprechen³. Das Recht soll Verfahren nach dem VwVfG oder der VwGO nicht ersetzen, sondern ergänzen. Diese Funktion des Bundesbeauftragten bietet vor allem Chancen für die Antragsteller, die möglichst schnell eine Information benötigen, etwa Journalisten. Die Rechte des Bundesbeauftragten können in kürzerer Zeit zum Erfolg verhelfen, als die förmlichen Verfahren nach dem VwVfG oder der VwGO.

1.3 Parallelvorschriften

- 5 Die Informationszugangsgesetze der Länder Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und

¹ BT-Drs 15/5606, S. 6

² Jastrow/Schatmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 12 Rn. 4 ff

³ Tomik, FAZ, berichtet am 03.04.2006, dass die Vermittlerrolle des Bundesbeauftragten gut angenommen wird. Neben zahlreichen telefonischen Anfragen seien in den ersten drei Monaten nach dem Inkrafttreten des IFG bereits 60 schriftliche Eingaben vom Bundesbeauftragten zu bearbeiten gewesen.

Schleswig-Holstein enthalten gleichfalls Bestimmungen, wonach dem jeweiligen Landesdaten-schutzbeauftragten auch die Aufgabe des Informationsbeauftragten zugewiesen wird. Das Recht, ihn anzurufen ist jeweils als Recht für Jedermann ausgestaltet. Berlin und Brandenburg verweisen wie das IFG des Bundes hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse des Informationsbeauftragten auf bestimmte Regelungen des jeweiligen Datenschutzgesetzes. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein verwenden hier offene Klauseln. Die Umwelt-informationsrichtlinie und das UIG enthalten keine entsprechende Regelung. Allerdings gibt Art. 6 Abs. 2 UIR-2003 im Gefolge der Aarhus-Konvention vor, dass die Mitgliedstaaten ein außergerichtliches Überprüfungsverfahren vor einer auf einer gesetzlichen Grundlage geschaffenen unabhängigen Stelle vorsehen müssen. In § 6 Abs. 2 UIG-2004 wird dies dahingehend umgesetzt, dass allen gerichtlichen Streitigkeiten um den Zugang zu Umweltinformationen ein Widerspruchsverfahren nach den §§ 68 bis 73 der VwGO vorzuschalten ist. Dies wird durch § 9 Abs. 4 Satz 2 übernommen. Jedoch sind die Widerspruchsbehörden tatsächlich oft identisch mit den Ausgangsbehörden. Von Unabhängigkeit kann daher kaum die Rede sein. Im Grunde hätte es nahe gelegen, eine eigene Widerspruchsbehörde beim Informationsbeauftragten anzusiedeln. Entsprechenden Vorschlägen ist der Gesetzgeber aber nicht gefolgt.

2. Anrufungsrecht

- 6 Nach § 12 Abs. 1 ist jeder berechtigt, den Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit (**im Folgenden: Beauftragten**) anzurufen, wenn

er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.

- 7 Zunächst kann sich danach jeder **Antragsteller**, der sich um Informationszugang nach dem IFG bemüht hat, an den Beauftragten wenden. Maßgeblich ist hierbei nicht, ob objektiv eine Rechtsverletzung vorliegt, sondern die subjektive Einschätzung des Antragstellers.
- 8 Fraglich ist nach dem Wortlaut der Vorschrift, ob auch **Dritte** i.S.d. § 2 Nr. 2 den Beauftragten anrufen können. Es entspricht jedenfalls der Intention des Gesetzgebers⁴, dass dies so sein soll. Die Intention des Gesetzgebers wird durch Sinn und Zweck der Vorschrift unterstrichen. Der Beauftragte könnte seine Kontrollaufgaben nicht umfassend wahrnehmen, wenn er auf den Zuruf Dritter nicht reagieren dürfte. Dies stünde im Widerspruch zur Regelung in § 12 Abs. 3, die dem Beauftragten umfassende Kontrollbefugnisse und -aufgaben zuweist⁵.
- 9 Das Anrufungsrecht steht den Antragstellern und betroffenen Dritten zu; die nach § 1 Abs. 1 **anspruchsverpflichteten Stellen** können sich nicht auf § 12 Abs. 1 berufen, denn sie können nicht in ihrem Recht auf Informationszugang verletzt sein. Sie können sich allerdings nach § 12 Abs. 3 i.V.m. § 26 Abs. 3 BDSG an den Beauftragten wenden. Der Beauftragte kann den genannten Stellen des Bundes Empfehlungen geben und sie in Fragen der Informationsfreiheit beraten.
- 10 Das Anrufungsrecht ist ein **spezifisches Petitionsrecht, das parallel zu den bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten** eingeräumt ist. Der Anspruch des Petenten geht – wie üblicherweise im Petitionsrecht⁶ – dahin, dass

⁴ Begründung, S. 17

⁵ Im Ergebnis ebenso: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 12 Rz. 11 ff; ebenfalls, aber ohne Begründung: Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 12 Rz. 14.

⁶ Krüger/Pagenkopf in Sachs (Hg), GG-Kommentar (3. Aufl.) Art. 17 Rz. 13, mit Nachweisen zur Rspr. des BVerfG

seine Angaben entgegengenommen, sachlich geprüft und beschieden werden⁷. Der Prüfungsumfang ergibt sich dann aus § 12 Abs. 3 IFG. Weitergehende Rechte – insbesondere auf eine bestimmte Entscheidung – hat der Petent nicht.

Das Petitionsrecht ist allerdings verletzt, wenn eine Petition nicht angenommen, ihre Einreichung behindert, erschwert oder nur fehlerhaft bzw. überhaupt nicht erledigt wird – oder wenn der Petent mit Kosten belastet wird. Der Anspruch auf fehlerfreie Erledigung bedeutet nicht, dass der Bescheid des Beauftragten inhaltlich angreifbar ist, sondern nur, dass das Prozedere der Erledigung als fehlerhaft angegriffen werden kann⁸. Unter Umständen kann sich die fehlerhafte Erledigung allerdings aus den Inhalten des Bescheids ergeben, etwa, wenn dieser ausweist, dass der Beauftragte die vorgetragene Sache völlig missverstanden hat. In diesem Rahmen ist der Anspruch einklagbar⁹.

Gesetz unterworfen. Der Beauftragte ist zwar dem Bundesminister des Innern zugeordnet, aber nicht als Abteilung, sondern unmittelbar dem Minister selbst. Die Rechtsaufsicht übt aber nicht der Bundesinnenminister, sondern die Bundesregierung insgesamt aus. Der Beauftragte wird vom deutschen Bundestag gewählt, an den er sich jederzeit wenden kann. Er wird vom Bundespräsidenten entlassen. Der Beauftragte hat ein besonderes Zeugnisverweigerungsrecht hinsichtlich der Personen, die sich ihm in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit anvertraut haben. Die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung ist ihm zur Verfügung zu stellen. Bei der Besetzung von Stellen in seinem Amt sowie bei der Versetzung, Abordnung und Umsetzung ist das Einvernehmen mit ihm herzustellen¹¹.

11 Die Anrufung ist nicht an eine bestimmte **Form** oder an eine **Frist** gebunden. Als Petition muss sie allerdings den **Petenten** erkennen lassen, sonst ist der Beauftragte nicht zur Erledigung verpflichtet¹⁰.

3. Stellung und Ausstattung des Beauftragten

12 Die Position des oder der Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist im Gefüge der Bundesbehörden und -organe als im Wesentlichen unabhängig und damit durchsetzungsstark zu bezeichnen. Er ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem

4. Die Aufgaben und Befugnisse des Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

13 § 12 Abs. 3 nennt ausdrücklich die Normen des BDSG, die bei der Anwendung des IFG entsprechend gelten. Es handelt sich um die Kontrollrechte nach § 24 BDSG, die Beanstandungsrechte nach § 25 BDSG und die Zuweisung weiterer Aufgaben an den Beauftragten nach § 26 BDSG. Die Zuweisungen werden nicht vollständig übernommen und es ist durchaus von Interesse, welche Elemente nicht übernommen werden. Die nicht übernommenen Elemente werden nachfolgend kursiv abgedruckt:

⁷ So auch Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 12 Rz. 24

⁸ Für die vollständige Nichtangreifbarkeit des Bescheids des Beauftragten: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 12 Rz. 32

⁹ Krüger/Pagenkopf in Sachs (Hg), GG-Kommentar (3. Aufl.) Art. 17 Rz. 13, 14.

¹⁰ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 12 Rz. 21-23

¹¹ Vgl. zur Rechtsstellung und Ausstattung des Amtes des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die §§ 22 und 23 sowie § 26 Abs. 2 Satz 3 BDSG

4.1 Kontrollrechte

14 § 24 BDSG lautet:

§ 24 Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

(1) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kontrolliert bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz.

(2) *Die Kontrolle des Bundesbeauftragten erstreckt sich auch auf*

1. *von öffentlichen Stellen des Bundes erlangte personenbezogene Daten über den Inhalt und die näheren Umstände des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs, und*
2. *personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis, insbesondere dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung, unterliegen.*

²Das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses des Artikels 10 des Grundgesetzes wird insoweit eingeschränkt. ³Personenbezogene Daten, die der Kontrolle durch die Kommission nach § 15 des Artikel 10-Gesetzes unterliegen, unterliegen nicht der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten, es sei denn, die Kommission ersucht den Bundesbeauftragten, die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz bei bestimmten Vorgängen oder in bestimmten Bereichen zu kontrollieren und anschließend ihr darüber zu berichten. ⁴Der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten unterliegen auch nicht personenbezogene Daten in Akten über die Sicherheitsüberprüfung, wenn der Betroffene der Kontrolle der auf ihn bezogenen Daten im Einzelfall gegenüber dem Bundesbeauftragten widerspricht.

(3) Die Bundesgerichte unterliegen der Kontrolle des Bundesbeauftragten nur, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden.

(4) *Die öffentlichen Stellen des Bundes sind verpflichtet, den Bundesbeauftragten und seine*

Beauftragten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. ²Ihnen ist dabei insbesondere

1. Auskunft zu ihren Fragen sowie Einsicht in alle Unterlagen, insbesondere in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme, zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Kontrolle nach Absatz 1 stehen,
2. jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren.

³Die in § 6 Abs. 2 und § 19 Abs. 3 genannten Behörden gewähren die Unterstützung nur dem Bundesbeauftragten selbst und den von ihm schriftlich besonders Beauftragten. ⁴Satz 2 gilt für diese Behörden nicht, soweit die oberste Bundesbehörde im Einzelfall feststellt, dass die Auskunft oder Einsicht die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden würde.

(5) ¹Der Bundesbeauftragte teilt das Ergebnis seiner Kontrolle der öffentlichen Stelle mit. ²Damit kann er Vorschläge zur Verbesserung des Datenschutzes, insbesondere zur Beseitigung von festgestellten Mängeln bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten, verbinden. § 25 bleibt unberührt.

(6) *Absatz 2 gilt entsprechend für die öffentlichen Stellen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz in den Ländern zuständig sind.*

15 Anzumerken ist, dass zwar die Bezeichnung „Beauftragter für den Datenschutz“ in „Beauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ geändert wird, der übrige Wortlaut der Vorschrift aber nicht. Es wird vielmehr die entsprechende Geltung der Vorschrift durch § 12 Abs. 3 angeordnet.

16 Wenn nach § 24 Abs. 1 BDSG der Beauftragte „die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz“ kontrolliert, so könnte die Anordnung der entsprechenden Geltung bedeuten, dass der Beauftragte die Einhaltung jegli-

cher Vorschriften über die Informationsfreiheit (den Zugang zu Informationen) kontrolliert.

17 Was das **Anrufungsrecht nach § 12 Abs. 1** angeht, wird dieses ausdrücklich auf die Fälle des „Informationszugangs nach diesem Gesetz“ beschränkt. Dies bedeutet, dass der Beauftragte nicht angerufen werden kann, soweit es um den Informationszugang nach Regelungen außerhalb des IFG, insbesondere also nach dem Stasiunterlagengesetz, aber auch nach dem UIG, geht.

18 Für das Stasiunterlagengesetz ist dies eine praktikable und wegen der besonderen Kompetenzen der Birthler-Behörde auch eine sinnvolle Regelung. Im Übrigen wird sich ein Betroffener, dem eine Information verweigert wurde, jedoch nicht auf eine bestimmte gesetzliche Regelung berufen. Manchmal mag auch gar nicht von vornherein klar sein, welche Regelung einschlägig ist. In solchen Fällen muss das Kontrollrecht des Beauftragten mindestens so weit gehen, dass entschieden werden kann, ob das IFG einschlägig ist.

19 Der Beauftragte kontrolliert also die Einhaltung des Datenschutzrechts bei der Anwendung des IFG, und die Einhaltung des Informationszugangsrechts im Rahmen des IFG selbst¹².

20 Werden aber nicht Rechtsverletzungen, die bestimmte Informationsersuchen, also Einzelfälle, betreffen, gerügt, sondern wird allgemein auf bestimmte Punkte hingewiesen oder werden solche Fragen gestellt, können diese wie im BDSG auch außerhalb des eigentlichen Anwendungsbereichs der Norm liegen. Der Beauftragte kann ihnen dann z.B. im Rahmen seines Berichts nach § 12 Abs. 3 i.V.m. § 26 Abs. 1 BDSG nachgehen¹³.

Was also die Kontrollrechte des Beauftragten angeht, sind diese beschränkt, wenn es darum geht, das Verhalten der Behörden hinsichtlich individueller Informationsanträge zu überprüfen. Soweit das allgemeine Kontrollrecht in Frage steht, ist die Vorschrift jedoch offener zu verstehen. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass auch im Umweltinformationsrecht Fragen des Datenschutzes vom Beauftragten mit bearbeitet werden können.

21 Im Übrigen ist der Kontrollzugriff des Beauftragten auf die öffentlichen Stellen des Bundes beschränkt. Diese sind in § 2 BDSG definiert. Letztere Vorschrift lautet:

§ 2 Öffentliche und nicht-öffentliche Stellen

(1) Öffentliche Stellen des Bundes sind die Behörden, die Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Vereinigungen ungeachtet ihrer Rechtsform. Als öffentliche Stellen gelten die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost durch Gesetz hervorgegangenen Unternehmen, solange ihnen ein ausschließliches Recht nach dem Postgesetz zusteht.

(2) Öffentliche Stellen der Länder sind die Behörden, die Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen eines Landes, einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes und sonstiger der Aufsicht des Landes unterstehender juristischer Personen des öffentlichen Rechts sowie derer Vereinigungen ungeachtet ihrer Rechtsform.

(3) Vereinigungen des privaten Rechts von öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, gelten ungeachtet der Beteiligung nicht-öffentlicher Stellen als öffentliche Stellen des Bundes, wenn

¹² So auch Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 12 Rz. 19

¹³ Vgl. Berger et al., § 12 Rz. 19 mit Hinweis auf Dammann in: Simitis, BDSG § 21 Rz. 17

1. sie über den Bereich eines Landes hinaus tätig werden oder
2. dem Bund die absolute Mehrheit der Anteile gehört oder die absolute Mehrheit der Stimmen zusteht.

Andernfalls gelten sie als öffentliche Stellen der Länder.

- (4) Nicht-öffentliche Stellen sind natürliche und juristische Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des privaten Rechts, soweit sie nicht unter die Absätze 1 bis 3 fallen. Nimmt eine nicht-öffentliche Stelle hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, ist sie insoweit öffentliche Stelle im Sinne dieses Gesetzes.

Damit ist der Begriff der „öffentlichen Stellen“, wenn auch nicht identisch, so doch weitgehend deckungsgleich mit dem der „Behörden, Organe und Einrichtungen“ gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1, 2. Möglicherweise verbleibende Lücken sind zu füllen, weil der Beauftragte „entsprechend“ tätig wird und die Vorschriften insoweit anzupassen sind. So ist § 2 Abs. 3 BDSG im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG erweiternd zu interpretieren. Der Beauftragte kann mithin seine Kontrolltätigkeit gegenüber allen anspruchspflichtigen Stellen nach § 1 Abs. 1 ausüben.

- 22 Weil § 24 Abs. 2 und Abs. 6 BDSG von der entsprechenden Anwendung im Rahmen des IFG ausgeschlossen sind, kann eine Hilfe des Beauftragten bei der Erlangung von personenbezogenen Daten oder Daten über die näheren Umstände der Einschränkung des Brief-, Post und Fernmeldeverkehrs ebenso wenig verlangt werden wie eine Hilfe bei der Erlangung von Daten, die einem berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen. Diese Regelung ist konsequent, denn solche Daten können bereits nach dem IFG nur in seltenen Fällen verlangt werden. So besteht beispielsweise der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die

Information einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegt (§ 3 Nr. 4). Hierüber kann auch der Beauftragte nicht hinweghelfen.

4.2 Beanstandungsrechte

23 § 25 BDSG lautet:

§ 25 – Beanstandungen durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

- (1) 'Stellt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Verstöße gegen die Vorschriften dieses Gesetzes oder gegen andere Vorschriften über den Datenschutz oder sonstige Mängel bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten fest, so beanstandet er dies
1. bei der Bundesverwaltung gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde,
 2. *beim Bundeseisenbahnvermögen gegenüber dem Präsidenten,*
 3. *bei den aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost durch Gesetz hervorgegangenen Unternehmen, solange ihnen ein ausschließliches Recht nach dem Postgesetz zusteht, gegenüber deren Vorständen,*
 4. bei den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie bei Vereinigungen solcher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gegenüber dem Vorstand oder dem sonst vertretungsberechtigten Organ und fordert zur Stellungnahme innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist auf.²¹In den Fällen von Satz 1 Nr. 4 unterrichtet der Bundesbeauftragte gleichzeitig die zuständige Aufsichtsbehörde.
- (2) Der Bundesbeauftragte kann von einer Beanstandung absehen oder auf eine Stellungnahme der betroffenen Stelle verzichten, insbesondere wenn es sich um unerhebliche oder inzwischen beseitigte Mängel handelt.

- (3) ¹Die Stellungnahme soll auch eine Darstellung der Maßnahmen enthalten, die aufgrund der Beanstandung des Bundesbeauftragten getroffen worden sind. ²Die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 genannten Stellen leiten der zuständigen Aufsichtsbehörde gleichzeitig eine Abschrift ihrer Stellungnahme an den Bundesbeauftragten zu.

24 Diese Vorschrift regelt, wie der Beauftragte vorgehen hat, wenn er aufgrund einer vorgenommenen Kontrolle (§ 24 Abs. 1 BDSG), insbesondere aufgrund der Eingabe des Petenten, Verstöße feststellt: Er hat die jeweilige Stelle zu einer qualifizierten Stellungnahme aufzufordern (§ 25 Abs. 3 BDSG) und er muss ggf. die zuständige Aufsichtsbehörde informieren (§ 25 Abs. 1 S. 2 BDSG).

25 Nicht anzuwenden sind im Falle des Informationszugangsrechts die Beanstandungsbefugnisse gegenüber dem Bundeseisenbahnvermögen und den aus dem Sondervermögen Deutsche Post hervorgegangenen Unternehmen. Eine Begründung hierfür enthält der Gesetzesentwurf nicht.

26 Die Regelung ist jedoch konsequent. Denn diese Stellen sind zwar als privatisierte Unternehmen nicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1, 2 anspruchspflichtig. Der Anspruch besteht aber (§ 1 Abs. 1 Satz 3); es ist nur so, dass er auf dem Umweg über eine Behörde zu realisieren ist (§ 1 Abs. 1 S. 3). Da das Beanstandungsrecht des Beauftragten gegenüber den Behörden besteht, entsteht hier keine Lücke in den Beanstandungsrechten des Beauftragten.

4.3 Weitere Aufgaben

27 § 26 BDSG lautet:

§ 26 – Weitere Aufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

(1) ¹Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erstattet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. ²Er unterrichtet den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit über wesentliche Entwicklungen des Datenschutzes.

(2) ¹Auf Anforderung des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung hat der Bundesbeauftragte Gutachten zu erstellen und Berichte zu erstatten. ²Auf Ersuchen des Deutschen Bundestages, des Petitionsausschusses, des Innenausschusses oder der Bundesregierung geht der Bundesbeauftragte ferner Hinweisen auf Angelegenheiten und Vorgänge des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen des Bundes nach. ³Der Bundesbeauftragte kann sich jederzeit an den Deutschen Bundestag wenden.

(3) ¹Der Bundesbeauftragte kann der Bundesregierung und den in § 12 Abs. 1 genannten Stellen des Bundes Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes geben und sie in Fragen des Datenschutzes beraten. ²Die in § 25 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 genannten Stellen sind durch den Bundesbeauftragten zu unterrichten, wenn die Empfehlung oder Beratung sie nicht unmittelbar betrifft.

(4) *Der Bundesbeauftragte wirkt auf die Zusammenarbeit mit den öffentlichen Stellen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz in den Ländern zuständig sind, sowie mit den Aufsichtsbehörden nach § 38 hin. § 38 Abs. 1 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.*

¹⁴ Diese sind je nach Bundesland bei Ministerien oder bei den Datenschutzbeauftragten angesiedelt.

Die entsprechende Anwendung des § 26 Abs. 1 bis 3 BDSG führt dazu, dass die Berichts- und Gutachterpflichten des Beauftragen sowie das Recht, Empfehlungen auszusprechen, auch für den Bereich des Informationszugangsrechtes gelten. Nach den oben entwickelten Grundsätzen gilt es mit einer gewissen Offenheit auch über den unmittelbaren Anwendungsbereich des IFG hinaus. Der Bericht des Beauftragten könnte deshalb ohne weiteres die Empfehlung enthalten, die Rechtsgrundlagen für das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen und sonstigen Informationen zusammen zu fassen.

- 28 § 26 Abs. 4 BDSG ist von der entsprechenden Anwendung ausgeschlossen. Dies ist stimmig, weil die Vorschrift in einem Teil die Zusammenarbeit mit den Ländern betrifft und nur wenige Länder über ein Informationszugangsgesetz verfügen. Diese Gesetze sind im Übrigen mit dem des Bundes nicht abgestimmt. § 38 BDSG, auf den in § 26 Abs. 4 BDSG Bezug genommen wird, regelt im Übrigen die Arbeit der so genannten Aufsichtsbehörden¹⁴, die die Anwendung des Datenschutzrechts im Bereich automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten kontrollieren.

² Begründung, S. 17

§ 13 Änderung anderer Vorschriften

- (1) Das Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66) wird wie folgt geändert:

In den Angaben der Inhaltsübersicht zur Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt und zu den §§ 21 bis 26 sowie in § 4c Abs. 2 Satz 2, § 4d Abs. 1, 6 Satz 3, § 6 Abs. 2 Satz 4, § 10 Abs. 3 Satz 1, § 19 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 1, in der Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt, in den §§ 21 bis 26, in § 42 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz, Abs. 4 Satz 3 sowie § 44 Abs. 2 Satz 2 werden jeweils die Wörter „für den Datenschutz“ durch die Wörter „für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ ersetzt.

