

# Handbuch Informations- freiheitsrecht



FragDenStaat





# **Handbuch Informations- freiheitsrecht**

---

Herausgegeben von Maximilian Petras und Hannah Vos

Bearbeitet von Layla Ansari • Stella Dörenbach • Lorenz Dudew  
• Anna Gilsbach • Katharina Goldberg • Vivian Kube • Niels Lötel •  
Marco Mauer • Maximilian Petras • Laura Pick • Sebastian Sudrow  
• Hannah Vos • David Werdermann



Universitätsverlag Kiel

**Kiel University Publishing**

## HERAUSGEBER\*INNEN

**Hannah Vos** , Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstr. 109, 10179 Berlin,  
[hannah.vos@okfn.de](mailto:hannah.vos@okfn.de)

**Maximilian Petras** , Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg,  
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg,  
[petrasm@hsu-hh.de](mailto:petrasm@hsu-hh.de)

(vormals Christian-Albrechts-Universität zu Kiel)

---

## Eine Kooperation von:



## Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.  
Detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

## Open Access



Das Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Werks von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

Die elektronische Ausgabe des Werks ist auf dem Open-Access-Publikationsserver MACAU der Universitätsbibliothek Kiel (<https://macau.uni-kiel.de>) frei verfügbar: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1>.

## 2023 Universitätsverlag Kiel | Kiel University Publishing

Universitätsbibliothek Kiel  
Leibnizstr. 9  
24118 Kiel  
Deutschland  
[verlag@ub.uni-kiel.de](mailto:verlag@ub.uni-kiel.de), [www.universitaetsverlag.uni-kiel.de](http://www.universitaetsverlag.uni-kiel.de)

**Umschlaggestaltung und Satz:** Wiebke Buckow

**Druck und Bindung:** CPI books GmbH, Ferdinand-Jühlke-Straße 7, 99095 Erfurt

**Titelbild:** Stella Schiffczyk, veröffentlicht unter der Lizenz CC BY 4.0.

**ISBN (Print):** 978-3-910591-02-8

**eISBN (PDF):** 978-3-910591-01-1

# INHALT

<b>Vorwort der Herausgeber*innen</b>	7
Hannah Vos	
<b>Einleitung</b>	11
<b>1. GRUNDLAGEN</b>	31
Maximilian Petras	
<b>Unsichtbare Infrastrukturen</b>	33
Anna Gilsbach	
<b>Die Informationsfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention</b>	53
Layla Ansari	
<b>Die Informationsfreiheit in der Aarhus-Konvention</b>	59
<b>2. ANSPRUCHSINHALTE UND ADRESSATEN</b>	71
Einführung: Anspruchsinhalte und Adressaten	73
Vivian Kube	
<b>Amtliche Informationen</b>	75
Layla Ansari	
<b>Der Informationsbegriff nach den Umweltinformationsgesetzen</b>	97
Hannah Vos	
<b>Der Informationsbegriff im VIG</b>	123
Sebastian Sudrow, Lorenz Dudew	
<b>Informationspflichtige Stellen</b>	135
<b>3. ABLEHNUNGSGRÜNDE</b>	167
Einführung: Ablehnungsgründe	169
<b>3.1 ÖFFENTLICHE BELANGE</b>	
Niels Lötel	
<b>Besondere öffentliche Interessen</b>	171
Laura Pick	
<b>Geheimnisschutzvorschriften</b>	189
Laura Pick	
<b>Öffentliche Sicherheit</b>	207
Vivian Kube, Hannah Vos, David Werdermann	
<b>Verfahrensbezogene Ablehnungsgründe</b>	221

<b>3.2 PRIVATE &amp; SONSTIGE BELANGE</b>	
Niels Lötel	
<b>Schutz personenbezogener Daten</b>	253
Niels Lötel	
<b>Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	283
Anna Gilsbach, Hannah Vos	
<b>Weitere Ablehnungsgründe</b>	297
<b>4. VERFAHREN</b>	307
Anna Gilsbach, Hannah Vos	
<b>Verfahren</b>	309
Lorenz Dudew, Hannah Vos	
<b>Kosten</b>	353
Katharina Goldberg	
<b>Beauftragte für die Informationsfreiheit</b>	371
Vivian Kube, David Werdermann	
<b>Rechtsschutz</b>	381
<b>5. VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN</b>	417
Stella Dörenbach	
<b>Veröffentlichungspflichten</b>	419
<b>6. ZUGANG ZU DOKUMENTEN DER EUROPÄISCHEN UNION</b>	431
Marco Mauer	
<b>Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union</b>	433

## Vorwort der Herausgeber\*innen

— Rechtswissenschaftliche Literatur zum Informationsfreiheitsrecht sollte frei zugänglich sein. Es erschien uns merkwürdig, dass dies bisher kaum der Fall ist. So entstand die Idee einer Kooperation zwischen FragDenStaat und OpenRewi. FragDenStaat widmet sich als Transparenzportal dem Anliegen, dass alle Menschen ihre Informationszugangsansprüche so niedrigschwellig und effektiv wie möglich wahrnehmen können und befreite Informationen für alle zugänglich und nutzbar sind. Die Ansprüche der Nutzer\*innen des Portals werden dabei notfalls auch gerichtlich durchgesetzt und Gerichtsurteile zur Fortbildung der Informationsfreiheit erstritten. OpenRewi arbeitet an der Öffnung der deutschen Rechtswissenschaft. Diese findet ganz überwiegend hinter Paywalls statt. Das wollen wir ändern, indem unsere Texte frei lizenziert und kooperativ erstellt werden.

Das hier vorliegende erste, frei lizenzierte Handbuch im Informationsfreiheitsrecht hat den Anspruch, einen ersten Zugang zur Materie zu bieten und an einigen Stellen – teilweise durchaus kritisch – in die Tiefe zu gehen. Die Autor\*innen vereint eine gewisse Sympathie für die Öffnung staatlicher (und privater) Informationsbestände, zugleich sollen die Texte aber eine verlässliche rechtliche Orientierung für Informationssuchende sein. Das Handbuch ist objektiv in der Darstellung, aber ergreift auch Partei. Unsere Kapitel sind ein von der Praxis inspirierter Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Diskussion. Dementsprechend sind in unserem Team sowohl Anwält\*innen als auch Rechtswissenschaftler\*innen vertreten. Dem Anspruch gerecht zu werden, sowohl für Nicht-Jurist\*innen als auch rechtswissenschaftlich geschulte Leser\*innen zu schreiben, ist aufgrund der zahlreichen juristischen Fachbegriffe immer eine Gratwanderung. Je mehr frei zugängliche Projekte es bei OpenRewi gibt, desto einfacher wird es in Zukunft sein, Fachbegriffe zu verlinken. Für den Moment haben wir uns darum bemüht, abstrakte Ausführungen immer mit konkreten Praxistipps anschaulicher zu machen.

Alle Texte wurden gemeinsam diskutiert, sowohl intern im Team, als auch über ein öffentliches Peer-Review Verfahren, bei dem zahlreiche Leser\*innen aus Wissenschaft und Praxis ihr Feedback hinterlassen haben. Das Handbuch wird ergänzt durch eine ebenfalls frei zugängliche, dynamisch durchsuchbare Literaturdatenbank. Zugleich sind die Kapitel ein Aufruf, sie weiter zu kommentieren und weiterzuverwenden:

aufgrund der freien Creative-Commons-Lizenz (CC-BY-SA) ist das ohne Probleme möglich. Wir haben uns mit Absicht gegen die starre Form eines juristischen Kommentars entschieden, um die einzelnen, frei zusammengesetzten Kapitel des Handbuches in Zukunft flexibel zu verbessern. Deshalb wünschen wir uns intensives Feedback von allen Leser\*innen zu dem Konzept des Buches oder den einzelnen Kapiteln.

Das Handbuch enthält Ausführungen zu allen Gesetzen, die als Informationszugangsgesetze im engeren Sinn verstanden werden können. Dies sind im Einzelnen das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, das Umweltinformationsgesetz des Bundes bzw. der Bundesländer, das Verbraucherinformationsgesetz und die Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze der Bundesländer.<sup>1</sup> Die Abschnitte und Kapitel sind nicht nach Gesetzen, sondern nach Themenkomplexen unterteilt. Praktische Erfahrungen und Statistiken von FragDenStaat sind dabei in unterschiedlichem Umfang in die einzelnen Kapitel eingeflossen.

Im ersten Abschnitt des Handbuches werden die Grundlagen gelegt. Kapitel eins gibt einen allgemeinen Überblick zu Rechtslage und Praxis. Das zweite Kapitel nimmt die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Informationsfreiheitsrechts aus einer neuen, infrastrukturellen Perspektive in den Blick. Kapitel drei schaut auf Art. 10 der europäischen Menschenrechtskonvention und Kapitel vier ergänzt die völkerrechtlichen Grundlagen aus der Sicht des Umweltinformationsfreiheitsrechts.

Danach will Abschnitt zwei des Handbuches klären, was eigentlich Informationen nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen sind und wer sie herausgeben muss. Kapitel 5 bis 7 erläutern die Begriffe amtliche Information (Kapitel 5), Umweltinformation (Kapitel 6) und Verbraucherinformation (Kapitel 7). Wer in Bezug auf welche Informationen und unter welchen Voraussetzungen informationspflichtige Stelle ist, wird anschließend in Kapitel 8 dargestellt.

Die Grundprämisse des Informationsfreiheitsrechts ist klar: »Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen«, heißt es etwa in § 1 Abs. 1 S. 1 IfG. Die Konflikte liegen insbesondere bei den zahlreichen Ablehnungsgründen, nach denen die Informationen wiederum doch nicht herausgegeben werden müssen. Verschiedene Kategorien überschneiden sich häufig – was zugleich einer von vielen immer wieder geäußerten Kritikpunkten an den Ablehnungsgründen ist. Das gilt besonders im Bereich der öffentlichen Belangen dienenden Ablehnungsgründe (Kapitel 9-12). Aber auch die Interessen privater Dritter können die Herausgabe verhindern (Kapitel 13, 14).

Schließlich gibt es weitere ›allgemeine‹ Ablehnungsgründe, die in den Informationsfreiheitsgesetzen selbst oftmals gar nicht oder nicht ausdrücklich als solche kodifiziert sind (Kapitel 15).

---

1 Darüber hinaus ist dem Informationszugang auf EU-Ebene nach der VO 1049/2001 ein eigenes Kapitel gewidmet.

Abschnitt 4 beginnt in Kapitel 16 mit dem Verwaltungsverfahren vor den Behörden, während Kapitel 17 aufzeigt, welche Kosten dabei entstehen könnten. Das folgende Kapitel 18 geht auf die Beauftragte für Informationsfreiheit ein, welche im Verwaltungsverfahren beratend zur Seite stehen kann. Kapitel 19 befasst sich schließlich mit gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten sowie verfahrensrechtlichen Besonderheiten im Bereich der Informationsfreiheit (Kapitel 19). Kapitel 16 bis 19 ist dabei gemeinsam, dass sie jeweils den Informationszugang auf Antrag betreffen.

In Kapitel 20 geht es dagegen um bestehende Veröffentlichungspflichten nach den verschiedenen Gesetzen, also die Verpflichtung zur eigenständigen Veröffentlichung von Dokumenten durch Behörden, ohne dass es eines Antrags auf Informationszugang bedarf. Zuletzt geht Kapitel 21 auf die Informationsfreiheitsrechte der Europäischen Union ein, also jene Rechte, die Antragsteller\*innen gegenüber EU-Organen geltend machen können.

Das ganze Handbuch war ein Gemeinschaftsprojekt. Als Herausgeber\*innen – die eigentlich eher Moderator\*innen des Diskussionsprozesses waren – möchten wir dem ganzen Projektteam ausdrücklich danken! Zunächst natürlich für die wunderbaren Texte, aber gerade auch für die Offenheit gegenüber einer recht ungewöhnlichen Genese des Buches. Wir danken Nathalie Scheuer, die Texte, Fußnoten und unsere Literaturdatenbank intensiv verbesserte. Ebenfalls danken wir dem Universitätsverlag Kiel und dort besonders Herrn Dr. Kai Lohsträter für die ideale Zusammenarbeit mit einem reinen Open-Access-Verlag. Nicht zuletzt gilt unser Dank den vielen Peer-Reviewer\*innen, die im öffentlichen Peer-Review alle Kapitel erheblich verbessert haben und hier unter ihren Pseudonymen bei PubPub gelistet werden: Stefan Brink, Lena Gautam, Günter-Ulrich Tolkiehn, Christoph Schnabel, Elisabeth Faltinat, Oliver Rack, Jannis Krüßmann, Andreas Fisahn, Thorsten Weigert, Friedrich Kersting, Arne Semsrott, Michela Iuliano.

---

Hannah Vos & Maximilian Petras, Mai 2023



# Einleitung

## Rechtlicher Überblick und Praxis des Informationsfreiheitsrechts



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

— Informationsfreiheit kommt in einer lebendigen Demokratie und modernen Verwaltung eine herausragende Rolle zu. Der Zugang zu Wissen und der Zugang zu Macht hängen eng zusammen.<sup>1</sup> Damit entspricht es dem demokratischen Grundgedanken, den staatlichen Wissensschatz in Form von Informationen mit allen Menschen zu teilen. Das Konzept von Herrschaftswissen, das bei einigen wenigen gebündelt liegt, der Bevölkerung jedoch vorenthalten wird, stammt hingegen noch aus vordemokratischen Zeiten.<sup>2</sup> Ein gesetzlicher Anspruch auf Informationszugang, der für alle Bürger\*innen gleichermaßen gilt und an keine besonderen Voraussetzungen geknüpft ist, stellt in einem modernen demokratischen Staat letztlich einen »Akt der reinen Selbstverständlichkeit« dar.<sup>3</sup>

Informationsfreiheit ist gleichsam ein Zeichen des Wandels von einem autoritären hin zu einem zunehmend kooperativen Verhältnis zwischen Staat und Bürger\*innen.<sup>4</sup> Der Zugang zu Informationen ist eine Voraussetzung dafür, dass Bürger\*innen ihre demokratischen Beteiligungsrechte wahrnehmen können; er dient der demokratischen Meinungs- und Willensbildung ebenso wie ihm eine Kontrollfunktion zukommt und er eine Schlüsselrolle bei der Korruptionsbekämpfung spielt.<sup>5</sup> So führt die Informationsfreiheit idealerweise auch zu einer größeren Akzeptanz des Handelns der Verwaltung in der Bevölkerung.<sup>6</sup>

1 Der Satz »Wissen ist Macht« des englischen Philosophen Francis Bacon kann im Deutschen als geflügeltes Wort bezeichnet werden, vgl. Peter Faulstich, Aufklärung, Report 2011, 15.

2 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 33 ff.

3 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 5.

4 Vgl. BT-Drs. 15/4493, 6.

5 BT-Drs. 15/4493, 6.

6 Die Gesetzesbegründung zum Informationsfreiheitsgesetz sieht dies als ein zentrales Ziel an BT-Drs. 15/4493, 6; skeptisch Matthias Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, 322.

Das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland ist unübersichtlich in einer Vielzahl von Bundes- und Ländergesetzen sowie einigen kommunalen Satzungen geregelt; Reformbestrebungen in Richtung eines transparenteren Staates kommen – auch im internationalen Vergleich – nur zögerlich ins Rollen (hierzu A.). Erfahrungen aus der Praxis zeigen einerseits, dass viele Menschen Informationsfreiheit im Grundsatz positiv wahrnehmen und von ihren bestehenden Rechten Gebrauch machen; andererseits sind verschiedene Problemfelder zu erkennen, die dringend behoben werden müssen (hierzu B.).

## A. Rechtlicher Überblick

Obwohl die Gründe für einen transparenten Staat auf der Hand liegen, entwickelt sich das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland – insbesondere im internationalen Vergleich<sup>7</sup> – sehr zögerlich. Deutschland blickt auf eine lange »nationale Tradition der Geheimhaltung«.<sup>8</sup> Der Grundsatz des sogenannten Amts- oder Aktengeheimnisses, wonach Verwaltungsdokumente im Grundsatz unter Verschluss gehalten werden, wurde erst in den 70er Jahren zugunsten beschränkter Akteneinsichtsrechte<sup>9</sup> für Betroffene aufgelockert.<sup>10</sup> Der nächste Schritt hin zu einem voraussetzunglosen Anspruch auf Zugang zu Informationen, der an keine individuelle Betroffenheit anknüpft, wie ihn die aktuellen Informationsfreiheitsgesetze vorsehen, erforderte ein grundlegendes Umdenken. Insbesondere die juristische Fachwelt sah das traditionelle Informationsungleichgewicht zwischen Staat und Bürger\*innen als gerechtfertigt, wenn nicht gar für einen funktionierenden Staat erforderlich,<sup>11</sup> Informationsfreiheitsrecht hingegen als befremdlich<sup>12</sup> an.

Das Inkrafttreten der Informationsfreiheitsgesetze war insofern Ausdruck eines neuen Verständnisses des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger\*innen. Maßgebliche Impulse kamen und kommen im Bereich der Informationsfreiheit und Transparenz dabei hauptsächlich aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft,<sup>13</sup> während die jeweiligen Regierungen des Bundes oder der Länder in der Regel weniger intrinsische Motivation haben, sich selbst Transparenz zu verordnen.

---

7 Dazu unter A. III.

8 Bernhard W. Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609 (609).

9 § 29 VwVfG.

10 Vgl. Heribert Schmitz/Serge-Daniel Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984 (985).

11 Vgl. Heribert Schmitz/Serge-Daniel Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984 (985); »Sicherung von Unparteilichkeit, entpolitisierende Distanz und Effizienz durch Ausschluss allgemeinen Zugangs entsprach durchaus demokratischen Prinzipien.«

12 Thomas Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten, 2006, 24.

13 Dazu unten A.I.2. und A.II.

## I. Status quo

Das Informationsfreiheitsrecht ist im Grundgesetz in Art. 5 Abs. 1 S. 1 HS. 2 verankert<sup>14</sup> und in einer Vielzahl von Bundes- und Ländergesetzen sowie in kommunalen Satzungen kodifiziert. Dieses Handbuch versteht den Oberbegriff Informationsfreiheitsrecht als Informationszugangsrecht (im engeren Sinne).<sup>15</sup> Darunter fallen das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze der Bundesländer, das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG), Umweltinformationsgesetze der Länder sowie das Verbraucherinformationsgesetz (VIG). Hinzukommen zahlreiche kommunale Satzungen. Diese zerstückelte Gesetzeslandschaft,<sup>16</sup> die aus praktischen Gesichtspunkten beklagenswert ist,<sup>17</sup> lässt sich in erster Linie auf die eingeschränkte Gesetzgebungskompetenz des Bundes zurückführen.

Der Bund kann Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Informationsfreiheit nur aus einer Annexkompetenz zu den ihm in Art. 73 und Art. 74 GG zugeordneten Sachmaterien herleiten.<sup>18</sup> Hinsichtlich der Bereiche, in der ihm die Gesetzgebungskompetenz zusteht, hat er zugleich die Befugnis, das Verwaltungsverfahren – zu dem auch die Frage des Zugangs zu Informationen gehört – mitzuregeln.<sup>19</sup> In Bezug auf das VIG sind dies etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG (Recht der Lebensmittel) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) jeweils in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG.<sup>20</sup> Soweit die Länder die Gesetze ausführen, ergibt sich die Kompetenz des Bundes aus Art. 84 Abs. 1 GG,<sup>21</sup> die (ursprünglich mit dem VIG beabsichtigte) Aufgabenübertragung an Gemeinden ist dem Bund hingegen aufgrund von Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG verwehrt.<sup>22</sup> Im Übrigen verbleibt es bei der in Art. 70 Abs. 1 GG normierten Grundregel, dass die Gesetzgebungsbefugnis den Ländern zusteht.

Unabhängig davon, ob sie vom Bund oder einem Bundesland erlassen wurden, weisen alle Informationszugangsgesetze eine vergleichbare Struktur auf:<sup>23</sup> Sie enthalten einen voraussetzungsgesetzlichen Anspruch, der von jeder Person (»jedermann«) gegenüber informationspflichtigen Stellen geltend gemacht werden kann. Dieser Anspruch ist je nach Gesetz gerichtet auf amtliche Informationen, Verbraucher- oder Umwelt-

---

14 Dazu ausführlich Petras, Kapitel 2: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p2>.

15 Vorgaben etwa des Datennutzungsgesetzes oder EGovG sind kein Gegenstand dieses Buches.

16 Vgl. auch Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 241 ff. »Atomisierung« des Informationszugangsrechts.

17 Vgl. Bernhard W. Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609 (611).

18 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 63.

19 BT-Drucks. 15/4493, 7.

20 BT-Drs. 17/7374, 13.

21 Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, 49.

22 Siehe Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 65 m. w. N.

23 Wobei die konkrete inhaltliche Ausgestaltung und damit inhaltliche Reichweite der Gesetze sehr stark variiert.

informationen.<sup>24</sup> Er besteht nur dann nicht, wenn ein Ablehnungsgrund eingreift.<sup>25</sup> Überdies enthalten die Gesetze Vorgaben zum Verfahren sowie zu Kosten, die die informationspflichtige Stelle für die Bearbeitung des Antrags auf Informationszugang erheben kann.<sup>26</sup> Ferner gibt es in den meisten Gesetzen eine Regelung zu einem\*einer Beauftragten für Informationsfreiheit, dem\*der eine Ombudsfunction zukommt.<sup>27</sup> Darüber hinaus sind in den Gesetzen in sehr unterschiedlichem Umfang Veröffentlichungspflichten normiert.<sup>28</sup> Während einige Bundesländer bereits Transparenzgesetze haben, die einen umfangreichen Katalog von Informationen enthalten, die aus eigener Initiative von informationspflichtigen Stellen veröffentlicht werden müssen, sehen die meisten nur sehr vereinzelt proaktive Veröffentlichungen vor.

## 1. Bundesgesetze

Das 2006 in Kraft getretene IFG regelt den Zugang zu amtlichen Informationen,<sup>29</sup> es hat damit von den drei Gesetzen (IFG, UIG, VIG) den weitesten sachlichen Anwendungsbereich. Der Gesetzgebungsprozess erstreckte sich über zwei Legislaturperioden. Nicht nur legten das federführende BMI sowie Bundestagsfraktionen verschiedene Entwürfe vor,<sup>30</sup> auch aus Rechtswissenschaft<sup>31</sup> und Zivilgesellschaft<sup>32</sup> gab es eigene Vorschläge. Schließlich erarbeitete eine aus Abgeordneten der Regierungsfraktionen bestehende Koalitionsarbeitsgruppe mit Unterstützung des BMI einen Entwurf,<sup>33</sup> der nach einer Beschlussempfehlung des Innenausschusses<sup>34</sup> noch moderat geändert und schließlich am 3. Juni 2005 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde.<sup>35</sup>

Mehr als zehn Jahre zuvor trat 1994 das UIG in Kraft. Das UIG diente der – erheblich verzögerten – Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie vom 7. Juni 1990 (RL 90/313/EWG). Es entstand dementsprechend nicht aus eigener Initiative des deutschen Gesetzgebers.<sup>36</sup> 2004 wurde das alte UIG durch ein neues ersetzt, nachdem auf euro-

---

24 Siehe zu amtlichen Informationen *Kube*, Kapitel 5: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p5>; zu Umweltinformationen *Ansari*, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>; zu Verbraucherinformationen *Vos*, Kapitel 7: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p7>.