- (2) Dem § 5 Abs. 4 des Bundesarchivgesetzes vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), das zuletzt durch das Gesetz vom 5. Juni 2002 (BGBl. I S. 1782) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Gleiches gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Bundesarchiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.“

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift war im Ansatz schon in den §§ 12 und 13 IFG-RefE zu finden und entspricht dem IFG-E. Allerdings wurde im Gesetzgebungsverfahren der Passus „oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften“ eingefügt¹.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die angeordneten Änderungen des BDSG betreffen nur die durch den Wechsel der Amtsbezeichnung des Datenschutzbeauftragten bedingten redaktionellen Änderungen und sind für den Informationszugang als solchen nicht von Bedeutung. Wohl aber sind die Änderungen im Hinblick auf die Stellung und die Ausstattung des Beauftragten notwendig. Die zweite angeordnete Gesetzesänderung stellt für das Archivrecht klar, dass eine Information, die einmal öffentlich ist, nicht nachträglich dem Informationszugang nach dem IFG entzogen werden kann.

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Die Amtsbezeichnungen sind in den Ländern nur teilweise geändert worden. Die Änderung des Archivrechts hat für das Informationszugangsrecht Ausnahmecharakter. Das Umweltinformationsrecht enthält keine entsprechenden Klauseln, und von den Landesgesetzgebern hat nur Brandenburg eine entsprechende Regelung getroffen.

2. Amtsbezeichnung

- 4 Die in Abs. 1 angeordnete Änderung bedeutet, dass in den dort genannten Paragraphen des BDSG die Bezeichnung „Beauftragter für den Datenschutz“ in „Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit“ geändert und dessen vom Gesetzgeber gewollte Doppelfunktion (vgl. § 12) auch in der Amtsbezeichnung deutlich wird. Bedauerlicherweise wird die Bezeichnung trotz aller Akribie nicht konsequent eingeführt, denn ausgerechnet in § 12 heißt der Beauftragte „Beauftragter für Informationsfreiheit“. Diese Unstimmigkeit ist jedoch rein redaktioneller Natur und ändert in Bezug auf die Ansprüche nach dem Gesetz nichts.

¹ Vgl. Nr. 9 der Beschlussempfehlung des Innenausschusses, BT-Drs. 15/5606, S. 3.

3. Änderung des Archivgesetzes

- 5 Der in Abs. 2 angesprochene § 5 des Archivgesetzes lautet wie folgt, wobei die vorgenommene Änderung kursiv eingefügt ist:

§ 5 – Archivgesetz

- (1) Das Recht, Archivgut des Bundes aus einer mehr als 30 Jahre zurückliegenden Zeit zu nutzen, steht jedermann auf Antrag zu, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Weitergehende gesetzliche Rechte und besondere Vereinbarungen zugunsten von Eigentümern privaten Archivguts bleiben unberührt.
- (2) Archivgut des Bundes, das sich auf natürliche Personen bezieht, darf erst 30 Jahre nach dem Tode der Betroffenen durch Dritte benutzt werden. Ist das Todesjahr nicht oder nur mit unvertretbarem Aufwand festzustellen, endet die Schutzfrist 110 Jahre nach der Geburt des Betroffenen.
- (3) Archivgut nach § 2 Abs. 4 darf erst 60 Jahre nach Entstehen benutzt werden. Diese Schutzfrist gilt nicht für Unterlagen aus der Zeit vor dem 23. Mai 1949, deren Benutzung für die Durchführung bestimmter wissenschaftlicher Forschungsarbeiten oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange erforderlich ist.
- (4) Die Schutzfristen der Absätze 1 bis 3 gelten nicht für solche Unterlagen, die bereits bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren. *Gleiches gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Bundesarchiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.*

-
- 6 Die Vorschrift ist deklaratorischer Natur, als Informationen, die nach dem IFG zugänglich sind, im Ergebnis auch zur Veröffentlichung bestimmt sind. Gleichwohl ist die Klarstellung

durch den Gesetzgeber zu begrüßen. Zu beachten ist, dass die Änderung sich ausdrücklich auf das Bundesarchiv bezieht. Dies spielt eine Rolle für die gesetzgebenden Körperschaften, die (als einzige) nicht verpflichtet sind, ihre Unterlagen dem Bundesarchiv anzubieten (§ 2 Abs. 2 BArchivG). Da jedoch die gesamte Vorschrift deklaratorischer Natur ist, spielt auch dieser Unterschied keine Rolle.

- 7 Dem Wortlaut nach bezieht sich die Vorschrift nur auf Informationen (Archivgut), die vor der Übergabe an das Bundesarchiv einem Informationszugang nach dem IFG offen gestanden haben. Dem Wortsinn nach würde dies ausschließen, dass für Informationen, die bereits vor Inkrafttreten des IFG an das Bundesarchiv gegangen sind, die Vorschrift anwendbar ist, auch wenn die Information als solche nach den Regeln des IFG zugänglich wäre. Dies dürfte mit dem Sinn der Vorschrift nicht zu vereinbaren sein und wohl auch dem Willen des Gesetzgebers² nicht entsprechen.
- 8 Da nach dem Willen des Gesetzgebers, anders als bisher, auch Archivgut allgemein zugänglich gemacht werden soll, wäre es willkürlich, diesen Grundsatz mit Blick auf ein Zufallsdatum einzuschränken. Im Ergebnis öffnet die Vorschrift das Bundesarchiv und die Archive der gesetzgebenden Körperschaften nach Maßgabe des IFG.

² Begründung, S. 17

§ 14 Bericht und Evaluierung

Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung dieses Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift ist nur im Zusammenhang mit § 15 in der Fassung des IFG-E verständlich¹, weil § 15 IFG-E eine Befristung des Gesetzes vorsah. In der jetzigen Form stellt § 14 hinsichtlich des Außerkrafttretens ein Redaktionsversehen dar. Die Norm ist nicht an den Wegfall der Außerkrafttretensregelung angepasst worden. Nach § 15 S. 2 IFG-E sollte das Gesetz am ersten Tag des sechsten auf das Inkrafttreten folgenden Jahres außer Kraft treten. Da das Gesetz am 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist, wäre es nach sechs Jahren, mit dem Ablauf des 1. Januar 2011, außer Kraft getreten.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Die Vorschrift konstituiert eine Berichts- und eine Evaluierungspflicht, die innerhalb bestimmter Fristen zu erfüllen sind. Der Bericht über die Anwendung (Satz 1) und der Bericht über die Evaluierung (Satz 2) können thematisch durchaus ineinander übergehen; allerdings sieht die Vorschrift hinsichtlich des ersten einen **Bericht der Bundesregierung**, hinsichtlich des zweiten ein wissenschaftliches **Gutachten des Bundestages** vor.

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Berichtspflichten sind im Gemeinschaftsrecht häufig, im deutschen Recht eher selten. Sie können sich aber auch indirekt ergeben, so beispielsweise über Aufgabenzuweisungen an den Datenschutzbeauftragten. Dieser erstellt nach allen Datenschutzgesetzen einen jährlichen Bericht für das jeweilige Parlament. Wie vielfach in den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder erhält nach dem IFG der Bundesbeauftragte für Datenschutz auch die Aufgabe des Informationsbeauftragten. Die Berichtspflicht ergibt sich dann aus der Verweisung auf § 26 Abs. 1 Satz 1 BDSG in § 12 Abs. 3. Die Doppelung eines Berichts durch die Regierung und einer Evaluierung durch das Parlament ist in anderen Gesetzen bisher soweit ersichtlich nicht anzutreffen.

2. Regelungsinhalt

- 4 Der Regelungsinhalt ist insoweit klar, als ein Bericht über die Anwendung und ein Evaluierungsgutachten zu erstellen sind. Nicht klar ist, wann der Bericht erstellt und das Gesetz evaluiert werden muss. Mit dem Wegfall der Außerkrafttretensregelung in § 15 sind die zeitlichen Bezüge abhanden gekommen. Hierzu lauten die entwickelten Auffassungen zusammengefasst²:
- 5 Nach der **ersten Auslegung** könnte § 14 insgesamt gegenstandslos geworden sein³. Die Parlamentsmaterialien sprechen jedoch gegen eine solche Auslegung. Denn bei der Streichung des § 15 S. 2 GE wurde explizit hervorgehoben, dass die Befristung zur Sicherstellung der im Gesetz vorgesehenen Evaluierung nicht erfor-

¹ Siehe die Anmerkungen zu § 15

² Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rz. 22 ff

³ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rz. 22, unter Hinweis auf Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984(994); deutlich auch Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rz. 12 ff

derlich sei⁴. An der Überprüfung des Gesetzes durch Bundesregierung und Bundestag sollte also festgehalten werden.

- 6 Nach einer **zweiten Auslegung** könnten die Fristen in § 14 auf ein ungewisses, grundsätzlich jedoch mögliches Außerkrafttreten des Gesetzes bezogen werden⁵. Hiergegen sprechen jedoch schon die zuvor genannten Gesetzesmaterialien, wonach Bericht und Evaluierung ausdrücklich nicht an das Außerkrafttreten gebunden sein sollten. Diese Auslegung brächte zudem die Schwierigkeit mit sich, dass entweder der Gesetzgeber das Gesetz nur mit einem Vorlauf von wenigstens zwei Jahren außer Kraft setzen könnte oder die Vorschrift leer liefe. Dies mag politisch wünschenswert sein, aber Bericht und Evaluierung für ein Gesetz, dessen Aufhebung bereits beschlossen ist (denn nur in dieser Konstellation würde sich bei dieser Auslegung die Berichts- und Evaluierungspflicht materialisieren), ist nicht mehr als eine Verschwendung von Ressourcen.
- 7 Nach einer **dritten Auslegung** würde man zwar die Berichts- und Evaluierungspflicht als solche beibehalten, aber die Fristen im Wesentlichen ignorieren, d.h. von einer Berichts- und Evaluierungspflicht innerhalb angemessener Fristen ausgehen⁶. Gegen diese Auslegung spricht, dass die Vorschrift eine konkrete Frist nennt und der Verwaltung und dem Bundestag keinen zeitlichen Spielraum hinsichtlich der Berichtspflichten zubilligen wollte.
- 8 Nach einer **vierten Auslegung** sind die Fristen nicht mehr subtrahierend, d.h., rückwärts vom Außerkrafttretensdatum zu berechnen, sondern

additiv. Die Fristen werden danach ab dem Datum des Inkrafttretens des Gesetzes berechnet, wobei die Zeiträume berücksichtigt werden, die durch die ehemalige Regelung zum Außerkrafttreten vorgegeben waren⁷. Dies entspricht am ehesten dem Willen des Gesetzgebers. Denn in der Begründung zu § 14 wurde festgehalten:

„Innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstattet der Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit seinen ersten Bericht, im dritten Jahr unterrichtet die Bundesregierung den Deutschen Bundestag über ihre Erfahrungen mit dem Gesetz. Bis zum Ende des darauf folgenden Jahres wird der Deutsche Bundestag ... das Gesetz evaluieren“⁸.

Der Gesetzgeber meinte mithin im Ergebnis eine additive Fristberechnung, auch wenn er sie im Gesetz als subtrahierende formuliert hat. Da das Gesetz am 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist und danach fiktiv am 1. Januar 2011 außer Kraft treten müsste, muss die Bundesregierung bis zum 31. Dezember 2009 mit ihrem Bericht und der Deutsche Bundestag bis zum 31. Dezember 2010 mit seinem Evaluierungsgutachten fertig sein.

- 9 **Einklagbar** sind diese Vorschriften nicht durch Jedermann.
- 10 Der Bundestag jedoch kann die Vorlage des Berichts durch die Bundesregierung auch gerichtlich erzwingen⁹. Statthafte Klageart wäre die allgemeine Leistungsklage nach der Verwaltungsgerichtsordnung, da einerseits die Vorlage des Berichts nicht als Verwaltungsakt

⁴ BT-Drs. 15/5606, S. 6

⁵ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rz. 23

⁶ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rz. 24, unter Hinweis auf Klöpfer/von Lewinski, DVBl 2005, 1277 (1288)

⁷ Dies ist offenbar die von Rossi selber vertretene Auffassung, Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rz. 25; ohne nähere Begründung wird diese Auffassung wohl auch von Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rz. 5 vertreten

⁸ Begründung, S. 17

⁹ Ggf. durch eine Klage beim Verwaltungsgericht Berlin, vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 14, Rz. 13

anzusehen ist und andererseits der Katalog des Artikels 93 GG, § 13 BVerfGG nicht einschlägig ist; die Klage wäre beim Verwaltungsgericht zu erheben¹⁰. Die Klage könnte nicht nur der Bundestag, sondern auch ein einzelner Abgeordneter erheben, da dieser in seinen subjektiven Recht auf Information verletzt wäre.

11 Schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob auch die Verpflichtung zur Evaluierung eingeklagt werden kann, und wenn ja, von wem. Die Verpflichtung zur Evaluierung hat der Deutsche Bundestag sich selber gegeben, so dass dieser selbst die Verpflichtung jedenfalls nicht im Gerichtswege durchsetzen kann. Zur gerichtlichen Durchsetzung der Verpflichtung sind Jastrow und Schlatmann der Auffassung, dass § 14 ohnehin keine rechtlichen Bindungen zu entnehmen seien¹¹. Berger et. al. äußern sich zu dieser Frage nicht, während Rossi der Meinung ist, dass zwar die Berichtspflicht der Bundesregierung, nicht aber die Evaluierungspflicht des Bundestages gerichtlich durchgesetzt werden kann¹². Bei genauerer Betrachtung kommen zwei grundsätzliche Fallkonstellationen in Betracht:

12 Eine erste Konstellation ist die, in der das Gesetz bestehen bleibt, der Bundestag seiner Evaluierungspflicht jedoch nicht – insbesondere nicht in den in Rz. 8 genannten Fristen – nachkommt. Die Frage ist dann, ob eine Fraktion oder ein einzelner Abgeordneter die Durchführung der Evaluierung und die Erstattung des Berichts erzwingen können.

13 In Betracht kommt das Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63–67 BVerfGG. Streitgegenstand eines solchen

Verfahrens ist die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Vorliegend geht es um die Pflicht des Bundestages zur Evaluierung; der Bundestag ist ein oberstes Bundesorgan. Die Frage ist nunmehr, wie die Verletzung der Evaluierungspflicht mit der Auslegung des Grundgesetzes verknüpft werden kann. Diese Verknüpfung ergibt sich aus dem Grundsatz der Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG). Der Bundestag ist, soweit es um die Evaluierung des Gesetzes geht, Teil der vollziehenden Gewalt, indem er einem Gesetzesbefehl, nämlich der Pflicht zur Evaluierung, unterliegt. Denn die vollziehende Gewalt umfasst als Auffgatsbestand grundsätzlich jedes Staatshandeln, das nicht rechtsetzender oder rechtsprechender Art ist¹³. Indem der Bundestag die Evaluierung des Gesetzes nicht durchführt und den zugehörigen Bericht nicht vorlegt, macht er stillschweigend geltend, dass er den die Evaluierung anordnenden Gesetzesbefehl nicht zu beachten habe. Dies ist, verfassungsrechtlich betrachtet, gleichbedeutend mit der Aussage, dass die Bindung der vollziehenden Gewalt an das Gesetz für ihn insoweit nicht gelte. Dies wiederum ist eine Frage der Auslegung des Grundgesetzes. Allerdings können mit der Organklage nur solche Rechte geltend gemacht werden, die mit dem Status des Klägers verfassungsrechtlich verbunden sind¹⁴. Die hier beschriebene Verletzung des Grundgesetzes durch das Unterlassen der Evaluierung betrifft jedoch kein solches Recht. Das Recht, die Vorlage der

¹⁰ So im Ergebnis auch Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rn. 13

¹¹ Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rz. 12 ff

¹² Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Rn. 13 ff, Rz. 20 ff

¹³ Sachs, in: Sachs (Hg), GG-Kommentar, Art. 20 Rz. 109

¹⁴ Vgl. z.B. BVerfGE 80, 188 (208f) – Wüppesahl

Evaluierung zu verlangen, ist nicht in der Verfassung, sondern nur in einem „einfachen“ Gesetz, nämlich den IFG, festgeschrieben. Die Organklage kommt mithin nicht in Betracht.

befehls handelt – ein Verstoß gegen das Verbot des in sich widersprüchlichen Verhaltens, dem nach dem Rechtsstaatsprinzip auch der Gesetzgeber unterliegt¹⁵.

14 Dies ändert allerdings nichts daran, dass das Unterlassen der Evaluierung rechtserheblich ist und einen Verstoß gegen die Gesetzesbindung der Verwaltung darstellt. Mit dieser objektiven Rechtsverletzung korrespondiert aber auch die Verletzung eines subjektiven Rechts. Genauso wie der Bundestag gegenüber der Bundesregierung geltend machen kann, die Nichtvorlage eines Berichtes bedeute zugleich eine Verletzung in informatorischen Rechten, gilt dies für eine Fraktion oder einen einzelnen Abgeordneten gegenüber den Bundestag als Ganzem. Dies bedeutet, dass die Durchführung der Evaluierung durch Fraktionen und Abgeordneten des Bundestages erzwungen werden kann.

17 **Im Ergebnis** hat der Bundestag § 14 so gefasst, dass er ohne einen Verstoß gegen objektives Recht der Pflicht nicht entgehen kann, das IFG vor seiner Aufhebung zu evaluieren. Für die Fraktionsabgeordneten bedeutet diese objektive Rechtsverletzung zugleich eine Verletzung subjektiver Rechte, so dass im Ergebnis wiederum die bei dem Verwaltungsgericht zu erhebende Leistungsklage statthaft, zulässig und auch begründet wäre.

15 Eine zweite Konstellation würde darin bestehen, dass die Mehrheit des Bundestags beschließt, das IFG aufzuheben, ohne zuvor eine Evaluierung durchgeführt zu haben. Die Frage ist dann, ob geltend gemacht werden kann, dass das Gesetz zwar aufgehoben werden kann, aber nicht ohne zu vorige Evaluierung.

16 Nun kann kein Zweifel daran bestehen, dass der Bundestag jedes Gesetz, das er erlassen hat, auch wieder aufheben kann. Würde nun aber der Bundestag beschließen, das IFG ohne vorherige Evaluierung aufzuheben, wäre dieser Beschluss gesetzeswidrig, da er gegen den Wortlaut des § 14 verstieße. Dem Bundestag steht auch nicht der Weg frei, die Evaluierungspflicht durch eine eigenständige Änderung des § 14 abzuschaffen. Denn dies wäre – da es sich um eine reine Umgehung eines klaren Gesetzes-

¹⁵ Vgl. Sachs, in Sachs (Hg.), GG-Kommentar, Art. 20 Rn. 125

§ 15 In-Kraft-treten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Der Referentenentwurf stellte für das Inkrafttreten auf den Tag nach der Verkündung ab, § 14 IFG-RefE. Der gemeinsame Entwurf der Fraktionen sah bereits ein verzögertes Inkrafttreten vor (erster Tag des dritten auf die Verkündung folgenden Monats).
- 2 Der Fraktionsentwurf sah außerdem ein Außerkrafttreten des Gesetzes am ersten Tag des sechsten auf das Inkrafttreten des folgenden Jahres vor, § 15 IFG-E. Diese vorgesehene Regelung wurde im Gesetzgebungsverfahren vielfach angegriffen und schließlich gestrichen.

1.2 Regelungsgegenstand

- 3 Die Vorschrift regelt den Zeitpunkt, ab dem die in diesem Gesetz niedergelegten Rechte und Pflichten greifen.

1.3 Parallelvorschriften

- 4 Obwohl nicht zwingend erforderlich¹, enthalten praktisch alle Gesetze eine Klausel, die das Inkrafttreten ausdrücklich regelt. Ein verzögertes Inkrafttreten ist im deutschen Recht selten, aber insbesondere bei Gesetzen, die eine Vorbereitungszeit für die Verwaltung erfordern, nicht unbedingt außergewöhnlich.

2. Regelungsinhalt

- 5 Die Begründung äußert sich nicht ausdrücklich dazu, warum eine Verzögerung beim Inkrafttreten angeordnet wurde. Faktisch gibt die Vorschrift den Behörden Zeit, sich auf die veränderte Rechtslage einzustellen.
- 6 **Übergangsvorschriften**, insbesondere für Anträge, die vor dem 1. Januar 2006 gestellt wurden und über die bis zum 31. Dezember 2005 noch nicht entschieden wurde (**Altanträge**), enthält das Gesetz nicht. Hierüber ist nach allgemeinen Regeln zu entscheiden. Die Behörde hat bei ihrer Entscheidung vorbehaltlich etwaiger Übergangsvorschriften das zum Zeitpunkt der Entscheidung geltende Recht anzuwenden.
- 7 Zunächst ist anzumerken, dass für Anträge, die ab dem 1.1.2006 gestellt wurden/werden und die sich auf Informationen beziehen, die bereits vor dem 1.1.2006 bei den Behörden vorhanden waren, keine Übergangsregelung erforderlich ist, da der Informationsanspruch auf vorhandene Informationen gerichtet ist².
- 8 Für **Altanträge**, also für Anträge, über die am 1.1.2006 noch nicht endgültig entschieden war, gilt nach allgemeinen Regeln, dass auch für diese bei der Entscheidung das IFG anzuwenden ist. Jede andere Vorgehensweise würde nur zu einer Verschwendung von Verwaltungs- oder Gerichtressourcen führen, denn der Antragsteller könnte ja jederzeit seinen Antrag aufgrund der neuen Rechtslage erneut stellen. Im Übrigen räumt das IFG ab dem 1.1.2006 das Informationsrecht ein, was von den Behörden und Gerichten nach dem Grundsatz der Bindung an Recht und Gesetz zu beachten ist³.

¹ Art. 82 Abs. 2 GG

² Siehe oben, § 1 Rz. 6. Im Umweltinformationsrecht ist dies gleiche Problemlage vielfach stillschweigend in diesem Sinne entschieden worden; vgl. nur EuGH C-321/96 = NVwZ 1998, 945; hier war der Antrag unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Umweltinformationsrichtlinie (UIR-1990; die Umsetzungsfrist lief am 31.12.1992 ab) gestellt worden; die umstrittene Information war zu diesem Zeitpunkt aber bereits mehrere Jahre alt.

³ Eine Entscheidung dieser Art im Umweltinformationsrecht ist VG Minden ZUR 1993, 284. Hier wurde dem Kläger der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen ausdrücklich zugestanden, obwohl er seinen Antrag im Verwaltungsverfahren lange vor Inkrafttreten der Umweltinformationsrichtlinie (UIR-1990) gestellt hatte.

Kommentierung zu § 4 LPG (Auskunftsanspruch der Presse)

- (1) Die Behörden sind verpflichtet, den Vertretern der Presse, die sich als solche ausweisen, zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe Auskünfte zu erteilen.
- (2) Auskünfte könne nur verweigert werden, soweit
 1. Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder
 2. Maßnahmen ihrem Wesen nach dauernd oder zeitweise geheim gehalten werden müssen, weil ihre Bekanntgabe oder ihre vorzeitige Bekanntgabe die öffentlichen Interessen schädigen oder gefährden würde oder
 3. hierdurch die sachgerechte Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte oder
 4. ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde.
- (3) Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde Auskünfte an die Presse verbieten, sind unzulässig.
- (4) Der Verleger einer Zeitung oder Zeitschrift kann von den Behörden verlangen, dass ihm deren amtliche Bekanntmachungen nicht später als seinen Mitbewerbern zur Verwendung zugeleitet werden.

1. Allgemeines

1.1 Entstehungsgeschichte

- 1 Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 2 GG) stand dem Bund nur die Kompetenz für den Erlass eines Rahmengesetzes für die „allgemeinen Rechtsverhältnisse“ der Presse zu. Diese Kompetenz

ist ihm mit der so genannten Föderalismusreform genommen worden, Art. 75 GG wurde dadurch aufgehoben¹. Die Rechtsverhältnisse der Presse werden durch die Pressegesetze der Länder geregelt. Diese Gesetze enthalten durchweg vergleichbare Regelungen, sind aber nicht in allen Einzelheiten identisch. Dies betrifft auch die in allen Landespressegesetzen zu findenden Regelungen über die Informationsrechte der Presse. Die nachfolgenden Anmerkungen beziehen sich der Bestimmtheit wegen auf die Regelungen in Berlin.

1.2 Regelungsgegenstand

- 2 Gegenstand des § 4 Abs. 1 LPG ist das Recht der Presse, von Behörden Auskünfte zu verlangen. Wie jede informationszugangsrechtliche Regelung enthält auch § 4 Abs. 2 LPG einen Katalog von Ausnahmen zur Auskunftspflicht der Behörden. § 4 Abs. 3 LPG erklärt allgemeine Anordnungen für unzulässig, die Behörden die Auskunft an die Presse verbieten. Darüber hinaus enthält Absatz 4 eine Sondervorschrift hinsichtlich der Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gegenüber der Presse bei amtlichen Bekanntmachungen.

1.3 Parallelvorschriften

- 3 Die meisten Länderregelungen unterscheiden sich – mit Ausnahme der von Bayern – von der Berliner Vorschrift praktisch nur in redaktioneller Hinsicht.

2. Anwendungsbereich und

Informationszugangsanspruch (Absatz 1)

- 4 Der Anspruch steht **Vertretern der Presse**, nach manchen Landespressegesetzen „der Presse“ zu. Aber auch Vertreter des Rundfunks und Anbieter von journalistisch-redaktionell

¹ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 30.06.2006, BT-Drs. 16/813, S. 3 und 14; die Rechtsverhältnisse der Presse sind nunmehr vollständig in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer übergegangen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Arbeiten an diesem Buch war das Gesetz zwar noch nicht endgültig verabschiedet, die Zustimmung des Bundesrates stand noch aus. Die Verabschiedung ist aufgrund der Mehrheitsverhältnisse jedoch zu erwarten.

gestalteten Mediendiensten können den Anspruch geltend machen³. Der Unterschied zum IFG besteht darin, dass der Anspruch nur den Vertretern dieser Medien zusteht, nicht aber jeder Person, wie nach § 1 Abs. 1 IFG³. Vertreter der jeweiligen Medien sind auf jeden Fall die Redakteure der Zeitungen und Zeitschriften, der Buchpresse, der Nachrichtenagenturen⁴, des Rundfunks und der Mediendienste. Für freie Journalisten gilt, dass sie den Anspruch geltend machen können, wenn sie als feste freie Mitarbeiter oder in sonstiger Weise einem oder mehreren Medienunternehmen zugeordnet werden können, die die Gewähr für die publizistische Verbreitung ihrer journalistischen Beiträge zur Kenntniserlangung einer breiten Öffentlichkeit bieten⁵. Dazu kann ein bundeseinheitlicher Presseausweis oder eine Legitimation der jeweiligen Redaktion ausreichen⁶. Die an der publizistischen Verbreitung im Übrigen Beteiligten, z.B. Verleger oder Herausgeber sind ebenfalls anspruchsberechtigt⁷.

- 5 § 4 LPG spricht vom Informationsrecht der Presse in der amtlichen Überschrift. Tatsächlich beschränkt sich der Anspruch aber auf **Auskünfte**. Dieses Recht vermittelt daher keinen Anspruch auf Zugang zu Dokumenten, sei es in der Form der Herausgabe von Originalen, der Akteneinsicht oder durch Kopien. Gerade der Rechtsanspruch auf Zugang zum Originaldokument ist ein entscheidender Fortschritt des IFG gegenüber dem Auskunftsanspruch nach dem LPG. Die Begründung des IFG zeigt den erheb-

lich weiteren Umfang des Informationszugangs dadurch auf, das es amtliche Informationen als Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne, Karten, elektronische und optische Speicher usw. umschreibt⁸. Im Gegensatz dazu ist der Journalist bei seinem Informationsrecht nach § 4 LPG darauf angewiesen, Auskünfte zu verlangen. Allerdings wird der Auskunftsanspruch auch nicht von verfahrensmäßigen Bestimmungen, insbesondere Fristbindungen, begleitet. Das hebt ihn wiederum deutlich vom IFG mit seinen Verfahrensregelungen ab und macht ihn insbesondere für die aktuellen Medien unentbehrlich.

- 6 Das Auskunftsverlangen kann nur im Rahmen der **öffentlichen Aufgabe der Presse** gestellt werden. Insoweit bezieht sich das Auskunftsrecht auf § 3 LPG. Danach erfüllt die Presse eine öffentliche Aufgabe, indem sie in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt oder auf andere Weise an der Meinungsbildung mitwirkt⁹. Angesprochen wird hiermit die demokratische Funktion der Presse¹⁰. Einschränkungen bezogen auf den Auskunftsgegenstand ergeben sich daraus nicht.
- 7 **Inhaltlich** ist der Auskunftsanspruch weniger weit als der Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG. Der Auskunftsanspruch kann nur anlassbezogen geltend gemacht werden, das Begehren muss sich auf einen bestimmten Tatsachenkomplex beziehen¹¹. Demgegenüber

³ Soweit die Landespressegesetze den Anspruch „der Presse“ zuerkennen, führt dies praktisch nicht zu anderen Ergebnissen.

⁴ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 42, 4. Aufl.

⁵ Vgl. VG Mannheim, NJW 1996, 538 (539)

⁶ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 43; VG Hannover, AfP 1984, 60 (61)

⁷ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 42

⁸ Begründung, S. 9

⁹ Die Beschreibung der öffentlichen Aufgabe der Presse ist im LPG Berlin nur im Zusammenhang mit der Wahrnehmung berechtigter Interessen zu finden, in den meisten anderen Landespressegesetzen wird sie wie oben beschrieben.

¹⁰ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 3 Rz. 17

¹¹ Dies schließt nicht aus, dass zu Fakten, die mit den Tatsachen, zu denen Auskunft verlangt wird, zusammenhängen, ebenfalls Auskunft zu geben ist. Das folgt daraus, dass die Behörde verpflichtet ist, vollständig und wahrheitsgemäß Auskunft zu geben, vgl. Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 143, Rz. 2, 5. Aufl.; Löffler, aaO, § 4 Rz. 78

ist der Informationsanspruch nach dem IFG voraussetzungslos, um ihn geltend zu machen, bedarf es keines Anlasses. Der Anspruch nach § 4 Abs. 1 LPG richtet sich nur auf Tatsachen. Wertungen und Meinungen muss die verpflichtete Behörde nicht mitteilen¹². Das IFG unterscheidet insoweit nicht Kategorien von Informationen. Im Gegenteil lässt insbesondere die Formulierung des § 4 IFG erkennen, dass zu den Informationen, zu denen prinzipiell Zugang zu gewährt ist, auch Meinungsäußerungen und Wertungen gehören.

- 8 **Auskunfts verpflichtet** sind Behörden. Dies führt zunächst auf den allgemeinen Behördenbegriff des Verwaltungsverfahrensrechts¹³ zurück. Zu den Behörden i.S.d. § 4 LPG des jeweiligen Bundeslandes¹⁴ gehören auch die dort angesiedelten Bundesbehörden. Gefolgt wird dies aus der grundgesetzlich vorgegebenen Kompetenzverteilung, die dem Bund nur eine Rahmenkompetenz zugesteht. Das Auskunftsrecht als Kernelement des Presserechts ist von den Ländern zu regeln. Auch bzw. sogar gerade, wenn man einen verfassungsunmittelbaren Informationsanspruch der Presse verneint¹⁵, ist der Gesetzgeber aufgerufen, durch Gesetz einen Informationsanspruch der Presse einzuräumen. Diese Verpflichtung betrifft wegen der Kompetenzzuweisung dann einerseits die Länder. Der Auskunftsanspruch muss aber auch gegenüber Bundesbehörden gelten, da er wegen der Kompetenzverteilung nicht anders als durch Landesgesetz eingeräumt werden kann. Nach einhelliger Meinung sind auch

Stellen der Legislative und der Judikative, also die Parlamente und die Gerichte, mit umfasst¹⁶.

- 9 Gegen Private richtet sich der Auskunftsanspruch auf Grund des klaren Wortlautes der Vorschrift nicht¹⁷. Danach sind nur Behörden zur Auskunft verpflichtet. Fraglich ist jedoch, ob eine privatrechtliche Organisationsform, in deren Gestalt öffentliche Aufgaben von Behörden erfüllt werden, auskunftsverpflichtet ist¹⁸. Der Auskunftsanspruch steht nicht nur in unmittelbarem Zusammenhang zur Presse- und Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern auch zur Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und zu Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG. Deshalb beinhalten die Landespressesetze einen eigenen Behördenbegriff, der juristische Personen des Privatrechts einschließt, deren sich die Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen. Der Behördenbegriff des Presserechts ist funktionell-teleologisch¹⁹ zu verstehen. Das Informationsbedürfnis der Medien und der Bevölkerung ist überall dort begründet, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, von deren konkreter Verwendung Kenntnis zu erlangen ein berechtigtes öffentliches Interesse ist. Das gilt unabhängig davon, ob eine Behörde sich zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Einzelfall einer privatrechtlichen Organisationsform bedient. Stehen also private juristische Personen, wie eine GmbH oder AG unter beherrschendem Einfluss der öffentlichen Hand, sind sie nach § 4 LPG auskunftsverpflichtet²⁰. Die Frage ist anhand der Umstände des Einzel-

¹² Vgl. OVG Münster, AfP 1996, 299 (300)

¹³ § 1 Abs. 4 VwVfG

¹⁴ Vgl. Soehring, Presserecht, 4.17, 3. Aufl.; Löffler, aaO, § 4 Rz. 54 f

¹⁵ Der verfassungsunmittelbare Anspruch wird ggf. nicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (Informationsfreiheit), sondern aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Pressefreiheit) hergeleitet. Zum Streitstand: Löffler, aaO, § 4 Rz 16 ff.

¹⁶ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 56; OVG Bremen, NJW 1989, 926 (927); OVG Lüneburg, AfP 1996, 301 (303)

¹⁷ Vgl. auch LG Frankfurt, AfP 1989, 772

¹⁸ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 57

¹⁹ Funktionell-teleologisch: Aus der Funktion und der Zielsetzung des Gesetzes heraus.

²⁰ BGH, AfP 2005, 279 (280); OVG Saarland AfP 1998, 426 (428)

falls zu klären. Nach diesseitiger Meinung ist z.B. die Deutsche Bahn AG auskunftsverpflichtet²¹. Zur Klärung kann auch § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG beitragen, soweit sich eine Behörde einer privaten Person zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient²².

3. Ausnahmen (Absatz 2)

3.1 Übersicht

- 10 Der Ausnahmenkatalog des Absatzes 2 deckt grundsätzlich die gleichen Themen ab wie der des IFG; dies liegt in der Natur von Informationszugangsgesetzen: Es sind jeweils gewisse öffentliche und private Belange zu schützen. Der entscheidende Unterschied zwischen den Ausnahmekatalogen des IFG und des LPG besteht nach dem Wortlaut darin, dass das erstere – bei Vorbehalten im Detail – dem Grundsatz der eng begrenzten, genau benannten Ausnahmebestimmungen folgt, während das LPG auf offene Klauseln, insbesondere offene Gemeinwohlklauseln zurück greift.

3.2 Die einzelnen Ausnahmetatbestände

3.2.1 Vorschriften über die Geheimhaltung (Absatz 2 Nr. 1)

- 11 Die Vorschrift ist keine Konkurrenzregel im dem Sinne, dass sie das Verhältnis zu anderen Informationszugangsgesetzen regeln würde. Sie besagt vielmehr, dass Vorschriften, die Geheimhaltung anordnen, weiterhin zu beachten sind. Dies betrifft vor allem strafrechtliche Vorschriften zu Dienst- und Staatsgeheimnissen²³.

Differenziert zu betrachten ist die Frage des Steuergeheimnisses. Wegen des Grundsatzes der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen wird es jedenfalls zulässig sein, auch über das Ergebnis eines Steuerstrafverfahrens von erheblicher Bedeutung zu informieren²⁴. Die Vorschriften, die Geheimhaltung anordnen, müssen jedoch gesetzliche sein. Es ist, wie auch in der Kommentierung zu § 3 IFG²⁵ erörtert, nicht möglich, eine gesetzliche Regelung durch eine Verwaltungsvorschrift zu modifizieren.

3.2.2 Schutzwürdige öffentliche Interessen

- 12 Die hier sehr allgemein gehaltene Gemeinwohlklausel ist besser zu verstehen, wenn man sie mit dem Katalog des § 3 IFG abgleicht. Das gilt z.B. für § 3 Nr. 3 im Hinblick auf den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung²⁶. Die Tatsache, dass das IFG nicht auf eine sehr allgemein formulierte Ausnahmeregel wie hier zurückgreift, ist ein entscheidender Fortschritt gegenüber den Landespressegesetzen, weil deutlicher und schneller erkennbar ist, ob ein Auskunftsverweigerungsrecht der Behörde gegeben ist.

3.2.3 Schutz schwebender Verfahren

- 13 Der durch diese Vorschrift konstituierte umfassende Schutz schwebender Verfahren findet sich so im IFG nicht. Auch hierin besteht ein entscheidender Fortschritt. Die presserechtliche Regelung ist auch im Schrifttum als bedenklich bewertet worden. Zu Recht wurde darauf hingewiesen, dass die Presse ihren Verfassungsauftrag nicht erfüllen kann, wenn der Informationszugang auf abgeschlossene Verfahren

²¹ So auch Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 57

²² Siehe die Kommentierung zu § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG

²³ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 100

²⁴ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 102; VG Saarlouis, NJW 2003, 3431 (3434) fordert ein zwingendes öffentliches Interesse an der Mitteilung der Behörde, wenn nicht nur über das Ergebnis, sondern über Einzelheiten während des Verfahrens informiert werden soll, so auch OLG Hamm NJW 1981, 356 (358) zur Parteispenden-Affäre.

²⁵ Siehe oben, § 3 Rz. 78, 115

²⁶ Weitere Beispiele bei Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 109

beschränkt ist²⁷. Nicht zuletzt in praktischer Hinsicht ist anzumerken, dass das öffentliche Interesse gerade nicht auf abgeschlossene, sondern auf schwebende Verfahren gerichtet ist²⁸. Natürlich enthält auch das IFG einen Verfahrensschutz. Mag dieser auch strenger ausgefallen sein, als wünschenswert gewesen wäre, so ist er doch enger gehalten als der Verfahrensschutz nach den Landespressegesetzen.

3.2.4 Schutzwürdige private Interessen

- 14 Diese Vorschrift ist im Kern weniger problematisch als die vorangehenden. Dies liegt daran, dass seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes die schützenswerten privaten Interessen genau bekannt sind. Es sind der Schutz personenbezogener Daten auf der einen Seite sowie der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und von Urheberrechten auf der anderen Seite. Was den Schutz personenbezogener Daten angeht, ist das IFG gegenüber den Landespressegesetzen schon deswegen fortschrittlicher, weil die Ausnahmeregeln des IFG ausdifferenziert sind. Hinsichtlich des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann die Bewertung allerdings nicht positiv ausfallen. Dies liegt daran, dass nach dem IFG die Freigabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen an die Zustimmung des jeweiligen Geheimnisinhabers gebunden ist.

3.2.5 Unzumutbarkeit

- 15 Nach einigen Landespressegesetzen kann die Auskunft auch verweigert werden, wenn der Umfang der Auskunft das Maß der Zumutbarkeit überschreitet²⁹. Der Fall der Unzumutbarkeit ist aber erst anzunehmen, wenn das

Auskunftsverlangen rechtsmissbräuchlich wäre, weil z.B. Tausende von Programmstunden gesichtet werden müssten³⁰. Im Vergleich zur ähnlichen Bestimmung des § 9 Abs. 3 IFG fällt diese Regelung ungünstiger aus, weil § 9 Abs. 3 IFG auf die Zumutbarkeit beim Informationssuchenden abstellt, und damit die Berücksichtigung individueller Umstände, z.B. technischer Art zulässt³¹. Schon wegen der Umkehrungsmöglichkeiten der Behörden, die dieser Auskunftsverweigerungsgrund der Zumutbarkeit bietet, ist er eng auszulegen³².

4. Unzulässigkeit allgemeiner Auskunftsverweigerungsregelungen (Absatz 3)

- 16 Nach der Vorschrift des Absatzes 3 sind allgemeine Anordnungen, die einer Behörde Auskünfte an die Presse verbieten, unzulässig. Gemeint sind hier weniger gesetzliche Anordnungen, sondern typischerweise die Anordnungen einer hierarchisch höher angesiedelten behördlichen Ebene. Es handelt sich um eine typische presserechtliche Problemlage. Tatsächlich sind in Deutschland trotz des § 4 Abs. 3 LPG im Zusammenhang mit den terroristischen Entführungsfällen der siebziger Jahre Nachrichtensperren verhängt worden. Die Zulässigkeit dieser Nachrichtensperren ist im Wesentlichen mit dem Hinweis auf den gebotenen Schutz des menschlichen Lebens gerechtfertigt worden. Zugleich macht das Beispiel aber auch klar, dass nur derartig hochrangige Gründe ein Abweichen von der gesetzlichen Regelung rechtfertigen können³³.

²⁷ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 93, 69

²⁸ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 93

²⁹ Vgl. die Nachweise bei Soehring, aaO, 4.29; Löffler aaO, Rz. 120

³⁰ So im konkret entschiedenen Fall des VG Köln, vom 06.02.1981, Az: 6 K 161/80

³¹ Vgl. Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 9 Rz. 7

³² Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 155, Rz. 13

³³ Löffler, Presserecht-Kommentar, § 4 Rz. 121 ff

5. Gleichbehandlungsgrundsatz bei amtlichen Bekanntmachungen (Absatz 4)

17 Absatz 4 ist eine spezifisch presserechtliche Gleichbehandlungsregelung. Behörden haben – zeitlich gesehen – streng neutral im Hinblick auf die Zuleitung amtlicher Bekanntmachungen zu handeln³⁴. Die Vorschrift betrifft einen Aspekt der aktiven Informationspolitik und ist in dieser Hinsicht am ehesten mit § 11 IFG vergleichbar.

6. Zusammenfassung

18 Die vorangehenden Ausführungen haben sich weitestgehend darauf beschränkt, die Unterschiede des IFG zum presserechtlichen Auskunftsanspruch zu beleuchten. Der Vergleich macht deutlich, dass bei allen Schwächen des IFG die Informationszugangsrechte in Deutschland durch die Verabschiedung des IFG auch für Journalisten gestärkt worden sind. Der Vertreter der Presse kann sich zu einer Begründung seines Antrages immer auf das Grundrecht der Pressefreiheit berufen, bekommt jedoch auf dieser Grundlage nur Auskünfte. Stellt er einen Antrag nach dem IFG, ist er nicht auf Auskünfte beschränkt. In den Bereichen, in denen das IFG eine Abwägung oder ausdifferenzierte Versagungsgründe vorsieht, sollte dies zu einer höheren Erfolgsaussicht von Informationszugangsanträgen führen. Der Vertreter der Presse kann sich, wenn er sich auf das Landespressegesetz beruft, zugleich aber auch auf die schärfere Konturierung der Ausnahmetatbestände des IFG und dessen stringenteren Verfahrensregelungen berufen. Durch das IFG haben sich die Recherchemöglichkeiten für Journalisten deutlich verbessert.