25 Siehe hierzu die Darstellung zahlreicher öffentlicher oder privater Ablehnungsgründe in den Kapiteln 9–15.

26 Siehe zum Verfahren *Gilsbach und Vos*, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>; zu den Kosten *Dudew und Vos*, Kapitel 17: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p17>.

27 Vgl. zum Beauftragten *Goldberg*, Kapitel 18: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p18>.

28 Dazu *Doerenbach*, Kapitel 20: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p20>.

29 Dazu *Kube*, Kapitel 5: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p5>.

30 Vgl. *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 257; *Heribert Schmitz/Serge-Daniel Jastrow*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984 (985).

31 *Friedrich Schoch/Michael Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), 2002.

32 Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), abgerufen am: 29. Dezember 2022, <https://netzwerkrecherche.org/wp-content/uploads/2014/07/entwurf-bundes-informationsfreiheitsgesetz.pdf>.

33 *Heribert Schmitz/Serge-Daniel Jastrow*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984 (985).

34 BT-Drs. 15/5606.

35 Plenarprotokoll 15/179, 16949.

36 Vgl. *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 2.

päischer Ebene eine neue Umweltinformationsrichtlinie verabschiedet worden war (RL 2003/4/EG).<sup>37</sup> Das UIG regelt den bereichsspezifischen Zugang zu Umweltinformationen. Es enthält von den Bundesgesetzen in der Gesamtschau die für Antragsteller\*innen günstigsten Regelungen.<sup>38</sup>

Das VIG normiert den Zugang zu Verbraucherinformationen. Es trat am 1. Mai 2008 in Kraft und der Anwendungsbereich war zunächst auf gesundheitsbezogene Verbraucherinformationen öffentlicher Stellen im Lebensmittel- und Futtermittelbereich beschränkt. Aufgrund eines Änderungsgesetzes aus dem Jahr 2012 wird der Begriff der Verbraucherinformation zusätzlich auf Verbraucherprodukte i. S. d. Produktsicherheitsgesetzes erstreckt.<sup>39</sup>

Das VIG war unter anderem eine politische Reaktion auf verschiedene Lebensmittelskandale.<sup>40</sup> Ob ein eigenständiges Gesetz angesichts der Existenz des IFG dafür erforderlich war, wird zum Teil bezweifelt.<sup>41</sup> Im Gegensatz zum IFG und UIG bindet das VIG nicht nur informationspflichtige Stellen des Bundes, sondern auch der Länder. Für Kommunen gilt das Gesetz gemäß § 2 Abs. 2 S.2 VIG, sofern die Länder dies anordnen.<sup>42</sup>

## 2. Ländergesetze

Alle Bundesländer außer Bayern und Niedersachsen haben ein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz, das für die informationspflichtigen Stellen der Länder bzw. der Kommunen gilt. Zudem haben alle 16 Bundesländer die unionsrechtlichen Vorgaben im Bereich der Umweltinformationen umgesetzt, teilweise durch eine Integration der Vorgaben in das jeweilige Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz, teilweise durch eigenständige Umweltinformationsgesetze, die häufig maßgeblich auf das UIG des Bundes verweisen.<sup>43</sup>

Das Bild, das die Bundesländer im Hinblick auf die Informationsfreiheit abgeben, ist insgesamt gemischt.<sup>44</sup> Einige Ländergesetze orientieren sich stark an den bundesrechtlichen Maßgaben, einige bleiben hinter dem Standard des IFG zurück. Andere Länder – so etwa Hamburg – gehen mit ihren Gesetzen deutlich über den bundesrechtlichen Standard hinaus.

---

37 Siehe zu Umweltinformationen und dem Hintergrund Ansari, Kapitel 4 und 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p4> u. <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

38 Informationsverpflichtet sind nicht nur Behörden, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch juristische Personen des Privatrechts; der Katalog der Ablehnungsgründe ist im Vergleich zum IFG schlank und es ist stets eine Abwägung von privaten und öffentlichen Belangen vorgesehen; die Bearbeitungsfristen sind als zwingende Fristen ausgestaltet; die Kostenregelungen sind günstiger und die Veröffentlichungspflichten umfangreicher. Eine Ausnahme ist insofern der dem UIG eigene Ausschlussgrund der internen Mitteilungen, vgl. Kube, Vos, Werdermann, Kapitel 12: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p12>.

39 Siehe Vos, Kapitel 7: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p7>.

40 Siehe Vos, Kapitel 7: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p7>.

41 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 3.

42 Vgl. Dudew und Sudrow, Kapitel 8: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p8>.

43 Vgl. Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, Rn. 71.

44 Einen Überblick und eine Bewertung gibt es bei Informationsfreiheit in Deutschland - Das Transparenz-ranking, abgerufen am: 19. Januar 2023, <https://transparenzranking.de/>.

Bevor das IFG auf Bundesebene in Kraft trat, verfügten bereits vier Bundesländer über ein Informationsfreiheitsgesetz. Vorreiter war Brandenburg. Das brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) datiert bereits vom 10. März 1998. Brandenburg ist zudem das einzige Bundesland, in dem die Informationsfreiheit verfassungsrechtlich verankert ist.<sup>45</sup> Eine Vorreiterrolle kommt Brandenburg aktuell jedoch nicht mehr zu, eine zügige Weiterentwicklung des AIG hin zu einem Transparenzgesetz ist nicht zu erwarten.<sup>46</sup> Berlin folgte am 15. Oktober 1999 mit dem Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit in Berlin (IFG Bln), Schleswig-Holstein am 9. Februar 2000 mit dem Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein<sup>47</sup> und das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) stammt vom 27. November 2001.

Nach Erlass des IFG auf Bundesebene folgten in kurzer Zeit verschiedene weitere Bundesländer. Das Bremer IFG (BremIFG) stammt vom 6. Mai 2006, das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – IFG M-V) vom 10. Juli 2006 und das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) vom 12. Juli 2006.

Etwas später folgte Sachsen-Anhalt mit dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG-LSA) vom 19. Juni 2008. Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (LIFG) datiert vom 17. Dezember 2015 und ist damit eines der jüngsten unter den Informationsfreiheitsgesetzen. Noch länger Zeit ließ sich Hessen, wobei dort auch auf ein eigenständiges Informationsfreiheitsgesetz verzichtet und vielmehr ein informationsrechtlicher Teil in das Datenschutzgesetz integriert wurde. Das Hessische Datenschutz und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) stammt vom 3. Mai 2018.

Daneben gibt es – wie oben bereits erwähnt – einige Bundesländer, in denen ein Transparenzgesetz gilt, Informationen also nicht nur auf Antrag erlangt werden können, sondern proaktiv veröffentlicht werden müssen. Wegweisend war Hamburg. Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) ist bereits vom 19. Juni 2012.<sup>48</sup> Es folgten das rheinland-pfälzische Landestransparenzgesetz (LTranspG – RP) vom 27. November 2015<sup>49</sup> und das Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom

---

45 Vgl. Art. 21 Abs. 4 der Brandenburger Verfassung: Jede Person hat nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

46 Vgl. auch die Pressemitteilung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Akteneinsicht anlässlich des 25-jährigen Bestehens des AIG: 25 Jahre Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://www.lda.brandenburg.de/lda/de/service/presseinformationen/details-presse/~09-03-2023-25-jahre-akteneinsichts-und-informationszugangsgesetz>.

47 Ersetzt durch das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 12. Juli 2012.

48 Zuvor galt das vom 11. April 2006 datierende Hamburger IFG.

49 Zuvor galt das rheinland-pfälzische IFG vom 26. November 2008.

10. Oktober 2019.<sup>50</sup> Das jüngste Transparenzgesetz ist schließlich das Gesetz über die Transparenz von Informationen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Transparenzgesetz – SächsTranspG) vom 19. August 2022.<sup>51</sup>

### **3. Kommunale Ebene**

In den Bundesländern, in denen es kein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz gibt, helfen kommunale Informationsfreiheitssatzungen zum Teil weiter. Insbesondere in Bayern gibt es eine Vielzahl dieser Satzungen.<sup>52</sup> Daneben gibt es Bundesländer, in denen die Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze nicht ohne Weiteres für die kommunale Ebene gelten.<sup>53</sup> Auch dort kommt etwaigen Informationsfreiheitssatzungen Bedeutung zu.

### **4. Verhältnis der Gesetze zueinander und zu anderen Rechtsvorschriften**

Für die Klärung der Frage, welches Gesetz anwendbar ist, kommt es maßgeblich darauf an, welche Art von Informationen von welcher informationspflichtigen Stelle begehrt werden. Handelt es sich um Verbraucherinformationen, ist das VIG nach überwiegender Auffassung im Vergleich zum IFG und den entsprechenden Gesetzen der Länder spezieller.<sup>54</sup> Geht es um Umweltinformationen, folgt der Anspruch aus dem UIG, sofern er sich gegen eine informationspflichtige Stelle des Bundes richtet, oder aus den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen. Auch das UIG ist in seinem Anwendungsbereich im Vergleich zum IFG spezieller.<sup>55</sup>

Wenn die begehrten Informationen weder Umwelt- noch Verbraucherinformationen darstellen, ergibt sich der Anspruch aus dem IFG oder, wenn es sich nicht um eine Stelle des Bundes handelt, aus dem maßgeblichen Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz eines Bundeslandes.

Daneben gibt es verschiedene (fach-)gesetzliche Regelungen, die ebenfalls Vorgaben zum Informationszugang enthalten. § 1 Abs. 3 IFG bestimmt insofern, dass Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vorgehen. § 3 Abs. 1 S. 2 UIG sieht vor, dass neben einem Anspruch nach dem UIG andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt bleiben. Nach § 2 Abs. 4 VIG gelten die Vorschriften dieses Gesetzes nicht, soweit in anderen Rechtsvorschriften entsprechende oder weitergehende Vorschriften vorgesehen sind. Unabhängig vom Vorhandensein einer gesetzlichen Regelung gilt jedenfalls der allge-

---

50 Zuvor galt das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 20. April 2007.

51 Sachsen verfügte zuvor über kein IFG.

52 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 61.

53 HDSIG sowie SächsTranspG.

54 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 50, 53.

55 VG Frankfurt (Oder), 15.07.2021, 5 K 486/20, Rn. 31 – Windenergieanlage.

meine Grundsatz der Spezialität.<sup>56</sup> Speziellere Gesetze gehen den allgemeineren vor. Allgemeine Gesetze sind subsidiär zu den spezielleren.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in Bezug auf das IFG entschieden, dass dieses nur durch solche Normen verdrängt wird, die einen mit § 1 Abs. 1 IFG – abstrakt – identischen sachlichen Regelungsgegenstand aufweisen und als abschließend zu verstehen sind. Sie müssen in gleicher Weise wie das IFG Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen treffen.<sup>57</sup> Hierbei soll allerdings nicht erforderlich sein, dass die andere fachgesetzliche Regelung einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationszugangsanspruch gewährt; objektive Transparenzvorschriften reichen aus.<sup>58</sup> In dem vom Bundesverwaltungsgericht zu entscheidenden Fall ging es um § 23 Abs. 4 des Parteiengesetzes. Dieser regelt die Berichtspflicht des Präsidenten des Bundestages über die Entwicklung der Parteienfinanzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien gegenüber dem Bundestag. Warum diese Regelung, die allein das Verhältnis zwischen dem Bundestagspräsidenten und dem Bundestag betrifft, einen abstrakt-identischen Regelungsgehalt mit § 1 Abs. 1 IFG aufweisen soll, erschließt sich nicht.<sup>59</sup> Darüber hinaus scheint es widersprüchlich, wenn andere Gesetze, die zu mehr Transparenz beitragen sollen, gleichfalls Informationsfreiheitsgesetze einschränken.

Im Übrigen hat die Rechtsprechung einen Vorrang beispielsweise für das Bundesarchivgesetz,<sup>60</sup> das Stasi-Unterlagen-Gesetz<sup>61</sup> und § 96 Abs. 4 der Bundeshaushaltsoordnung (BHO), wenn sich der Anspruch auf Informationszugang gegen den Bundesrechnungshof richtet, anerkannt.<sup>62</sup>

Abgelehnt haben Gerichte einen Vorrang hingegen in Bezug auf Bestimmungen zur Auskunftserteilung in §§ 97, 101 der Insolvenzordnung,<sup>63</sup> zu verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Abgabenordnung,<sup>64</sup> Auskunftsrechten nach §§ 299 oder 1025 Zivilprozessordnung<sup>65</sup> und der Strafprozessordnung,<sup>66</sup> vergaberechtlichen Vorschriften

---

56 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 288.

57 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 30/15, Rn. 16 – Sportförderung.

58 BVerwG, 17.06.2020, 10 C 16/19 – Parteienfinanzierung.

59 Grundlegende Kritik an der unter Aufhebung der Vorinstanzen getroffenen Entscheidung von Friedrich Schoch, Vorrang der Transparenzregeln des Parteiengesetzes vor dem Informationsfreiheitsgesetz, NVwZ 2020, 1680 (1683 f.).

60 VG Berlin, 30.05.2013, 2 K 57.12 – Entführung der Landshut.

61 VG Berlin, 08.09.2009, 2 A 8.07 – Stasiunterlagen.

62 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 30/15 – Sportförderung; im Verhältnis zum UIG ist § 96 Abs. 4 BHO dagegen nicht spezieller VG Köln, 30.09.2021, 13 K 3677/17 – Berichte des Bundesrechnungshofes.

63 BVerwG, 09.11.2010, 7 B 43/10 – Auskunft im Insolvenzverfahren.

64 BVerwG, 15.10.2012, 7 B 2/12 – Rechtsweg bei Anspruch auf Akteneinsicht in bei einem Finanzamt vorhandene Vollstreckungsakten.

65 VG Berlin, 08.12.2021, 2 K 48/20 – Informationszugang PKW-Maut; VG Berlin, 04.06.2015, 2 K 84.13 – „Spiegelakten“ – § 299 ZPO.

66 Siehe ausführlich Kube, Vos, Werdermann, Kapitel 12: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p12>.

nach Abschluss des Vergabeverfahrens,<sup>67</sup> die Vorschriften des 12. Sozialgesetzbuchs,<sup>68</sup> Vorschriften des Personalaktenrechts<sup>69</sup> sowie §§ 44a, 44b des Abgeordnetengesetzes i. V. m. den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags, soweit es um Informationen zur Prüf- und Sanktionstätigkeit des Bundestagspräsidiums geht<sup>70</sup> und § 6b Abs. 4 des Bundesministergesetzes.<sup>71</sup>

Presserechtliche Auskunftsansprüche sind ebenfalls nicht spezieller. Sie verfolgen eine abweichende Zielsetzung und können grundsätzlich selbstständig neben Ansprüchen nach den Informationsfreiheitsgesetzen geltend gemacht werden.<sup>72</sup> Gleiches gilt für datenschutzrechtliche Auskunftsansprüche.<sup>73</sup>

## II. Geplante Reformvorhaben

Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene gibt es Reformvorhaben, die bestehenden Gesetze zu Transparenzgesetzen weiterzuentwickeln. Die Umsetzung dieser Vorhaben schreitet bislang jedoch zögerlich voran.

### 1. **Bundestransparenzgesetz**

Die Ampel-Koalition hat im Koalitionsvertrag festgeschrieben, man werde die Informationsfreiheitsgesetze zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln.<sup>74</sup> Ob mit dem geplanten Gesetz IFG, UIG und VIG ersetzt werden sollen oder das VIG daneben bestehen bleiben soll, ist derzeit noch unklar.<sup>75</sup> Über die konkrete inhaltliche Ausgestaltung ist bisher noch nichts bekannt. Die Erarbeitung eines Bundestransparenzgesetzes steht für den Zeitraum 2022/2023 auf der Vorhabenliste des federführenden Bundesministeriums für Inneres und Heimat (BMI),<sup>76</sup> Stand Mai 2023 gibt es noch keinen Gesetzesentwurf. Auch Eckpunkte für einen Gesetzesentwurf, die nach Angaben des BMI bis Ende des Jahres 2022 vorgelegt werden sollten, hat das Ministerium

---

67 BVerwG, 15.12.2020, 10 C 24/19 – Anspruch auf Informationszugang trotz Vielzahl von Anträgen.

68 OVG Berlin-Brandenburg, 02.08.2018, 12 B 12.18 – Zugänglichmachung der ›blanken‹ Entgeltsätze von Einrichtungen.

69 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15 – Einsicht in Personalakten.

70 VG Berlin, 11.02.2021, 2 K 184.18 – Verhaltensregeln.

71 VG Berlin, 12.05.2022, 2 K 166/20 – Karenzzeit.

72 OVG Schleswig, 24.01.2023, 3 MB 29/22 – Presserechtlicher Auskunftsanspruch und Informationsanspruch nach dem Verbraucherinformationsgesetz; VG Berlin, 14.09.2021, 2 L 216/21 – Deutsche Wohnen - Vonovia.

73 Vgl. LfDI Baden-Württemberg, Praxisratgeber zum Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG), Oktober 2021, 16.

74 SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/FDP, Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 7. Dezember 2021, 11.

75 Zu den Unterschieden bei der Gesetzgebungskompetenz vgl. oben A.I.

76 Arne Semsrott, Die Ampel-Koalition kommt langsam ins Rollen, FragDenStaat, 5. September 2022.

noch nicht erarbeitet.<sup>77</sup> Dass anstelle des BMI Bundestagsfraktionen tätig werden und einen Gesetzesentwurf aus der Mitte des Parlaments vorlegen, ist nicht abzusehen, obwohl es dem Bundestag sehr gut zu Gesicht stünde. Es bleibt dementsprechend abzuwarten, ob die Ampel-Koalition in dieser Legislaturperiode ein Bundestransparenzgesetz verabschieden und ob ein solches Gesetz eine Verbesserung im Vergleich zur bisherigen Rechtslage darstellen wird.

Maßgebliche Impulse für ein Bundestransparenzgesetz kommen bisher, ähnlich wie damals vor Verabschiedung des IFG,<sup>78</sup> vordergründig aus der Zivilgesellschaft. Im Sommer 2022 legte ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis<sup>79</sup> einen Entwurf für ein Bundestransparenzgesetz vor.<sup>80</sup> Neben einem ausführlichen Katalog an veröffentlichtungspflichtigen Informationen beinhaltet der Entwurf insbesondere eine deutliche Verschlankung der Ausnahmetatbestände sowie den Wegfall von absoluten Ausnahmetatbeständen zugunsten einer allgemeinen Abwägungsklausel, die Abschaffung von Gebühren sowie diverse verfahrensrechtliche Vorkehrungen, die dazu dienen sollen, den Zugang zu Informationen auf Antrag effektiver auszugestalten.

## 2. Länderebene

Auch in den Bundesländern gibt es Ankündigungen, die aktuelle Rechtslage zu reformieren. Ebenso wie auf Bundesebene wurden konkrete Entwürfe bisher allerdings nur aus der Zivilgesellschaft vorgelegt.

### a) Berlin

Berlin war einem Transparenzgesetz vor der Wiederholungswahl im Februar 2023 bereits sehr nahe. Der Koalitionsvertrag der rot-grün-roten Regierung aus dem Jahr 2021 sah vor, dass die Koalition im Jahr 2022 ein Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild einführen, dabei die hohen Standards des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes erhalten und einen umfassenden Rahmen für die Leitlinie »open by default« setzen werde.<sup>81</sup> Ebenso wie in der vorangegangenen Legislaturperiode<sup>82</sup> vermochte die rot-grün-rote Regierung das Versprechen von Transparenz allerdings nicht einzulösen. Nachdem

---

77 Ingo Dachwitz, Bundesregierung bummelt bei der Transparenz, [netzpolitik.org](http://netzpolitik.org), 22. Dezember 2022.

78 Vgl. Friedrich Schoch/Michael Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), 2002; Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), abgerufen am: 29. Dezember 2022, <https://netzwerk-recherche.org/wp-content/uploads/2014/07/entwurf-bundes-informationsfreiheitsgesetz.pdf>.

79 Beteiligt sind die Organisationen FragDenStaat, Mehr Demokratie e.V., netzwerk recherche, Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Wikimedia Deutschland, Transparency International Deutschland, abgeordnetenwatch und der Deutsche Journalistenverband.

80 Zivilgesellschaftliches Bündnis für ein Bundestransparenzgesetz, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), 2022.

81 SPD Berlin/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Berlin/DIE LINKE. Berlin, Zukunftshauptstadt Berlin. Sozial. Ökologisch. Vielfältig. Wirtschaftsstark. Koalitionsvertrag 2021 - 2026, 21. Dezember 2021, 134.

82 Vgl. Ingo Dachwitz, Informationsfreiheit in Berlin, [netzpolitik.org](http://netzpolitik.org), 17. September 2021.

die Zivilgesellschaft im Rahmen der Initiative ›Volksentscheid Transparenz<sup>83</sup> bereits im Jahr 2019 einen Entwurf<sup>84</sup> vorgelegt hatte, gab es Ende 2022 schließlich auch einen Entwurf der Berliner Regierungsfraktionen.<sup>85</sup> Eine für Dezember 2022 angesetzte Anhörung im Digitalausschuss wurde allerdings kurzfristig abgesagt und das Vorhaben auf einen Zeitpunkt nach der Wiederholungswahl verschoben.<sup>86</sup> Ob ein Berliner Transparenzgesetz nach dem Wahlsieg der CDU und im Rahmen einer schwarz-roten Koalition noch realisiert werden kann, bleibt abzuwarten. Auch im Koalitionsvertrag der Berliner CDU und SPD heißt es jedenfalls, die Koalition werde schnellstmöglich ein Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild einführen und dabei nur den Bereich des Verfassungsschutzes ausnehmen.<sup>87</sup>

#### *b) Baden-Württemberg*

Die grün-schwarze Landesregierung in Baden-Württemberg sieht in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 vor, auf Basis der Evaluationsergebnisse das Landesinformationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln, das einen angemessenen Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung gewährleisten und eine sachgerechte, proaktive Veröffentlichung von Daten vorsehen solle.<sup>88</sup> Entwürfe für ein Transparenzgesetz gibt es bisher allerdings nur aus der Zivilgesellschaft<sup>89</sup> und vom ehemaligen Landesbeauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz.<sup>90</sup>

#### *c) Niedersachsen*

Auch die niedersächsische Regierungskoalition aus SPD und Grünen sieht in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2022 vor, dass für eine freie und transparente Gesellschaft in Niedersachsen ein modernes und umfassendes Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz geschaffen werde. Staatliche Stellen würden dabei verpflichtet, alle relevanten Informationen digital in einem Transparenzregister zu veröffentlichen. Nur zum Schutz von personenbezogenen Daten oder zum Schutz wesentlicher öffentlicher

---

83 Es handelt sich um eine Initiative von Mehr Demokratie e.V. und dem Trägerverein von FragDenStaat Open Knowledge Foundation e.V., die von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt wurde, vgl. Ein Transparenzgesetz für Berlin!, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://volksentscheid-transparenz.de/>.

84 Gesetzentwurf, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://gesetz.volksentscheid-transparenz.de/>.

85 Veröffentlicht bei Ingo Dachwitz, Sachverständiger heimgeschickt, [netzpolitik.org](http://netzpolitik.org), 14. Dezember 2022.