³⁴ Vgl. zur Neutralitätspflicht: BVerfGE 80, 124 (134); BVerwG, NJW 1997, 2694 (2696)

Abkürzungen

Liste der in diesem Buch verwendeten Abkürzungen; soweit Abkürzungen Gesetze betreffen, sind diese in einem eigenen Gesetz zusammengefasst.

a.A.	anderer Auffassung
A.A.	Auswärtiges Amt (= Außenministerium)
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abl.	Amtsblatt
AblEG	Amtsblatt der Europäischen gemeinschaften
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AfP	Archiv für Presserecht
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMI	Bundesinnenminister
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Bau GmbH
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Europäischer Gerichtshof)
Fn.	Fußnote
GE	Gesetzesentwurf
ggf.	gegebenenfalls
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GVOBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFG-GebV	Informationsfreiheitsgesetz-Gebührenverordnung
IFG-RefE	Referentenentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz (Bundesministerium des Innern, 2000)

IFG-SH	Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein
IFG-NRW	Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LG	Landgericht
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	(Zeitschrift für) Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsreport
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SH	Schleswig-Holstein
UPR	(Zeitschrift für) Umwelt- und Planungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Liste der in diesem Buch angesprochenen Gesetze

Stand der Gesetzgebung ist Anfang September 2006

-
- Hinweis:** Der Text der Bundesgesetze ist zugänglich über eine Suchmaschine, wenn man – jeweils ggf. in Anführungszeichen – den nachfolgend fett unterlegten Begriff und das Wort *juris* eingibt. Angegeben sind jeweils die Daten für die Verabschiedung des Gesetzes und der letzten Änderung. Die nachfolgenden Fundstellen entsprechen, wenn nicht anders angegeben, dem Stand vom 2. August 2006.
- Der Text der EU-Richtlinien ist zugänglich über <http://eur-lex.europa.eu/> zum Stichwort *Amtsblatt*. Sofern das *Amtsblatt* älter als 1998 ist, wählt man „andere Jahre“ und gibt die L-Nr, sowie die Seite und das Datum der Richtlinie an.
-
- Aarhus-Konvention** Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; der authentische englische Text sowie eine deutsche Übersetzung finden sich unter <http://www.unece.org/env/pp>
- AltG-Bbg** **Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz** vom 10. März 1998 (GVBl 46), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes zur Zusammenführung von überörtlichen Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Juni 2005 (GVBl 210)
- AO** **Abgabenordnung** vom 16. März 1976 (BGBl I, 613), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. April 2006 (BGBl I, 1095)
- AWG** **Außenwirtschaftsgesetz** vom 28. April 1961 (BGBl I, 481, 495, 1555), neu gefasst durch Bekanntmachung vom 26. Juni 2006 (BGBl I, 1386)
- BArchivG** Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (**Bundesarchivgesetz**) vom 6. Januar 1988 (BGBl I, 62), zuletzt geändert durch § 13 Abs. 2 des Gesetzes vom 5. September 2005 (BGBl I, 2722)

BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1992 (BGBl. I S. 1782), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 29. Juni 2006 (BGBl. I 1402)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020), zuletzt geändert durch § 19 des Gesetzes 200-7 vom 28. August 2006 (BGBl. I 2039)
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I, 2954, 2955), zuletzt geändert durch § 13 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I, 2722)
BDG	Bundesdisziplinargesetz vom 9. Juli 2001 (BGBl. I, 1510), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. April 2005 (BGBl. I, 1106)
BDO	Bundesdisziplinarordnung (BDO) in der Fassung vom 20. Juli 1967 (BGBl. I S. 725), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.6.1998 (BGBl. I, 984), abgelöst durch das am 1.1.2002 in Kraft getretene Bundesdisziplinargesetz (BDG) vom 9. Juli 2001 (BGBl. I, 1510). Die alte BDO gilt übergangsweise noch fort, wenn ein förmliches Disziplinarverfahren durch behördliche Einleitungsverfügung nach § 33 BDO vor dem 1.1.2002 bereits eingeleitet war. In diesen Fällen ist das Disziplinarverfahren nach altem Recht (d.h. nach altem formellem und materiellem Disziplinarrecht) zu Ende zu führen. Das gilt auch für das Gerichtsverfahren. Das Bundesverwaltungsgericht bleibt insoweit – ohne zeitliche Begrenzung – letztinstanzliches Berufungsgericht. (Zitiert nach: Stichwortverzeichnis, Bundesverwaltungsgericht)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 (RGBl. 195), zuletzt geändert durch Artikel 123 des Gesetzes vom 19. April 2006 (BGBl. I, 866)
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 14. August 2006 (BGBl. I, 1911)
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (Bundesnachrichtendienstgesetz) vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I, 2954, 2979), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. I, 1818)
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz) von 19. Oktober 1994 (BGBl. I, 2978, 2979), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. I, 1818)

BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz) vom 11. Juli 1985 (BGBl I, 1445), geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 9. Juli 2001 (BGBl I, 1510)
BStatG	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz) vom 22. Januar 1987 (BGBl I, 1987, 462, (565)), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2005 (BGBl I, 1534)
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) vom 12. März 1951 (BGBl I, 243), zuletzt geändert durch Artikel 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 (BGBl I, 3396)
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz) vom 20. Dezember 1990 (BGBl I, 2954, 2970), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl I, 1818)
DWG	Gesetz über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts "Deutsche Welle" (Deutsche-Welle-Gesetz) vom 16. Dezember 1997 (BGBl I, 3094)
EGV	Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag), (Amtsblatt EG Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002)
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz) vom 5. September 2005 (BGBl I, 2722)
IFGGebV	Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung) vom 2. Januar 2006 (BGBl I, 6)
IFG-Berlin	Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz) vom 15. Oktober 1999 (GVBl 561), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 30. Juli 2001 (GVBl 305)
IFG-E	Informationsfreiheitsgesetz-Entwurf
IFG-NRW	Gesetz für die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen) vom 27. November 2001 (GVBl 806)

IFG-RefE	Referentenentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz (Bundesministerium des Innern, 2000, abgedruckt in: Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), S. 201ff)
IFG-SH	Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein) vom 9. Februar 2000 (GVObI 166), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. März 2003 (GVObI 154)
GE	Gesetzentwurf
GebrMG	Gebrauchsmustergesetz vom 5. Mai 1936 (RGBl II, 130), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juni 2006 (BGBl I, 1318)
GeschmMG	Gesetz über den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen (Geschmacksmustergesetz) vom 12. März 2004 (BGBl I, 390), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. Juni 2006 (BGBl I, 1318)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1911)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2676)
KrWaffKontrG	Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes vom 20. April 1961 (BGBl I, 444), zuletzt geändert durch Artikel 10 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl I, 2304) (Stichwort: Kriegswaffenkontrollgesetz)
KWG	Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Artikel 4a des Gesetzes vom 22. September 2005 (BGBl. I S. 2809)
LPG	Landespressegesetz

MAD-G	Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz) vom 20. Dezember 1990 (BGBl I, 2954, 2977), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. April 2005 (BGBl I, 1106)
MarkenG	Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen (Markengesetz) vom 25. Oktober 1994 (BGBl I, 3082; BGBl I (1995), 156), zuletzt geändert durch Artikel 5 vom 21. Juni 2006 (BGBl I, 1318)
MDStV	Staatsvertrag Mediendienste (Mediendienste-Staatsvertrag), zuletzt geändert durch Artikel 3 des sechsten Staatsvertrages zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrages und des Mediendienste-Staatsvertrages (Sechster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 20. Dezember 2001 (GVBl Berlin 2002, 162); Text verfügbar über http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/stv/mdstv.htm
NDKontrG	Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Nachrichtendienstekontrollgesetz) vom 11. April 1978 (BGBl I, 453), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Juni 2001 (BGBl I, 1254)
OwiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 6 des Gesetzes vom 12. Juli 2006 (BGBl. I S. 1466)
PatentG	Patentgesetz vom 5. März 1936 (RGBl II, 117), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 29. August 2005 (BGBl I, 2570)
PKGrG	Kontrollgremiumgesetz (= Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes)
RegRL	Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien“ (RegRL), (Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Juli 2001). Die Registraturrichtlinie ist zu finden unter: http://www.bmi.bund.de/nn_164578/nsc_true/Internet/Content/Broschueren/2001/Moderner__Staat_-_Moderne_Id_50242_de.html ; auch: http://bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abtb/27.pdf
SGB V	Sozialgesetzbuch (SGB V) Fünftes Buch – gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988 (BGBl I, 2477) (Stichwort: Sozialgesetzbuch V)

SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2006 (BGBl. I S. 1706)
StGB	Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 (RGBl 127), zuletzt geändert durch Artikel 168 des Gesetzes vom 19. April 2006 (BGBl I, 866)
StPO	Strafprozessordnung vom 12. September 1950 (BGBl I, 455, 512, 629), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. August 2005 (BGBl I, 2360)
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz) vom 20. Dezember 1991 (BGBl I, 2272); zuletzt geändert durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes (5. StUÄndG) vom 2. September 2002 (BGBl I, 3446)
SÜG	Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz) vom 20. April 1994 (BGBl I, 867), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl I, 1818)
TKG	Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Juli 2005 (BGBl. I, 1970)
UIG-1994	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (Umweltinformationsgesetz) vom 8. Juli 1994, BGBl I, 1490 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2001, BGBl I, 2218
UIG-2004	Umweltinformationsgesetz = Artikel 1 des Gesetzes zur Neugestaltung des Informationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel vom 22. Dezember 2004, BGBl I, 3704
UIR-1990	Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG), ABl. EG L 158, S. 56 vom 23.6.1990 = Umweltinformationsrichtlinie

UIR-2003	Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG, ABl. EG L 41, S. 26 (neue Umweltinformationsrichtlinie)
UrhG	Gesetz über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) vom 09. September 1965 in der Fassung vom 10. September 2003 (BGBl I , 1774)
VerkPBG	Gesetz zur Beschleunigung der Planungen der Verkehrswege in den neuen Ländern und im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) BGBl I, 1991, 2174, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2005, BGBl I, 3691
VO 1049/2001	Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. EG 2001, L 145, S. 43
VSA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung – VSA), GMBI 1994, 674, zuletzt geändert am 1. Juli 2001 (verfügbar über www.bund.bmi.de)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl I, 17), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 15. Juli 2006 (BGBl I, 1619)
VwKostG	Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970 (BGBl I, 821), zuletzt geändert durch Artikel 4 Abs. 9 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl I, 718)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGBl I, 1253), zuletzt geändert durch Artikel 4 Abs. 8 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl I, 718)
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919, RGBl 1919, 1383
ZPO	Zivilprozessordnung vom 12. September 1950 (BGBl I, 455, 512, 533), zuletzt geändert durch Artikel 50 des Gesetzes vom 19. April 2006 (BGBl I, 866)

Literaturverzeichnis

Kommentare

Berger, Sven/Roth, Jürgen/Scheel, Christopher

Informationsfreiheitsgesetz-Taschenkommentar (2006)

Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit

Anwendungshinweise

Bundesinnenminister

Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz
vom 21.11.2005 (GMBI 2005, 1346)

Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas

Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und
Verbraucherinformationsrecht, IF-R/ UIG -Kommentar
(Loseblatt, Stand Januar 2006)

Friedersen, Gerd Harald/Lindemann, Nils

Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH),
Kommentar (2000)

Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne

Informationsfreiheitsgesetz-Kommentar (2006)

Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich

Verwaltungsverfahrensgesetz (9. Aufl. – 2005)

Kopp, Ferdinand O./Schenke, Wolf-Rüdiger

Verwaltungsgerichtsordnung
(14. Aufl. – 2005)

Landesdatenschutzbeauftragter Schleswig-Holstein

Das neue Informationsfreiheitsgesetz in Schleswig-Holstein (2001), mit Ergänzungen.

Löffler, Martin

Presserecht (4. Aufl. – 1997)

Löffler, Martin/Ricker, Reinhart

Handbuch des Presserechts (5. Aufl. – 2005)

Meyer-Goßner, Lutz

Strafprozessordnung, mit GVG und Nebengesetzen
(47. Aufl. – 2004)

Röger, Ralf

Umweltinformationsgesetz – Kommentar (1995)

Rossi, Matthias

Informationsfreiheitsgesetz – Handkommentar (2006)

Schomerus, Thomas/Schrader, Christian/Wegener, Bernhard W.

UIG-Kommentar (2. Aufl. – 2002)

Thomas, Heinz/Putzo, Hans

Zivilprozeßordnung (26. Aufl. – 2004)

Tröndle, Herbert/Fischer, Thomas

Strafgesetzbuch (52. Aufl. – 2004)

Weitere Buchveröffentlichungen

Angelov, Jean

Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs
(2000)

**Badura, Peter/Burgi, Martin/Ehlers, Dirk/Erichsen, Hans-Uwe/Ossenbühl, Fritz/Papier,
Hans-Jürgen/Rüfner, Wolfgang**

Allgemeines Verwaltungsrecht (12. Aufl. – 2002)

Bull, Hans Peter

Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977

Collin, Peter/Horstmann, Thomas

Das Wissen des Staates – Geschichte, Theorie und Praxis

Habermas, Jürgen

Strukturwandel der Öffentlichkeit (stw 891), 1962/ 1990

Hart, Thomas/Welzel, Carolin/Garstka, Hansjürgen (Hg.)

Informationsfreiheit, 2004

Hoffmann-Riem, Wolfgang

Kommunikationsfreiheiten – Kommentierung zu Art 5 Abs 1 und 2 sowie Art 8 GG, 2002

Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.)

Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (2000)

Kloepfer, Michael

Informationsrecht (2002)

Kugelman, Dieter

Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers: Grundlagen und verwaltungsrechtliche Grundstrukturen individueller Rechte auf Zugang zu Informationen der Verwaltung (2001)

Larenz, Karl

Methodenlehre (4. Aufl. – 1979)

Lodde, Stephan

Informationsansprüche des Bürgers gegen den Staat (1996)

Mestmäcker, Ernst-Joachim/Schweitzer, Heike

Europäisches Wettbewerbsrecht (2. Aufl. – 2004)

Rehbinder, Manfred

Urheberrecht (14. Aufl. – 2005)

Rossi, Matthias

Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht – Zu den Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheitsgrenzen und der Verfassungsordnung in Deutschland (2005)

Sachs, Michael

Grundgesetz – Kommentar (3. Aufl. – 2003)

Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.)

Verwaltungskontrolle (2001)

Schoch, Friedrich/Kloepfer, Michael

Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE) – Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (2002)

Schricker, Gerhard

Kommentar Urheberrecht (2. Aufl. – 1999)

Soehring, Jörg

Presserecht (3. Aufl. – 2000)

Wandtke, Artur-Axel/Bullinger, Winfried

Praxiskommentar zum Urheberrecht (2. Aufl. 2002); Ergänzungsband 2003

Windsheimer, Hans

Die „Information“ als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art 5 I GG (1968)

Winter, Gerd (Hg)

Öffentlichkeit von Umweltinformationen – europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen (1990)

Aufsätze

Bull, ZG 2002, 201

Informationsgesetze – wozu und wie?

Dix, Alexander, DuD 1999, 316

Informationszugang als Bürgerrecht

Gurlit, Elke, DVBl 2003, 1119

Konturen eines Informationsverwaltungsrechts

Karpen, Ulrich, DVBl 2000, 1110

Das Recht der Öffentlichkeit, sich zu informieren – die „Londoner Prinzipien zur Gesetzgebung über die Informationsfreiheit“ von „Artikel 19 – Das Internationale Zentrum gegen Zensur“

Kloepfer, Michael/von Lewinski, Kai, DVBl 2005, 1277

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Kühne, Rainer/Czarnecki, Ralph, LKV 2005, 481

Informationsansprüche gegenüber kommunalen Unternehmen

Kugelman, Dieter, NJW 2005, 3609

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Lenski, Sophie-Charlotte, NöR 2006, 89

Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums

Masing, Johannes, VVDStRL 63 (2004), 377

Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts

Mecklenburg, Wilhelm, ZUM 1997, 525

Internetfreiheit

Mecklenburg, Wilhelm, UPR 1997, 394

Linienbestimmung, UVP und Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz

Oebbecke, Janbernd/Nienkemper, Christian, DVBl 2004, 1509

Archivbenutzung in verändertem Umfeld – Zum Verhältnis unterschiedlicher Zugangsregelungen zu Informationen im Archiv

Partsch, Christoph, AfP 2002, 198

Informationsfreiheitsgesetze – bessere Recherchemittel für die Presse

Peters, Hans

Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Festschrift für Nipperdey zum 70. Geburtstag, Band II, 877

Raabe, Helle-Meyer, NVwZ 2004, 641

Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren – zum Verhältnis neuer und klassischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung

Schmitz, Heribert/Jastrow, Serge-Daniel, NVwZ 2005, 984

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Schoch, Friedrich, DöV 2006, 1

Das Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen – Informationsfreiheit in Deutschland und in der Schweiz

Tomik, Stefan, FAZ, 3. April 2006

Informationsfreiheit oder so ähnlich

Gesetzgebungsverfahren

- 14.12.2004** **BTDrs 15/4493**
Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)
- 17.12.2004** **Plenarprotokoll 15/149**
Erste Lesung im Bundestag
- 14.03.2005** **Öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch den federführenden Ausschuss (in diesem Fall: Innenausschuss) des Bundestages mit den Sachverständigen –**

Dr. Alexander Dix, Landesbeauftragter für den Datenschutz an für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg – 15(4)196;

Klaus Bräunig, Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) – 15(4)196a;

Dr. jur. Falk Peters, European Society for e-Government (ESG) – 15(4)196b;

Prof. Dr. Michael Kloepper, Humboldt-Universität zu Berlin – 15(4)196c;

Prof. Dr. Martin Ibler, Universität Konstanz – 15(4)196d;

Dr. Manfred Redelfs, Netzwerk Recherche e.V.¹ – 15(4)196e;

Dr. Peter Eigen, Transparency International – 15(4)196f;

Dr.jur.habil. Utz Schliesky, Deutsche Landkreistag, Berlin – 15(4)196g;

Kjell Swanström, Parlamentarischer Ombudsmann, schwedischer Reichstag – 15(4)196h.

– **Ausschußdrucksachen 15(4)196 ff** –
– **Protokoll 15/58** –
- 27.04.2005** Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen gibt unaufgefordert eine Stellungnahme ab, in der verlangt wird, die Sozialverwaltung explizit aus dem Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen.

¹ Zugleich für den Deutschen Journalisten-Verband (DJV), die Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di, Transparency International und Humanistische Union.

- 02.05.2005 A-Drs. 15(4)214**
 Änderungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen im Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- A-Drs. 15(4)216**
 Änderungsantrag der Fraktion der FDP im Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- 01.06.2005 BT-Drs. 15/5606**
 Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) zu dem Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE Grünen – Drucksache 15/4493 – Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG).
 Die Drucksache enthält Hinweise auf die Voten der mitberatenden Ausschüsse.
- 03.06.2005 Plenarprotokoll 15/179**
 Zweite und dritte Lesung im Bundestag.
- 17.06.2005 BR-Drs. 450/05**
 Weiterleitung des Gesetzes an den Bundesrat
- 27.06.2005 BR-Drs. 450/1/05**
 Empfehlung des federführenden Ausschusses für Innere Angelegenheiten und der mitberatenden Ausschüsse an den Bundesrat, die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 GG mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes zu beantragen.
- 08.07.2005 BR-Drs. 450/05 (Beschluss)**
 „Der Bundesrat hat in seiner 813. Sitzung am 8. Juli 2005 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 3. Juni 2005 verabschiedeten Gesetz einen Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht zu stellen.“
- 05.09.2005 Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten**
- 13.09.2005 BGBl I, 2722**
 Verkündung im Bundesgesetzblatt
- 01.01.2006 Inkrafttreten**

Deutscher Bundestag

15. Wahlperiode

Drucksache 15/4493

14. 12. 2004

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)

A. Problem und Ziel

Das Gesetz soll das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Informationszugang transparenter gestalten. Die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger werden gestärkt.

B. Lösung

Eröffnung eines allgemeinen und voraussetzungslosen Zugangs zu amtlicher Information des Bundes unter Berücksichtigung des Daten- und Geheimnisschutzes.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

2. Vollzugaufwand

- a) Es werden zusätzliche Personal- und Sachkosten für den Bundeshaushalt entstehen; eine Bezifferung ist noch nicht möglich. Deren Höhe hängt vor allem von der Zahl der Antragsteller und dem organisatorischen Aufwand der Informationsaufbereitung und -veröffentlichung für die Behörde ab. Erfahrungen aus Ländern, die bereits über Informationszugangsgesetze verfügen, zeigen jedoch eine nur geringe Zusatzbelastung. Inwieweit sich diese Erfahrungen auf den Zugang zu Information der Bundesbehörden übertragen lassen, lässt sich noch nicht abschätzen. Ein Teil der zusätzlichen Personal- und Sachkosten wird durch die Erhebung von Gebühren nach § 10 abgedeckt werden können.

- b) Bei dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz entstehen zusätzliche Personalkosten, weil er zugleich die Aufgabe eines Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit erhält. Ausgehend von den Erfahrungen des brandenburgischen Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht müssen etwa zwei bis drei neue Stellen im höheren Dienst und drei Stellen im gehobenen Dienst eingerichtet werden. Über deren Ausbringung und Finanzierung ist im Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden.
- c) Für die Einrichtung von Informationsverzeichnissen können weitere Kosten entstehen. Diese sind noch zu ermitteln, aber voraussichtlich geringfügig. Zum einen lassen sich die Informationsverzeichnisse aus den bereits bestehenden Geschäftsverteilungs- und Aktenplänen ableiten. Zum Weiteren fällt die Ableitung mit ohnehin erforderlichen Anpassungen dieser Pläne zusammen, insbesondere im Rahmen des E-Government-Programms „Bund online 2005“.

E. Sonstige Kosten

Durch die Einführung von Gebühren können sich zwar im Einzelfall für Informationssuchende finanzielle Auswirkungen ergeben, die noch nicht bezifferbar sind. Die Belastungen fallen aber für die Lebenshaltung und die Wirtschaft nicht ins Gewicht, so dass Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten sind.

Anlage 1**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs
zu Informationen des Bundes
(Informationsfreiheitsgesetz – IFG)**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**§ 1
Grundsatz**

- (1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.
- (2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.
- (3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

**§ 2
Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieses Gesetzes ist:

1. amtliche Information jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;
2. Dritter jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen.

§ 3

Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, 1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben könnte auf

- a) internationale Beziehungen,
 - b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,
 - c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
 - d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
 - e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
 - f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,
 - g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,
2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
3. wenn und solange
- a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
 - b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen,
5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes zu beeinträchtigen,
7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, die Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.

§ 4

Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

- (1) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.
- (2) Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.

§ 5

Schutz personenbezogener Daten

- (1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.
- (2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienstverhältnis des Dritten in Zusammenhang stehen, insbesondere aus Personalakten, und bei Informationen, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen.
- (3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.
- (4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

§ 6

Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

§ 7

Antrag und Verfahren

- (1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Falle des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.
- (2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.
- (3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.
- (4) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. § 6 Satz 1 bleibt unberührt.
- (5) Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung etwaiger von ihm angegebener Zeitpunkte unverzüglich, spätestens jedoch mit Ablauf der Frist nach Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 zugänglich zu machen. Die Frist beginnt mit Eingang des Antrags bei der Behörde, die über die Informationen verfügt und endet
 1. mit Ablauf eines Monats
oder
 2. soweit die Informationen derart umfangreich und komplex sind, dass die in Nummer 1 genannte Frist nicht eingehalten werden kann, mit Ablauf von zwei Monaten.

§ 8**Verfahren bei Beteiligung Dritter**

- (1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.
- (2) Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. § 9 Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 9**Ablehnung des Antrags; Rechtsweg**

- (1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 zu erfolgen.
- (2) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.
- (3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.
- (4) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Bundesbehörde getroffen wurde.

§ 10**Gebühren und Auslagen**

- (1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.
- (2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

- (3) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.

§ 11

Veröffentlichungspflichten

- (1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.
- (2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.
- (3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

§ 12

Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

- (1) Die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.
- (2) Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.
- (3) Die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5), über Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 gelten entsprechend.

§ 13

Änderung anderer Vorschriften

- (1) Das Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66) wird wie folgt geändert: In den Angaben der Inhaltsübersicht zur Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt und zu den §§ 21 bis 26 sowie in § 4c Abs. 2 Satz 2, § 4d Abs. 1, 6 Satz 3, § 6 Abs. 2 Satz 4, § 10 Abs. 3 Satz 1, § 19 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 1, in der Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt, in den §§ 21 bis 26, in § 42 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz, Abs.

4 Satz 3 sowie § 44 Abs. 2 Satz 2 werden jeweils die Wörter „für den Datenschutz“ durch die Wörter „für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ ersetzt.