86 Ingo Dachwitz, Sachverständiger heimgeschickt, [netzpolitik.org](http://netzpolitik.org), 14. Dezember 2022.

87 CDU Berlin/SPD Berlin, Das Beste für Berlin - Ein Aufbruch für die Stadt. Eine Koalition für Erneuerung. Ein Regierungsprogramm für Alle. Sozial, innovativ, verlässlich und nachhaltig. Koalitionsvertrag 2023 - 2026, 12.

88 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg/CDU Baden-Württemberg, Jetzt für morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg, 11. Mai 2021, 95.

89 Entwurf von Mehr Demokratie e.V. und Transparency International Deutschland e.V., vgl. Ein Transparenzgesetz für Baden-Württemberg, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://www.transparency.de/publication/detail/article/ein-transparenzgesetz-fuer-baden-wuerttemberg/>.

90 Vorschlag für ein Transparenzgesetz Baden-Württemberg, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/transparenzgesetz-vorschlag/>.

Belange solle der Informationszugang in begründeten Ausnahmefällen beschränkt werden können.<sup>91</sup> Die Verabschiedung eines Transparenzgesetzes wäre für Niedersachsen, das bisher nicht einmal über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügt, ein großer Wurf.

#### d) Nordrhein-Westfalen

Auch die schwarz-grüne Koalition in Nordrhein-Westfalen beschäftigt sich im Koalitionsvertrag 2022 mit dem Thema Transparenz, wenngleich ein klares Bekenntnis zu einem Transparenzgesetz fehlt. Man werde prüfen, inwieweit das Informationsfreiheitsgesetz vor dem Hintergrund der Transformation der Landesverwaltung hin zu elektronischen und medienbruchfreien Kommunikations- und Bearbeitungsprozessen weiterentwickelt werden kann, insbesondere mit Blick auf eine sachgerechte, proaktive Veröffentlichung von Informationen.<sup>92</sup> Ob dieser Prüfauftrag einen Schritt in Richtung eines nordrhein-westfälischen Transparenzgesetzes markieren wird, bleibt abzuwarten. Einen zivilgesellschaftlichen Entwurf für ein Transparenzgesetz gibt es in Nordrhein-Westfalen bereits seit dem Jahr 2014.<sup>93</sup>

### III. (Punktueller) Internationaler Vergleich

Im internationalen Vergleich entwickelt sich das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland zögerlich. Als das IFG im Jahr 2006 in Kraft trat, waren andere Länder deutlich weiter. So gab es bereits in über 50 Ländern Informationsfreiheitsgesetze.<sup>94</sup> Die Tromsø-Konvention,<sup>95</sup> ein völkerrechtlicher Vertrag, der einen informationsfreiheitsrechtlichen Mindeststandard festlegt,<sup>96</sup> ist in Deutschland - anders als in anderen Mitgliedstaaten des Europarats - bis heute nicht ratifiziert worden.

Als erstes Land auf der Welt hat Schweden den Zugang zu Verwaltungsinformationen mittels einer Verordnung im Jahr 1766 geregelt.<sup>97</sup> Auch heute noch sehen die schwedischen Gesetze verhältnismäßig weitgehende Transparenz vor. So sind beispielsweise – anders als in Deutschland – auch Gerichtsakten vom Informations-

---

91 SPD Niedersachsen/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Niedersachsen, Sicher in Zeiten des Wandels. Niedersachsen zukunftsfest und solidarisch gestalten, 102.

92 CDU Nordrhein-Westfalen/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Nordrhein-Westfalen, Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen - Koalitionsvereinbarung von CDU und Grünen 2022-2027, 2022, 91.

93 UnserTransparenzgesetz, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://www.nrw-blickt-durch.de/unser-gesetz-entwurf/transparenzgesetz/gesetzesstext>.

94 BT-Drs. 15/4493, 6.

95 Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (SEV Nr. 205).

96 Vgl. dazu Entschließung der 41. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 3. November 2021, Tromsø-Konvention ratifizieren und einheitlichen Mindeststandard für den Zugang zu Informationen in ganz Deutschland schaffen!.

97 Lena Pannecke/Sascha Hurst, Das schwedische Öffentlichkeitsprinzip und die deutsche Informationsfreiheit, RIW, 411 (412).

zugangsrecht umfasst<sup>98</sup> und ein Antrag auf Informationszugang kann anonym gestellt werden.<sup>99</sup>

Vorbild in Bezug auf Transparenz war später – neben Schweden und weiteren skandinavischen Ländern – insbesondere die USA mit dem aus dem Jahr 1966 stammenden Freedom of Information Act (FOIA).<sup>100</sup>

Mittlerweile haben die meisten Länder auf der Welt Informationsfreiheitsgesetze. In der EU ist Österreich das einzige Land, das (noch) nicht über ein eigenständiges Informationsfreiheitsgesetz verfügt.<sup>101</sup> Der Zugang zu Informationen der Europäischen Union richtet sich nach der Verordnung (EG) Nr. 1041/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001.<sup>102</sup> Das Informationszugangsrecht auf EU-Ebene ist teilweise günstiger für die antragstellenden Personen als die deutschen Gesetze. So sind etwa die Bearbeitungsfristen kürzer und es werden keine Gebühren für die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang erhoben.

Auch die Gesetze anderer europäischer Länder sehen oftmals keine Gebühren für die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang vor,<sup>103</sup> in den USA sind immerhin die ersten zwei Stunden Bearbeitungszeit gebührenfrei.<sup>104</sup> In Deutschland gilt dies hingegen überwiegend nur für die ersten 30 Minuten Bearbeitungszeit und ein Antrag auf Informationszugang kann abhängig von der maßgeblichen Anspruchsgrundlage Gebühren bis zu 500,- € oder sogar darüber hinaus auslösen.<sup>105</sup>

## B. Transparenz und Informationsfreiheit in der Praxis

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre lassen einige Rückschlüsse darauf zu, wie die Informationsfreiheitsgesetze in der Bevölkerung einerseits und in Behörden andererseits wahrgenommen werden. Insbesondere haben sich einige wiederkehrende Probleme herauskristallisiert, die im Wege von Gesetzesänderungen behoben werden müssten.

---

98 Lena Pannecke/Sascha Hurst, Das schwedische Öffentlichkeitsprinzip und die deutsche Informationsfreiheit, RIW, 411 (416).

99 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IfG Rn. 52.1.

100 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 25 ff.

101 Stand April 2023.

102 Hierzu ausführlich Mauer, Kapitel 21: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p21>.

103 Layla Ansari/Melek Bazgan, Und täglich grüßt der Gebührenbescheid, FragDenStaat, 17. Januar 2022.

104 FOIA.gov FAQ, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://www.foia.gov/faq.html>.

105 Zu den möglichen Kosten Dudew und Vos, Kapitel 17: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p17>.

## I. Rezeption in der Bevölkerung

Dass Informationsfreiheit für die Menschen in Deutschland einen hohen Stellenwert hat, zeigt sich nicht zuletzt an den diversen zivilgesellschaftlichen Initiativen auf Bundes- und Länderebene, die einen beträchtlichen Anteil an den bisherigen gesetzgeberischen Schritten hin zu mehr Transparenz hatten und weiterhin Druck auf die Politik ausüben.<sup>106</sup>

Wenngleich die Informationsfreiheitsgesetze noch keine flächendeckende Bekanntheit in der Breite der Bevölkerung erlangt haben mögen, zeigen die Entwicklung der Antragszahlen und die Nutzungszahlen der Transparenzportale einiger Bundesländer darüber hinaus, dass ein reges Informationsinteresse in der Bevölkerung besteht.

Das BMI führt seit dem Jahr 2015 Statistiken über IFG-Anträge an Bundesbehörden. Hieraus geht hervor, dass die Anzahl der Anträge in den vergangenen Jahren zunächst gestiegen und zuletzt mehr oder weniger konstant geblieben ist. Es verzeichnete für Bundesbehörden im Jahr 2022 den Eingang von 14.042<sup>107</sup> IFG-Anträgen, 2021 waren es 14.616,<sup>108</sup> im Jahr 2015 lag die Zahl dagegen noch bei 9.376.<sup>109</sup> Einen deutlichen Ausreißer nach oben gab es lediglich im Jahr 2019. Damals lag die Zahl der Anträge bei 56.894.<sup>110</sup> Diese hohe Zahl war allerdings auf die Kampagne ›Zensurheberrecht‹ zurückzuführen, infolge derer es zu massenhaften Anträgen auf Informationszugang gegenüber dem Bundesinstitut für Risikobewertung kam.<sup>111</sup>

Die Tendenz der Statistik des BMI spiegelt sich im Wesentlichen in den Zahlen von FragDenStaat wider.<sup>112</sup> Seit dem Launch der Plattform im Jahr 2011 haben Bürger\*innen insgesamt 233.035 Anfragen an informationspflichtige Stellen gestellt.<sup>113</sup> In den letzten beiden Jahren blieben die Antragszahlen ähnlich, jedoch mit einer leichten Tendenz nach oben. So gab es im Jahr 2021 insgesamt 28.103 Anfragen,<sup>114</sup> im Jahr

---

106 Dazu oben A.I. und II.

107 Statistik der IFG-Anträge 2022, abgerufen am: 2. Mai 2023, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

108 Statistik der IFG-Anträge 2021, abgerufen am: 2. Mai 2023, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

109 Statistik der IFG-Anträge 2015, abgerufen am: 2. Mai 2023, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

110 Statistik der IFG-Anträge 2019, abgerufen am: 2. Mai 2023, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

111 Arne Semsrott, Zensurheberrecht - Wir gewinnen endgültig gegen Bundesregierung, FragDenStaat, 30. März 2022.

112 FragDenStaat ist zugleich Ko-Initiator dieses Handbuchs.

113 Stand 15. März 2023.

114 Jahresbericht 2021, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://fragdenstaat.de/ueber-uns/finanzierung/jahresbericht-2021/>.

2022 waren es 29.250 Anfragen.<sup>115</sup> Anträge an Bundesministerien stellen dabei nicht den Hauptteil dar. Ein besonderes Interesse besteht vielmehr an lokalen Sachverhalten auf kommunaler Ebene.<sup>116</sup> Ein Großteil der IFG-Anträge richtet sich dementsprechend an kommunale Behörden.

Menschen stellen Anträge auf Informationszugang aus unterschiedlichen Motiven. Diese können privat, wirtschaftlich oder beruflich sein. Da der Anspruch auf Informationszugang voraussetzungslos ausgestaltet ist und insbesondere in der Regel keine Darlegung eines besonderen Informationsinteresses erfordert, haben die informationspflichtigen Stellen meist keine Kenntnis darüber, aus welchem Grund IFG-Anträge gestellt werden. Die im Rahmen von Gesetzevaluationen durchgeführten – allerdings nicht repräsentativen – Erhebungen zeichnen grob das folgende Bild: Der überwiegende Teil der Antragsteller\*innen stellt Anträge als Privatpersonen oder aus privatem Interesse; Berufsgruppen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit häufig Anträge stellen, sind Journalist\*innen, Rechtsanwält\*innen sowie Wissenschaftler\*innen; daneben gibt es einen Teil von Anträgen, die aus wirtschaftlichem Interesse oder zur Vorbereitung von oder späteren Verwendung in Gerichtsprozessen gestellt werden.<sup>117</sup>

Auch die Nutzung der Transparenzportale erfolgt überwiegend aus privatem Interesse. Die Evaluation in Rheinland-Pfalz ergab etwa, dass 59 % der Befragten das Portal privat, 30 % beruflich und 11 % sowohl privat als auch beruflich nutzten.<sup>118</sup>

## II. Rezeption bei Behörden

Die bisher erfolgten Evaluationen der Informationsfreiheitsgesetze kamen überwiegend zu dem Ergebnis, dass die Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze nicht zu einer übermäßigen Belastung der Verwaltung geführt haben.<sup>119</sup> In Bezug auf Bundesländer mit Transparenzgesetzen ergaben die Evaluationen zudem, dass die Transparenzportale von Mitarbeitenden der Behörden im Rahmen ihrer beruflichen

---

115 Jahresbericht 2022, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://fragdenstaat.de/ueber-uns/finanzierung/jahresbericht-2022/>.

116 Vgl. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Transparenz von Informationen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Transparenzgesetz – SächsTranspG), 22. Oktober 2021, 3.

117 Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, 95; Raphael Reclam/Kathrin Annika Kruse/Fabian Mateina/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG) im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 5. März 2021, 72.

118 Raphael Reclam/Kathrin Annika Kruse/Fabian Mateina/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG) im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 5. März 2021, 110.

119 Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes, 2017, 88 f.; Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Auswertung Bund-/Länderumfrage - Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze des Bundes und der Länder, 5. Januar 2017, 15.

Tätigkeit genutzt werden. So nutzen etwa in Hamburg mehr als die Hälfte der Beschäftigten das Portal selbst.<sup>120</sup> In Rheinland-Pfalz machen Beschäftigte von Behörden knapp ein Viertel der Nutzer\*innen des Transparenzportals aus.<sup>121</sup>

Die Kommunikation mit Behördenvertreter\*innen im Verwaltungsverfahren sowie im gerichtlichen Verfahren zeigt allerdings, dass die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang oftmals als Zusatzbelastung empfunden wird, die Kapazitäten bindet, welche an anderer Stelle fehlen. Ein Indikator hierfür ist auch, dass Behörden häufig verfrüht vom Vorliegen des (ungeschriebenen) Ablehnungsgrundes des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands ausgehen.<sup>122</sup>

Zudem zeigt sich in der Art und Weise, wie Behördenbeschäftigte Anträge auf Informationszugang bearbeiten, noch allzu häufig eine grundlegende Skepsis gegenüber Antragsteller\*innen und der Informationsfreiheit. Die Evaluation des IFG aus dem Jahr 2012 formulierte es so: Dem Informationsinteresse stehe das Interesse von Bundesbehörden entgegen, ihre Tätigkeiten differenziert zu betrachten und Dokumente, deren Informationsgehalt Behörden aus bestimmten Gründen für schützenswert erachteten, zurückzuhalten.<sup>123</sup> Auch mehr als zehn Jahre nach dieser ersten Evaluation des IFG scheint sich an dieser Interessenslage nicht durchgreifend etwas geändert zu haben. Dass die Gründe, die von Mitarbeitenden der Behörden als schützenswert erachtet werden, dabei nicht zwingend im Einklang mit den gesetzlich normierten Ablehnungsgründen stehen, zeigt wiederum die im Bereich der Informationsfreiheit ergangene Rechtsprechung, die die Behörden vielfach zum Informationszugang verpflichtet hat.<sup>124</sup>

### III. Wiederkehrende Probleme

Unabhängig von der inhaltlichen Reichweite der Gesetze, die in den folgenden Kapiteln ausführlich dargestellt wird, lassen sich einige Hauptproblemfelder beim Umgang mit Anträgen auf Informationszugang sowie der Bereitstellung von Informationen in Transparenzportalen erkennen.

---

120 *Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a.*, Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes, 2017, 142.

121 *Raphael Reclam/Kathrin Annika Kruse/Fabian Mateina/u. a.*, Abschlussbericht zur Evaluation des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG) im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 5. März 2021, 110.

122 Vgl. Gilsbach und Vos, Kapitel 15: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p15>.

123 *Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch*, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, 84.

124 Überblick über die Rechtsprechung zum Berliner IFG etwa bei *Erna Xalter/James Bews/David Rabenschlag*, Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz, ZGI 2022, 110.

## **1. Organisation und Aktenführung**

Es ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Bearbeitung von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz mittlerweile zum originären Aufgabengebiet der Behörde gehört.<sup>125</sup> Die informationspflichtigen Stellen sind damit grundsätzlich gehalten, sich in ihrer Arbeitsorganisation und Aktenführung auf die mit der Erfüllung von IFG-Anträgen verbundenen (Zusatz-)Aufgaben einzustellen. Dies gelingt in der Praxis jedoch nicht immer.

Insbesondere in Behörden auf Landes- oder Kommunalebene wird der Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang oftmals nicht der Stellenwert beigemessen, der angemessen wäre. So passiert es häufig, dass (unmittelbar) nachdem die antragstellende Person Klage erhoben hat, Informationen, die zuvor rechtswidrig nicht herausgegeben wurden, zugänglich gemacht werden.<sup>126</sup> Dies legt – sofern man das Verhalten nicht als Ausdruck einer grundsätzlichen Abwehrhaltung gegenüber Transparenz werten möchte – jedenfalls nahe, dass eine eingehende rechtliche Auseinandersetzung mit dem Antrag auf Informationszugang erst nach Klageerhebung stattgefunden hat bzw. die Person, die den Antrag ursprünglich bearbeitet hat, über keine ausreichenden Kenntnisse im Informationsfreiheitsrecht verfügt. Verpflichtende Schulungen zur Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang in allen informationspflichtigen Stellen wären vor diesem Hintergrund wünschenswert.

Auch in der Aktenführung haben sich viele Behörden nicht hinreichend auf die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang eingestellt. Nicht überall ist eine Umstellung auf die elektronische Akte erfolgt.<sup>127</sup> In diesem Zusammenhang begegnet man oft dem Einwand, eine sinnvolle Durchsuchung des Aktenbestands anhand von Schlagwörtern sei nicht möglich, sondern die Durchsicht müsse händisch erfolgen. Dies führt zwangsläufig schnell zu einem höheren Verwaltungsaufwand, der durch entsprechende organisatorische Maßnahmen verhindert werden könnte.

Die Aktenführung erweist sich aber auch noch aus einem anderen Grund als problematisch. Ein Anspruch auf Zugang besteht nur in Bezug auf solche Informationen, die bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sind. Ob Informationen vorhanden sind oder nach Eingang eines Antrags auf Informationszugang aufgefunden werden, hängt wiederum an der Aktenführung der informationspflichtigen Stelle. Dass die Akten wahrheitsgemäß und vollständig<sup>128</sup> zu führen sind, folgt hierbei im Grundsatz zwar bereits aus der Verfassung.<sup>129</sup> Es fehlt in diesem Zusammenhang jedoch an konkreten

---

125 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 24 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand; BVerwG, 10.04.2019, 7 C 23/18, Rn. 34 – BaFin.

126 Aiko Kempen, Abwehrhaltung gegen Auskunftspflicht, FragDenStaat, 6. Dezember 2022.

127 Vgl. dazu E-Akte Bund, abgerufen am: 4. Mai 2023, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/e-akte/e-akte-node.html>.

128 VG Düsseldorf, 16.01.2023, 29 K 4407/20, Rn. 139 – Datteln IV.

129 Vgl. Kube, Kapitel 5: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p5>.

einfachgesetzlichen Regelungen, die Grundsätze der Aktenführung in klare rechtliche Vorgaben übersetzen. Auch die Informationsfreiheitsgesetze verhalten sich nicht dazu, wie informationspflichtige Stellen ihre Akten zu führen haben, sondern setzen eine ordnungsgemäße Aktenführung voraus.<sup>130</sup> Konkretisiert werden die Grundsätze der Aktenführung auf Bundesebene vorrangig in der sogenannten Registraturrichtlinie,<sup>131</sup> sowie in Akten- bzw. Schriftgutanordnungen. Die darin enthaltenen Vorgaben sind allerdings schwammig und es fehlen insbesondere klare Regelungen zur Veraktung von dienstlicher Kommunikation, die via SMS oder Messenger-Diensten stattgefunden hat. Insbesondere auf hoher politischer Ebene häufen sich die Fälle, in denen bekannt wird, dass mittels Handy dienstlich kommuniziert wurde, eine ordnungsgemäße Veraktung jedoch offenbar nicht stattgefunden hat. Die Handydaten der damaligen Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen wurden gar gelöscht, obwohl sie zu Beweismitteln eines Untersuchungsausschusses erklärt worden waren. Auch das Handy des damaligen Bundesverkehrsministers Andreas Scheuer wurde »routinemäßig zurückgesetzt«, bevor Daten zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses werden konnten.<sup>132</sup> Verbindliche gesetzliche Vorgaben zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung, die den aktuellen Stand der gängigen Kommunikationsmittel berücksichtigen, erscheinen insofern unerlässlich, um einer möglichen Umgehung der Vorgaben aus den Informationsfreiheitsgesetzen entgegenzuwirken.

## 2. Fehlende verfahrensrechtliche Absicherung

Damit der individuelle Anspruch auf Informationszugang effektiv genutzt werden kann, ist ein funktionierendes Verwaltungsverfahren unerlässlich.<sup>133</sup> Das Verfahren im Informationsfreiheitsrecht gestaltet sich derzeit jedoch teilweise sehr kompliziert und vor allem langwierig. Dies gilt zunächst für das Verwaltungsverfahren. Zwar enthalten sämtliche Informationsfreiheitsgesetze Fristen, innerhalb derer die Anträge auf Informationszugang bearbeitet werden sollen, diese werden von den informationspflichtigen Stellen aber regelmäßig überschritten.<sup>134</sup> Da Informationen im Rahmen journalistischer Recherche, aber auch unabhängig davon, häufig aus aktuellem Anlass begehrte werden, ist dem Informationsinteresse mit einem Erhalt der begehrten Information mehrere Monate später in der Regel nicht gedient. Eine Aufstockung des Personals, das Anträge auf Informationszugang bearbeitet, erscheint insofern – aber auch in Anbetracht der oben dargestellten organisatorischen Problemfelder – geboten. Um dem Anspruch auf Informationszugang mehr Wirkung zu verleihen, erscheint es

---

130 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 41.

131 Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien vom 11. Juli 2001/RegR.

132 Zum Ganzen ausführlicher Kube, Kapitel 5: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p5>.

133 Thomas Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten, 2006, 25.

134 Vgl. ausführlicher Gilsbach und Vos, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

darüber hinaus ratsam, die Befugnisse der Beauftragten für Informationsfreiheit zu erweitern und die Rechtsschutzmöglichkeiten der Antragsteller\*innen bei überlanger Verfahrensdauer zu verbessern.<sup>135</sup>

---

## Autorin

**Hannah Vos** , Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstr. 109,  
10179 Berlin, [hannah.vos@okfn.de](mailto:hannah.vos@okfn.de).

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

---

<sup>135</sup> Vgl. konkrete Vorschläge in: Zivilgesellschaftliches Bündnis für ein Bundestransparenzgesetz, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), 2022.



# 1. GRUNDLAGEN





# Unsichtbare Infrastrukturen

## Verfassungsrechtliche Grundlagen des Informationsfreiheitsrechts\*



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

Zum Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG findet sich – im Vergleich zu anderen Grundrechten – relativ wenig Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Warum auch? An jeder Ecke wartet eine unüberschaubare Vielzahl frei zugänglicher Informationsquellen, aus denen geschöpft werden kann. Nach 1945 wurde die Informationsfreiheit eingeführt, um eine Zensur von »Fremdsendern« durch den Staat zu verhindern, heute besteht eher die Gefahr, dass wir uns in nächtlichen Exzessen des Wischens durch die Kanäle sozialer Medien verlieren. Gerade hier liegt das Problem: Je vielfältiger die verfügbaren Quellen sind, desto schwieriger wird es, die richtigen Angebote auszuwählen.<sup>1</sup> Orientierung schaffen die Feeds großer Plattformen wie *Google*, *Twitter*, *Instagram*, *TikTok*, die dabei allerdings ihre eigenen (kommerziellen) Interessen verfolgen.<sup>2</sup> Eine demokratische Öffentlichkeit im Sinne der Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG bleibt dabei eher ein Nebenprodukt.<sup>3</sup> Letztlich geht es bei besagten Plattformen immer um die Generierung einer möglichst großen

\* Für zahlreiche sinnvolle Hinweise im internen Peer-Review danke ich Laura Pick und David Werdermann; nach einem sehr produktiven öffentlichen Peer-Review danke ich besonders Stefan Brink, Günter-Ulrich Tolkiehn, Christoph Schnabel & Arne Semsrott.