(2) Dem § 5 Abs. 4 des Bundesarchivgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2002 (BGBl. I S. 1782) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt: „Gleiches gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Bundesarchiv bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.“

§ 14

Bericht und Evaluierung

Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkräfttreten über die Anwendung dieses Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkräfttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.

§ 15

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des dritten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft. Es tritt am ersten Tag des sechsten auf das Inkrafttreten folgenden Jahres außer Kraft.

Berlin, den 14. Dezember 2004

Franz Müntefering und Fraktion

Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Jeder soll gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Bundes einen Anspruch auf Information haben, ohne hierfür ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend machen zu müssen.

Der Zugang zur Information und die Transparenz behördlicher Entscheidungen ist eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten. Dies gilt angesichts der wachsenden Informationsmacht des Staates heute mehr denn je. Lebendige Demokratie verlangt, dass die Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen (siehe Antrag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. September 1993, Bundestagsdrucksache 12/5694, S. 2 und 13). Das Informationsfreiheitsgesetz ist daher notwendig, um entsprechend innerstaatlichen, europäischen und internationalen Tendenzen die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken. Denn unabhängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen.

Das Informationsfreiheitsgesetz dient damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. In der modernen Informationsgesellschaft werden Informations-, Kommunikations- und Partizipationsanliegen der Bevölkerung immer wichtiger und verwaltungstechnisch immer leichter erfüllbar. Gleichzeitig wandelt sich das Verwaltungsverständnis: Neben das autoritative Handeln des Staates tritt zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert.

Die neuen Informationszugangsrechte verbessern die Kontrolle staatlichen Handelns und sind insofern auch ein Mittel zur Korruptionsbekämpfung. Eine öffentliche Partizipation wird zudem dazu beitragen, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken. Nicht zuletzt leistet das Informationsfreiheitsgesetz auch einen Beitrag zur europäischen Integration: Vergleichbare Gesetze gibt es nicht nur in den meisten EU-Mitgliedstaaten, sondern inzwischen auch auf EU-Ebene (im Einzelnen unten A III).

II. Informationszugang im geltenden deutschen Recht

Das deutsche Recht geht bislang von einem Aktengeheimnis und der Vertraulichkeit der Verwaltung aus. Ein Anspruch auf Akteneinsicht besteht grundsätzlich nur in einem laufenden Verwaltungsverfahren, wenn die Aktenkenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist (§ 29 VwVfG, § 25 SGB X). Die Auskunftsansprüche in § 19 Abs. 1 BDSG und § 8 MRRG setzen ebenfalls eigene Betroffenheit voraus. Weitergehende Rechte werden – abgesehen von den Archivgesetzen – bisher nur in besonderen Bereichen gewährt, etwa aufgrund des Stasi-Unterlagengesetzes, des Umweltinformationsgesetzes sowie für öffentliche

Register (freie Einsicht in Handels-, Vereins- und Güterrechtsregister). Auf Landesebene existieren allgemeine Informationszugangsgesetze in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

Ein Informationszugang ist in Deutschland auch außerhalb der genannten Vorschriften nicht ausgeschlossen. Anträge auf Informationszugang sind dann aber nur nach pflichtgemäßem Ermessen zu bescheiden; der Antragsteller muss zudem ein berechtigtes Interesse geltend machen (BVerwGE 30, 154, 160; 61, 15, 22; 69, 278, 279 f.). Das Informationsfreiheitsgesetz ermöglicht hingegen einen Informationszugang ohne Voraussetzungen. Zudem werden die demokratischen Beteiligungsrechte durch eine Umkehrung des Regel- Ausnahme-Verhältnisses gestärkt: Die Behörde muss das Vorliegen von Ausnahmen zum Zugang darlegen.

III. Informationszugang im Rechtsvergleich

Informationsfreiheitsgesetze gibt es in über 50 Staaten, etwa in den USA (Freedom of Information Act 1966), Kanada und der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten. Seit 1999 hat sich die Zahl der einschlägigen Staaten mehr als verdoppelt.

Artikel 255 EG-Vertrag enthält ein allgemeines Zugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, das konkretisiert wird durch die Transparenz-Verordnung (EG) Nr.1049/2001 vom 30. Mai 2001 (ABl. EG Nr. L 145 S. 43). Der Europäische Verfassungsvertrag, der am 1. November 2006 in Kraft treten soll, enthält in Artikel II-102, III-399 Nachfolgebestimmungen. Auch in Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. EG Nr. C S. 364) sowie in Artikel I-50 des Europäischen Verfassungsvertrages ist dieses Recht verbürgt.

Der Zugang zur Information ist nicht nur demokratisch-rechtsstaatlich, sondern auch wirtschaftlich von europäischer Bedeutung. Teil der Lissabon-Strategie ist die europäische Wettbewerbsfähigkeit bei der kommerziellen Verwendung von Information. Am 17. November 2003 wurde die Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors erlassen (ABl. EG Nr. L 345 S. 90). Im Europarat hat das Ministerkomitee am 21. Februar 2002 eine Empfehlung zum Zugang zu amtlicher Information verabschiedet (Rec. (2002) 2).

International spielt der Zugang zur Information vor allem im Umweltbereich eine wichtige Rolle. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25. Juni 1998 haben die damaligen EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaft gezeichnet. Den Zugang zu Umweltinformationen nach der Aarhus-Konvention setzt gemeinschaftsrechtlich die Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 um (ABl. EG Nr. L 41 S. 26). Deren Umsetzung in Deutschland erfolgt durch die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes (Regierungsentwurf vom 21. Juni 2004, Bundestagsdrucksache 15/3406; Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung vom 3. September 2004, Bundestagsdrucksache 15/3680).

IV. Konzept des Informationsfreiheitsgesetzes

Das Informationsfreiheitsgesetz führt den allgemeinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes ein. Das Auskunftsinteresse und Belange des Daten- und Geheimnisschutzes werden in Ausgleich gebracht. Die Informationsgesetze der Länder, der Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes sowie die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes wurden ausgewertet. Soweit sich für vergleichbare Sachverhalte eine einheitliche Begrifflichkeit gebildet hat, wurde diese übernommen. Sinnvolle Abweichungen – etwa zu Einzelbestimmungen der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes – wurden hingegen beibehalten. Zukünftig ist zu prüfen, das Informationszugangsrecht des Bundes zusammenzuführen.

V. Durchführungsaufwand

Ein unzumutbarer Verwaltungsaufwand bei den betroffenen Behörden ist nicht zu erwarten. Dies belegen nicht nur der Umgang mit dem Umweltinformationsgesetz, sondern ebenso die Erfahrungen der Staaten, die bereits über Informationszugangsrechte verfügen (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion vom 9. Oktober 1991, Bundestagsdrucksache 12/1273) sowie der Länder. Zwar mag mit zunehmender Kenntnis des Informationsfreiheitsgesetzes die Zahl der Anträge wachsen. Andererseits werden die Bürger verstärkt auf Internet-Angebote zurückgreifen, die individuelle Anfragen verringern.

VI. Zuständigkeit zur Gesetzgebung

Hinsichtlich aller Materien, für die dem Bund die Sachkompetenz zukommt, kann er das Verwaltungsverfahren als Annex mitregeln. Zum Verwaltungsverfahren gehört auch die Frage des Zugangs zu Informationen bei den Behörden, die entsprechende Verfahren durchführen. Das Informationsfreiheitsgesetz regelt ausschließlich den Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Behörden des Bundes. Dies unterliegt allein der Gesetzgebung des Bundes.

VII. Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Preise

1. In Abhängigkeit vom Ausmaß der Inanspruchnahme des Gesetzes werden zusätzliche Personal- und Sachkosten für den Bundeshaushalt entstehen. Diese lassen sich zurzeit nicht quantifizieren. Die Erfahrungen mit den Informationszugangsgesetzen in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass Anträge auf Informationszugang bisher nur vereinzelt gestellt werden und die Verwaltung keinen übermäßigen Belastungen ausgesetzt ist. Inwieweit diese Erfahrungen übertragbar sind, bleibt zu beobachten. Ein Teil der zusätzlichen Personal- und Sachkosten wird überdies durch die Erhebung von Gebühren nach § 10 IFG abgedeckt werden können.
2. Durch die Einführung von Gebühren können sich zwar im Einzelfall für Informationssuchende finanzielle Auswirkungen ergeben, die noch nicht bezifferbar sind. Die Belastungen fallen aber für die Lebenshaltung und die Wirtschaft nicht ins Gewicht, so dass Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten sind.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Grundsatz)

Zu Absatz 1

§ 1 Abs. 1 ist die Grundnorm des Informationsfreiheitsgesetzes, mit der ein freier (voraussetzungsloser) Informationszugangsanspruch gewährt wird.

Zu Satz 1

Der Anspruch besteht für jedermann und damit für Deutsche und Ausländer im In- und Ausland. Dies entspricht inländischem und ausländischem Standard. Der Anspruch gilt – ebenso wie nach § 4 Abs. 1 Satz 1 UIG – auch für juristische Personen des Privatrechts, während für juristische Personen des öffentlichen Rechts stattdessen Amtshilfevorschriften, Auskunfts(verschaffungs)rechte oder Übermittlungsbefugnisse und -pflichten einschlägig sind. Bürgerinitiativen und Verbände sind als solche nicht zugangsberechtigt; jedes einzelne Verbandsmitglied hat jedoch ein eigenes voraussetzungsloses Zugangsrecht. Insofern besteht ein grundlegender Unterschied zu sonstigen Bereichen, in denen die Geltendmachung von Ansprüchen an besondere Voraussetzungen geknüpft wird. Weitergehende Ansprüche auf Informationszugang aufgrund von Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

Der Anspruch auf Informationszugang richtet sich gegen die Behörden des Bundes; nach § 2 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst schließt dies die Auslandsvertretungen ein. Dabei entspricht der Behördenbegriff dem des § 1 Abs. 4 VwVfG. Teil einer Bundesbehörde sind auch dort eingegliederte beratende Bundesgremien. Nach dem Urheber der Information wird hingegen nicht unterschieden: Information mit Ursprung außerhalb des Bundes – insbesondere der Länder, Gemeinden, ausländischer Staaten, nationaler und internationaler Organisationen – werden Bestandteil der amtlichen Information des Bundes, wenn sie dem Bund dauerhaft zugehen. Etwas anderes gilt nur, wenn es sich um vorübergehend beigezogene Akten handelt. Der Zugang kann jedoch durch den Schutz öffentlicher Belange (§ 3) im Einzelfall ausscheiden. Die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit fällt ebenfalls in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes.

Wegen § 3 Nr. 3 und § 4 Abs. 1 ist ein Anspruch auf Informationszugang vor dem Kabinettsbeschluss dennoch regelmäßig ausgeschlossen. Nach § 48 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bestimmt das federführende Ressort, bei grundsätzlicher politischer Bedeutung das Bundeskanzleramt, ob und in welcher Form eine Unterrichtung der Presse sowie anderer amtlich nicht beteiligter Stellen oder sonstiger Personen bereits vor dem Kabinettsbeschluss stattfindet.

Zu Satz 2

Satz 2 stellt klar, dass auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank einbezogen werden, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Dabei sind Behörden und Einrich-

tungen, die nur teilweise öffentlich-rechtlich tätig werden, nur insoweit zum Informationszugang verpflichtet. Dies gilt insbesondere für die Kreditinstitute des Bundes.

Nach § 1 Abs. 1 soll nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder – z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten –, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen), der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben.

Auch die Tätigkeit des Bundespräsidenten fällt in der Regel nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes, insbesondere nicht die Vorbereitung präsidentieller Akte des Bundespräsidenten und die vom Bundespräsidenten delegierten Akte. Zu diesen zählen zum Beispiel die verfassungsrechtlichen Prüfungsbefugnisse im Rahmen des Artikels 82 Abs. 1 GG, die Ausübung des Gnadenrechts gemäß Artikel 60 Abs. 2 GG oder die Ausübung des Ordensrechtes. Zum Bereich sonstiger unabhängiger Tätigkeiten zählen zum Beispiel die geld- und währungspolitischen Beratungen der Deutschen Bundesbank vor Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion.

Soweit die Bundesbehörde unter dem Gemeinschaftsrecht tätig wird, etwa im Fall der Bundesbank als integralem Bestandteil des Europäischen Zentralbanksystems (siehe § 3 BBankG) oder im Rahmen des Europäischen Währungsinstituts und des Gouverneursausschusses zur Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion, unterliegt sie den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Eine Sonderregelung für Hochschulen und Forschungseinrichtungen des Bundes im Hinblick auf Artikel 5 Abs. 3 GG ist nicht erforderlich, weil diese hinreichend durch die Ausnahmetatbestände, insbesondere durch § 3 Nr. 3, geschützt werden. Ebenfalls geschützt sind z. B. die Verfahren der Ernennung von Beamten, Richtern und Soldaten, die § 4 Abs. 1 unterfallen. Auch nach Abschluss dieser Verfahren werden die Personalakten und die persönlichen Daten der Betroffenen durch § 5 hinreichend geschützt.

Zu Satz 3

Um den Anspruch auf Informationszugang umfassend auszugestalten, gewährt Satz 3 den Zugang auch in den Fällen, in denen sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben privater Personen oder Unternehmen bedient, ohne diese zu beleihen. Erfasst sind insbesondere Verwaltungshelfer. Anspruchsgegner ist aber auch dann die Behörde, deren Aufgaben der Antrag betrifft (§ 7 Abs. 1 Satz 2). Das Informationsfreiheitsgesetz gewährt keinen Anspruch gegen Private.

Ob eine juristische Person des öffentlichen Rechts die absolute Mehrheit von Anteilen einer Gesellschaft hält, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, ist unerheblich. Im Übrigen sind die besonderen gesellschaftsrechtlichen Geheimhaltungspflichten (z. B. nach § 116 i. V. m. § 93 AktG) auch von Mitarbeitern öffentlicher Stellen zu beachten. Jedoch kann die Behörde in dem zugrunde liegenden (Gesellschafts-)Vertrag auf eine – gegebenenfalls teilweise – Bindung an das Informationsfreiheitsgesetz hinwirken. Grundsätzlich unbeschränkt dem Informationsfreiheitsgesetz unterfallen dagegen diejenigen Akten, die sich auf den Privatisierungsvorgang beziehen.

Zu Absatz 2

Satz 1 (Arten des Informationszugangs) lehnt sich im Interesse einheitlicher Regelung an die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes an. Das in Satz 2 vorgesehene Wahlrecht des Antragstellers zwischen Auskunftserteilung und Akteneinsicht entspricht § 3 Abs. 2 Satz 2 der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes. Von der begehrten Art des Informationszugangs kann die Behörde nach Satz 2 nur aus wichtigem Grund absehen. Nach Satz 3 ist ein solcher Grund namentlich ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Gedacht ist beispielhaft an Massenverfahren, in denen zahlreiche Personen gleichförmige Anträge stellen (siehe § 7 Abs. 1 Satz 4 zu Verfahrenserleichterungen bei Antragstellung durch mehr als 50 Personen). Aber auch materielle Gesichtspunkte wie der Schutz personenbezogener Daten können Gründe im Sinne der Vorschrift sein.

Über die Form des Informationszugangs entscheidet die Behörde nach allgemeinen Ermessensgrundsätzen. Wird z. B. Einsichtnahme in CD-ROMs, DVDs, Videos oder Disketten beantragt, kann es ausreichen, eine Kopie zugänglich zu machen. Auch können Belange dagegen sprechen, dass der Antragsteller selbstständig im behördeneigenen Computersystem recherchiert.

Das Verfügbarmachen in sonstiger Weise erfasst die Fälle, in denen der Antragsteller mehr als eine bloße Auskunft will, eine Einsichtnahme in Bild- oder Schriftform jedoch ausscheidet (z. B. Tonform: Hören eines Tonbandes).

Zu Absatz 3

Das Informationsfreiheitsgesetz verdrängt spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen nicht; diese gehen vor. Spezialgesetze können enger, aber auch weiter sein als dieses Gesetz. Lediglich das Bundesarchivgesetz wird in einem Teilbereich angepasst (siehe § 13), während die sonstigen Spezialgesetze unverändert bleiben. Das gilt insbesondere für die Informationsfreiheitsregelungen nach dem Umweltinformationsgesetz, ebenso für das Stasi-Unterlagen-Gesetz.

Verwaltungsrechtliche Auskunftsansprüche nach diesem Gesetz und allgemeine verwaltungsverfahrensrechtliche Ansprüche nach § 29 VwVfG und § 25 SGB X bestehen jedoch nebeneinander. Das Informationsfreiheitsgesetz schafft für diese Bestimmungen eine Rückausnahme vom Vorrang. Damit eröffnet es – über die genannten allgemeinen Auskunftsansprüche hinaus – einen Informationszugang auch außerhalb laufender Verfahren und für Nicht-Verfahrensbeteiligte.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)**Zu Nummer 1**

Eine amtliche Information erfasst alle Formen von festgehaltener und gespeicherter Information, die auf einem Informationsträger gespeichert ist. Gemeint sind Aufzeichnungen (Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne und Karten sowie Tonaufzeichnungen), die elektronisch (Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs, DVDs), optisch (Filme, Fotos auf Papier), akustisch oder anderweitig gespeichert sind. Satz 2 BDSG).

Nicht erfasst werden private Informationen oder solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen.

Entwürfe und Notizen, etwa handschriftliche Aufzeichnungen oder Gliederungen, sind – auch nach Abschluss des Verfahrens – ausgenommen (vgl. § 299 Abs. 4 ZPO, § 100 Abs. 3 VwGO sowie § 46 Abs. 2 Satz 2 BDSG), wenn sie nicht Bestandteil des Vorgangs werden sollen. Hierfür sind die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung maßgeblich.

Nummer 1 Satz 2 macht keine Änderung in der Aktenführung der Behörden durch Trennung von Unterlagen erforderlich. Erst im Falle eines Informationsbegehrens hat die Behörde durch Trennung, Weitergabe geschwärzter Kopien oder auf andere Weise geschützte Information auszusondern (§ 7 Abs. 2).

Zu Nummer 2

Dritter nach Nummer 2 ist jeder, dessen in §§ 5, 6 und 8 genannten Rechte durch den Informationszugang berührt werden könnten. Neben den Datenschutzrechten werden damit das geistige Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfasst. Dritter kann im Fall des § 6 auch eine Behörde sein, hingegen – nach dem Schutzzweck – nicht bei § 3 Nr. 7. Amtsträger sind (nur) insoweit keine Dritten, als es um die Weitergabe von Daten geht, die sich auf ihre Amtsträgerfunktionen beziehen (vgl. Begründung zu § 5 Abs. 4).

Zu den §§ 3 bis 6

Die §§ 3 und 4 enthalten Ausnahmetatbestände, die im öffentlichen Interesse liegen, die §§ 5 und 6 Ausnahmetatbestände, die im privaten Interesse liegen. Um den Grundsatz des freien Informationszugangs nicht zu gefährden, sind die Versagungsgründe der §§ 3 und 4 abgestuft nach Ist- und Soll-Versagungsgründen. Versagt werden darf nur in dem Umfang, in dem die Information schützenswert sind (vgl. § 9 Abs. 1). Die Ausnahmetatbestände sind konkret und präzise. Nach den üblichen Auslegungsregeln sind sie eng zu verstehen.

Zu § 3 (Schutz von besonderen öffentlichen Belangen)

Zu Nummer 1

Die Vorschrift regelt Ausnahmen vom Informationszugang und die Darlegungslast der Behörde. Diese lehnt sich mit der Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen an § 8 Abs. 1 des neu gefassten Umweltinformationsgesetzes an. Nummer 1 weicht jedoch im Übrigen von ihm ab, soweit es der breitere Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes erfordert. Die Alternativen sind nebeneinander anwendbar; im Einzelfall auch mehrere gleichzeitig. Der Schutz besteht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf das jeweilige Schutzgut haben könnte. Die Ablehnung eines Antrags darf dem Antragsteller gegenüber so erfolgen, dass aus der Begründung nicht auf den Inhalt der geschützten Information geschlossen werden kann.

Zu Buchstabe a

Buchstabe a schützt auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland und das

diplomatische Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten, zwischen- sowie überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen. Anders als § 3 Nr. 3 gilt dies auch außerhalb internationaler Verhandlungen.

Zu Buchstabe b

Militärische Angelegenheiten der Bundeswehr erfassen auch Information zu Auslandseinsätzen und zur Bündnisverteidigung, namentlich die NATO und die EU betreffend. Dazu gehören auch Informationen aus nichtmilitärischen Bereichen der Bundeswehr, die Rückschlüsse auf schutzwürdige sicherheitsrelevante Sachverhalte zulassen.

Zu Buchstabe c

Die innere und äußere Sicherheit betrifft den nichtmilitärischen Sicherheitsbereich unter anderem der Nachrichtendienste (siehe § 1 Abs. 1 BVerfSchG: Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder, siehe außerdem § 3 Nr. 7 und 8). Umfasst ist auch der Geheimnisschutz für die Wirtschaft, der auf der Grundlage der §§ 24 ff. SÜG zur Wahrung staatlicher Sicherheitsinteressen wahrgenommen wird.

Zu Buchstabe d

Geschützt ist die Information, die der Kontrolle des Steuerpflichtigen in Verfahren im Sinne des § 30 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a und b AO dient. Finanzbehörden haben den verfassungsrechtlichen Auftrag, Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, haben sie zu kontrollieren, dass die Besteuerung des Steuerpflichtigen vollständig und richtig erfolgt. Hierzu dient z. B. eine Information, die in Datenbanken beim Bundesamt für Finanzen gespeichert ist. Eine Weitergabe dieser Daten an den Steuerpflichtigen würde den Kontrollzweck gefährden und das Steueraufkommen vermindern. Ebenso erfasst ist die Information, die der ordnungsgemäßen Erfüllung von Aufsichtsaufgaben der Zollverwaltung dient. Geschützt sind schließlich Belange der Aufsicht nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, dem Telekommunikationsgesetz oder dem Energiewirtschaftsgesetz. Die mit der Anwendung dieser Gesetze betrauten Behörden erhalten im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags wettbewerbsrelevante Unternehmens- und Marktdaten, werten diese zum Zwecke der Wettbewerbsaufsicht bzw. der wettbewerbsichernden Regulierung aus und erstellen daraus eigene Marktübersichten. Ein Bekanntwerden dieser Information könnte den Wettbewerb zwischen den Unternehmen behindern oder verfälschen. Wettbewerber könnten den Anspruch auf Informationszugang dazu nutzen, ihre Konkurrenten auszuspähen, um sich einen nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorsprung zu verschaffen. Der Zugang zu diesen Daten entspräche in seiner Wirkung einem Marktinformationssystem, das nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verboten und zu untersagen wäre. Demgegenüber ist die notwendige Transparenz der Behördentätigkeit unter Beachtung der Besonderheiten der Wettbewerbsaufsicht und Regulierungstätigkeit bereits durch die gesetzlichen Berichtspflichten der Behörden und die Monopolkommission gewährleistet.