- 1 Die »Quelle«, von der Art. 5 GG spricht, wird gewissermaßen für alle Nutzenden individuell generiert, hierzu *Felix Stalder*, Kultur der Digitalität, 2. Auflage 2017, 183; diese Anordnung der Queries ist eine wichtige Machtbasis großer Plattformen *Michael Seemann*, Die Macht der Plattformen, 2021, 84; zugleich wird hier eine gewisse Objektivität simuliert *Tarleton Gillespie*, The Relevance of Algorithms, in: *Media Technologies*, 2014, 167 (182).
- 2 Zum Verhältnis von Monopolisierung und Produktivität *Joseph Vogl*, Kapital und Ressentiment, 2021, 70; zur damit verknüpften Abschöpfung von Renten, vgl. auch schon *Philipp Staab*, Digitaler Kapitalismus, 2019, 219.
- 3 Zu dieser demokratischen Öffentlichkeit der Kommunikationsgrundrechte und der Stellung der Informationsfreiheit darin BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 27 f. – Leipziger Volkszeitung.

Datenmenge durch möglichst lange Interaktionen mit ihren Apps, Webseiten oder Schnittstellen.<sup>4</sup> Diese Problematik der »Netz- und Plattformökonomie« hat auch das Bundesverfassungsgericht gesehen – und in einem Urteil zur Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dazu verpflichtet, ein informatorisches Gegengewicht zu bilden.<sup>5</sup> Einzelnen Nutzenden könne die Verantwortung für eine algorithmische Sortierung von Meinungsinhalten nicht aufgebürdet werden.<sup>6</sup>

Der daraufhin diskutierte gesetzliche Auftrag in § 30 Abs. 1 MStV-E, dass öffentlich-rechtliche Medienanstalten »unter Einbeziehung einer gemeinsamen Plattformstrategie« handeln müssen, lässt ein neues Paradigma im Umgang mit privaten Plattformen erkennen, das sich über die Rundfunkfreiheit hinaus auch auf das Grundrecht der Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG übertragen lässt. Im öffentlichen Interesse erhobene Daten und Informationen, die in die gesellschaftlichen Datenströme eingespeist werden, können ebenfalls ein Gegengewicht in der Strukturierung gesellschaftlicher Informationen sein.<sup>7</sup> In Ansätzen erkennbar ist das etwa in den Diskussionen um Open Data, bei denen immer wieder die »innovationsfördernden« Qualitäten der vom Staat für die Gesellschaft zur Verfügung gestellten Daten betont werden.<sup>8</sup> Anstatt diese jedoch proaktiv in öffentliche Kommunikationsströme einfließen zu lassen, überwiegt in der behördlichen Praxis – trotz begrüßenswerter Ausnahmen<sup>9</sup> – doch eher die Skepsis vor einer weitgehenden Öffnung eigener Informationssilos.<sup>10</sup>

In der Debatte um die verfassungsrechtliche Verankerung des Informationsfreiheitsrechts wurde eher aus einer *staatsinternen* Perspektive argumentiert: wie kann speziell die Exekutive transparenter, demokratischer, innovationsfördernder werden.<sup>11</sup> Eine bis heute ungelöste Frage, die ihren jüngsten Impuls durch die Vorlage eines zivilgesellschaftlichen Entwurfes für ein Transparenzgesetz auf Bundesebe-

---

4 Vgl. hierzu gerade auch in Bezug auf den Datenhunger maschinell lernender Systeme *Kate Crawford, Atlas of AI*, 2021, 101, die Robert Mercer mit einem Zitat von 1985 nennt: »There's no data like more data«; die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden dann wiederum auf die Individuen angewandt *Rainer Mühlhoff/Hannah Ruschemeier*, Predictive Analytics und DSGVO, in: *Telematicus*, 2022, 38 (44).

5 Als Gegenbewegung zu Konzentrationstendenzen der Plattformen BVerfG, 20.07.2021, 1 BvR 2756/20, Rn. 80 – Staatsvertrag Rundfunkfinanzierung; sich für ein »Gegengewicht« aussprechend auch *Jan Christopher Kalbhenn*, Digitale Transformation, MMR 2022, 106 (106).

6 BVerfG, 20.07.2021, 1 BvR 2756/20, Rn. 81 – Staatsvertrag Rundfunkfinanzierung.

7 Die Begriffe Information und Daten werden hier weitgehend gleichlaufend behandelt, weil die Übergänge in einer digitalisierten Kommunikationslandschaft immer fließender werden; vgl. für eine genauere Differenzierung *Rob Kitchin, The data revolution*, 2. Auflage 2021, 13 f.; zur begrifflichen Ambivalenz im Recht vgl. etwa *Ino Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, 2014, 33.

8 Vgl. etwa speziell in Bezug auf die datengestützte Forschung *Jathan Sadowski/Salomé Viljoen/Meredith Whittaker*, Everyone should decide how their digital data are used, *Nature* 2021, 169 (170).

9 GovData | Datenportal für Deutschland, abgerufen am: 14. April 2023, <https://www.govdata.de>.

10 Zur Ambivalenz und Vielfalt der behördlichen Praxis siehe *Vos*, Kapitel 1: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p1>.

11 Grundlegend dazu etwa *Matthias Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, 75 ff.; *Bernhard W. Wegener*, Der geheime Staat, 2006.

ne erhalten hat.<sup>12</sup> Die wichtigste verfassungsrechtliche Grundlage für eine Öffnung staatlicher Informationsbestände ist das Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG. Allerdings wird dieses bis heute weit überwiegend als klassisches Abwehrrecht konzipiert (A.). Lange war deshalb umstritten, ob mit dem Grundrecht auch verschlossene Informationen des Staates zugänglich gemacht werden können. Ein Streit, der sich durch die Einführung des IfG weitgehend erledigt hat (B.), wenngleich die genaue verfassungsrechtliche Verankerung des Informationsfreiheitsrechts weiterhin umstritten bleibt und immer wieder Querbezüge zum Demokratieprinzip oder anderen Grundrechten hergestellt werden.<sup>13</sup>

Statt der Frage, inwiefern der Staat *selbst* in seinem eigenen Handeln transparenter oder demokratischer werden könnte,<sup>14</sup> soll hier ausgeführt werden, inwiefern der Staat aufgrund einer objektiven – genauer infrastrukturellen – Perspektive auf die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG zum informatorischen Handeln *für* die Gesellschaft verpflichtet werden kann (C.). Ein Grundgedanke, der im Zuge früher Debatten um die Informationsfreiheitsgesetze immer mitschwang,<sup>15</sup> sich aber im Angesicht der oben skizzierten immer stärker monopolisierten privaten Kommunikationslandschaft mit erneuter Vehemenz stellt.<sup>16</sup> Die infrastrukturelle Perspektive auf das Grundrecht basiert auf bekannten Teilespekten der objektiven Dimension wie dem Schutz durch Organisation und Verfahren, wird aber zugleich ergänzt durch einen institutionell-transformativen Blickwinkel, der zumindest in der Verfassungsrechtsprechung bisher eher bei der Rundfunkfreiheit thematisiert worden ist. Damit öffentlich erhobene Informationen zum Gegengewicht in der digitalisierten Gesellschaft werden, muss sich die Exekutive affirmativ auf bestehende und zu schaffende Gesetze der Informationsfreiheit ausrichten.<sup>17</sup>

---

12 Zu diesen – und weiteren – Reformbestrebungen siehe Vos, Kapitel 1: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p1>.

13 Philipp Wehrmann, Die Konstitutionalisierung der Informationszugangsfreiheit, ZGI 2022, 205 (206).

14 Vgl. allgemein kritisch zum »Ideal« der Transparenz Byung-Chul Han, Transparenzgesellschaft, 3. Auflage 2013, 6 f.

15 Für einen Zugang zu öffentlichen Informationen aus der Sicht des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 Adalbert Podlech, Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Datenbanken, DÖV 1970, 473 (474); zu den Möglichkeiten der Monetarisierung von Informationen, vgl. etwa Johannes Masing, Transparente Verwaltung, in: VVDStRL 63, 2003, 379 (393); Matthias Rossi, § 63 Informationsfreiheitsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2020 Rn. 12, das Informationsfreiheitsrecht sei schlüssig »freiheitsermöglichend« auf eine vielfältige, im Voraus nicht abzuschätzende, Weise.

16 Zu den zahlreichen Vorteilen verknüpfter Datenbestände vgl. etwa Rob Kitchin, The data revolution, 2. Auflage 2021, 54 f.

17 Zum Konzept einer »informierenden Verwaltung« vgl. schon Johannes Masing, Transparente Verwaltung, in: VVDStRL 63, 2003, 379 (423); nicht einbezogen werden kann der allgemeine Umgang der Verwaltung mit Informationen, was auch Themen des Wissenstransfers, der Organisation von Wissen zwischen Privaten oder der Gewährleistung einer Infrastruktur der Übertragung von Kommunikation nach Art. 87f GG beinhalten würde. Vgl. hierzu grundlegend Ino Augsberg, Informationsverwaltungsrecht, 2014.

## A. Die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG

Ein wichtiger verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt des Informationsfreiheitsrechts ist das Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG. Es ist als Reaktion auf den Faschismus entstanden, da bis 1945 das Lesen, Empfangen und Hören ausländischer Medien verboten war.<sup>18</sup> Die Informationsfreiheit ist in der Verfassungsrechtsprechung nicht so präsent wie die Meinungs- oder Rundfunkfreiheit.<sup>19</sup> Dennoch steht sie als gleichwertiges Grundrecht neben den anderen Kommunikationsgrundrechten.<sup>20</sup>

Damit die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG einschlägig ist, bedarf es keiner Aktivierung durch Grundrechtsberechtigte. Geschützt ist gerade die Vielfalt der Quellen, aus denen dann die auch passive Informationstätigkeit erfolgen kann: »Nur der Besitz von Informationen ermöglicht eine selbstständige Auswahl.«<sup>21</sup> Informationsquellen beinhalten Informationen beliebiger Art.<sup>22</sup> Die Quellen müssen allgemein zugänglich sein, also technisch geeignet und bestimmt, der Allgemeinheit – als nicht klar abgegrenzten Personenkreis – Informationen zu verschaffen.<sup>23</sup> Die Allgemeinzugänglichkeit kann gerade nicht durch Hoheitsakte eingeschränkt werden, sondern ist nach den faktischen Begebenheiten zu klären, um ein willkürliches Einschränken zu verhindern.<sup>24</sup> Das Merkmal des Bestimmens im Rahmen der Allgemeinzugänglichkeit bezieht sich auf einen Widmungsakt durch die Inhaber:innen der Informationsquellen.<sup>25</sup> Presseerzeugnisse, etwa Zeitungen, sind unproblematisch allgemein zugänglich, da sie sich an einen nicht abgrenzbaren Personenkreis richten. Hinsichtlich der in Behörden gelagerten Akten oder auf staatlichen Servern gespeicherten Informationen wurde überwiegend angenommen, dass diese grundsätzlich gerade nicht für die Allgemeinheit bestimmt seien. Hier galt lange das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit, nach dem staatliche Informationen nur für Verfahrensbeteiligte, etwa nach § 29 VwVfG, offengelegt wurden. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG konnte dies in

---

18 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 26 – Leipziger Volkszeitung.

19 Vgl. nur zur Rundfunkfreiheit BVerfG, 16.06.1981, 1 BvL 89/78 – Dritte Rundfunkentscheidung; BVerfG, 04.11.1986, 1 BvF 1/84 – Vierte Rundfunktentscheidung; BVerfG, 24.03.1987, 1 BvR 147/86 – Fünfte Rundfunkentscheidung; BVerfG, 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88 – Sechste Rundfunkentscheidung; BVerfG, 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92 – Siebte Rundfunkentscheidung; BVerfG, 22.02.1994, 1 BvL 30/88 – Achte Rundfunkentscheidung; BVerfG, 18.07.2018, 1 BvR 1675/16 – Rundfunkbeitrag.

20 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 27 – Leipziger Volkszeitung; BVerfG, 09.02.1994, 1 BvR 1687/92, Rn. 12 – Parabolantenne I.

21 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 27 – Leipziger Volkszeitung.

22 *Herbert Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 5 Rn. 54 m.w.N.

23 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 33 – Leipziger Volkszeitung; BVerfG, 09.02.1994, 1 BvR 1687/92, Rn. 13 – Parabolantenne I.

24 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 36 f. – Leipziger Volkszeitung; damit soll z. B. verhindert werden, dass der Staat den Konsum bestimmter Medienerzeugnisse verbietet.

25 Dies scheint in der Rechtspraxis der relevantere Bestandteil der Definition zu sein, hierzu *Sonja Wirtz/Stefan Brink*, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit, NVwZ 2015, 1166 (1169).

seiner Konzeption als Abwehrrecht nicht ändern.<sup>26</sup> Erst durch die Einführung der Informationsfreiheitsgesetze verschob sich auch die verfassungsrechtliche Bewertung.<sup>27</sup>

## B. Aktivierungsfunktion des Informationsfreiheitsgesetzes

Das Verhältnis des Informationsfreiheitsrechts zu seinen verfassungsrechtlichen Grundlagen ist demnach ungewöhnlich. In der Regel sind viele einfache Gesetze eine Ausgestaltung von Grundrechten, die deren Freiheiten realisieren soll – wie die Versammlungsgesetze im Verhältnis zur Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>28</sup> Auch das Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG hat einen Bezug zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes oder jenen der Länder. Allerdings sind diese Gesetze keine Verwirklichung eines etwaigen Verfassungsauftrages, der sich aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG ergeben würde, sondern aktivieren diesen erst.

Aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG folgt nämlich nach der überwiegenden Ansicht in Rechtsprechung und Literatur gerade kein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Zugang zu behördlichen Informationen.<sup>29</sup> Originäre Leistungsansprüche, die auf die Schaffung der Leistung durch den Staat zielen, werden in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ohnehin selten angenommen.<sup>30</sup> Ein tragendes Argument ist dabei die Begrenztheit von staatlichen Ressourcen. Wenn etwa Ansprüche auf Sozialleistungen durch die Verfassung verbindlich festgelegt werden, stehen die dafür reservierten Mittel dem demokratischen Gesetzgeber nicht mehr zur Verfügung. Diese Vorbehalte können gegenüber dem Grundrecht auf Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG nicht in gleicher Weise geltend gemacht werden, weil Informationen nicht-rivale Güter sind, die sich durch ihre Weitergabe nicht verbrauchen.<sup>31</sup> Allerdings ändert die Nicht-Rivalität von Informationsgütern nichts an der Kritik, nach der aus der Verfassung abgeleitete unmittelbare Leistungs-

---

26 Ein Grundgedanke, der heute in den Ablehnungsgründen fortlebt, vgl. hierzu den entsprechenden Abschnitt und speziell Pick, Kapitel 10: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p10>.

27 Siehe zum Akt der Widmung als allgemeinzugängliche Quelle Sonja Wirtz/Stefan Brink, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit, NVwZ 2015, 1166 (1169); Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 287.

28 Siehe hierzu allgemein Ralf Poscher/Thorsten Kingreen, Die Ausgestaltung von Grundrechten, JZ 2022, 961.

29 BVerfG, 24.01.2001, 1 BvR 2623/95, Rn. 58 f. – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal II, n-tv; BVerwG, 27.05.2013, 7 B 43/12, Rn. 13 – Private Archive; BVerwG, 25.03.2015, 6 C 12/14, Rn. 29 – Tempelhof; zum Ganzen auch Matthias Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, 26.

30 Vgl. zu den Vorbehalten aus demokratietheoretischer und praktischer Sicht etwa Wolfgang Rüfner, § 40 Leistungsrechte, in: Handbuch der Grundrechte, 1. Auflage 2006, 679 (685).

31 Vgl. hierzu Bernhard W. Wegener, Der geheime Staat, 2006, 489 f. – allerdings können wirtschaftliche Interessen einer Zugänglichmachung durchaus entgegen stehen.

ansprüche den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers unzulässig einschränken.<sup>32</sup> Art. 42 GRCh könnte zwar einen unmittelbar wirksamen subjektiven Anspruch gewähren, gilt jedoch nur gegenüber den Organen der EU.<sup>33</sup>

Ein Ausgestaltungsauftrag lässt sich ebenfalls nicht aus den vage formulierten Voraussetzungen des Rechtsstaats- oder Demokratieprinzips herleiten.<sup>34</sup> Zwar wurde der thematische Bezug der Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG als Grundlage einer informierten Öffentlichkeit im Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Informationsfreiheit schon früh hergestellt.<sup>35</sup> Deshalb wird teilweise eine Art »demokratisches Verteilungsprinzip« eingeführt, wonach gerade die Geheimhaltung staatlicher Informationen rechtfertigungsbedürftig sei.<sup>36</sup> Auch ist nicht von der Hand zu weisen, dass die demokratische Debatte nur mit einem Zugang zu den Informationen staatlichen Handelns funktionieren kann.<sup>37</sup> Eine Informiertheit der Öffentlichkeit kann jedoch auf vielfältigen Wegen hergestellt werden, etwa über presserechtliche Zugangsansprüche oder eine parlamentarische Öffentlichkeit.<sup>38</sup> Der Weg einer Neuinterpretation des Grundrechts auf Informationsfreiheit über Art. 20 Abs. 1 GG ist zwar gangbar und lässt sich gut begründen, ist aber eben keine verfassungsrechtlich vorgegebene Notwendigkeit.<sup>39</sup> Hier verbleibt dem Gesetzgeber ein weitreichender Ausgestaltungsspielraum, mit dem er sich im Bereich der Informationsfreiheit leicht über das Demokratieprinzip hinwegsetzen kann.

Die Diskussionen um den verfassungsunmittelbaren Anspruch oder das Demokratieprinzip als jeweilige Grundlage eines Zugangs zu Daten der Exekutive haben seit der Einführung verschiedener Informationsfreiheitsgesetze einen Teil ihrer Brisanz eingebüßt. Auch der Staat kann durch einen Widmungsakt eigene Informationsbestände öffnen und sie so als allgemein zugänglich im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG markieren.<sup>40</sup> Dass staatliche Stellen externe Quellen durch Rechtsakt nicht willkürlich einschränken dürfen (z. B. Importverbote von Zeitungen), heißt nämlich nicht,

32 Vgl. zu einem möglichen Konflikt mit dem Demokratieprinzip etwa Wolfgang Rüfner, § 40 Leistungsrechte, in: Handbuch der Grundrechte, 1. Auflage 2006, 679 (683); ähnlich umfassend auch Dietrich Murswieck, Grundrechte als Teilhaberechte, in: HdBStR Bd. 9, 3. Auflage 2011, 569 (607 ff.); zur Kritik der Kritik wiederum Cara Röhner, Ungleichheit und Verfassung, 2019, 338, die den selbstverordneten engen Horizont der verfassungsrechtlichen Debatte kritisiert.

33 Bernhard W. Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 42 GRCh Rn. 1 f.

34 Andere Ansicht hierzu Bernhard W. Wegener, Der geheime Staat, 2006, 489 f.; sich ebenfalls früh für ein »Recht auf Information« gegenüber dem Staat aussprechend Wilhelm Steinmüller/Bernd Lutterbeck/Christoph Mallmann, Grundfragen des Datenschutzes, 1971, 66.

35 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 28 – Leipziger Volkszeitung.

36 Bernhard W. Wegener, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, in: Planung - Steuerung - Kontrolle, 2006, 165 (170).

37 Das geht einher mit der erhöhten Komplexität staatlichen Entscheidens, siehe hierzu Johannes Masing, Transparente Verwaltung, in: VVDStRL 63, 2003, 379 (391 f.).

38 Rüdiger Nolte, Die Gewährleistung des Zugangs zu Daten der Exekutive, NVwZ 2018, 521 (524).

39 So etwa Bernhard W. Wegener, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, in: Planung - Steuerung - Kontrolle, 2006, 165 (180).

40 Friedrich Schoch, IFG Kommentar, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 287.

dass sie verhindert wären, eigene Quellen gegenüber der Allgemeinheit zu öffnen. Der Grundrechtsschutz wird damit im Hinblick auf bei Behörden vorhandenen Informationen über die Tätigkeit des einfachen Gesetzgebers in Bewegung gesetzt.<sup>41</sup> Dadurch entsteht eine »rechtlich konstituierte Allgemeinzugänglichkeit«.<sup>42</sup> Über diese Wechselwirkung zwischen einfachem Recht und Verfassungsrecht findet ein inkrementeller Verfassungswandel statt.<sup>43</sup> Das Bild einer »Normenpyramide« (oben steht die Verfassung des Nationalstaates, dann kommen die einfachen Gesetze, dann die Verordnungen usw.) wird damit relativiert.<sup>44</sup>

Ob aufgrund dieser aktivierenden Funktion der grundrechtliche Schutzbereich des Grundrechts auf Informationsfreiheit im Sinne eines On/Off-Switches im Belieben des Gesetzgebers steht, ist wiederum umstritten.<sup>45</sup> Das Bundesverwaltungsgericht spricht in den jeweiligen Verfahren nur von einem einfachgesetzlichen Anspruch, der sich anden verfassungsrechtlich abgestützten Ablehnungsgründen eines Informationszuganges (etwa über die informationelle Selbstbestimmung oder die Berufsfreiheit)<sup>46</sup> messen müsse.<sup>47</sup> Für einen weitergehenden Bestandsschutz des einmal eröffneten Informationsfreiheitsrechts könnte jedoch an dieser Stelle die Verknüpfung mit dem Demokratieprinzip sprechen.<sup>48</sup> Der Widmungsakt kann nicht beliebig zurückgezogen werden, vielmehr muss die Einschränkung eines einmal erweiterten Schutzbereiches über die Schranke in Art. 5 Abs. 2 GG erfolgen.<sup>49</sup> Auch bei der Auslegung des einfachen Rechts sollte das Gewicht des Grundrechts auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG in Stellung gebracht werden können. Die Informationsfreiheit steht gleichrangig neben anderen verfassungsrechtlichen Aspekten, mit denen sie

---

41 BVerwG, 27.05.2013, 7 B 43/12, Rn. 13 – Private Archive; *Friedrich Schoch*, IFG Kommentar, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 287; *Rüdiger Nolte*, Die Gewährleistung des Zugangs zu Daten der Exekutive, NVwZ 2018, 521 (525).

42 *Helmut Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2013, Art. 5 Rn. 79.

43 Hierzu grundlegend *Matthias Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, 210 ff.

44 *Sonja Buckel/Ralph Christensen/Andreas Fischer-Lescano*, Einleitung, in: Neue Theorien des Rechts, 3. Auflage 2020, 1 (5): »Recht wird vielmehr von einer Multitude von Akteur\*innen, Apparaten und Systemen in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um dessen Bedeutung permanent aufs Neue produziert. Heute geht es darum, das Recht als ein dynamisches System zu begreifen, das nicht einfach in einer hierarchischen Normstruktur schon vorgegeben ist, sondern hergestellt wird. Dies erfolgt in Rechtsverfahren, im Streit der Beteiligten, in richterlichen Begründungen, in Skandalisierungsprozessen, politischen Interventionen, insgesamt also in lokalen und globalen Netzwerken der Rechtskreation.«

45 Deshalb plädiert *Philipp Wehrmann*, Die Konstitutionalisierung der Informationszugangsfreiheit, ZGI 2022, 205 (207) für die Konstitutionalisierung eines erweiterten Grundrechts auf Zugang zu behördlichen Informationen.

46 Vgl. zu diesen Ablehnungsgründen *Lötöl*, Kapitel 13, 14: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p13> u. <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p14>.

47 BVerwG, 18.07.2011, 7 B 14/11, Rn. 9 – Informationszugang; Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden über das laufende Verfahren hinaus; BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 25 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

48 *Rüdiger Nolte*, Die Gewährleistung des Zugangs zu Daten der Exekutive, NVwZ 2018, 521 (526).

49 *Herbert Bethge*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 5 Rn. 56 f.

in ein Verhältnis praktischer Konkordanz gebracht werden muss.<sup>50</sup> Eine Erweiterung der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Schutzbereiches der Informationsfreiheit könnte sich ebenfalls aus der Rechtsprechung des EGMR ergeben.<sup>51</sup>

## C. Infrastrukturelle Dimension der Informationsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG

Bei der im Kontext des Grundrechts auf Informationsfreiheit normalerweise vordergründig diskutierten Frage, ob ein unmittelbarer Anspruch auf staatliche Informationen garantiert wird und wie weit dieser Anspruch reichen könnte, fehlt ein entscheidender Aspekt. Informationen können nur innerhalb einer bereits vorbereiteten Informationsinfrastruktur erlangt werden.<sup>52</sup> Dieser »infrastrukturelle« Gehalt der Informationsfreiheit kann am besten jenseits des individualisierten, subjektiven Anspruches auf Informationszugang, bzw. diesseits der abstrakten Höhen staatsorganisationsrechtlicher Prinzipien lokalisiert werden. Eine derartige Ebene lässt sich in dem Grundrecht auf Informationsfreiheit selbst verorten: über eine genauere Ausformung der objektiven Dimension könnten die Bedingungen einer pluralen Informationslandschaft garantiert werden.<sup>53</sup>

### I. Zur Notwendigkeit einer Neustrukturierung digitaler Öffentlichkeiten

Gerade bei einem Grundrecht wie der Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG ist diese Perspektive besonders naheliegend. Informationen entstehen auch – aber eben nicht typischerweise – »im Kopf«,<sup>54</sup> sondern werden u. a. in Organisationen angelegt, abgelegt, übermittelt und verknüpft. Organisationen müssen In

---

50 Sobald Informationsquellen unter staatlicher Kontrolle zugänglich gemacht werden, handelt es sich um eine Ausgestaltung von Grundrechten, die entsprechende Bindungen auslöst, so etwa Wolfgang Hoffmann-Riem, Grundrechtsanwendung unter Rationalitätsanspruch, Der Staat 2004, 203 (225).

51 So auch BVerwG, 16.03.2016, 6 C 66/14, Rn. 34 – Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse – wenngleich die konkreten Auswirkungen eher beschränkt sein dürften; vgl. hierzu Gilsbach, Kapitel 3: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p3>.

52 Siehe zur einer Konzeption von Informationsinfrastrukturen als stete Form der Aushandlung zwischen lokalen und globalen Elementen Susan Leigh Star/Karen Ruhleder, Ökologie von Infrastruktur, in: Susan Leigh Star, 2017, 359 (364); Geoffrey C. Bowker/Susan Leigh Star, Sorting things out, 2000, 301 f.; Geoffrey C. Bowker/Stephen C. Slotta, How Infrastructures matter, in: The Handbook of Science and Technology Studies, 4. Auflage 2017, 529 (531); Eva Barlösius, Infrastrukturen als soziale Ordnungsdienste, 2019, 22.

53 Zur »objektiv-rechtliche[n], die den Staat im Gehalt einer Verfassungsdirektive in Pflicht nimmt« Herbert Bethge, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 5 Rn. 58.

54 Matthias Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, 19.

formationen generieren, um mit der Komplexität ihrer Umwelt umzugehen.<sup>55</sup> Das gilt nicht nur für staatliche Behörden, sondern gerade auch für Wirtschaftsunternehmen, die möglichst viel über ihre Zielgruppen und Konkurrenz wissen möchten.<sup>56</sup> Privat oder staatlich, Informationen sind ein kostbares Gut, das aus vielfältigen strategischen Gründen unter Verschluss gehalten und der Öffentlichkeit nur sehr selektiv zugeführt wird.<sup>57</sup> Diese Geheimhaltung wird zu einem verschärften Problem, wenn über die Schnittstellen der Organisationen Ergebnisse präsentiert werden, deren interne Genese nicht nachvollziehbar ist.<sup>58</sup> Bei der Generierung von Informationen hinterlassen die vollzogenen Klassifikationen notwendig Leerstellen; können also immer nur einen Ausschnitt der Realität abbilden.<sup>59</sup> Hiergegen richten sich die Informationsfreiheitsgesetze und die oben geschilderten Konzeptionen des Grundrechts auf Informationsfreiheit. Das Problem der Intransparenz verschärft sich in der Weise, als dass Informationen zunehmend auf der Grundlage maschinell lernender Systeme erzeugt werden, die ihre Klassifikationen maßgeblich aus den verfügbaren Trainingsdatensätzen generieren müssen.<sup>60</sup> Die Prognosen der Systeme können nicht besser sein als die zugrundeliegenden Daten über vergangene Vorgänge.<sup>61</sup> Am Beispiel maschinell lernender Systeme zeigen sich erste Erosionserscheinungen der Dominanz von Organisationen innerhalb der Informationsökonomie. Datenverarbeitung von Organisationen findet immer häufiger »außerhalb« statt, indem auf externe Anbieter zur Datenanalyse zurückgegriffen wird.<sup>62</sup>

Intermediäre – hauptsächlich Plattformen – schieben sich »dazwischen« und bündeln/sortieren/vermitteln die von anderen generierten Daten.<sup>63</sup> Damit Organisationen ihre Informationen generieren oder diese im Anschluss verteilen können, müssen

---

55 *Niklas Luhmann*, Grundrechte als Institution, 3. Auflage 1986, 88; *Helmut Willke*, Komplexe Freiheit, 2019, 164; gerade das ist ein Vorteil von Organisationen gegenüber marktförmigen Varianten der Koordination *Karl-Heinz Ladeur*, Negative Freiheitsrechte, 2000, 177.

56 Zum Clustering, etwa von Kundengruppen, vgl. *John D. Kelleher/Brendan Tierney*, Data Science, 2018, 2.

57 *Benedetta Brevini/Frank Pasquale*, Revisiting the Black Box Society by rethinking the political economy of big data, Big Data & Society 2020, 1.

58 *Mark Andrejevic*, Shareable and un-sharable knowledge, Big Data & Society 2020, 1 (3).

59 Zur Klassifikation als Unterteilung der Welt *Geoffrey C. Bowker/Susan Leigh Star*, Sorting things out, 2000, 10 f.; vgl. aus privatwirtschaftlicher Sicht *Oscar H. Gandy*, The panoptic sort, 1993, 98.

60 *Kate Crawford*, Atlas of AI, 2021, 97.

61 Die dann wiederum auf individuelle Personen angewandt werden *Rainer Mühlhoff/Hannah Ruschmeier*, Predictive Analytics und DSGVO, in: *Telematicus*, 2022, 38 (45); *Rainer Mühlhoff*, Big Data Is Watching You., in: *Affekt Macht Netz*, 2019, 81 (103), wobei die Einordnung der Individuen doch weitgehend relational erfolgt.

62 So war der Anlass für BVerfG, 16.02.2023, 1 BvR 1547/19, Rn. 52 – Automatisierte Datenanalyse, dass Polizeibehörden auf das (weitgehend uneinsehbare) Analyseprogramm Gotham von Palantir zurückgegriffen haben.

63 Zur Zwischenstellung über die verteilten Interfaces, vgl. *Benjamin H. Bratton*, The stack, 2015, 42; *Amy Kapczynski*, The Law of Informational Capitalism, Yale Law Journal 2020, 1460 (1488); um dann ihre Monopolstellung zur Extraktion von Renten auszunutzen, vgl. am Beispiel der Wissenschaft *Eva Barlösius*, Infrastrukturen als soziale Ordnungsdienste, 2019, 190.

sie den Umweg über Intermediäre nehmen.<sup>64</sup> Informationssuchende Grundrechtssubjekte finden sich damit in einer Situation doppelter Abhängigkeit: Ihre Suche wird über intransparente Plattformen geleitet, um dann nur mit einer Ahnung zurückzubleiben, welche (staatliche) Organisation Ziel eines Antrages auf Herausgabe weiterer Informationen sein könnte. Hinzu kommt, dass Plattformen in dieser infrastrukturellen Funktion gerne im Hintergrund bleiben: sie arbeiten – wie alle Infrastrukturen – unauffällig und werden erst sichtbar, wenn sie zusammenbrechen.<sup>65</sup> Niklas Luhmanns bekannte Feststellung »Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien.«<sup>66</sup> muss aktualisiert werden und bleibt in ihrer Kernaussage doch zeitlos aktuell: Was wir wissen, wissen wir durch die Plattformen. Ob Newsfeed bei Twitter oder Suchergebnisse bei Google, immer wird eine individualisierte Realität für jede:n Nutzer:in generiert.<sup>67</sup> An der Oberfläche hat das Netz eine unüberschaubare Vielzahl »allgemein zugänglicher Quellen« im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG geschaffen, aus denen sich vereinzelte Nutzende isoliert – geradezu nomadisch<sup>68</sup> – informieren können. In einer *kommerzialisierten* Netzlandschaft weist die Anordnung dieser Quellen in eine spezifische Richtung, je nach den ihnen zugrundeliegenden Interessen der die Informationen generierenden und die Dateninfrastrukturen kontrollierenden Organisationen und Plattformen.<sup>69</sup> Intermediäre und die in Organisationen vorliegenden Informationen sind nicht zu trennen, worauf auch grundrechtliche Konzeptionen reagieren müssen, die auf einen Kommunikationsfluss ausgerichtet sind, der demokratische Öffentlichkeiten garantieren will.<sup>70</sup>

## II. Facetten der objektiven Dimensionen von Grundrechten

Das Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG wurde vom Bundesverfassungsgericht stets im Verbund mit den anderen Kommunikationsgrundrechten wie der Rundfunk- oder Pressefreiheit gelesen.<sup>71</sup> Dabei ist allen in Art. 5 GG enthaltenen Grundrechten gemeinsam, dass sie nur funktionieren, wenn die Ermög-

---

64 Julie E. Cohen, Between truth and power, 2019, 48.

65 Susan Leigh Star/Karen Ruhleder, Ökologie von Infrastruktur, in: Susan Leigh Star, 2017, 359 (362); Geoffrey C. Bowker/Susan Leigh Star, Sorting things out, 2000, 37.

66 Niklas Luhmann, Die Realität der Massenmedien, 5. Auflage 2017, 9.

67 Felix Stalder, Kultur der Digitalität, 2. Auflage 2017, 189.

68 Zum Konzept des »nomadisierenden Individualismus« am Beispiel der informationellen Selbstbestimmung vgl. Karl-Heinz Ladeur, Die transsubjektive Dimension der Grundrechte, in: Grundrechte als Phänomene kollektiver Ordnung, 5. Auflage 2014, 17 (20).

69 Jathan Sadowski/Salomé Viljoen/Meredith Whittaker, Everyone should decide how their digital data are used, Nature 2021, 169 (170).

70 Zu dieser oben skizzierten Reaktion hinsichtlich der Rundfunkfreiheit vgl. BVerfG, 20.07.2021, 1 BvR 2756/20, Rn. 80 f. – Staatsvertrag Rundfunkfinanzierung.

71 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 27 – Leipziger Volkszeitung.

lichungsbedingungen ihres abwehrrechtlichen Gehalts mitgedacht werden.<sup>72</sup> Keine Pressefreiheit, ohne Vielfalt der angebotenen Presseorgane.<sup>73</sup> Keine Wissenschaftsfreiheit, ohne öffentlich finanzierte, unabhängige Universitäten.<sup>74</sup> Selbst die Meinungsfreiheit schützt eher einen Prozess, in dem verschiedene Meinungen ordnungsbildend miteinander verwoben werden.<sup>75</sup> Die häufig unscharfe »objektive Dimension« der Grundrechte wird klarer, wenn diese eben skizzierten notwendigen Vorbedingungen als Infrastruktur verstanden werden. Objektiv meint hier zunächst alle Aspekte des Grundrechtsschutzes, die sich nicht der klassischen abwehrrechtlichen Konstellation (Schutzbereich-Eingriff) zuordnen lassen.<sup>76</sup> Welcher Stellenwert den Teilaspekten der objektiven Dimension beigemessen wird, ist abhängig von der jeweils einschlägigen theoretischen Perspektive auf Grundrechte: wenn diese primär als (liberale) subjektive Abwehrrechte gesehen werden, können objektive Komponenten immer nur eine ergänzende Funktion haben.<sup>77</sup>

Demgegenüber stehen Konzeptionen der Grundrechte, welche die Zentralität des Umfeldes, der Vorbedingungen oder relationalen Verflechtungen hervorheben.<sup>78</sup> Grundrechte können hier gar als Garantien der Pluralität ganzer gesellschaftlicher Teilsysteme auftreten.<sup>79</sup> Damit ist also mehr und etwas anderes gemeint als lediglich der Schutz von »Einrichtungsgarantien« oder »Instituten«, die als Normenkomplexe des einfachen Rechts in ihrem Kernbereich einen spezifischen Schutz durch die Verfassung genießen.<sup>80</sup> Es ist nahezu unmöglich, auf einen zeitlos schützenswerten Wesenskern von Grundrechten zu treffen, die mit ihren Einrichtungsgaranten »im Strom

---

72 Die Kommunikationsgrundrechte setzen sich dabei gegenseitig voraus, was wiederum verstärkt für die Informationsfreiheit gilt, so etwa *Helmut Ridder*, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, 85.

73 Zur Pressefreiheit als Schutz spezifischer Organisationen *Gunther Teubner*, Verfassungsfragmente, 2012, 46; vgl. auch zur Vielfaltssicherung im Preszewesen *Margarete Schuler-Harms*, § 25 Medienverfassung, in: Handbuch des Verfassungsrechts, 2021 Rn. 38 f.

74 Zu ihrer Organisation und Finanzierung *Michael Kloepfer*, § 43 Einrichtungsgarantien, in: Handbuch der Grundrechte, 1. Auflage 2006, 921 (943).

75 *Karl-Heinz Ladeur*, Helmut Ridder's Konzeption der Meinungsfreiheit als Prozessgrundrecht, KJ 2020, 172 (175 f.); *Karl-Heinz Ladeur*, Die Zukunft der Medienvorverfassung, in: Die Zukunft der Medienvorverfassung, 2021, 17 (18).

76 Vgl. nur zur allgemeinen Einordnung *Michael Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Vorbemerkungen zu Abschnitt I Rn. 28.

77 Hierzu klassisch *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, 1529; Grundrechtstheorie ist damit gar nicht zu vermeiden *Christoph Möllers*, Elemente einer ethischen Grundrechtstheorie, RW 2010, 188 (188); *Ino Augsberg*, Theorien der Grund- und Menschenrechte, 2021, 5.

78 Vgl. hierzu grundlegend die Beiträge in *Ino Augsberg/Stefan Korioth/Thomas Vesting* (Hrsg.), Grundrechte als Phänomene kollektiver Ordnung, 2014.

79 Zu einer derartigen institutionellen Sichtweise *Niklas Luhmann*, Grundrechte als Institution, 3. Auflage 1986, 197; *Helmut Willke*, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, 1975, 128; zu derartigen »kommunikative[n] Autonomieräume[n]« *Gunther Teubner*, Anonyme Matrix, Der Staat 2006, 161 (174).

80 Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten aufgrund der Tatsache, dass alle Grundrechte einfachgesetzliche Ausgestaltungen genießen vgl. *Helmut Willke*, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, 1975, 122; vgl. auch zur Schwierigkeit der begrifflichen Einordnung *Michael Kloepfer*, § 43 Einrichtungsgarantien, in: Handbuch der Grundrechte, 1. Auflage 2006, 921 (938).

des sozialen Wandels Inseln der alten Zeit«<sup>81</sup> erhalten.<sup>82</sup> Wenn hier von der institutionellen – genauer infrastrukturellen – Dimension die Rede ist, soll damit gerade nicht behauptet werden, dass das Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG den aktuellen Normenbestand der Informationsfreiheitsgesetze einfrisiert. Vielmehr schafft die infrastrukturelle Perspektive Ermöglichungsbedingungen, die den Rahmen gesellschaftlicher Selbstorganisation vorgeben und von dieser Selbstorganisation wiederum Impulse der Weiterentwicklung empfangen.<sup>83</sup> Grundrechte stecken »kommunikative Autonomieräume« für Personen oder Organisationen ab, die nur fortbestehen können, wenn die Kommunikation weiter läuft.<sup>84</sup> Stete Verknüpfungen sind das Gegenteil einer Erstarrung in »Einrichtungsgarantien«.

In die richtige Richtung weist eher ein anderer Teilaспект der objektiven Dimension der Grundrechte: Der Schutz durch Organisation und Verfahren stellt keine festen materiellen Entscheidungskriterien zur Verfügung.<sup>85</sup> Über Drittbeziehungen, Sorgfalts- sowie Kooperationspflichten ist der Prozess wichtiger als die Maßstäbe der Entscheidung.<sup>86</sup> Ihre Inhalte ergeben sich nach dem jeweiligen Zweck des Verfahrens, welches sowohl kontrollierend als auch ausgleichend sein kann.<sup>87</sup> Jenseits von Verfahren, in denen bereits konkrete Grundrechtssubjekte aktiv werden, können Organisationsvorkehrungen auch im Vorfeld über Dokumentationspflichten wirken.<sup>88</sup> Etwa wenn datenschutzrechtliche Dokumentationen nicht nur eine behördeninterne Reflexion auslösen, sondern auch die Kontrolle durch Aufsichtsbehörden vorbereiten kann.<sup>89</sup>

---

81 Helmut Willke, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, 1975, 127; Ambivalent hierzu Michael Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Vorbemerkungen zu Abschnitt I Rn. 69 f. – einerseits verlieren sich die Grundrechte in der gesetzlichen Ausgestaltung, andererseits könnte die institutionelle Sichtweise doch gewisse Auslegungsergebnisse vorzeichnen.

82 Josef Esser, Vorverständnis und Methodenwahl, 1970, 128, der von einer Darstellung der Wertung als »historisch schon vollzogen« spricht.

83 So schon in Bezug auf Institutionen Helmut Willke, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, 1975, 128, der die Institution der Grundrechte als kybernetisch rückgekoppelten Regler denkt.

84 Zu einer auf die Ausdifferenzierung der Kommunikation der Gesellschaft ausgerichteten Grundrechts-theorie vgl. Niklas Luhmann, Grundrechte als Institution, 3. Auflage 1986, 187; zu den kommunikativen Autonomieräumen vgl. Gunther Teubner, Anonyme Matrix, Der Staat 2006, 161 (174).

85 Vgl. etwa zur Rundfunkfinanzierung BVerfG, 22.02.1994, 1 BvL 30/88, Rn. 164 – Achte Rundfunkentscheidung.

86 Vgl. etwa zur Drittbeziehung BVerfG, 20.12.1979, 1 BvR 385/77 – Mülheim-Kärlich.

87 Eberhard Schmidt-Aßmann, § 45 Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren, in: Handbuch der Grundrechte, 1. Auflage 2006, 994 (1006).

88 Eberhard Schmidt-Aßmann, § 45 Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren, in: Handbuch der Grundrechte, 1. Auflage 2006, 994 (1020 f.).

89 BVerfG, 27.05.2020, 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13, Rn. 250 – Bestandsdatenauskunft II.

Die infrastrukturelle Dimension ist eine Kombination beider Varianten.<sup>90</sup> Mit Infrastrukturen sind hier jene »Fließräume« gemeint,<sup>91</sup> die Vorleistungen für andere gesellschaftliche Teilbereiche erbringen, aber zugleich nicht statisch gedacht werden dürfen, da für ihre Wirkweise immer auch die Sozialität der Nutzung vor Ort entscheidend ist.<sup>92</sup> Behörden, die ihre Informationen öffnen (oder öffnen könnten), wirken innerhalb von Infrastrukturen als Institutionen, die zwar lokal arbeiten, sich dabei aber zugleich in ein Netzwerk aus Schnittstellen, Knotenpunkten und Plattformen eingliedern.<sup>93</sup> Daten und Informationen sind in vielfältigen Verfahren kombinierbar und können immer neu verknüpft werden.<sup>94</sup> Zugleich erschöpfen sie sich aber nicht im reinen »free flow of data«,<sup>95</sup> da die Informationen immer – zumindest vorläufig – fixiert, sortiert, kategorisiert werden.<sup>96</sup> Damit sind Informationsinfrastrukturen zwar offener als Plattformen, aber zugleich verbindlicher als Netzwerke, weil zwischen lokaler und globaler Strukturierung von Informationen eine permanente Aushandlung von Konflikten erfolgt.<sup>97</sup> Hier lagen die ursprünglichen Versprechen einer Informationsgesellschaft, die zur Hochzeit der Schaffung der Informationsfreiheitsgesetze zu Beginn der 2000er-Jahre diskutiert wurden und – wie oben gezeigt – durch die sich dazwischen schiebenden Plattformen zunehmend unterlaufen werden.<sup>98</sup> Eine infrastrukturelle Perspektive auf das Grundrecht der Informationsfreiheit kann hieran scheinbar nicht viel ändern, geht es doch primär um die einzelnen Informationen und Daten und nicht – wie oben bei der Rundfunk-

---

90 Ein Bezug besteht hier – ohne dass die Komplexität an dieser Stelle vollends darstellbar wäre – zum Konzept »impersonaler« Grundrechte *Helmut Ridder*, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, 110 ff.; Stärker auf eine offene Wissensordnung bezogen *Karl-Heinz Ladeur*, Recht - Wissen - Kultur, 2016, 176 f.; im systemtheoretischen Strang der Grundrechtstheorie findet sich eine »infrastrukturelle« Perspektive am ehesten bei *Helmut Willke*, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, 1975, 128, der Grundrechtsinstitutionen in kybernetischer Weise als »rückgekoppelte Regler« denkt; für eine infrastrukturelle Perspektive auf die informationelle Selbstbestimmung, allerdings unter dem Paradigma der »regulierten Selbstregulierung« *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Informationelle Selbstbestimmung in der Informationsgesellschaft, AöR 1998, 513 (537).

91 *Dirk van Laak*, Alles im Fluss, 2019, 13.

92 So etwa klassisch *Susan Leigh Star/Karen Ruhleder*, Ökologie von Infrastruktur, in: *Susan Leigh Star*, 2017, 359 (361); *Geoffrey C. Bowker/Stephen C. Slota*, How Infrastructures matter, in: *The Handbook of Science and Technology Studies*, 4. Auflage 2017, 529 (351); *Eva Barlösius*, Infrastrukturen als soziale Ordnungsdienste, 2019, 22.

93 Behörden wären in dieser Sichtweise »boundary objects«, die vor Ort eine vermittelnde Funktion wahrnehmen, vgl. hierzu *Susan Leigh Star/James R. Griesemer*, Institutionelle Ökologie, in: *Susan Leigh Star*, 2017, 483 (487); *Geoffrey C. Bowker/Susan Leigh Star*, Sorting things out, 2000, 297.