Zu Buchstabe e

Die externe Finanzkontrolle, also die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand durch von der geprüften Verwaltung unabhängige Einrichtungen, nimmt im Zuständigkeitsbereich des Bundes der Bundesrechnungshof wahr. Der Schutz umfasst Informationen, die der Bundesrechnungshof (einschließlich der ihn unterstützenden Prüfungsämter) im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt.

Zu Buchstabe f

Unerlaubt ist verbotswidriger oder ungenehmigter Außenwirtschaftsverkehr. Geschützt ist Information, die im Zusammenhang mit der Exportkontrolle erhoben wird. Hierzu gehören auch die im Rahmen von Vorfeldüberprüfungen und in Hinweisdateien gesammelten Daten, die zur Verhinderung unerlaubter Exporte benötigt werden. Unter den Außenwirtschaftsverkehr fällt auch sämtliche Information im Zusammenhang mit der Durchführung von wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen (siehe dazu auch § 4 Abs. 1). Der Schutz wirkt nach Abschluss von Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren nach dem Außenwirtschaftsgesetz fort.

Zu Buchstabe g

Die Vorschrift entspricht § 8 Abs. 1 Nr. 3 des neu gefassten Umweltinformationsgesetzes. Während die spezialrechtlichen Vorschriften dazu dienen, dass in dem jeweiligen Ermittlungs-, Gerichts- oder ordnungsbehördlichen Verfahren, z. B. nach der Strafprozessordnung oder dem Ordnungswidrigkeitengesetz, die erforderlichen Akten verfügbar sind, betrifft § 3 Nr. 1 Buchstabe g diejenigen Akten, die der Ausgangsbehörde vorliegen. Diese stehen nach Abschluss des Verfahrens einem Informationszugang vorbehaltlich anderer Ausnahmetatbestände wieder offen. Nach dem Schutzzweck der Vorschrift ist der Begriff des Verfahrens umfassend zu verstehen, so dass beispielsweise zu einem Disziplinarverfahren auch die Ermittlungen gehören. Strafrechtliche Ermittlungen erfassen auch polizeiliche Ermittlungen.

Buchstabe g wird ergänzt durch den Soll-Ausschlussstatbestand in § 4 Abs. 1, der unter anderem, zusätzlich zu den Vorschriften der Strafprozessordnung und des Ordnungswidrigkeitengesetzes, das operative Vorgehen der Polizei im Vorfeld strafrecht- oder bußgeldrechtlicher Ermittlungen erfasst.

Zu Nummer 2

Öffentliche Sicherheit bedeutet die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger. Das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit gewährleistet somit, dass neben dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes (vgl. § 99 VwGO und § 96 StPO) auch Individualrechtsgüter geschützt werden.

Im Bereich des Gefahrenabwehrrechts des Bundes kann jedoch auch ein berechtigtes Interesse daran bestehen, sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen (z. B. Anzahl, Art und Einsatz von Führungs- und Einsatzmitteln, Ausstattungs- und Einsatz-

konzepte der Polizeien des Bundes, Vorbereitung von Planungsentscheidungen für Alarmierungsfälle, Geisellagen und Fahndungslagen) vor Bekanntwerden zu schützen.

Zu Nummer 3

Nummer 3 bezieht sich auf innerbehördliche Vertraulichkeit, sowohl im internationalen als auch rein innerstaatlichen Rahmen.

Zum einen schützt Nummer 3 ergänzend zu § 3 Nr. 1 Buchstabe a Information im Rahmen europäischer und internationaler Verhandlungen. Damit wird die internationale Verhandlungsfähigkeit der Bundesregierung sichergestellt. Bei europäischen und internationalen Verhandlungen muss die Bundesregierung in der Lage sein, deutsche Interessen so wirksam wie möglich zu vertreten und flexibel auf unvorhersehbare Verhandlungsabläufe zu reagieren. Zu diesem Zweck ist es in der Praxis oft notwendig, mehrere Verhandlungslinien aufzubauen und Rückfallpositionen zu erarbeiten.

Würde entsprechende Information im Vorfeld bekannt, kann dies die Verhandlungsposition der Bundesregierung schwächen.

Die Beratungen deutscher Behörden mit Stellen der Europäischen Union und die einem Gerichtsverfahren vorgeschalteten Beschwerde- und Vertragsverletzungsverfahren nach Gemeinschaftsrecht unterfallen der Nummer 3.

Die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des EG-Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. EG Nr. L 1 S. 1) hat ein Netzwerk der europäischen Wettbewerbs- und Kartellbehörden geschaffen, in welchem die Behörden ständig vertrauliche Information austauschen und ihre wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen koordinieren. Bei einem Informationszugang wäre die Vertraulichkeit der Beratungen innerhalb des Netzwerks nicht mehr gewährleistet, was gegen die EG-Verordnung verstieße.

Zum anderen werden innerstaatliche Abläufe auch ohne Auswirkung auf internationale Verhandlungen erfasst. Eine Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden ist bei zwischen- und innerbehördlichen Vorgängen, bei Beratungen zwischen Exekutive und Legislative, schließlich zwischen Behörden und sonstigen Einrichtungen (z. B. Forschungseinrichtungen) denkbar.

Beispielsweise kann bei Ressortforschung die Ressortentscheidung geschützt sein, bestimmte Forschungsergebnisse nicht zu veröffentlichen.

Einbezogen werden Gewerkschaften und sonstige Vereinigungen, wie etwa die Tarifgemeinschaft deutscher Länder. Die mit den Tarifverhandlungen des Öffentlichen Dienstes zusammenhängenden Vorgänge sind erfasst, soweit es sich überhaupt um amtliche Information handeln sollte. Auch Information, die der Aufsicht von Behörden gegenüber nachgeordneten Behörden dient, wird von Nummer 3 erfasst.

Zu Nummer 4

Aus dem Grundsatz „So viel Information wie möglich, so viel Geheimnisschutz wie nötig“ ergibt sich, dass der Geheimnisschutz weiterhin im direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Geheimnis gewährleistet werden soll, also durch die entsprechenden materiell-rechtlichen Vorschriften in den jeweiligen Spezialgesetzen selbst. Art und Umfang des Geheimnisschutzes unterscheiden sich je nach Rechtsgebiet.

Geheimnisschutz soll weiter im Zusammenhang mit dem betreffenden Geheimnis erfolgen, also durch die entsprechenden materiell-rechtlichen Vorschriften in den jeweiligen Spezialgesetzen selbst. Art und Umfang des Geheimnisschutzes unterscheiden sich je nach Rechtsgebiet. Besonders wichtige Geheimnistatbestände begründen das Steuer-, Sozial-, Statistik- und Adoptionsgeheimnis, die ärztliche und die anwaltliche Schweigepflicht. Gesetzliche Geheimhaltungsregelungen enthalten z. B. das Bundesverfassungsschutzgesetz, das Bundesnachrichtendienstgesetz, das Sicherheitsüberprüfungsgesetz, die Strafprozessordnung, das Ordnungswidrigkeitengesetz, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie das Bundesbank- und das Kreditwesengesetz. Der Zugang ist auch ausgeschlossen, soweit dies aus wichtigen Gründen, insbesondere des Geheimnisschutzes oder zur Wahrung von Fabrikations-, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen geboten ist (z. B. § 72 Abs. 2, § 111 Abs. 2 GWB). Die aufgrund von § 35 Abs. 1 SÜG nach der Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VSA) erfolgte Einstufung schließt einen Anspruch ebenfalls aus; dies gilt auch für „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestufte Information.

Zu Nummer 5

Der Anspruch auf Informationszugang beschränkt sich auf Information des Bundes. Bei vorübergehend beigezogenen Akten anderer öffentlicher Stellen, die nicht Bestandteil der Verwaltungsunterlagen des Bundes werden, besteht kein Anspruch auf Informationszugang. Insoweit gilt das Urheberprinzip. Dieser Grundsatz ist ebenso in den Informationszugangsgesetzen in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen verankert. Die Transparenz-Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (ABl. EG Nr. L 145, S. 43) kennt das Urheberprinzip für sensible, also eingestufte, Dokumente (Artikel 9) sowie für EU-Dokumente im Besitz der Mitgliedstaaten (Artikel 5).

Sofern allerdings Information mit Ursprung außerhalb des Bundes, etwa der Länder, der Europäischen Gemeinschaften oder eines ihrer Mitgliedstaaten, internationaler Einrichtungen oder von Drittstaaten, ständiger Bestandteil der Unterlagen des Bundes wird, greift das Urheberprinzip vorbehaltlich § 3 Nr. 8 nicht.

Die Behörde kann den Antrag gemäß allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen nach pflichtgemäßem Ermessen weiterleiten, den Antragsteller an die zuständige Stelle verweisen oder deren Zustimmung zur Informationserteilung einholen.

Zu Nummer 6

Der Bund hat ein erhebliches Interesse daran, seine Einnahmen zu schützen. Insofern ist Nummer 6 eine Entsprechung zu dem Schutz wirtschaftlicher Interessen privater Dritter nach § 6. Während die dortige Regelung auch Grundrechte der Berufs- und Eigentumsfreiheit nach Artikel 12 und Artikel 14 GG schützt, trägt § 3 Nr. 6 haushaltsrechtlichen Grundsätzen Rechnung. So dürfen Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert veräußert werden (§ 63 Abs. 3 BHO) und sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 BHO). Insbesondere bei der Veräußerung von Liegenschaften, die weitgehend der Bundesvermögensverwaltung obliegt, können fiskalische Interessen des Bundes durch eine Offenlegung von Information beeinträchtigt werden.

Das fiskalische Interesse ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr und am Wirtschaftsleben teilnimmt und seine wirtschaftlichen Informationen ebenso schutzwürdig wie die Privater sind. Da sich Käufer und Verkäufer auf der Ebene der Gleichordnung gegenüberstehen, wäre eine Pflicht zur Offenbarung von Information nicht gerechtfertigt. Der Bund liefe sonst Gefahr, einerseits durch Informationsherausgabe in den Wettbewerb einzugreifen, andererseits eigene Geschäftsgeheimnisse offenbaren zu müssen.

Ebenso sind die privatrechtlichen Bankgeschäfte, die der Bund über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abwickelt, sowie die von der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH und der Bundeswertpapierverwaltung für den Bund durchgeführten Aufgaben, geschützt. Bei den im Privatsektor der KfW wahrgenommenen Aufgaben handelt es sich um erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten, die den fiskalischen Interessen des Bundes dienen.

Zu Nummer 7

Behörden sind in hohem Maße auf eine – insbesondere freiwillige – Informationszusammenarbeit mit Bürgern angewiesen. Dies gilt auf Bundesebene vor allem für das Bundeskartellamt, die Bundesregulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst. Da die Bereitschaft der Bürger zu einer solchen Kooperation von dem Vertrauen in die Verschwiegenheit der Verwaltung abhängt, muss vertrauliche Information geschützt werden. Vertraulich ist eine vertraulich (von der Behörde) erhobene oder (an die Behörde) übermittelte Information. Dieser Gedanke liegt auch anderen Rechtsvorschriften zugrunde. Die Schweiz schützt vertrauliche Information durch Artikel 7 Abs. 1 Buchstabe h des schweizerischen Öffentlichkeitsgesetzes vom 12. Februar 2003. Im deutschen Recht müssen Bürger, die Auskünfte für statistische Zwecke erteilen, sicher sein können, dass ihre Angaben anonym bleiben und nicht zweckfremd verwendet werden (das Statistikgeheimnis wird vom Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 4 geschützt). Nach § 29 Abs. 2, 3. Var. VwVfG ist das Recht auf Akteneinsicht in Verwaltungsverfahren ausgeschlossen, wenn die Vorgänge wegen berechtigter Interessen Dritter geheim zu halten sind.

Vertrauliche Übermittlungen zwischen Behörden erfasst Nummer 7 nach seinem Schutzzweck nicht.

Kommt in Betracht, dass das Interesse an einer vertraulichen Behandlung nachträglich entfallen ist, geht die Behörde dem im Rahmen ihres Verfahrensermessens nach, insbesondere durch eine Nachfrage bei dem Informationsgeber.

Zu Nummer 8

Der Geheimhaltungsbedarf der Nachrichtendienste des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst) ist zu respektieren. Das gilt auch für sonstige Stellen, soweit deren Aufgaben eine vergleichbare Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste aufweisen. Diese sind aufgeführt in § 1 der Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste

des Bundes vom 30. Juli 2003 (BGBl. I S. 1553), erlassen aufgrund von § 10 Nr. 3, § 34 SÜG. Es handelt sich dabei um eng eingegrenzte Teilaufgaben der Polizeien des Bundes, der Bundeswehr und des Zollkriminalamts.

Nicht alle Vorgänge in den Nachrichtendiensten werden von § 3 Nr. 1 Buchstabe c oder Nr. 4 erfasst, so z. B. nicht die Beschaffung und anderes fiskalisches Handeln. Auch aus diesen Tätigkeiten lassen sich jedoch unter Umständen Rückschlüsse auf Strategien und Aktivitäten der Dienste ziehen. Es bedarf daher einer Regelung, die sicherstellt, dass alle Tätigkeiten der Nachrichtendienste und vergleichbar sicherheitsempfindliche Tätigkeiten anderer staatlicher Stellen vom Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen sind. Durch die Bezugnahme auf § 10 Nr. 3 SÜG bleibt der Bereich dieser Ausnahme eng begrenzt.

Zu § 4 (Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses)

Zu Absatz 1

Der Schutz interner Verwaltungsabläufe ist für die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unerlässlich. Neben der ungestörten Entscheidungsfindung ist es auch Zweck des Gesetzes, eine vollständige und unbefangene behördliche Aktenführung zu gewährleisten, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert.

Ein Anspruch auf Zugang zu Information, die Verwaltungshandeln vorbereitet, besteht in der Regel nicht. Damit werden laufende Verfahren in einem weiten, über § 9 VwVfG und § 8 SGB X hinausgehenden Sinn geschützt, also auch Verfahren im schlicht-hoheitlichen oder fiskalischen Bereich sowie Gesetzgebungsverfahren (siehe Begründung zu § 1 Abs. 1 Satz 1). Erfasst sind solche Entwürfe, die nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung Bestandteil eines Vorgangs und damit eine amtliche Information geworden sind (vergleiche Begründung zu § 2 Nr. 1).

Da § 4 den Schutz von Verwaltungsabläufen bezweckt, ist entscheidend, dass die geschützten behördlichen Maßnahmen konkret bevorstehen. Sonstige behördliche Maßnahmen sind über § 3 Nr. 1 und 3 geschützt.

Vereitelt wird der Erfolg der Entscheidung, wenn diese bei Offenbarung der Information voraussichtlich, überhaupt nicht mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme.

Nicht geschützt sind in der Regel Ergebnisse von Beweisaufnahmen, Gutachten und Stellungnahmen Dritter. Es handelt sich dabei um abgrenzbare Erkenntnisse, die die Verfahrensherrschaft der Behörde typischerweise nicht beeinträchtigen. Der Schutz personenbezogener Daten wird von § 5 sichergestellt. Im Bereich der Straf- und Bußgeldverfahren sind die Strafprozessordnung und das Ordnungswidrigkeitengesetz wegen § 1 Abs. 3 vorrangig. Das Tatbestandsmerkmal „von Dritten“ (vgl. auch § 5 Abs. 3) soll klarstellen, dass Meinungsäußerungen und Stellungnahmen der Beteiligten nicht von der Rückausnahme erfasst werden. Bei Gutachten in Verfahren der Forschungs- und Kulturförderung kann es geboten sein, den Informationszugang erst nach Abschluss des Verfahrens zu eröffnen. In Einzelfällen kann zur Gewährleistung des Informationszugangs eine Anonymisierung geboten sein.

Im Bereich des Regierungshandelns besteht des Weiteren ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Dieser exekutive Kernbereich schließt einen selbst von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung ein (BVerfGE 67, 100, 139 – Flick-Untersuchungsausschuss). Dem Bundesverfassungsgericht zufolge gehört dazu u. a. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (ebenda). Da der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dient, erstreckt er sich vor allem auf laufende Verfahren. Selbst im Verhältnis zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen kann er aber auch abgeschlossene Vorgänge betreffen (BVerfGE 67, 100, 139). Dem Bürger ist damit der Zugang zu diesem Kernbereich erst recht verschlossen.

Zu Absatz 2

Nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens entfällt der Ausnahmegrund des § 4 Abs. 1. Dies ergibt sich bereits aus dem Tatbestandsmerkmal „solange“ in Absatz 1; Absatz 2 stellt dies nur klar. Dem Antragsteller ist nunmehr Zugang zu gewähren, solange nicht andere Schutzgründe, insbesondere des § 3, greifen. Da der Bürger den Zeitpunkt des Verfahrensabschlusses nicht immer selbst erkennen kann, legt Absatz 2 als Soll-Vorschrift der Behörde eine Informationspflicht auf. Der informierte Antragsteller kann entscheiden, einen neuen Antrag zu stellen.

Zu § 5 (Schutz personenbezogener Daten)

Die Vorschrift ist Spezialvorschrift gegenüber § 16 BDSG, der die Übermittlung personenbezogener Daten an nichtöffentliche Stellen betrifft. Der Zugang zu Information, die personenbezogene Daten enthält, ist nur in den Fällen des Absatzes 3 die Regel, weil der Staat über die Rechte Dritter nicht beliebig verfügen kann. Er sieht sich vielmehr den unterschiedlichen Ansprüchen verschiedener Rechtssubjekte gegenüber. Umgekehrt gilt auch das Recht des Dritten auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos. Der Dritte muss grundsätzlich Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden allgemeinen Interesse hinnehmen, soweit es nicht um den „letzten unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung“ geht, der der öffentlichen Gewalt schlechthin entzogen ist (Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, statt aller BVerfGE 80, 363, 373 f.).

In vielen Fällen ergibt sich der Vorrang des Datenschutzes bereits aus § 3 Nr. 4 und § 5 Abs. 2, insbesondere hinsichtlich der Personalakten der Beamten, Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst. Im Einzelfall kann dem Datenschutzinteresse auch dadurch Rechnung getragen werden, dass die Behörde dem Informationssuchenden zwar eine Akteneinsicht verweigert, aber ihm stattdessen Auskunft erteilt.

Zu Absatz 1**Zu Satz 1**

Der Schutz personenbezogener Daten genießt grundsätzlich Vorrang vor dem Informationsinteresse des Antragstellers, wenn dieses Informationsinteresse nicht im Einzelfall überwiegt. Einer Zustimmung des Dritten bedarf es nicht. Vielmehr kann sich die Behörde über eine fehlende Zustimmung hinwegsetzen, wenn sie zu dem Ergebnis kommt, dass das Informationsinteresse des Antragstellers ein schutzwürdiges Interesse des Dritten überwiegt. Gleichwohl muss der Dritte vom Antrag auf Informationszugang informiert werden. Anders ist es nur, wenn ein Regelfall des § 5 Abs. 3 vorliegt (siehe Begründung zu § 8).

Stimmt der Dritte der Offenbarung seiner personenbezogenen Daten zu, so muss die Behörde aufgrund der Einwilligung auch dann dem Antrag auf Informationszugang stattgeben, wenn sie die Geheimhaltungsinteressen des Dritten für vorrangig hält. Die Einwilligung bedarf der Schriftform, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist (§ 4a BDSG).

Im Rahmen der Interessenabwägung ist zugunsten des Antragstellers das Informationsinteresse der Allgemeinheit zu berücksichtigen. Die mit dem Informationsfreiheitsgesetz bezweckte Transparenz dient nicht nur dem Einzelnen, sondern ebenso der Öffentlichkeit insgesamt. Umgekehrt ist ein ausdrücklicher Ausschluss für den Fall unnötig, dass der Antragsteller überwiegend Privatinteressen verfolgt.

Zugunsten des Dritten ist bei der Interessenabwägung auch der Verwendungszusammenhang (insbesondere im sicherheitsbehördlichen Bereich) zu berücksichtigen.

Zu Satz 2

Soweit es um besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG geht, ist nach Satz 2 die Einwilligung des Dritten zwingend erforderlich. § 3 Abs. 9 BDSG beruht auf Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. EG Nr. L 281, S. 31). Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Verarbeitung von Angaben über die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben grundsätzlich zu untersagen.

Zu Absatz 2

In Ergänzung des § 3 Nr. 4 enthält Absatz 2 Satz 1 einen gesetzlichen Maßstab für die Interessenabwägung nach Absatz 1 bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen. Auch hiervon kann die Zustimmung des Dritten befreien. Da es ein „Personalaktegeheimnis“ im engen Sinn nicht gibt, Personalakten nach § 90 Abs. 1 BBG, § 13 BAT/BAT-O oder § 13a MT Arb/MT Arb-O aber vertraulich zu behandeln und vor unbefugter Einsicht zu schützen sind, werden diese gesondert genannt. Gemeint sind damit Personalakten im materiellen Sinn, also alle Unterlagen einschließlich der in Dateien gespeicherten, die den Beschäftigten betreffen und in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen. Auch Akten aus

Disziplinarverfahren, Arbeitsgerichtsprozessen und Beamtenrechtsprozessen sind damit geschützt. Darüber hinaus schützt Satz 1 diejenigen Unterlagen, die zwar den Beschäftigten betreffen, aber allgemein und nicht nur unmittelbar mit seinem Dienstverhältnis in Zusammenhang stehen (vgl. § 90 Abs. 1 Satz 2 BBG), also Niederschriften über Personalgespräche, Vorschläge zur Verwendungsplanung, Bewerbungen auf bestimmte Dienstposten, Vermerke über die Auswahl unter verschiedenen konkurrierenden Bewerbern.

Kein Berufs- oder Amtsgeheimnis ergibt sich aus der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, insbesondere nach § 61 BBG, § 39 BRRG, § 9 BAT/BAT-Ost, § 11 MTArb und § 14 SG. Das Gesetz liefe ansonsten leer. Einer förmlichen Befreiung, etwa nach § 61 Abs. 2 BBG, bedarf es nicht. Zwar zählt das Bundesverwaltungsgericht die Amtsverschwiegenheit zu den Hauptpflichten des Beamten. Sie diene in erster Linie dem Schutz dienstlicher Belange der Behörde, in zweiter Linie dem Schutz des von Amtshandlungen betroffenen Bürgers. Gleichwohl reicht die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nur soweit, wie sie gesetzlich geregelt ist. In dem Umfang, in dem nach dem Informationsfreiheitsgesetz ein Anspruch auf Informationszugang besteht, greift die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nicht.