94 Vgl. zur Reise von Daten inklusive Loops, Zusammenführungen, Forkings und Reibungen *Rob Kitchin*, The data revolution, 2. Auflage 2021, 28.

95 Für eine Konzeption digitaler Grundrechte, die vor allem diesen freien Fluss garantiert vgl. *Vagias Karavas*, Digitale Grundrechte, 2007, 162 ff.

96 Vgl. zu einem Konzept des immer vorläufigen Wissens als »finding as founding« im Werk *Karl-Heinz Ladeurs Ino Augsberg*, Einführung, in: Der Staat der Netzwerkgesellschaft, 2023, 5 (10).

97 Jede Infrastruktur ringt wiederum mit ihrer installierten Basis *Susan Leigh Star*, Ethnografie von Infrastruktur, in: *Susan Leigh Star*, 2017, 419 (424); gerade Wissenssysteme müssen aufeinander abgestimmt werden *Geoffrey C. Bowker/Susan Leigh Star*, Sorting things out, 2000, 107 f.

98 Vgl. zur Parallelität von Informationsinfrastrukturen und den Auseinandersetzungen um den Informationszugang *Dirk van Laak*, Alles im Fluss, 2019, 270.

freiheit angesprochen – um die großen Fragen der sich gegenüber den Plattformen als Gegengewicht positionierenden öffentlich-rechtlichen Medienanstalten. Bei genauerem Hinsehen lassen sich allerdings die zur Verfügung gestellten Informationen auf eine Art »programmieren«, die ihren Fluss in eine Richtung lenkt, die eher offene Informationsinfrastrukturen und weniger verengende Plattformen unterstützt. Das bedeutet auch, über ein »naives« Konzept von Open Data hinauszugehen, nach dem alles beliebig geöffnet wird – und damit mittelbar die oben geschilderte Problemlage immer mächtigerer Plattformen verschärft.<sup>99</sup> Grundrechtsschutz infrastrukturell zu denken, bedarf einer Perspektive, die zukünftige Gefahren einer Verengung des Entscheidungsraumes in den Blick nimmt: so hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Klimaschutz gerade die intertemporale Dimension der Grundrechte hervorgehoben, nach der Teile der Verfassung, hier Art. 20a GG, eine Vorwirkung auf die Entfaltungsmöglichkeiten künftiger Freiheiten auslösen.<sup>100</sup> Ein Gedanke, der sich auch auf die Öffnung von behördlichen Informationen übertragen lässt, indem diese nicht nur zur Verfügung gestellt werden, sondern auch die Frage mitläuft, welche Auswirkungen die Veröffentlichung auf Informationsinfrastrukturen haben könnte.<sup>101</sup> In Kommunikationsinfrastrukturen eingespeiste Daten oder Informationen strukturierende Entscheidungen lagern sich in Gepflogenheiten und neuen Kategorien ab, die langsam in den Hintergrund gleiten und später ganz selbstverständlich erscheinen.<sup>102</sup> Es ist gerade die Trockenheit, das Langweilige an Infrastrukturen, die sie so wirksam macht.<sup>103</sup> Ein besonders extremes Beispiel sind die oben geschilderten komplett abgeschlossenen Informations-Ökosysteme großer Plattformen, deren strategisches Ziel es ist, Nutzer von der Außenwelt abzukapseln und für die Plattform notwendige Infrastrukturen – wie Glasfaserkabel zum Datentransport – in den Konzern zu integrieren.<sup>104</sup> Die »allgemein zugänglichen Quellen« des Art. 5 GG fließen in zentrale Speicherbecken, von hier aus werden sie über enge Kanäle und Schleusen separiert. Im Interesse aller Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG sollte dieser Fluss möglichst frei sein.<sup>105</sup>

---

99 Zum Konzept und der Kritik von Open Data vgl. *Rob Kitchin, The data revolution*, 2. Auflage 2021, 92; *Angelina Fisher/Thomas Streinz, Confronting Data Inequality*, 2021, 80.

100 BVerfG, 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 116 – Klimaschutz.

101 Zur Übertragung des Gedankens siehe *Wolfgang Hoffmann-Riem, Recht im Sog der digitalen Transformation*, 2022, 110, der auf die Auswirkungen soziotechnologischer Entscheidungen in der Gegenwart für die kommunikative Entfaltung in der Zukunft hinweist.

102 Vgl. zu den Irritationen an den Grenzen des Gewohnten, die jede neue Kategorie zunächst auslöst und die anschließend in einem Prozess des kollektiven Vergessens naturalisiert werden *Geoffrey C. Bowker/Susan Leigh Star, Sorting things out*, 2000, 299.

103 *Geoffrey C. Bowker/Susan Leigh Star, Sorting things out*, 2000, 66 – »dryness itself contains an implicit authority».

104 Vgl. zum Konzept des strategischen Lock-Ins hinsichtlich der notwendigen Technologien *Philipp Staab, Digitaler Kapitalismus*, 2019, 188 ff.; *Julie E. Cohen, Between truth and power*, 2019, 41.

105 Was auch dafür spricht, die genaue Differenzierung zwischen Rundfunk-, Pressefreiheit usw. aufzugeben und digitale Kommunikationsräume in einem einheitlichen Grundrecht auf Medienfreiheit zu konzeptionalisieren *Ino Augsberg/Maximilian Petras, Deplatforming*, JuS 2022, 97 (107).

Zwischen den Kommunikationsgrundrechten des Art. 5 GG besteht ein Verhältnis wechselseitiger Abhängigkeit, die sich nur entfalten kann, wenn die vermittelnden Informationsinfrastrukturen einen möglichst freien Fluss der Informationen zulassen.<sup>106</sup> Ein Phänomen infrastruktureller Voraussetzungen, das sich auch bei anderen Grundrechten zeigt: ohne ein funktionierendes Verkehrsnetz liegen die Freiheiten aus Art. 8, 11, 14 GG brach; ohne eine ausreichende Versorgung mit sauberem Trinkwasser ist Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht denkbar.<sup>107</sup> Die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG ist auf die Vielfalt der Informationsquellen angewiesen. Da jede Generierung von Daten oder Informationen – wie oben dargelegt – bestimmte Teilbereiche und Perspektiven notwendig ausschließt, sind hier möglichst viele alternative Zugänge notwendig. Wie sogleich gezeigt werden soll, genießen gerade im öffentlichen Interesse generierte Informationen oder Daten einen gewissen Vertrauensvorschuss und sind für die Vielfalt der Kommunikationslandschaft umso wertvoller. Was hier nicht direkt thematisiert werden kann, ist die Gestaltung der verteilenden Infrastrukturen selbst. Das ist ein Feld der Plattformregulierung oder der Unterstützung föderierter Alternativen.<sup>108</sup> Stattdessen soll es hier im Rahmen der Informationsfreiheit um die Diversifizierung der eingespeisten Daten und Informationen gehen, die zugleich einen Weg über offene Informationsinfrastrukturen priorisieren.<sup>109</sup>

### **III. Sharing is caring – staatliche Veröffentlichungen als Input**

Grundrechtsberechtigte sind auf allgemein zugängliche *vielfältige* Quellen angewiesen, um sich so substantiell zu informieren, dass die restlichen Kommunikationsfreiheiten aus Art. 5 Abs. 1 GG ausgeübt werden können. Vielfalt meint hier eine Ergänzung um Daten und Informationen, die im öffentlichen Interesse erhoben worden sind.<sup>110</sup> Diese Informationen müssen als zusätzliche Knoten in die Informationsinfrastruktur eingespeist werden, um schon bei der Generierung von Prognosen maschinell-lernender Systeme ein »Gegengewicht« oder eine Ergänzung zu bieten, die Informationen ent-

---

106 Informationen sind die Grundlage der Meinungsbildung, die wiederum durch Medien vorstrukturiert wird, vgl. hierzu Helmut Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, 85.

107 Vgl. zu den genannten Beispielen jeweils m. w. N. Dietrich Murswieck, Grundrechte als Teilhaberechte, in: HbdStR Bd. 9, 3. Auflage 2011, 569 (614).

108 Zum Konzept des »Fediverse« und einer ersten Einordnung rechtlicher Kontaktpunkte vgl. Rebecca Sieber, Zwischen KatzenGIFs, politischem Diskurs und gelebter Utopie, in: Telemedicus, 2022, 138 (140).

109 Dies ist einer von vielen Wegen, mit den biases in maschinell lernenden Systemen umzugehen, vgl. zur EU-Regulierung kritisch Victoria Guijarro Santos, Nicht besser als nichts, ZfDR 2023, 23 (32 ff.).

110 Vgl. zu den demokratietheoretischen Argumenten für Open Data, die sich an dieser Stelle übertragen lassen Rob Kitchin, The data revolution, 2. Auflage 2021, 83.

hält, deren Genese für eine demokratische Öffentlichkeit nachvollziehbar ist.<sup>111</sup> Informationen aus staatlichen Quellen haben aufgrund der Beständigkeit staatlicher Tätigkeit und der daraus folgenden Beständigkeit ihrer Webseiten das Potenzial, ein gutes Ranking in den Suchmaschinen zu erhalten.<sup>112</sup> Sie sind als vertrauensvolle Knoten im Netzwerk besonders bevorzugt in der Anzeige von Suchmaschinen. Sobald sie auf andere Webseiten verweisen, werden diese ebenfalls bevorzugt – ihnen ist also eine Art Sogwirkung zuzusprechen.<sup>113</sup> Wenngleich sich die Macht der neuen Informationsintermediäre aus der Logik des Grundrechts auf Informationsfreiheit heraus nicht beseitigen lässt, kann die Informationslandschaft doch wenigstens um qualitativ hochwertige Daten und Informationen angereichert werden, die freiheitliche Spuren hinterlassen.<sup>114</sup>

Ein Grundrecht kann zum genauen Verfahren nur grobe Leitlinien vorgeben, da die Informationslandschaft zu vielfältig ist, um als eine allumfassende »Informationsordnung« staatlich »garantiert« zu werden.<sup>115</sup> Um die Vielfalt allgemein zugänglicher Quellen anzureichern, müssen alle staatlichen Informationen im Zweifel proaktiv, maschinenlesbar, live einsehbar, frei zugänglich sein.<sup>116</sup> Damit ist nicht die Chance gemeint, in einem individuellen Verfahren personalisierte Informationen zu erhalten.<sup>117</sup> Diese Veröffentlichungspflichten bestehen in gewissen Rechtsgebieten und Bundesländern teilweise schon jetzt – etwa in § 11 IFG – und sollten weiter ausgebaut werden.<sup>118</sup> Das Verbergen von Informationen sollte umgekehrt die eng definierte Ausnahme sein.<sup>119</sup> Nicht komplett veröffentlichte Quellen müssen wenigstens in Ansätzen (Metadaten) einsehbar sein, um eine erste Orientierung der Informationssu-

---

111 Vgl. nur zu den Gefahren schlecht kurierter Daten bei Large Language Models wie GPT-2/3[4] *Emily M. Bender/Timnit Gebru/Angelina McMillan-Major/u. a.*, On the Dangers of Stochastic Parrots, Association for Computing Machinery, 2021, 614 f., die unausweichlich sind, wenn die Wikipedia, Reddit usw. als Quelle herangezogen werden, die gerade nicht von allen gesellschaftlichen Gruppen gleichmäßig bearbeitet werden. Ein weiteres Problem ist die Größe der Datenbanken, sodass von Anfang an eine Dokumentation mitgedacht werden müsse.

112 Zur Kategorie des »Vertrauens« hinsichtlich der Quellen vgl. *Dirk Lewandowski*, Suchmaschinen verstehen, 3. Auflage 2021, 209.

113 Wenngleich diese »linktopologischen Verfahren« nur einer von mehreren Faktoren in dem konkreten Ranking der Suchmaschinen darstellt *Dirk Lewandowski*, Suchmaschinen verstehen, 3. Auflage 2021, 107 ff.

114 Vgl. zur Förderung qualitativ aufwendig erstellten Wissens auch *Jürgen Kühlung*, Die Verantwortung der Medienintermediäre, JZ 2021, 529 (538).

115 Zu einem solchen Ansatz etwa kritisch *Ino Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, 2014, 235.

116 Hier gibt es große Überschneidungen mit der Open Data Bewegung, vgl. zu einem substantiellen Konzept mit aktiver Kuratierung *Rob Kitchin*, The data revolution, 2. Auflage 2021, 79 ff.

117 Das wäre das derzeitige Standardverfahren der Informationsfreiheitsgesetze. Vgl. hierzu *Gilsbach* und *Vos*, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

118 Vgl. zu den Details der Veröffentlichungspflichten und ihrer verschiedenen Herleitungen *Dörenbach*, Kapitel 20: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p20>.

119 So sollten die Beziehungen zum Datenschutzrecht eher in einem abstrakte Kriterien festlegendem Datenrecht anstelle einer immer wieder vollzogenen Einzelfallabwägung geregelt werden, so etwa *Johannes Masing*, Transparente Verwaltung, in: *VVDStRL* 63, 2003, 379 (403 ff.).

chenden zu ermöglichen.<sup>120</sup> Hieran kann angeknüpft werden, indem die Verwaltung ihre Informationsflüsse so strukturiert, dass sie einfacher nach Außen geöffnet werden können.<sup>121</sup> Die Veröffentlichung sollte dabei nicht beliebig sein, sondern einer möglichst klaren, auf Vernetzung angelegten Struktur folgen.<sup>122</sup> Gerade bei Portalen wie FragDenStaat zeigt sich, dass wesentlich mehr Anfragen gestellt werden, wenn die Verfahren transparent und zugänglich sind.<sup>123</sup> Warum müssen diese Portale durch die Zivilgesellschaft organisiert werden? Ohne einer Reintegration der Informationsbeschaffung in staatliche Hoheitsgebiete das Wort zu reden, wäre zumindest eine staatliche Kooperation mit derartigen Infrastrukturen angebracht.<sup>124</sup> Falls der Staat eigene »Transparenzportale« schafft, sollten sich diese an den Erfahrungen der Zivilgesellschaft orientieren. Eigene Portale dürfen gerade nicht dazu dienen, Informationen zwar zu veröffentlichen, aber den Zugang zu ihnen durch verminderte Bedienbarkeit oder andere Voraussetzungen zu erschweren. Öffentliche Stellen müssen sich – in ihrem eigenen Interesse – relational auf die sie einschließenden Informationslandschaften einstellen.<sup>125</sup>

Die »Freiheit« der Informationsfreiheit könnte mehr meinen als den reinen Zugang zu ihr. Auch die behördliche Information selbst ließe sich »befreien«, indem sie unter eine Lizenz gestellt wird, die ihre zukünftige Offenheit garantiert. Creative-Commons-Lizenzen – oder eigens erstellte und angepasste Lizenzmodelle – wären eine Art Widerhaken, der ihr Verschwinden in den oben aufgeführten intransparenten Dateninfrastrukturen unwahrscheinlicher macht.<sup>126</sup> So könnte etwa eine Lizenz gewählt werden, die garantiert, dass die mit den Daten erstellten Modelle und Strukturierungen ebenfalls nachvollziehbar sein müssen. Dieser Baustein einer öffentlichen Data-Governance legt Entscheidungsrechte und Verfahren von der kommunalen bis

---

120 So sind Metadaten und die damit möglichen Modellierungen häufig aussagekräftiger als die Inhaltsdaten  
Wilhelm Steinmüller/Bernd Lutterbeck/Christoph Mallmann, Grundfragen des Datenschutzes, 1971, 39.

121 Siehe zum Konzept einer »informierenden Verwaltung« Johannes Masing, Transparente Verwaltung, in: VVDSIRL 63, 2003, 379 (423 ff.); vgl. für die Verpflichtung, Informationen »bereit zu halten«, Matthias Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, 427; für ein Mindestmaß an Informationszugang auch Sonja Wirtz/Stefan Brink, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit, NVwZ 2015, 1166 (1171).

122 Zu den Bestandteilen offener Datenportale, u.a. mit dem Konzept von »linked data« Rob Kitchin, The data revolution, 2. Auflage 2021, 77 ff.

123 Vgl. zur Praxis des Informationsfreiheitsrecht Vos, Kapitel 1: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p1>.

124 So könnte die Beziehung etwa als »Commons-Public-Partnership« neu konfiguriert werden Paul Jercel/Judith Pape, Commons-Public Partnerships, 2022, 27 f.

125 Vgl. zum Konzept einer »relationalen Verfassungsinterpretation« Cara Röhner, Ungleichheit und Verfassung, 2019, 157; Zur Freiheit »durch andere« Wolfgang Hoffmann-Riem, Informationelle Selbstbestimmung in der Informationsgesellschaft, AÖR 1998, 513 (521).

126 Zu Experimenten mit der CC-BY-SA Lizenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vgl. Leonhard Dobusch, Durchbruch für freie Lizenzen in der ARD, [netzpolitik.org](http://netzpolitik.org), 13. Januar 2023; Siehe auch Leonhard Dobusch, Die Organisation der Digitalität, netzpolitik.org, 1. Februar 2017, wo dieser sich gegen ein »naives« Konzept der Offenheit stellt.

zur europäischen Ebene so fest, dass sie demokratisch kontrollierbar bleiben.<sup>127</sup> Hier eröffnet sich eine Möglichkeit, die infrastrukturelle Perspektive des Grundrechts auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG zu stärken, die sich nahtlos neben weitere Möglichkeiten der Regulierung von Informationsinfrastrukturen stellt – und letztlich vor Ort bei den jeweils Betroffenen entschieden werden muss.<sup>128</sup>

Auf spezifische Rechtssubjekte zugeschnittene Verfahren verschwinden dabei nicht.<sup>129</sup> Etwa wenn Daten aufgrund entgegenstehender Belange nicht veröffentlicht werden können und nur über ihre Metadaten einsehbar sind: hier kann das klassische Verfahren auf Herausgabe über das Informationsfreiheitsrecht aktiviert werden.<sup>130</sup> Außerdem wäre eine Art infrastrukturelles Interventionsrecht denkbar.<sup>131</sup> Wenn klar ist, dass staatliche Stellen systematische Hürden aufbauen, wäre dies mit einer Klage angreifbar, entweder mittelbar über ein auf subjektiven Rechten beruhendes Verfahren, das infrastrukturelle Argumente mit thematisiert, oder über Mechanismen des kollektiven Rechtsschutzes.<sup>132</sup>

---

127 Zum Konzept grundlegend *Salomé Viljoen*, Democratic Data. A Relational Theory for Data Governance, *Yale Law Journal* 2021, 573 (639); vgl. zur Relationalität der Data-Governance *Steffen Augsberg*, Datenschutz, Datensouveränität, Data Governance, in: *Datensouveränität*, 2022, 121; vgl. zur Ausrichtung der Data-Governance an spezifischen Verwendungszwecken *Dominik Pietrón/Peter Gailhofer/Felicitas Sommer*, Nachhaltige Daten-Governance in der Daseinsvorsorge, 2022, 19 f.

128 So stellt etwa auch das BVerfG einen umfangreichen Kriterienkatalog zusammen, der von Legislative und Exekutive umgesetzt werden muss BVerfG, 16.02.2023, 1 BvR 1547/19, Rn. 79 ff. – Automatisierte Datenanalyse.

129 Ein häufiger Irrtum gegenüber objektiv-institutionellen Theorien, vgl. für ein Konzept der Teilhaberechte *Helmut Willke*, Komplexe Freiheit, 2019, 216; zum Verhältnis zwischen Individuum und Prozessen siehe *Ino Augsberg*, »Wer glauben will, muss zahlen«?, AöR 2013, 493 (533).

130 Siehe zum Verfahren im derzeitigen Informationsfreiheitsrecht *Gilsbach* und *Vos*, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

131 Für ein über die unterkomplexe Bipolarität des klassischen Verwaltungsrechts hinausgehendes Infrastrukturverwaltungsrecht siehe *Heiko Faber*, Vorbemerkungen zu einer Theorie des Verwaltungsrecht, in: Auf einem dritten Weg, 1989, 291 (292).

132 Zu Letzterem vgl. *Hannah Ruschemeyer*, Kollektiver Rechtsschutz und strategische Prozessführung gegen Digitalkonzerne, MMR 2021, 942 (945); hierzu auch jüngst EuGH, 28.04.2022, C-319/20, Rn. 74 f. – Meta Platforms Ireland.

## Autor

**Maximilian Petras** , Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg,  
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg,  
[petrasm@hsu-hh.de](mailto:petrasm@hsu-hh.de)

---

### Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.



# Die Informationsfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention

Die Rechtsprechung des EGMR und des BVerwG\*



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Einleitung

Die Informationsfreiheit ist auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) enthalten. Ihr Art. 10 ist die Entsprechung zu Art. 5 GG. Er enthält verschiedene Kommunikationsgrundrechte. Ausdrücklich ist auch der Schutz der Informationsfreiheit umfasst, die die EMRK als Freiheit definiert, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.<sup>1</sup> Enthalten ist also eine passive Komponente des Empfangs von Informationen, die der Informationsfreiheit gleicht, wie sie in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG geregelt ist. Außerdem ist mit der Weitergabe von Informationen eine aktive Komponente geschützt, die sich mit der Meinungsäußerungsfreiheit überschneidet<sup>2</sup> und Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG entspricht.

Eingriffe des Staates in die (passive) Informationsfreiheit sind nur dann gerechtfertigt, wenn die Vorgaben des Art. 10 Abs. 2 EMRK eingehalten werden. Danach kann die Ausübung der Informationsfreiheit Regelungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen sind, den dort genannten Zwecken dienen und zu deren Schutz in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind. Letzteres beschreibt eine Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung.<sup>3</sup>

---

\* Vielen Dank an alle, die die Erstellung dieses Kapitels durch ein Peer Review unterstützt haben!

1 Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK.

2 Matthias Cornils, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 31. Ed. 2021, Art. 10 EMRK Rn. 20.

3 Matthias Cornils, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 31. Ed. 2021, Art. 10 EMRK Rn. 10.

## B. Die (passive) Informationsfreiheit in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erkennt keinen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu staatlichen Informationen an<sup>4</sup> und differenziert trotz des weiter gefassten Wortlautes von Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK danach, ob Informationen – wie es auch in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG vorgesehen ist – allgemein zugänglich sind.<sup>5</sup> Dennoch hat er inzwischen in zwei Konstellationen ein Recht auf Zugang zu Informationen aus Art. 10 EMRK bejaht.

In der Sache *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* hat der Gerichtshof klar gestellt, dass es einen Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK darstellt, wenn es eine rechtskräftige, die Behörde (auf Grundlage eines nationalen Informationsfreiheitsgesetzes) zum Informationszugang verpflichtende gerichtliche Entscheidung des zuständigen nationalen Gerichts gibt, der die Behörde nicht nachkommt.<sup>6</sup>

In der Entscheidung *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* hat der Gerichtshof seine Rechtsprechung zur Informationsfreiheit für andere Fallkonstellationen zusammengefasst und konsolidiert. Ausgehend vom Wortlaut von Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK, der die Informationsfreiheit als Bestandteil der Meinungsäußerungsfreiheit versteht, hat er aus seiner bisherigen Rechtsprechung vier Kriterien definiert, die im Einzelfall zu prüfen sind, um festzustellen, ob ein Eingriff in die Informationsfreiheit vorliegt. Danach muss die angefragte Information notwendig sein, damit die antragstellende Person ihre Meinungsfreiheit ausüben kann (Zweck der Informationsanfrage), die Information muss von öffentlichem Interesse sein (Art der Information), es muss beabsichtigt sein, die Information in der Rolle eines ›public watchdog‹ der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen<sup>7</sup> (Rolle der antragstellenden Person) und die Information muss bereit und verfügbar sein, wobei dies nicht deshalb ausgeschlossen ist, weil eine Behörde selbst dafür sorgt, dass der Zugang erschwert ist (bereite und verfügbare Information).<sup>8</sup>

Mit dem letzten Punkt knüpfte der EGMR an seine Entscheidung *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria* an, in der er entschieden hatte, dass es unverhältnismäßig ist, einen Antrag auf Informationszugang deshalb vollständig abzulehnen, weil die bei der Behörde vorhandenen Informationen vor der Zugäng-

4 Jan Oster/Eva Wagner, E. V. Kommunikation und Medien, in: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 57. Auflage 2022 Rn. 27.

5 Siehe etwa EGMR, 14.04.2009, 37374/05, Rn. 36 – Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary.

6 EGMR, 25.06.2013, 48135/06, Rn. 22 ff. – Youth Initiative for Human Rights v. Serbia.

7 Neben der Presse und NGOs nannte der EGMR hier aus seiner bisherigen Rechtsprechung akademische Researcher, Schriftsteller\*innen, die über Themen von öffentlichem Interesse schreiben, Blogger\*innen und Nutzer\*innen von sozialen Medien als Beispiele – EGMR, 08.11.2016, 18030/11, Rn. 168 – Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary.

8 EGMR, 08.11.2016, 18030/11, Rn. 157 ff. – Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary.

lichmachung zunächst zusammengestellt und anonymisiert werden müssten. Dabei merkte der Gerichtshof an, dass es besonders bemerkenswert sei, dass die angefragten Entscheidungen der Landesgrundverkehrskommission Tirol nicht sowieso von dieser veröffentlicht würden, da es sich seiner Ansicht nach um Entscheidungen in einer Angelegenheit von erheblichem öffentlichem Interesse handelte. Die Kommission habe sich dadurch aus eigener Entscheidung ein Informationsmonopol geschaffen. Eine bestimmte Art des Informationszugangs gab der Gerichtshof dabei aber nicht vor.<sup>9</sup>

Auch hatte der Gerichtshof zuvor bereits entschieden, dass das Sammeln von Informationen zur grundlegenden Vorbereitung von Presseveröffentlichungen gehört und deshalb als der Pressefreiheit immanent von dieser geschützt ist. Staatliche Maßnahmen, die den Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse behinderten, könnten daher auf in den Medien und verwandten Bereichen Tätige abschreckend wirken und einen Verstoß gegen Art. 10 EMRK darstellen.<sup>10</sup> Diesen Ansatz führte er mit der Entscheidung *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* weiter.

## C. Art. 10 EMRK in der Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte

Die deutsche Rechtswissenschaft<sup>11</sup> und die Rechtsprechung<sup>12</sup> entnehmen Art. 10 EMRK ebenfalls keinen eigenen Anspruch auf einen umfassenden und voraussetzungslosen Zugang zu behördlichen Informationen, der über das IfG oder andere Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze hinausgehen würde. Als von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag hat die EMRK in der innerdeutschen Rechtsordnung den rechtlichen Rang des des Ratifikationsgesetzes. Gemäß Art. 59 Abs. 2 GG ist dies der Rang eines einfachen Bundesgesetzes.<sup>13</sup> Sie ist dem IfG des Bundes also gleichgeordnet.

Auch unter Berücksichtigung der Entscheidung *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* ist das Bundesverwaltungsgericht bisher nicht der Auffassung gewesen, dass das jeweils nach nationalem Recht gefundene Ergebnis korrigiert werden müsse. Auch das BVerwG erkennt zwar an, dass etwa ein geltend gemachter Informationszugangsanspruch eines Journalisten und somit ›public watchdog‹ in den Schutzbereich von Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK fällt. Es hält aber die im innerdeutschen Recht vorgesehenen

---

9 EGMR, 28.11.2013, 39534/07, Rn. 44 ff. – Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria.

10 EGMR, 31.07.2012, 45835/05, Rn. 68 ff. – Shapovalov v. Ukraine.

11 Siehe Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 191.

12 Siehe etwa VGH München, 14.02.2014, 5 ZB 13.1559, Rn. 11 – Petitionsverfahren beim Bayerischen Landtag.

13 Patrick Braasch, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, JuS 2013, 602 (605).

Einschränkungen des Anspruchs, also die im IFG vorgesehen Ausschlussgründe, in den bisher entschiedenen Fällen für mit Art. 10 Abs. 2 EMRK vereinbar, weil diese in einer demokratischen Gesellschaft notwendig seien. Dies gelte etwa für die Ausschlussgründe zum Schutz von Persönlichkeitsrechten<sup>14</sup> und ohnehin »regelmäßig«.<sup>15</sup>

## D. Fazit

In den allermeisten Fällen wird Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK nicht weiterhelfen, wenn eine informationspflichtige Stelle einen Antrag auf Informationszugang ablehnt. Die Feststellung des EGMR, dass es einen Verstoß gegen Art. 10 EMRK darstellt, wenn eine Behörde einer sie verpflichtenden, rechtskräftigen nationalen Gerichtsentscheidung nicht nachkommt, ist eher eine Selbstverständlichkeit. Fälle, in denen eine deutsche informationspflichtige Stelle einem rechtskräftigen verwaltungsgerichtlichen Urteil nicht nachkommt, werden jedoch eine Seltenheit sein und sich dann über die Verwaltungsvollstreckung lösen lassen. Sollte dies ausnahmsweise nicht funktionieren, kommt eine Beschwerde an den EGMR in Betracht, wenn der nationale Rechtsweg erschöpft ist.

In der Entscheidung *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* ging der EGMR zwar weiter, indem er Kriterien für Fälle aufstellte, in denen es keine nationale Gerichtsentscheidung gibt. Auch dies ließ sich vor den deutschen Verwaltungsgerichten jedoch bisher nicht fruchtbar machen.

Beachtenswert ist aber das zustimmende Sondervotum der Richter Sajó und Vučinić in der Sache *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*. Sie nahmen diesen Fall – in dem eine Belgrader NGO Beschwerdeführerin war – ausgehend von den Anforderungen, denen die Demokratie in der Informationsgesellschaft unterliegt, zum Anlass, darauf hinzuweisen, dass im Internetzeitalter die Unterschiede zwischen Journalist\*innen und anderen Angehörigen der Öffentlichkeit verwischen und eine widerstandsfähige Demokratie eine staatliche Transparenz erforderlich macht, die allen Bürger\*innen dient und die alle Bürger\*innen nutzen können.<sup>16</sup> Ausgehend davon, dass der EGMR in *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* deutlich macht, dass er die Rolle als »public watchdog« von antragstellenden Personen als ein wichtiges Kriterium für einen Anspruch auf Informationszugang aus Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK ansieht, kann argumentativ hieran angeknüpft werden, wenn die antragstellende Person weder zur Presse noch zu einer NGO gehört. Angesichts dessen, dass der EGMR in *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* als weitere Beispiele für berechtigte antragstellende Personen

14 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15, Rn. 45 – Einsicht in Personalakten.

15 So etwa BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 28 – Twitter-Direktnachrichten.

16 Joint Concurring Opinion of Judges Sajó and Vučinić to judgement EGMR, 25.06.2013, 48135/06 – Youth Initiative for Human Rights v. Serbia.

akademische Researcher, Schriftsteller\*innen, die über Themen von öffentlichem Interesse schreiben, Blogger\*innen und Nutzer\*innen von sozialen Medien<sup>17</sup> nennt, sollte sich in den meisten Fällen begründen lassen, dass auch Personen, die weder Presse noch NGO-Vertreter\*innen sind, berechtige Antragstellerinnen sind, jedenfalls sofern sie nicht ausschließlich ein eigennütziges Interesse an der angefragten Information haben.<sup>18</sup> Relevant wird dies allerdings nur, wenn ein Fall darüber hinaus geeignet ist und es erforderlich ist, sich auf Art. 10 EMRK zu berufen.

Nutzbar machen lässt sich dagegen in geeigneten Fällen die Entscheidung des EGMR in der Sache *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*. Die antragstellende NGO hatte sich in diesem Fall damit einverstanden erklärt, dass personenbezogene Daten geschwärzt würden und mitgeteilt, die Kosten für die Erfüllung ihres Antrags zu übernehmen.<sup>19</sup> Die Tiroler Landesgrundverkehrskommission hatte den Antrag vollumfänglich abgelehnt und sich darauf berufen, dass es einen großen Aufwand verursachen würde, die angefragten Entscheidungen der Jahre 2000–2005 zusammenzustellen und zu anonymisieren. Angesichts deren erheblicher Bedeutung für das öffentliche Interesse stellte der Gerichtshof einerseits fest, dass diese eigentlich grundsätzlich von der Kommission in einer Datenbank oder auf andere Weise veröffentlicht werden sollten. Da sie sich entschieden habe, dies nicht zu tun und so ein Informationsmonopol zu schaffen, ließ der EGMR es andererseits nicht gelten, dass sie sich nunmehr auf einen zu großen Verwaltungsaufwand zum Vorbereiten der Entscheidungen aus mehreren Jahren berufen wollte. Auch wenn er keine bestimmte Art und Weise des Informationszugangs vorschreiben wollte, sah der Gerichtshof die vollständige Ablehnung des Antrags unter diesen Umständen als unverhältnismäßig an.<sup>20</sup> Dieser Ansatz lässt sich argumentativ im innerstaatlichen Verwaltungsverfahren aufgreifen, wenn sich die angefragte informationspflichtige Stelle auf einen überhöhten Verwaltungsaufwand beruft.<sup>21</sup> Werden Informationen, die von erheblichem öffentlichen Interesse sind, nicht proaktiv von der Verwaltung veröffentlicht, z. B. weil es kein Transparenzgesetz gibt, bliebe abzuwarten, welche Bedeutung die Verwaltungsgerichte dieser Entscheidung im Zusammenhang mit der Geltendmachung eines überhöhten Verwaltungsaufwandes beimessen. Rechtsprechung hierzu liegt bisher, soweit ersichtlich, nicht vor.

---

17 EGMR, 08.11.2016, 18030/11, Rn. 168 – Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary.

18 Siehe dazu BVerwG, 27.11.2014, 7 C 18/12, Rn. 38 – BaFin.

19 EGMR, 28.11.2013, 39534/07, Rn. 45 – Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria.

20 EGMR, 28.11.2013, 39534/07, Rn. 46 f. – Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria.

21 Siehe dazu auch Gilsbach und Vos, Kapitel 15: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p15>.

## Autorin

**Anna Gilsbach** , LL.M., dka Rechtsanwälte Fachanwälte, Immanuelkirchstraße 3-4, 10405 Berlin, [gilsbach@dka-kanzlei.de](mailto:gilsbach@dka-kanzlei.de)

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

# Die Informationsfreiheit in der Aarhus-Konvention

Eine Einführung in den völkerrechtlichen Rahmen des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Entstehung der Aarhus-Konvention

### I. Vertragsparteien, Inkrafttreten und Ratifizierung

Die Aarhus-Konvention<sup>1</sup> (englisch: *Aarhus Convention*, kurz: AC) ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (englisch: *United Nations Economic Commission for Europe* – UNECE).

Hauptmerkmal der Aarhus-Konvention sind drei in ihr verbriegte Umweltverfahrensrechte (sog. Säulen der Aarhus-Konvention): 1. Säule – Der Zugang zu Umweltinformationen, 2. Säule – Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz, 3. Säule – Der Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa mit Sitz in Genf gehören 56 Mitgliedstaaten an, darunter auch nordamerikanische Staaten sowie zentral-asiatische Nachfolgestaaten der Sowjetunion.<sup>2</sup> Sie ist eine von fünf Regionalkommissionen der Vereinten Nationen und wurde 1947 vom Wirtschafts- und Sozialrat der

1 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, UNTS 2161, 447.

2 Mission, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/mission>; Geographical scope, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/geographical-scope>.

Vereinten Nationen (englisch: *Economic and Social Council* – ECOSOC) gegründet.<sup>3</sup> Die Kommission hat das Ziel, die wirtschaftliche Integration und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.<sup>4</sup>

Die Aarhus-Konvention wurde am 25. Juni 1998 in der dänischen Stadt Aarhus im Rahmen der Vierten Paneuropäischen Ministerkonferenz des »Umwelt für Europa«-Prozesses von einem Großteil der Vertragsparteien unterzeichnet. Sie trat gemäß Art. 20 Abs. 1 AC nach der Ratifikation durch 16 Staaten am 30. Oktober 2001 in Kraft.<sup>5</sup> Bisher haben 47 Staaten den Vertrag ratifiziert, darunter Deutschland am 15. Januar 2007 und die Europäische Union als Staatenbund am 17. Februar 2005.<sup>6</sup>

Der »Umwelt für Europa«-Prozess ist ein Baustein der von der Wirtschaftskommission verfolgten Umweltpolitik. Er hat seinen Fokus unter anderem in der Verbesserung der Umweltstandards in den osteuropäischen und zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion.<sup>7</sup> Dies spiegelt sich auch in der Aarhus-Konvention wider: mehr als die Hälfte der Vertragsstaaten gehörten der ehemaligen Sowjetunion an.<sup>8</sup>

## II. Historischer Kontext und Vertragsverhandlungen

Erste Ansätze,<sup>9</sup> Informationen in Bezug auf Umweltangelegenheiten in der Öffentlichkeit zu verbreiten, finden sich in den Prinzipien 19 und 20 der Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen. Diese wurde 1972 während der sog. Stockholm-Konferenz erarbeitet.

Sie statuieren zum einen, dass die Medien im Umweltschutz eine pädagogische Rolle einnehmen und daher Informationen in der Bevölkerung zum Zwecke der Aufklärung verbreiten sollen. Zum anderen solle auch der globale Informationsfluss innerhalb der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung gefördert werden, insbesondere um En-

---

3 Mission, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/mission>.

4 Objectives and Mandate, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/objectives-and-mandate>.

5 Introduction, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction>; Status of ratification, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/status-ratification>.

6 Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, CHAPTER XXVII No. 13, abgerufen am: 7. März 2023, <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXVII/XXVII-13.en.pdf>

7 Structure, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/structure>.

8 United Nations Treaty Collection, abgerufen am: 3. Januar 2023, [https://treaties.un.org/Pages/View-Details.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XVII-13&chapter=27](https://treaties.un.org/Pages/View-Details.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVII-13&chapter=27).

9 Eine chronologische Übersicht internationaler und regionaler Regelwerke, die sich in den historischen Kontext der Aarhus-Konvention fügen, findet sich im Leitfaden zur Umsetzung der Aarhus-Konvention: United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. Auflage 2014, 16 f.; darüber hinaus zeichnet Klein die internationales Entwicklungslinien aktiver Umweltinformationsverpflichtungen anschaulich nach in: Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 35 ff.

wicklungsländer stärker in den Umweltschutz einzubinden.<sup>10</sup> Den in diesem Sinne noch »unmündigen« Bürger\*innen wurde im Umweltschutz zunächst nur eine passive Rolle zugeschrieben.<sup>11</sup> Der im Rahmen der Stockholm-Konferenz erarbeitete Aktionsplan enthält daher nur die Empfehlung, dass Regierungen allen Bürger\*innen in gleicher Weise Zugang zu Informationen gewährleisten – als Maßnahme zur Umwelterziehung.<sup>12</sup>

In der Nachfolgekonferenz über Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 in Rio de Janeiro (englisch: *United Nations Conference on Environment and Development – UNCED*) mit Delegierten aus 178 Staaten, internationalen Organisationen sowie einer großen Anzahl von Nichtregierungsorganisationen verabschiedete man die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung.<sup>13</sup> In deren Prinzip 10 wurde der allgemeine Zugang zu Umweltinformationen, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden, erstmals auf internationaler Ebene statuiert und mit der Notwendigkeit von ziviler Partizipation in Entscheidungsprozessen mit Umweltbezug sowie der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes verknüpft.<sup>14</sup> Vorbild für diese Entwicklung dürfte die zuvor im Jahr 1990 auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft verabschiedete Umweltinformationsrichtlinie gewesen sein.<sup>15</sup> Diese statuierte den Informationszugang in Umweltangelegenheiten erstmals in der uns heute bekannten Form, d.h. als ungehinderten freien Zugang zu den bei Behörden vorliegenden Umweltinformationen, der durch Ablehnungsgründe beschränkt und durch die Einkleidung in ein Verwaltungsverfahren rechtlich abgesichert wird.<sup>16</sup>

Trotz der großen Bedeutung der Rio-Erklärung von 1992 für die Aarhus-Konvention, welche in ihrer Präambel explizit auf deren Prinzip 10 verweist, war diese dennoch nicht monokausal für die Entstehung der Aarhus-Konvention. Vielmehr gewannen nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Kalten Krieges zivilgesellschaftliche Themen wie Demokratisierung sowie Umwelt und Menschenrechte zunehmend an Bedeutung für die internationale Staatengemeinschaft.<sup>17</sup> Den zeitlichen Zusammenhang mit den politischen Umbrüchen in Europa verdeutlicht auch

---

10 United Nations, Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm 5-16 June 1972, 1973, 5.

11 Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 36.

12 Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 62.

13 United Nations, Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro 3-14 June 1992. Vol. I, 1993, 3 ff.; Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro 3-14 June 1992. Vol II, 1993, 1ff.; *The Editors of Encyclopaedia*, in: Encyclopaedia Britannica, 2023, United Nations Conference on Environment and Development.

14 Jonas Ebbesson, in: Peters (Hrsg.), MPEPIL, 2009, Access to Information on Environmental Matters Rn. 5.; Astrid Epiney/Stefan Dieziger/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 9.

15 Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 64; Astrid Epiney/Stefan Dieziger/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 11.

16 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt.

17 Jorge E. Viñuales (Hrsg.), The Rio Declaration on Environment and Development, 1. Auflage 2015, 892.

der Beginn des »Umwelt für Europa«-Prozesses, dessen erste Ministerkonferenz im Juni 1991 in Dobris im heutigen Tschechien stattfand.

Ausgangspunkt für die Vertragsverhandlungen zur Aarhus-Konvention waren die von einer im Jahre 1993 errichteten Taskforce der Wirtschaftskommission entwickelten Leitlinien über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich.<sup>18</sup> Diese sog. *Sofia-Guidelines*<sup>19</sup> wurden von den teilnehmenden Umweltminister\*innen auf der Sofia-Konferenz gebilligt.<sup>20</sup> In einer sich anschließenden Sondersitzung der Wirtschaftskommission im Januar 1996 wurde das Mandat für eine *ad hoc*-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines Konventionsentwurfs erteilt.<sup>21</sup> Die Verhandlungen über den Konventionstext fanden in den darauffolgenden zwei Jahren in insgesamt zehn Sitzungen<sup>22</sup> statt, an denen auch Nichtregierungsorganisationen teilnahmen.<sup>23</sup>

## B. Inhalt und Aufbau der Konvention

Die Aarhus-Konvention besteht aus 22 Artikeln, einer vorangestellten Präambel sowie zwei Anhängen. Die 22 Artikel lassen sich in einen Allgemeinen Teil, einen Besonderen Teil sowie einen Abschließenden Teil gliedern.<sup>24</sup>

- 
- 18 Die Vertragsverhandlungen der Aarhus-Konvention, abgerufen am: 8. August 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/vertragsverhandlungen/>; Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 47; Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 12.
  - 19 UNECE, Draft Guidelines on Acces to Environmental Information and Puplic Participation in Environmental decision-making, Oktober 1995.
  - 20 UNECE, Declaration by the Ministers of Environment of the Region of the United Nations Economic Commission for Europe, 25. Oktober 1995, 42; Die Vertragsverhandlungen der Aarhus-Konvention, abgerufen am: 8. August 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/vertragsverhandlungen/>.
  - 21 UNECE, Committee on Environmental Policy, Report on the Special Session, 8. Februar 1996, 6 Annex I.
  - 22 Die Berichte zu den einzelnen Sitzungen sind unter <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/reports-negotiations-convention> abrufbar (Stand: 8. August 2022).
  - 23 Die Vertragsverhandlungen der Aarhus-Konvention, abgerufen am: 8. August 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/vertragsverhandlungen/>; Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 47; UNECE, Declaration by the Ministers of Environment of the Region of the United Nations Economic Commission for Europe, 25. Oktober 1995, 9.
  - 24 Der Inhalt der Aarhus-Konvention, abgerufen am: 20. September 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/inhalt/>.

## I. Präambel und Allgemeiner Teil

Die Präambel hat keinen rechtlich verbindlichen Charakter, dient jedoch der Kontextualisierung des völkerrechtlichen Vertrages, da sich aus ihr der Entstehungsprozess sowie Motive und Ziele für die getroffene Vereinbarung ergeben.<sup>25</sup>

Der Allgemeine Teil besteht aus Art. 1 (Ziel), Art. 2 (Begriffsbestimmungen) und Art. 3 (Allgemeine Bestimmungen) AC. Bei Art. 1 AC handelt es sich um eine reine Zielbestimmung, d.h. aus ihr ergeben sich keine Rechte, die ein Individuum bei Verletzung durch eine Vertragspartei gerichtlich geltend machen könnte.<sup>26</sup> Allerdings kann und wird Art. 1 AC – wie auch die Präambel – zur Auslegung anderer Bestimmungen der Konvention herangezogen.<sup>27</sup> Art. 2 AC enthält eine Reihe von Legaldefinitionen, die sich – vor die Klammer gezogen – auf Tatbestandsvoraussetzungen anderer Regelungen in der Aarhus-Konvention beziehen. Konkret werden die Begriffe »Vertragspartei« (Nr. 1), »Behörde« (Nr. 2), »Informationen über die Umwelt« (Nr. 3), »Öffentlichkeit« (Nr. 4) sowie »Betroffene Öffentlichkeit« (Nr. 5) legaldefiniert.

## II. Besonderer Teil

Im Besonderen Teil sind die drei Säulen der Aarhus-Konvention geregelt. Interessant im Zusammenhang mit diesem Handbuch sind die Art. 2 Nr. 2 und Nr. 3 AC sowie Art. 4 AC, da sie die völkerrechtlichen Mindeststandards<sup>28</sup> für den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen regeln.

Art. 4 AC (Zugang zu Informationen über die Umwelt) verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines grundsätzlich voraussetzungslosen Zugangsanspruchs, der ausnahmsweise aus bestimmten Gründen versagt werden kann (Art. 4 Abs. 3, 4 AC).<sup>29</sup> Damit der Zugangsanspruch nicht ins Leere läuft, statuiert Art. 5 AC (Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt) für die Vertragsstaaten eine Pflicht zur Informationsbeschaffung hinsichtlich Umweltinformationen.<sup>30</sup> Art. 5 Abs. 9 AC bestimmt dabei insbesondere die Pflicht zur Schaffung eines Systems von Verzeichnissen oder Registern zur Erfassung von Umweltverschmutzungen in Form einer strukturierten, computergestützten und öffentlich zugänglichen Datenbank (sog. *Pollutant*)

---

25 United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 22.

26 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Art. 1 Rn. 8.

27 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Art. 1 Rn. 8.