Zu Absatz 3

Ergänzend zur Rückausnahme in § 4 Abs. 1 führt Absatz 3 diejenigen personenbezogenen Daten auf, deren Offenbarung das schutzwürdige Interesse des Dritten in der Regel nicht verletzt. Die Ausgestaltung als Regelvorschrift ermöglicht es, den Informationszugang in Ausnahmefällen abzulehnen, etwa wenn bereits der Umstand der Beteiligung an einem Verfahren geheimhaltungsbedürftig ist. Maßgebend ist, ob der Dritte durch die Offenbarung der aufgeführten Daten der Gefahr spürbarer Nachteile ausgesetzt würde.

Zu Absatz 4

Absatz 4 stellt klar, dass die aufgeführten personenbezogenen Daten von Amtsträgern, die mit ihrer dienstlichen Tätigkeit zusammenhängen, grundsätzlich nicht nach Absatz 1 geschützt sind. Sie betreffen regelmäßig nur die amtliche Funktion. Anders ist es aber, wenn sie im konkreten Fall ausnahmsweise Bestandteil der Persönlichkeitsrechte des Bearbeiters sind. Ausnahmen können sich auch aus § 3 ergeben, etwa bei besonders umstrittenen Entscheidungen, wo die persönliche Schutzbedürftigkeit des Amtsträgers entgegenstehen kann.

Zu § 6 (Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebsoder Geschäftsgeheimnissen)

§ 6 Satz 1 und 2 tragen der Berufs- und Eigentumsfreiheit in den Artikeln 12 und 14 GG sowie – für fiskalisches Handeln der öffentlichen Hand – haushaltsrechtlichen Grundsätzen Rechnung. Die Regelungen orientieren sich an § 9 Abs. 1 der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes.

Zu Satz 1

Zum geistigen Eigentum gehören insbesondere Urheber-, Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrechte. Durch den Anspruch auf Informationszugang, insbesondere das Recht auf Fertigung von Kopien, werden vor allem das Vervielfältigungsrecht nach § 16 UrhG und das Verbreitungsrecht nach § 17 UrhG berührt. Der Schutz auch geistigen Eigentums ist verfassungsrechtlich durch Artikel 14 Abs. 1 GG garantiert und wird daher in Satz 1 bekräftigt. Wo einfachrechtlich vorgesehen, kann sich auch eine Behörde auf geistiges Eigentum berufen. So kann eine Behörde beispielsweise Inhaber einer Marke sein (siehe § 7 Nr. 2 MarkenG). Amtliche Werke genießen andererseits gemäß § 5 UrhG keinen Urheberrechtsschutz. Dies betrifft rechtsschutz erst, wenn sie im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind (§ 5 Abs. 2 UrhG). Soweit in den amtlichen Werken auf private Normwerke verwiesen wird, ohne deren Wortlaut wieder zu geben, können auch insoweit Urheberrechte dem Anspruch auf Informationszugang entgegenstehen. Die Tätigkeit von Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre nach Artikel 5 Abs. 3 GG wird ebenfalls von Satz 1 erfasst.

Zu Satz 2

Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im Sinne von Satz 2 liegt vor, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem erkennbaren Willen des Inhabers sowie dessen berechtigten wirtschaftlichen Interesse geheim gehalten werden sollen (vgl. BGH, NJW 1995, S. 2301). Es obliegt der Behörde, zu prüfen, ob ein berechtigtes und schutzwürdiges Interesse des Geschäftsinhabers an der Geheimhaltung anzuerkennen ist. Ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt, ist anhand der Besonderheiten des jeweils betroffenen Sachoder Rechtsgebiets zu bestimmen. Solche Regelungen finden sich insbesondere in § 17 UWG und § 203 StGB. Ist der Dritte mit der Offenbarung der ihn betreffenden Information einverstanden, ist der Zugang zu gewähren.

Zu § 7 (Antrag und Verfahren)**Zu Absatz 1**

Absatz 1 Satz 1 regelt die Zuständigkeit der Behörde. Erforderlich ist die Verfügungsbefugnis der Behörde über die Information. Diese besteht jedenfalls über ihre eigene von ihr selbst erhobene Information. Bei Information, die die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten hat, ist unbeschadet der Ausnahmen im Informationsfreiheitsgesetz (etwa § 3 Nr. 4 und 7, § 5) maßgebend, ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder – gegebenenfalls stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält.

Die fälschlich angegangene Behörde muss nach § 25 VwVfG den Antragsteller hierauf hinweisen. Welche Stelle in der Behörde über den Antrag entscheidet, richtet sich nach den jeweiligen innerbehördlichen Organisationsstrukturen.

Regelungen zur Präzisierung des Antrags und zur Beratung und Unterstützung durch

die Behörde sind angesichts § 25 VwVfG (ähnlich den §§ 13 bis 16 SGB I) entbehrlich. Wegen der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 VwVfG, § 9 SGB X) kann der Antrag schriftlich, mündlich – auch telefonisch – oder durch schlüssiges Handeln gestellt werden. Die elektronische Form steht der schriftlichen Form grundsätzlich gleich (§ 3a VwVfG).

Im Einzelfall darf die öffentliche Stelle jedoch einen schriftlichen Antrag oder eine Konkretisierung des Antrags verlangen. Obwohl Schriftform nicht allgemein nötig ist, muss die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können. Auch der Dritte muss über die Identität des Antragstellers unterrichtet werden, bevor er über seine Zustimmung zur Freigabe seiner personenbezogenen Daten oder seiner Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse entscheidet.

Satz 2 stellt klar, dass das Informationsfreiheitsgesetz keine Ansprüche gegen Private gewährt. Auch wenn sich eine Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben Privater bedient, bleibt sie selbst Anspruchsgegnerin für den Anspruch auf Informationszugang (siehe Begründung zu § 1 Abs. 1 Satz 1). Fällt es dem Antragsteller schwer, den richtigen Anspruchsgegner herauszufinden, hilft die Beratungspflicht des § 25 VwVfG.

Werden gleichförmige Anträge von mehr als 50 Personen gestellt, gelten die Verfahrenserleichterungen der §§ 17 ff. VwVfG entsprechend. Der Verweis ist erforderlich, weil §§ 17 ff. VwVfG unmittelbar nur für ein Verwaltungsverfahren gelten, während Satz 4 eine Vielzahl von Verfahren betrifft.

Aus § 1 folgt, dass die Behörde ausreichende räumliche und sächliche Mittel für einen Informationszugang bereitzustellen hat. Demgegenüber kann die Einrichtung von Computer- Arbeitsplätzen zurzeit noch nicht als selbstverständliche Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch erwartet werden. Die technischen Voraussetzungen hierfür sind noch nicht in allen Behörden vorhanden.

Einen ablehnenden Bescheid muss die Behörde nach § 39 VwVfG begründen.

Zu Absatz 2

Zu Satz 1

Eine ausdrückliche Regelung zum teilweisen Informationszugang (als nur teilweise Ablehnung des Zugangsantrags) entspricht der Transparenz und Verhältnismäßigkeit. Der Informationszugang ist ohne Offenbarung der geheimhaltungsbedürftigen Information auch dann möglich, wenn diese Information ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand abgetrennt, durch eine geschwärzte Kopie oder auf andere Weise zugänglich gemacht werden kann. Die Abtrennung oder Schwärzung ist kenntlich zu machen. Würde die Information durch Abtrennung oder Schwärzung verfälscht, ist der Zugang unbeschadet des § 7 Abs. 4 zu verweigern.

Schriftform für die Bescheidung des Antrags ist – auch für den Fall der Ablehnung – nicht vorgesehen. Nach § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG kann der Antragsteller bei berechtigtem Interesse und unverzüglich geäußertem Verlangen ohnehin die schriftliche Bestätigung eines mündlich erlassenen Verwaltungsakts verlangen. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Formfreiheit besteht nach § 8 Satz 2 bei der Beteiligung Dritter.

Zu Satz 2

Eine Unkenntlichmachung der Daten Dritter nach Absatz 1 Satz 1 ist auch möglich, sofern sich der Antragsteller damit einverstanden erklärt, es ihm also nur auf die mit diesen Daten in Zusammenhang stehenden allgemeinen Informationen ankommt. § 9 Abs. 1 Satz 2 ermöglicht damit eine schnellere Entscheidung der Behörde, weil ein Verfahren nach § 8 entbehrlich wird.

Zu Absatz 3

Die Behörde kann Auskünfte mündlich oder schriftlich erteilen. Einfache Auskünfte können demnach unmittelbar telefonisch oder per E-Mail erteilt werden, wobei die elektronische Kommunikation in § 3a VwVfG geregelt ist. § 1 Abs. 2 Satz 2 steht dem nicht entgegen, weil er die Art des Informationszugangs betrifft, nicht aber die Form der Auskunftserteilung (siehe Begründung zu § 1 Abs. 2). § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG findet Anwendung.

Zu Absatz 4

Absatz 4 ermöglicht es dem Antragsteller, bei Einsichtnahme in Information Aufzeichnungen als Gedächtnishilfe zu fertigen und mitzunehmen. Ablichtungen und Ausdrucke kann er sich – vorbehaltlich urheberrechtlicher Vorschriften – fertigen. Daraus folgt ein Anspruch auf Ausdruck gespeicherter oder verfilmter Texte.

Zu Absatz 5

Die Behörde ist nach § 10 Satz 2 VwVfG gehalten, das Verfahren zügig durchzuführen. Wegen der besonderen Bedeutung eines zeitnahen Informationszugangs für das Anliegen dieses Gesetzes entspricht es aber der ratio legis, dass die Bescheidung des Antrags unverzüglich und nicht unter Ausschöpfung der gesetzlichen Fristen zu erfolgen hat. Satz 1 Nr. 1 stellt klar, dass die Regelfrist für die Zugänglichmachung der Information auf einen Monat festgelegt wird. Die zweimonatige Frist nach Nummer 2 gilt dann, wenn die Einmonatsfrist nicht eingehalten werden kann, weil die Informationen zu umfangreich und komplex sind, um sie in der Einmonatsfrist zur Verfügung zu stellen.

Zu § 8 (Verfahren bei Beteiligung Dritter)

§ 8 ist eine Verfahrensvorschrift. Wer Dritter ist, richtet sich nach § 2 Nr. 2. § 8 gilt danach für Personen, deren personenbezogene Daten, geistiges Eigentum, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Das kann in bestimmten Fällen auch eine Behörde sein (siehe Begründung zu § 6 Satz 1). In diesem Fall jedoch finden die Vorschriften zur Beteiligung Dritter keine Anwendung.

Zu Absatz 1

Die Beteiligung erfolgt von Amts wegen. Eine Beteiligung nur auf ausdrücklichen Antrag des Antragstellers würde das Verfahren trotz der Beratungspflicht unnötig erschweren. Erklärt sich der Antragsteller von vornherein oder auf Nachfrage durch die Behörde einverstanden, die Daten des betroffenen Dritten unkenntlich zu machen,

entfällt das Erfordernis der Beteiligung. Ebenso ist die Beteiligung unnötig, wenn sich der Dritte erkennbar nicht rechtzeitig äußern kann (Beispiel: beschränkte Erreichbarkeit des Dritten, etwa bei Auslandshaft) oder dessen erkennbare mutmaßliche Einwilligung.

Liegt ein Regelbeispiel des § 5 Abs. 3 vor, ist eine Beteiligung nur dann erforderlich, wenn die Behörde ausnahmsweise Anlass zu der Annahme hat, Belange des Dritten könnten überwiegen. Im Interesse des Datenschutzes sollte die Behörde den Antragsteller aber zunächst fragen, ob er hinsichtlich der Daten des Dritten einer Schwärzung oder Teileinsicht zustimmt.

Im Übrigen ist der Dritte auch dann zu beteiligen, wenn die Behörde im Einzelfall der Ansicht ist, dass sein Geheimhaltungsinteresse das Informationsinteresse des Antragstellers nicht überwiegt, da es durchaus möglich ist, dass die Behörde die Interessenlage des Dritten nicht umfassend kennt oder der Dritte selbst mit der Offenbarung der ihn betreffenden Information einverstanden ist.

Zu Absatz 2

Abweichend vom Grundsatz der Formfreiheit (vgl. § 7) erlässt die Behörde einen schriftlichen Bescheid, wenn ein Dritter beteiligt ist, der neben dem Antragsteller zu bescheiden ist. Damit soll zur erleichterten gerichtlichen Nachprüfbarkeit eine einheitliche Begründung sichergestellt werden.

Durch die Sätze 2 bis 4 ist die von der faktischen Gewährung des Informationszugangs verselbstständigte Entscheidung der Behörde ein Verwaltungsakt. Der Dritte kann einstweiligen Rechtsschutz gemäß § 80 Abs. 5 VwGO erlangen.

Zu § 9 (Ablehnung des Antrags; Rechtsweg)

Zu Absatz 1

Für die gänzliche oder teilweise Ablehnung des Antrags gelten die Fristen von einem Monat für die negative Bescheidung und zwei Monaten bei der Bescheidung besonders umfangreicher und komplexer Sachverhalte nach § 7 Abs. 5.

Zu Absatz 2

Die Regelung dient der Verfahrensvereinfachung. Eine Befristung der Verweigerung ist vor diesem Hintergrund nicht erforderlich; unnötiger Verwaltungsaufwand wird vermieden.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift soll die Behörde entlasten. Zu den allgemein zugänglichen Quellen gehört auch das Internet. Mit der Zumutbarkeitsklausel werden die individuellen Umstände des Antragstellers berücksichtigt, wie z. B. Behinderung, technische Ausstattung und Wohnsitz. Für behinderte Menschen ist das Behindertengleichstellungsgesetz als Querschnittsnorm zu beachten. Ebenfalls zulässig ist ein Verweis auf behördliche Publikationen, unabhängig davon, ob diese kostenlos oder zu Marktpreisen erhältlich sind (vgl. Begründung zu § 10).

Bereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs werden querulatorische Anträge weder entgegengenommen noch bearbeitet.

Zu Absatz 4

Das nach Satz 2 abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO vorgesehene Vorverfahren soll die Selbstkontrolle der Verwaltung stärken und die Verwaltungsgerichte entlasten. Auch betroffene Dritte müssen zunächst Widerspruch einlegen.

Legt eine Behörde eine als Verschlussache (vgl. § 3 Nr. 4) eingestufte Information gemäß § 99 Abs. 1 VwGO nicht vor, kann die Rechtmäßigkeit der Verweigerung in einem in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO überprüft werden.

Zu § 10 (Gebühren und Auslagen)

Gebühren und Auslagen werden nach Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend erhoben. Näheres regelt eine Rechtsverordnung.

Zu den Absätzen 1 und 2

In Anlehnung an § 12 Abs. 1 Satz 1 der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes sind Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Die Gebühren dürfen also nicht abschreckend wirken. Bei Ablehnung des Antrags dürfen keine Gebühren erhoben werden. Einfache Auskünfte sind kostenfrei; hierunter können insbesondere mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand fallen. Sonst können je nach Verwaltungsaufwand Gebühren bis zu 500 Euro erhoben werden; dies ist ein Höchstsatz.

Um Wettbewerbsnachteile privater Informationsdienstleister zu vermeiden, wird der Bund wegen § 1 UWG und § 20 Abs. 1 GWB jedenfalls dann Kosten für die Weitergabe von Information erheben müssen, wenn es sich um kommerziell aufbereitete Mehrwertinformation handelt. Publikationen mit zielgruppen- oder fachspezifischen Zusammenstellungen, die von Informationsdienstleistern wie dem Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden, oder Geobasis- und Geofachdaten unterfallen nicht § 10. Diese Information kann weiterhin mit angemessenem Gewinn verkauft werden.

Zu Absatz 3

Tatbestand und Höhe (Satz) der Gebühren werden durch Rechtsverordnung bestimmt. Diese soll sich an der Umweltinformationskostenverordnung orientieren. Die Rücknahme des Auskunftsantrags ist nach Satz 2 kostenfrei.

Zu § 11 (Veröffentlichungspflichten)

Zu Absatz 1

Ein Anspruch auf aktive Informationspolitik ermöglicht dem Bürger einen Überblick, welche Information es bei welchen Behörden gibt. Im Ausland sind umfangreiche Informationsverzeichnisse gängig (etwa Schweden, Frankreich, USA). In Deutschland

sollen zunächst Verzeichnisse errichtet werden, die vorhandene Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

Zu Absatz 2

Durch Organisationspläne werden Aufbau, Zusammenarbeit, Weisungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Behörde erkennbar. Aktenpläne geben eine konkretisierte Übersicht über den Aufgabenbereich. Auch hinsichtlich dieser nach Absatz 2 allgemein, d. h. nicht nur auf Antrag wie nach § 5 Abs. 4, zugänglich zu machenden Pläne gelten allerdings die Ausnahmetatbestände des Gesetzes. Die Form des Zugangs richtet sich nach § 1 Abs. 2.

Geschäftsverteilungspläne, die Namen, dienstliche Rufnummer und Aufgabenbereich des einzelnen Mitarbeiters enthalten, unterliegen nicht der Offenlegungspflicht des Absatzes 2. Sie sind als sonstige amtliche Information – vorbehaltlich etwaiger Ausnahmetatbestände – nur auf Antrag mitzuteilen. Dies dient der persönlichen Sicherheit der Mitarbeiter, deren Arbeitsfähigkeit und dem behördlichen Interesse an einer ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung.

Zu Absatz 3

Absatz 3 ist eine Internetklausel: Die Behörden sollen das Internet nutzen, um Informationen ebenso wie vorhandene Pläne und Verzeichnisse allgemein zugänglich zu machen. Gleiches gilt für weitere Informationen, insbesondere solche, bei denen ein Informationsinteresse der Bürger zu erwarten ist. Aktive Verbreitung von Informationen nach diesem Gesetz durch die Behörden dient zugleich der Verwaltungsvereinfachung. Die individuelle Bearbeitung von Informationsanträgen wird reduziert (vgl. auch § 9 Abs. 3). Der Zugang behinderter Menschen ist durch Beachtung des Gleichstellungsgesetzes als Querschnittsnorm zu wahren.

Zu § 12 (Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit)

Zu Absatz 1

Der Bundesdatenschutzbeauftragte wird zugleich Beauftragter für die Informationsfreiheit (siehe Folgeänderung in § 13). Erfahrungen im Ausland und in den Ländern, die bereits über Informationsfreiheitsgesetze verfügen, zeigen, dass ein Beauftragter bürgernah Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich bringen kann.

Zu Absatz 2

Die Möglichkeit, den Bundesbeauftragten anzurufen, entspricht dem Anrufungsrecht nach § 21 BDSG. Dies trägt zur außergerichtlichen Streitschlichtung bei, ist aber keine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Klage nach § 9 Abs. 4. Vielmehr kann jedermann, sei es der Antragsteller, sei es der Dritte, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, anstelle oder zusätzlich zu einer gerichtlichen Klage.

Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt klar, dass bestimmte Aufgaben des Bundesbeauftragten nach dem

Bundesdatenschutzgesetz sich auch auf seine Funktion als Beauftragter für die Informationsfreiheit erstrecken, beispielsweise die Erstellung eines Tätigkeitsberichts.

Zu § 13 (Änderung anderer Vorschriften)

Zu Absatz 1

Absatz 1 führt in das Bundesdatenschutzgesetz die Amtsbezeichnung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ein, eine Folgeänderung zur Aufgabennorm des § 12 Abs. 1.

Zu Absatz 2

Absatz 2 orientiert sich an § 10 Abs. 7 des brandenburgischen Archivgesetzes. Danach finden Schutzfristen keine Anwendung auf Akten, die nach dem dortigen Akteninformationsgesetz einsehbar waren. Nach dem bisherigen § 5 Abs. 4 BArchG, jetzt § 5 Abs. 4 Satz 1 BArchG, gelten die in den Absätzen 1 bis 3 vorgesehenen Schutzfristen nicht für solche Unterlagen, die bereits bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren. Daran knüpft der neue zweite Satz an. Es wäre widersprüchlich, Information, die zugänglich gemacht werden durfte, während sie noch im Verwaltungsgebrauch war, nach Abgabe an das Bundesarchiv strengeren Voraussetzungen zu unterwerfen.

Zu § 14 (Bericht und Evaluierung)

Der Bund erlässt erstmals ein Gesetz zum allgemeinen Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes. Vor einer Entscheidung darüber, ob und inwieweit sich dieses Gesetz in seiner Anwendung bewährt hat, sind die praktischen Erfahrungen auszuwerten. An dem mehrstufigen Verfahren sind Bundestag, Bundesregierung und der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit nach § 12 beteiligt. Innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstattet der Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit seinen ersten Bericht, im dritten Jahr unterrichtet die Bundesregierung den Deutschen Bundestag über ihre Erfahrungen mit dem Gesetz. Bis zum Ende des darauf folgenden Jahres wird der Deutsche Bundestag auf wissenschaftlicher Grundlage das Gesetz evaluieren, um auch angesichts der Befristung das weitere gesetzgeberische Vorgehen vorzubereiten. Es wird zu prüfen sein, ob der Deutsche Bundestag mit der Durchführung z. B. seinen wissenschaftlichen Dienst oder ein externes Forschungsinstitut beauftragt, wobei es gegebenenfalls ratsam sein könnte, sich auch für eine externe Vergabe des Sachverständigen seines wissenschaftlichen Dienstes zu bedienen.

Zu § 15 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und die zunächst fünfjährige Geltungsdauer des Gesetzes. Die Befristung hängt mit der Bewertung nach § 14 zusammen.

Beschlussempfehlung und Bericht
des Innenausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 15/4493 –

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes
(Informationsfreiheitsgesetz – IFG)

A. Problem

Das Gesetz soll das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Informationszugang transparenter gestalten. Die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger werden gestärkt.

B. Lösung

Eröffnung eines allgemeinen und voraussetzungslosen Zugangs zu amtlichen Informationen des Bundes unter Berücksichtigung des Daten- und Geheimnisschutzes.
Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

C. Alternativen

Beibehaltung der bestehenden Rechtslage oder Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktion der FDP.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand
Keine

2. Vollzugsaufwand

- a) Es werden zusätzliche Personal- und Sachkosten für den Bundeshaushalt entstehen; eine Bezifferung ist noch nicht möglich. Deren Höhe hängt vor allem von der Zahl der Antragsteller und dem organisatorischen Aufwand der Informationsaufbereitung und -veröffentlichung für die Behörde ab. Erfahrungen aus Ländern, die bereits über Informationszugangsgesetze verfügen, zeigen jedoch eine nur geringe Zusatzbelastung. Inwieweit sich diese Erfahrungen auf den Zugang zu Information der Bundesbehörden übertragen lassen, lässt sich noch nicht abschätzen. Ein Teil der zusätzlichen Personal- und Sachkosten wird durch die Erhebung von Gebühren nach § 10 abgedeckt werden können.
- b) Bei dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz entstehen zusätzliche Personalkosten, weil er zugleich die Aufgabe eines Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit erhält. Ausgehend von den Erfahrungen des brandenburgischen Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht müssen etwa zwei bis drei neue Stellen im höheren Dienst und drei Stellen im gehobenen Dienst eingerichtet werden. Über deren Ausbringung und Finanzierung ist im Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden.
- c) Für die Einrichtung von Informationsverzeichnissen können weitere Kosten entstehen. Diese sind noch zu ermitteln, aber voraussichtlich geringfügig. Zum einen lassen sich die Informationsverzeichnisse aus den bereits bestehenden Geschäftsverteilungs- und Aktenplänen ableiten. Zum weiteren fällt die Ableitung mit ohnehin erforderlichen Anpassungen dieser Pläne zusammen, insbesondere im Rahmen des E-Government-Programms „Bund online 2005“.

E. Sonstige Kosten

Durch die Einführung von Gebühren können sich zwar im Einzelfall für Informationssuchende finanzielle Auswirkungen ergeben, die noch nicht bezifferbar sind. Die Belastungen fallen aber für die Lebenshaltung und die Wirtschaft nicht ins Gewicht, so dass Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten sind.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/4493 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. In § 1 Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter „ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen“ gestrichen.
2. In § 3 Nr. 1 wird das Wort „könnte“ durch das Wort „kann“ ersetzt.
3. In § 3 Nr. 4 wird das Wort „unterliegen“ ersetzt durch das Wort „unterliegt“.
4. § 3 Nr. 6 wird wie folgt gefasst:
„6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes imWirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,“.
5. § 3 Nr. 8 wird wie folgt gefasst:
„8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.“.
6. § 5 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.“
7. § 7 Abs. 5 wird wie folgt gefasst:
„(5) Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.“
8. § 12 wird wie folgt geändert:
Absatz 1 wird Absatz 2 und Absatz 2 wird Absatz 1.

9. § 13 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Dem § 5 Abs. 4 des Bundesarchivgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2002 (BGBl. I S. 1782) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:
„Gleiches gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Bundesarchiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.““.

10. § 15 wird wie folgt gefasst:

„§ 15
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.“

Berlin, den 1. Juni 2005

Der Innenausschuss

Hartmut Büttner (Schönebeck)
Stellv. Vorsitzender

Dr. Michael Bürsch
Berichterstatter

Beatrix Philipp
Berichterstatterin

Silke Stokar von Neuform
Berichterstatterin

Dr. Max Stadler
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Michael Bürsch, Beatrix Philipp, Silke Stokar von Neuform und Dr. Max Stadler

I. Zum Verfahren

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde in der 149. Sitzung des Deutschen Bundestages am 17. Dezember 2005 an den Innenausschuss zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, den Ausschuss für Kultur und Medien und den Haushaltsausschuss gemäß § 96 GO zur Mitberatung überwiesen.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** hat in seiner 37. Sitzung am 21. April 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/ CSU und FDP empfohlen, den Gesetzentwurf einschließlich der Nummern 6 und 9 des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (= Nummer 6 und 9 der Beschlussempfehlung) auf Ausschussdrucksache 15(4)219 anzunehmen.

Darüber hinaus hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung auf ein Schreiben des Direktors beim Deutschen Bundestag vom 23. Februar 2005 hingewiesen, das auch den Beratungen des Innenausschusses zugrunde lag (Ausschussdrucksache 15(4)213), und hierzu ausgeführt, dass aufgrund des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu § 5 Abs. 2 und zu § 13 Abs. 2 (Nummer 6 und 9 der Beschlussempfehlung) zwei Anregungen dieses Schreibens aufgegriffen wurden sowie zwei weitere Punkte dieses Schreibens, die keinen Anlass zu einer Änderung des Gesetzentwurfs geben würden und die Reichweite des Gesetzes mit Blick auf den Deutschen Bundestag sowie das Recht, Petitionen beim Deutschen Bundestag unbeschadet von der Institution eines Informationsfreiheitsbeauftragten einzureichen, betreffen, vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zustimmend zur Kenntnis genommen wurden.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 79. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 96. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** hat in seiner 91. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen.

Der **Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 70. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/ CSU und FDP empfohlen, den Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen.

Der **Verteidigungsausschuss** hat in seiner 59. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung** hat in seiner 105. Sitzung am 1. Juni 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat in seiner 65. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf sowie den Änderungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 59. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme des Gesetzentwurfs und des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat in seiner 57. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen.

Der Haushaltsausschuss wird seinen Bericht gemäß § 96 GO gesondert abgeben.

3. Beratungen im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat in seiner 52. Sitzung am 19. Januar 2005 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes durchzuführen.

Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 58. Sitzung am 14. März 2005 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 58. Sitzung des Innenausschusses am 14. März 2005 verwiesen (Protokoll 15/58).

An der öffentlichen Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Klaus Bräunig

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)

Dr. Alexander Dix

Landesbeauftragter für den Datenschutz und
für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg

Dr. Peter Eigen

Transparency International

Prof. Dr. Martin Ibler

Universität Konstanz

Prof. Dr. Michael Kloepper

Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. jur. Falk Peters

European society for e-government (ESG)

Dr. Manfred Redelfs

Netzwerk Recherche e. V.

Dr. jur. habil. Utz Schliesky

Deutscher Landkreistag, Berlin

Kjell Swanström

Parliamentary Ombudsmann, Schweden.

In seiner 63. Sitzung am 1. Juni 2005 hat der Innenausschuss den Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abschließend beraten und ihm in der

Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 15(4)219 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/ CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP zugestimmt. Zuvor wurde der Änderungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 15(4)219 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP angenommen.

Der Änderungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 15(4)216 wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU abgelehnt.

Der Änderungsantrag der Fraktion der FDP lautet einschließlich Begründung:

„§ 3 wird wie folgt gefasst:

„Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf

- 1. die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit
oder*
 - 2. die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen,*
- es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.““*

Begründung

Die so abgefasste Vorschrift reicht aus, um den Schutz von besonderen öffentlichen Belangen zu gewährleisten. Sie vermeidet Doppelungen. Anknüpfungspunkt für Ausnahmen sind schutzwürdige öffentliche Belange und nicht Verwaltungszweige bzw. behördliche Aufgaben. An die Stelle des abwägungsfreien Vorrangs öffentlicher Belange tritt eine entsprechende Abwägungsklausel. Zusammen mit dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses in § 4 ergibt sich somit ein wirksames und zugleich maßvolles Schutzkonzept für öffentliche Belange.

II. Zur Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf Bundestagsdrucksache 15(4)4493 hingewiesen. Die vom Innenausschuss auf Grundlage des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 15(4)219 vorgenommenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1

Die Streichung ist lediglich redaktionell, sie dient der Klarstellung des voraussetzungslosen Informationszugangs.

Zu Nummer 2

Die Änderung dient der Vereinheitlichung des Schutzstandards der besonderen öffentlichen Belange in § 3 Nr. 1 und 2. Die Begründung zu § 3 Nr. 1 des Gesetzentwurfs gilt im Übrigen fort.

Zu Nummer 3

Die Änderung berichtigt ein redaktionelles Versehen.

Zu Nummer 4

Die Änderung präzisiert den Begriff der geschützten fiskalischen Interessen sprachlich, ohne dass sich eine inhaltliche Änderung ergibt. In der Anhörung des Innenausschusses ist verschiedentlich die Befürchtung geäußert worden, dass dieser Ausnahmegrund bereits durch die Kosten einer Auskunft selbst gegeben sei. Der Zusatz „im Wirtschaftsverkehr“ stellt klar, dass eine solche Auslegung nicht bezweckt ist, gleichzeitig fiskalische Interessen in vielfältigen Sachverhalten geschützt werden. Dabei ist es nicht notwendig, dass der Bund als Wettbewerber auftritt. Diese Ziffer schützt beispielsweise vor der Ausforschung durch Anbieter bei Beschaffungsmaßnahmen oder durch Kaufinteressenten bei Veräußerungen sowie im Schuldenmanagement oder bei den von den Kreditinstituten des Bundes im staatlichen Auftrag getätigten Bankgeschäften und Finanzierungen. Die Ausführungen der Begründung zu § 3 Nr. 6 des Gesetzentwurfs gelten fort mit der Maßgabe, dass die Bundesvermögensverwaltung zum 1. Januar 2005 in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) überführt worden ist.

Die weitere Änderung der Norm gewährleistet, dass auch die wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen geschützt sind. Geschützt werden so unter anderem die bei den Sozialversicherungen wie z. B. der gesetzlichen Krankenversicherung und ihren Einrichtungen vorhandenen anonymisierten Leistungs- und Abrechnungsdaten sowie Mitglieder-, Vertrags- und Finanzdaten. So ist es etwa im Bereich der gesetzlichen Krankenkassen zur Sicherung des Wettbewerbs der Krankenkassen untereinander und zu den privaten Krankenversicherungsunternehmen erforderlich, dass Vertragspartner, Konkurrenten oder beispielsweise Leistungserbringer keine Kenntnis von wettbewerbserheblichen Daten (namentlich der Inhalt von Verträgen sowie Finanz-, Mitgliederstruktur- und Leistungsdaten) oder sonstigen Daten erlangen können, die geeignet sind, die wirtschaftliche Leistungserbringung der Krankenkassen zu beeinträchtigen. Neben § 3 Nr. 6 werden für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung der Sozialversicherungen relevante Informationen auch durch § 6 Satz 2 geschützt, der auch Anwendung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Behörden des Bundes und sonstigen Bundesorgane- und Einrichtungen nach § 1 Abs. 1 findet.

Zu Nummer 5

Die Änderung präzisiert durch das Wort „soweit“ den gewollten Anwendungsbereich der Norm, ohne dass sich eine inhaltliche Änderung ergibt. Von der Norm erfasst werden wie bislang nur die Teilbereiche der Behörden, die Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen und nicht die jeweiligen Behörden im Ganzen. Die Begründung des Gesetzentwurfs gilt fort.

Zu Nummer 6

Die Änderung stellt klar, dass auch Amtsverhältnisse sowie das parlamentarische Mandat von § 5 Abs. 2 geschützt werden, soweit dieses Gesetz auf sie Anwendung findet. Das Mandat selbst und seine Ausübung sind verfassungsrechtlich geschützt und fallen nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes.

Durch die Änderung werden Informationen über Abgeordnete und Amtsträger denjenigen über Angehörige des öffentlichen Dienstes gleichgestellt, so dass sie den gleichen Schutz genießen wie z. B. Personalakten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Für den parlamentarischen Bereich unterliegen Unterlagen der Bundestagsverwaltung zu Abgeordneten und ihren Mitarbeitern sowie u. a. zum Wehrbeauftragten und zu sachverständigen Mitgliedern von Enquête-Kommissionen diesem Schutz, sofern sie diesem Gesetz unterfallen.

Die Streichung des Einschubes „insbesondere aus Personalakten“ erfolgt nur zur redaktionellen Straffung und bedeutet keine Änderung in der Sache. Die Begründung des Gesetzentwurfs gilt im Übrigen fort.

Zu Nummer 7

Die Änderung verschlankt die Norm und sichert eine möglichst unbürokratische Anwendung der Regelung zur fristgemäßen Bescheidung der Anträge nach diesem Gesetz.

Zu Nummer 8

Die Änderung ist rein redaktioneller Art. Der Tausch der beiden Absätze hebt die Kernaussage des § 12 – im bisherigen Absatz 2 – sprachlich hervor.

Zu Nummer 9

Die Änderung berücksichtigt das Archivgut der gesetzgebenden Körperschaften. Die Schutzfristen des Bundesarchivgesetzes gelten bereits nach derzeitiger Praxis und in der Literatur vertretenen Auffassungen entsprechend für die parlamentarischen Archive des Bundes. Die Aufnahme der parlamentarischen Archive in die Änderung des Bundesarchivgesetzes stellt dies klar. Durch eine Abgabe von Unterlagen z. B. an das Parlamentsarchiv werden diese einem Informationszugang, soweit er nach dem Informationsfreiheitsgesetz für Verwaltungsakten besteht, nicht entzogen; auf Unterlagen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Informationsfreiheitsgesetzes bereits an das Archiv abgegeben sind, ist dieses Gesetz nicht anwendbar.

Zu Nummer 10

Das Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2006 gewährleistet die erforderliche Vorbereitung der Behörden des Bundes auf die Anwendung des Gesetzes. Die Befristung des Gesetzes wird gestrichen, da sie zur Sicherstellung der im Gesetz vorgesehenen Evaluation nicht erforderlich ist.

Die **Fraktion der CDU/CSU** teilt die mit einem Informationsfreiheitsgesetz angestrebten Ziele, mehr Transparenz im Verwaltungshandeln zu schaffen und einen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung zu leisten. Allerdings seien die zum Teil positiven Erfahrungen anderer Staaten mit einem Informationsfreiheitsgesetz wegen der völlig anderen Rechtskultur und Rechtsgeschichte nicht einfach auf Deutschland übertragbar. Zu kritisieren sei bei der Beratung des Gesetzes hauptsächlich der zu enge Zeitrahmen. Immer wieder seien von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Änderungen nachgeschoben worden, die man nicht ausreichend habe beraten können. Im Hinblick auf den Änderungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu § 3 Nr. 6 sei zu bemerken, dass etwa bei Genehmigungsverfahren von Arzneimitteln die Durchsicht der regelmäßig sehr umfangreichen Akten auf wettbewerbsrelevante Informationen hinsichtlich der praktischen Durchführbarkeit an Grenzen stoße.

Die **Fraktion der FDP** begrüßt das Informationsfreiheitsgesetz im Grundsatz als richtigen Schritt hin zu mehr Transparenz der Verwaltung und zu mehr Bürgerrechten. Die Erfahrungen anderer Staaten mit derartigen Gesetzen seien durchweg positiv. Allerdings werde der vorliegende Gesetzentwurf seinem Anspruch nicht gerecht. Die Ausnahmeregelungen insbesondere in § 3 des Gesetzentwurfs seien viel zu umfangreich. Notwendig sei daher eine Straffung des Informationsfreiheitsgesetzes insbesondere im Hinblick auf einen Informationsanspruch ohne Ausnahmetatbestände. Im Übrigen gewähre schon der Gesetzentwurf in seiner Ausgangsfassung eine hinreichende Wahrung der Betriebsgeheimnisse der Sozialversicherungen, so dass der diesbezügliche Änderungsantrag nicht notwendig sei.

Die **Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** weisen insbesondere auf die Nummer 4 ihres Änderungsantrags hin. Vom Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 6 Satz 2 IFG-E sollen danach auch die wettbewerbsrelevanten Informationen privater Unternehmen erfasst werden, die sich etwa im Rahmen von Genehmigungsverfahren bei Behörden befinden. Beispielhaft seien hier Informationen zu nennen, die im Rahmen arzneimittelrechtlicher Genehmigungsverfahren von Pharmaherstellern den Genehmigungsbehörden zur Verfügung gestellt werden. Diese Ergänzung diene aber lediglich der Klarstellung. Durch diese Änderung der Norm solle gewährleistet werden, dass auch die wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen geschützt seien. Neben § 3 Nr. 6 würden für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung der Sozialversicherung relevante Informationen auch durch § 6 Satz 2 geschützt, der auch Anwendung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Behörden des Bundes und sonstigen Bundesorgane- und Einrichtungen nach § 1 Abs. 1 finde.

Im Übrigen sei die Beratungszeit ausreichend gewesen, wenn man bedenke, dass der erste Gesetzentwurf bereits vor sechs Jahren erstellt worden sei.

Berlin, den 1. Juni 2005

Dr. Michael Bürsch
Berichtersteller

Silke Stokar von Neuforn
Berichterstellerin

Beatrix Philipp
Berichterstellerin

Dr. Max Stadler
Berichtersteller

netzwerk recherche

Die Journalistenorganisation netzwerk recherche setzt sich für eine verbesserte Recherchekultur in deutschen Redaktionen ein. Der gemeinnützige Verein mit derzeit 420 Mitgliedern verfolgt sein Ziel „Recherche fordern und fördern“ u.a. durch Fortbildungsveranstaltungen, die Vergabe eines Recherchepreises sowie von Recherche-Stipendien und durch ein Mentorenprogramm für junge Kolleginnen und Kollegen. Seit der Gründung im Jahr 2001 hat sich das netzwerk recherche für ein Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene stark gemacht, denn diese Gesetzesänderung kann die Recherchemöglichkeiten deutlich verbessern und zu einem Klima der Offenheit in der deutschen Verwaltung beitragen. Erster Vorsitzender des netzwerks recherche ist Dr. Thomas Leif (Chefreporter des SWR, Landessender Mainz). Zweiter Vorsitzender ist Hans Leyendecker (Leitender Redakteur Süddeutsche Zeitung).



Netzwerk recherche (nr)
 c/o Dr. Thomas Leif
 Marcobrunnerstraße 6
 65197 Wiesbaden
 Tel.: 06 11/49 51 51
 Fax: 06 11/49 51 52
 thomas.leif@faberdesign.de
 www.netzwerkrecherche.de

Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union

Die Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di setzt ihren Schwerpunkt bei den Printmedien. Hier organisiert sie fest angestellte, freie JournalistInnen und VolontärInnen. Von ihren rund 22.000 Mitgliedern arbeitet inzwischen über die Hälfte frei. Mitglied können alle werden, die in Wort, Bild, Ton oder Layout, Dokumentation oder Archiv hauptberuflich journalistisch arbeiten oder sich in einer journalistischen Ausbildung befinden. In berufspolitischen und medienethischen Fragen vertritt die dju darüber hinaus auch die weiteren rund 4.000 Journalistinnen und Journalisten in ver.di, die für Hörfunk und Fernsehen arbeiten. Sie alle verbindet der Anspruch auf journalistische Qualität und die entsprechende Honorierung dieser Tätigkeit. Qualität braucht Zeit für die Recherche. Die dju in ver.di streitet deshalb fortwährend für die notwendige Verbesserung journalistischer Arbeitsbedingungen, auch ihrer gesetzlichen Rahmenbedingungen, schließt Tarifverträge ab und überwacht deren Einhaltung, entwickelt Honorarempfehlungen und Modellvereinbarungen für Freie und vertritt ihre Mitglieder in ihrem Anspruch auf das Urheberrecht an eigenen Texten und Bildern.



Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di
 Bundesgeschäftsstelle
 Paula-Thiede-Ufer 10
 10179 Berlin
 Tel.: 030/69 56-23 22
 Fax: 030/69 56-36 57
 dju@verdi.de
 www.dju.verdi.de

GEWERKSCHAFT
DER JOURNALISTINNEN
UND JOURNALISTEN



**DEUTSCHER
JOURNALISTEN-
VERBAND**

Pressehaus 2107,
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin
Tel.: 030/726 27 92-0
Fax: 030/726 27 92-13
djv@djv.de, www.djv.de

Deutscher Journalisten-Verband

Mit rund 40.000 Mitgliedern ist der Deutsche Journalisten-Verband die größte Journalisten-Organisation in Europa. 1949 gegründet, ist der DJV Berufsverband und Gewerkschaft der Journalistinnen und Journalisten zugleich. Der DJV beobachtet und begleitet alle relevanten Entwicklungen im Journalismus. Er nimmt Stellung, gibt Anregungen, ergreift die Initiative, wirkt mit am Gesetzgebungsverfahren. Er ist parteiisch für die Journalisten, aber nicht parteilich. Und er mischt sich ein, wenn es gilt, die Arbeitsbedingungen von Journalisten etwa auf dem Feld der Tarifpolitik zu verbessern, ihnen den Zugang zu Informationen zu erleichtern – im Interesse der Journalisten, aber auch der Mediennutzer, die zu Recht eine vielfältige und qualitativ hoch stehende Presselandschaft erwarten, die die grundgesetzlich garantierte Meinungsfreiheit Tag für Tag mit Leben erfüllt. An der Spitze des Verbandes steht der siebenköpfige Bundesvorstand unter der Leitung des Bundesvorsitzenden Michael Konken. Den unmittelbaren Kontakt zu den Mitgliedern haben die Landesverbände des DJV in den 16 Bundesländern, die Ansprechpartner in allen Fragen rund um den Journalistenberuf sind.



Humanistische Union e.V.

Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
info@humanistische-union.de
www.humanistische-union.de

Humanistische Union

Die Humanistische Union ist eine der führenden und mitgliederstärksten Bürgerrechtsvereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland. Als unabhängige Vereinigung von Bürger- und Menschenrechtlerinnen aus allen Teilen der Gesellschaft setzt sich die Humanistische Union seit über 40 Jahren für ihre drei zentralen Anliegen, die Achtung der Menschenwürde, die Durchsetzung der Bürgerrechte und die Stärkung der Demokratie ein. Die Humanistische Union verfolgt ihre Ziele sowohl durch gezielte Lobbyarbeit bei den verantwortlichen politischen Akteuren als auch durch den Anstoß breiter Diskussionen in der Gesellschaft. Dabei handelt die Humanistische Union auf nationaler und internationaler Ebene auch in zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen, z.B. dem Forum Menschenrechte. Kennzeichnend für die Humanistische Union ist die Ergänzung ihrer politischen Arbeit durch konkrete Unterstützungsprojekte. So organisiert die Humanistische Union für Strafgefangene das bundesweite Projekt „Gefangenenbriefkontakte“.

Transparency International – Deutsches Chapter



TRANSPARENCY INTERNATIONAL e.V. (TI) ist eine gemeinnützige und unabhängige, weltweit in über neunzig Ländern agierende Nichtregierungsorganisation, die sich Prävention und Bekämpfung von Korruption zum Ziel gesetzt hat. Sie sucht Koalitionen mit allen gesellschaftlichen Gruppen, vor allem in der Politik, im Öffentlichem Dienst, in der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Der Schlüsselbegriff der Korruptionsbekämpfung heißt „Transparenz“. Da Korruptionstäter alles daran setzen, ihr Tun zu verschleiern, muss Öffentlichkeit und Überprüfbarkeit hergestellt werden, wo immer die gegebenen Strukturen korruptes Verhalten erleichtern. Daher unterstützt das Deutsche Chapter von TI alle Bestrebungen zur Schaffung von Informationszugangsrechten der Bürgerinnen und Bürger, ohne dass sie eine Berechtigung nachweisen müssen. Mit Hilfe von Informationsfreiheitsgesetzen wird der bisherige Grundsatz, dass jegliches Verwaltungshandeln der Geheimhaltung unterliegt, abgeschafft: Nicht mehr die Antragsteller müssen ihr Informationsbegehren begründen, sondern die Verwaltung muss ggf. darlegen, weshalb sie im Einzelfall das Informationszugangsrecht verweigert.

Transparency International Deutsches Chapter e.V.

Alte Schönhauser Straße 44
10119 Berlin

Tel.: 030/54 98 98-0

Fax: 030/54 98 98-22

[http://www.transparency.de/
Informationsfreiheit.85.0.html](http://www.transparency.de/Informationsfreiheit.85.0.html)