28 Vgl. Astrid Epiney, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 47.

29 Astrid Epiney, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 49.

30 Astrid Epiney, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 49.

*Release and Transfer Register – PRTR*). Auf dieser Grundlage wurde die Aarhus-Konvention um das sog. Kiew-Protokoll über Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister ergänzt, welches die Pflichten aus Art. 5 Abs. 9 AC näher konkretisiert.<sup>31</sup>

Art. 6 bis 8 AC enthalten Verpflichtungen hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsprozessen mit Umweltbezug. Der Anwendungsbereich von Art. 6 AC wird hierbei durch den Anhang I konkretisiert. Dieser spezifiziert den Begriff der »Tätigkeiten« im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a AC und ordnet ihn zunächst nach verschiedenen Industriebereichen. Art. 9 AC definiert Standards bezüglich der Durchsetzung der mit der Aarhus-Konvention statuierten Rechte, darunter die hier interessierende Gewährleistung des Rechtswegs zu den Gerichten bei Verletzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen.<sup>32</sup> In Deutschland ist diese Gewährleistung unproblematisch gegeben, da die Ablehnung des Informationsgesuchs regelmäßig einen Verwaltungsakt darstellt, der mit den ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden kann.<sup>33</sup> Art. 6 AC wurde darüber hinaus durch die sog. GVO-Novelle (englisch: *Amendment to the Convention on Genetically Modified Organisms – GMO Amendment*) ergänzt, welche Änderungen hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungen über die absichtliche Freisetzung in die Umwelt und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen beinhaltet.<sup>34</sup>

### **III. Abschließender Teil, insbesondere Individualbeschwerde beim *Aarhus Convention Compliance Committee***

Die Art. 10 bis 22 AC bilden den abschließenden Teil und befassen sich mit der Verwaltung, der Umsetzung und den institutionellen Fragen im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention.<sup>35</sup> Anhang II enthält Regelungen zur Durchführung eines Schiedsverfahrens nach Art. 16 Abs. 2 AC.

Art. 15 AC sieht vor, dass die Tagung der Vertragsparteien – das Leitungsgremium der Aarhus-Konvention nach Art. 10 AC – einen Mechanismus zur freiwilligen, nicht streitig angelegten, außergerichtlichen und auf Konsultationen beruhenden Überprü-

---

31 Die zwei Konventionsergänzungen, abgerufen am: 2. Januar 2023, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/zwei-konventionsergaenzungen/>.

32 Astrid Epiney, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 51.

33 Astrid Epiney, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 51; siehe zum Rechtsschutz Kube und Werdermann, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>; zu den Besonderheiten bei der Informationspflicht von Privatrechtssubjekten siehe Dudew und Sudrow, Kapitel 8: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p8>.

34 United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 36.

35 United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 209.

fung der Einhaltung der Aarhus-Konvention schafft. Auf dieser Grundlage hat die Tagung der Vertragsparteien bei ihrer ersten Sitzung das *Aarhus Convention Compliance Committee* (kurz: ACCC) geschaffen.<sup>36</sup> Dabei handelt es sich um ein Gremium, das ähnlich einem Gericht Stellungnahmen und Empfehlungen hinsichtlich des Erfüllungsverhaltens eines Vertragsstaates abgibt, über die die Tagung der Vertragsparteien aufgrund ihrer Letztentscheidungskompetenz abschließend einen Beschluss fasst.<sup>37</sup> Dieser *Non-Compliance*-Mechanismus geht zurück auf das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (1992) und hat sich seitdem als anlassbezogenes Mittel zur Erfüllungskontrolle im Rahmen von umweltvölkerrechtlichen Konventionen etabliert.<sup>38</sup> Gegenüber dem *Non-Compliance*-Mechanismus des Montrealer Protokolls weist das ACCC einige Besonderheiten auf.<sup>39</sup> So kann auch die Öffentlichkeit sog. Individualbeschwerden (englisch: *Communications from the public*) an das ACCC richten.<sup>40</sup> Ferner setzen sich die Mitglieder des ACCC aus unabhängigen Expert\*innen zusammen.<sup>41</sup> Schließlich nehmen Nichtregierungsorganisationen im Rahmen des *Non-Compliance*-Verfahrens eine besondere Rolle ein, da ihnen u. a. bei der Besetzung des ACCC ein Mitspracherecht zukommt und sie bei den Sitzungen des ACCC als Beobachterinnen teilnehmen können.<sup>42</sup>

Das *Non-Compliance*-Verfahren ist ähnlich einem gerichtlichen Verfahren ausgestaltet.<sup>43</sup> Nach Einreichung der Individualbeschwerde durch die Öffentlichkeit prüft das ACCC deren Zulässigkeit anhand bestimmter Sachentscheidungsvoraussetzungen, die in einer Verfahrensordnung<sup>44</sup> geregelt sind.<sup>45</sup> Die Einreichung der Individualbeschwerde erfolgt schriftlich beim Sekretariat des ACCC, wobei das ACCC hierfür eine Formatvorlage<sup>46</sup> zur Verfügung stellt.<sup>47</sup> Nach einer vorläufigen Prüfung der Zulässigkeit wird der betroffenen Vertragspartei die Möglichkeit zur Stellungnahme hinsichtlich der Zulässigkeit der Individualbeschwerde sowie hinsichtlich der inhaltlichen Ausführungen der Beschwerde eingeräumt.<sup>48</sup> In der Regel findet sodann eine Verhandlung

---

36 Die Konventionsorgane, abgerufen am: 28. Dezember 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/konventionsorgane/>.

37 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 52.

38 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 27 f.

39 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 136.

40 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 137.

41 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 138.

42 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 138 f.

43 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 118.

44 *Meeting of the Parties to the Aarhus Convention*, Decision I/7 of the Meeting of the Parties, ILM 1999, 517.

45 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 86 ff.

46 Online abrufbar unter: [www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC\\_Guidance/Format\\_for\\_communications\\_to\\_the\\_Aarhus\\_Convention\\_Compliance\\_Committee\\_v11.03.2019.docx](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Guidance/Format_for_communications_to_the_Aarhus_Convention_Compliance_Committee_v11.03.2019.docx) (Stand: 29. April 2023).

47 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 84.

48 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 117 f.

statt, der eine Beratung sowie eine Beschlussfassung durch die Mitglieder des ACCC folgt.<sup>49</sup> Das Verfahren vor dem ACCC endet mit einer als Stellungnahmen und Empfehlungen (englisch: *findings and recommendations*) überschriebenen Entscheidung, die ähnlich einer gerichtlichen Entscheidung aufgebaut ist.<sup>50</sup> In dieser kann das ACCC bei Vorliegen eines Rechtsverstoßes durch einen Vertragsstaat der Tagung der Vertragsparteien Maßnahmen empfehlen oder diese bis zur Entscheidung der Tagung der Vertragsparteien selbst vorläufig anordnen.<sup>51</sup> Die Entscheidungen des ACCC erlangen erst durch die Bestätigung (englisch: *endorsement*) der Tagung der Vertragsparteien Rechtscharakter, welche wiederum für die völkerrechtliche Auslegung der Aarhus-Konvention relevant werden können.<sup>52</sup>

#### IV. Auslegungsgrundsätze

Als völkerrechtlicher Vertrag unterliegt die Aarhus-Konvention zunächst den Grundsätzen zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge, die in Art. 31 ff. der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23.5.1969 (englisch: *Vienna Convention on the Law of Treaties – VCLT*) geregelt sind.<sup>53</sup> Die Wiener Vertragsrechtskonvention kodifiziert die aufgrund ungeschriebenen Völkergewohnheitsrechts und allgemeiner Rechtsgrundsätze bereits bestehenden Regelungen bezüglich Abschluss, Auslegung und Beendigung völkerrechtlicher Verträge.<sup>54</sup> Sie ist dabei selbst ein völkerrechtlicher Vertrag, dem bisher 116 Staaten beigetreten sind.<sup>55</sup> Sofern ein Staat der Konvention nicht beigetreten ist, gelten die in ihr kodifizierten Regelungen dennoch über das Völkergewohnheitsrecht für den jeweiligen Vertragspartner bei Auslegung und Anwendung der Aarhus-Konvention.<sup>56</sup>

Nach der Auslegungsregel in Art. 31 Abs. 1 VCLT ist ein Vertrag »nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Ziels und Zweckes auszulegen«, wobei als Zusammenhang in diesem Sinne nach Art. 31 Abs. 2 VCLT u. a. der Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen zu verstehen ist. Dies verdeutlicht den objektiven Charakter der Auslegungsregel: Maßgeblich für die Auslegung des jeweiligen Vertrages sind dessen konkreter Wortlaut sowie das, was man gewöhn-

---

49 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 120 f.

50 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 121 f.

51 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 122 ff.

52 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 185.

53 Astrid Epiney/Stefan Dieziger/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 26.

54 Wolfgang Vitzthum, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Völkerrecht, 8. Auflage 2019, 1 (114).

55 Vienna Convention on the Law of Treaties, UNTS 115, 331.

56 Astrid Epiney/Stefan Dieziger/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 27.

licherweise unter diesem Wortlaut verstehen würde.<sup>57</sup> Nicht relevant ist hiernach, was die Parteien subjektiv mit dem Vertragswortlaut gemeint haben wollen.

Art. 31 Abs. 2 und Abs. 3 VCLT statuieren darüber hinaus weitere Umstände, die für die Auslegung von Bedeutung sind, nämlich (spätere) Übereinkünfte, Urkunden, spätere Übungen und anwendbare Völkerrechtsgrundsätze. Lediglich ergänzend, für den Fall, dass sich nach den vorgenannten Auslegungsregeln dennoch Unklarheiten ergeben, kann auf die vorbereitenden Arbeiten (sog. *travaux préparatoires*) sowie auf die Umstände des Vertragsabschlusses zurückgegriffen werden, Art. 32 VCLT.

Für die Aarhus-Konvention bedeutet dies, dass die Umstände ihrer Entstehungsgeschichte für die Auslegung ihrer Regelungen zunächst keine große Bedeutung haben. Lediglich die Präambel sowie die in Art. 1 AC formulierte Zielsetzung dürften größere Relevanz haben. Zu berücksichtigen sind im Rahmen der Auslegung auch die Stellungnahmen und Empfehlungen des ACCC, welche als spätere Übung der Parteien im Sinne des Art. 31 Abs. 3 Bst. a AC einzuordnen sind.<sup>58</sup> Ebenso sind wegen Art. 33 VCLT die englischen, französischen und russischen Sprachfassungen bei der Auslegung zu berücksichtigen, da deren Wortlaut gemäß Art. 22 AC verbindlich ist.<sup>59</sup>

Im Rahmen der Auslegung der Konvention können darüber hinaus Gerichtsentscheidungen des EuGH sowie der höchsten nationalen Gerichte der Konventionsparteien Berücksichtigung finden.<sup>60</sup> Vor allem im Rechtsraum der EU haben die Entscheidungen des EuGH zu den europäischen Umsetzungsakten der Aarhus-Konvention – z. B. die Umweltinformationsrichtlinie – große Bedeutung für die Rechtspraxis der 28 EU-Mitgliedstaaten.<sup>61</sup> Diese Sekundärrechtsakte sind in ihrem Wortlaut weitestgehend deckungsgleich zur Aarhus-Konvention und müssen vom EuGH aufgrund des allgemeinen Grundsatzes der völkerrechtskonformen Auslegung im Lichte der Aarhus-Konvention ausgelegt werden.<sup>62</sup> Die entsprechenden Urteile des EuGH können daher Aufschluss über die Auslegung und Anwendung der Aarhus-Konvention geben.<sup>63</sup> Allerdings sind der EuGH und die anderen nationalen Höchstgerichte nicht selbst Vertragspartei der Aarhus-Konvention, sondern lediglich rechtsprechende Organe der jeweiligen Vertragspartei.<sup>64</sup> Die Gerichtsentscheidungen selbst können daher weder als spätere Überein-

---

57 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 28; Wolfgang Vitzthum, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Völkerrecht, 8. Auflage 2019, 1 (123).

58 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 254; Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 36 ff.; Elena Fasoli/ Alistair McGlone, The Non-Compliance Mechanism, NILR 2018, 27 (45); Gor Samvel, Non-Judicial, Advisory, Yet Impactful?, TEL 2020, 211 (216).

59 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 33.

60 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 40.

61 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 42.

62 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 42.

63 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 42.

64 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 39.

kunft noch als spätere Übung der Vertragsparteien im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Bst. a b zw. Bst. b VCLT qualifiziert werden.<sup>65</sup> Allerdings kann staatliches Handeln entsprechend einer solchen Gerichtsentscheidung gemäß Art. 31 Abs. 1 Bst. b VCLT als spätere Übung einer Vertragspartei eingeordnet werden.<sup>66</sup>

## C. Umsetzung in der EU

Als Unterzeichnerin ist die EU verpflichtet, die Vorgaben der Aarhus-Konvention auch für ihre Organe und Einrichtungen umzusetzen.<sup>67</sup> Dem ist die EU durch Erlass der Aarhus-Verordnung<sup>68</sup> nachgekommen. Art. 3 der Aarhus-Verordnung bestimmt, dass für den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen, die sich im Besitz von Organisationen und Einrichtungen der EU befinden, die Transparenz-Verordnung<sup>69</sup> anzuwenden ist. Diese Verordnung regelt allgemein den Zugang zu Dokumenten, die bei den EU-Organen vorliegen.<sup>70</sup>

Weiterhin harmonisiert die Umweltinformationsrichtlinie<sup>71</sup> das Zugangsrecht zu Umweltinformationen für alle EU-Mitgliedstaaten.<sup>72</sup> Auf Grundlage der Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie hat Deutschland das Umweltinformationsgesetz (UIG) mit dem Gesetz zur Neugestaltung des UIG vollständig überarbeitet und gleichzeitig an die Vorgaben der Aarhus-Konvention angepasst.<sup>73</sup> Insbesondere wurde der im Zentrum des Zugangsrechts stehende Umweltinformationsbegriff präzisiert und erweitert.<sup>74</sup>

---

65 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 39.

66 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 41.

67 Frank Fellenberg/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 99. Auflage 2022, Vorbemerkung Rn. 46.

68 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft.

69 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

70 Siehe zum Zugang zu EU-Dokumenten Mauer, Kapitel 21: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p21>.

71 Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG.

72 Umweltinformationsrecht der Europäischen Union, abgerufen am: 2. Januar 2023, <https://www.aarhus-konvention.de/europaeische-union/saeule-1/rechtsgrundlagen/>.

73 BT-Drs. 15/3406, 1.

74 Siehe zum Umweltinformationsbegriff Ansari, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

## Autorin

Layla Ansari , Universität Bielefeld, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht, Rechtstheorie, Universitätsstr. 25, 33615 Bielefeld, [layla.ansari@uni-bielefeld.de](mailto:layla.ansari@uni-bielefeld.de)

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.



## 2. ANSPRUCHSINHALTE UND ADRESSATEN

---



# Einführung: Anspruchs inhalte und Adressaten

Was sind Informationen und von wem können sie verlangt werden? Eine Frage, die sich nicht so leicht beantworten lässt, weil viele verschiedene Gesetze zum Informationsfreiheitsrecht existieren.<sup>1</sup> Wenngleich hier unterschiedliche Begriffe angewandt werden, sind die zugrunde liegenden Einordnungen doch ähnlich.

Vivian Kube schafft in Kapitel 5 einen Überblick zur zentralen Begrifflichkeit der »amtlichen Informationen«, der etwa in § 1 IFG des Bundes enthalten ist und auf den sich auch viele Landesgesetze beziehen. Hierbei kritisiert sie die Verkürzung der »Amtlichkeit« auf die Aktenrelevanz, erklärt aber zugleich die Grundzüge einer ordnungsgemäßen Aktenführung.

In Kapitel 6 definiert Layla Ansari den Begriff der »Umweltinformationen«, wie er sich etwa in § 2 Abs. 3 UIG (Umweltinformationsgesetz) findet. Hier kommt verkomplizierend hinzu, dass die europa- und völkerrechtliche Ebene für das Umweltinformationsrecht eine entscheidende Rolle spielen. Ebenfalls entscheidend sind andere Gesetze des Umweltrechts wie das WHG (Wasserhaushaltsgesetz) für Wasser oder das BBodSchG (Bundes-Bodenschutzgesetz) für den Boden, auch das BImSchG (Bundes-Immissionsschutzgesetz) für Immissionen und Emissionen aller Art ist eine wichtige Stütze.

Informationen nach § 2 VIG (Verbraucherinformationsgesetz) werden von Hannah Vos in Kapitel 7 vorgestellt. Hier sind für die Auslegung des Informationsbegriffes wiederum andere Normen relevant: v.a. das LFGB (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch) sowie das ProdSG (Produktsicherheitsgesetz).

Ähnlich unübersichtlich ist die Frage, von wem Informationen verlangt werden können. Wer also die sogenannte »informationspflichtige Stelle« ist. Einen Überblick schaffen Sebastian Sudrow und Lorenz Dudew in Kapitel 8, indem sie sich an den jeweils einschlägigen Gesetzen (IFG, UIG, VIG, Landesgesetze) orientieren.

---

1 Vgl. zu einem Überblick der Rechtslage Vos, Kapitel 1: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p1>.



# Amtliche Informationen



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Allgemeines

Der Begriff der amtlichen Informationen ist für den IFG-Anspruch von erheblicher Relevanz, da der Begriff den Bezugsgegenstand des ansonsten voraussetzungslosen Informationszugangsanspruches darstellt. Er ist daher maßgebend für den Umfang des einfachgesetzlichen Anspruches und damit für die Bestimmung des Schutzbereiches der grundgesetzlichen Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG.<sup>1</sup>

Dieses Kapitel bezieht sich im Wesentlichen auf den Begriff der amtlichen Informationen wie ihn das IFG des Bundes vorsieht (dazu unter B.). Demnach ist eine amtliche Information jede Aufzeichnung (dazu unter B.I.), die amtlichen Zwecken dient (dazu unter B.III.), unabhängig von der Art ihrer Speicherung (dazu unter B.II.) Des Weiteren wird über den Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG hinaus gefordert, dass die Information bei Antragstellung bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sein muss (dazu unter C.) Entwürfe und Notizen sind von dem IFG-Anspruch ausgenommen (dazu unter D.). Für die Bestimmung der Amtlichkeit sowie für die Frage, wann es sich bei Informationen noch um Entwürfe und Notizen handelt, spielen die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung eine maßgebliche Rolle (dazu Exkurs unter E.) Die Informationszugangs- und Akteneinsichtsansprüche auf Länder- sowie auf EU-Ebene weisen teilweise Besonderheiten hinsichtlich des Bezugsgegenstandes auf (dazu unter F.).

---

1 Siehe Petras, Kapitel 2: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p2>.

## B. Amtliche Informationen im Sinne des IfG des Bundes

Der Begriff der Informationen im IfG des Bundes ist in § 2 Nr. 1 S. 1 legaldefiniert. Demnach ist eine amtliche Information jede Aufzeichnung, die amtlichen Zwecken dient, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Gemäß § 2 Nr. 1 S. 2 IfG gehören Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, nicht dazu.

Des Weiteren richtet sich der Anspruch aus § 1 Abs. 1 IfG nur gegen Behörden des Bundes und sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit diese Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Daher muss es sich bei den begehrten Informationen um solche handeln, die bei den Behörden des Bundes und den weiteren informationspflichtigen Stellen angefallen sind.<sup>2</sup> Er setzt aber nicht voraus, dass eine informationspflichtige Stelle auch Urheberin der Informationen ist. Vielmehr ist es irrelevant, ob die Informationen von Privaten (z. B. Unternehmen oder Gutachter\*innen) stammen oder von der Behörde selbst angefertigt worden sind, soweit sie zu amtlichen Zwecken gespeichert werden.<sup>3</sup>

### I. Aufzeichnung

Gemäß § 2 Nr. 1 S. 1 IfG bezieht sich der Zugangsanspruch nur auf aufgezeichnete Informationen, also solche, die auf einem Speichermedium festgehalten und mithin verkörpert sind. Da es auf die Art des Speichermediums nicht ankommt,<sup>4</sup> ist die Verkörperung das zentrale Merkmal für die Frage, ob eine vom IfG-Anspruch umfasste Information vorliegt.

Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung helfen zum Verständnis des Begriffes der Aufzeichnung nur bedingt weiter. Die Ergänzung, dass die Informationen auf einem Informationsträger gespeichert sein müssen, wird in der Literatur richtigerweise als Zirkelschluss kritisiert.<sup>5</sup> Verständlicher wird der Begriff durch die Aufzählung der verschiedenen in Betracht kommenden Formen von Aufzeichnungen, namentlich Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne und Karten sowie Tonaufzeichnungen.<sup>6</sup> Des Weiteren helfen Abgrenzungen: Bloße Ideen, Gedanken, Bewertungen, Rechtsaufassungen oder Wissen von einzelnen Mitarbeitenden sind

---

2 Siehe Dudew und Sudrow, Kapitel 9: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p9>.

3 Vgl. unter C.III.

4 Vgl. unter B.II.

5 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 23; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IfG Rn. 6.

6 BT-Drs. 15/4493, 8.

vom IFG-Anspruch ausgeschlossen.<sup>7</sup> Sobald Ideen, Gedanken etc. jedoch aktenkundig gemacht oder festgehalten werden, ist die Voraussetzung der Verkörperung erfüllt.

Da heutzutage aufgrund der ständigen Verfügbarkeit der notwendigen Technik Ideen und Gedanken oft reflexartig festgehalten werden, stehen die Chancen gut, dass IFG-taugliche Informationen bereits vorhanden sind. Befinden sich diese Informationen jedoch noch im Stadium von Entwürfen und Notizen, bleiben sie vom IFG-Anspruch ausgeschlossen (vgl. § 2 Nr. 1 S. 2 IFG).<sup>8</sup>

Ansonsten ist das Merkmal der Aufzeichnung noch in zweifacher Hinsicht relevant. Zum einen unterscheidet sich der IFG-Anspruch durch dieses Merkmal wesentlich von dem presserechtlichen Auskunftsanspruch. Über das IFG können eben nur Informationen verlangt werden, die bereits aufgezeichnet worden sind, also an beliebiger Stelle verkörpert sind. Daher kann das Wissen eines Mitarbeitenden einer Behörde nicht über das IFG abgefragt werden.<sup>9</sup> Die Beantwortung von Fragen kann in der Regel also nicht verlangt werden. Anders ist es jedoch, wenn es sich dabei um die Wiedergabe einer verkörperten Information, z. B. die Auskunft über einen hinreichend bestimmten Akteninhalt, handelt. Denn gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 IFG kann die antragstellende Person grundsätzlich selbst entscheiden, wie ihr der Zugang zu den Informationen gewährt wird, insbesondere, ob ihr Auskunft erteilt werden soll oder ob sie selbst in die Akten schauen möchte.

Zum anderen kann über den IFG-Anspruch keine Rechtsberatung und keine Bewertung von Vorgängen seitens der staatlichen Stelle verlangt werden.

Da die Behörde gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 IFG – neben der Gewährung von Akteneinsicht – auch zur Erteilung von Auskunft verpflichtet ist, kann die Abgrenzung in der Praxis im Einzelnen schwierig sein, insbesondere weil der konkrete Akteninhalt der antragstellenden Personen regelmäßig nicht detailliert bekannt sein wird, so dass sich diese Person auch zunächst mit einer allgemein formulierten Anfrage einen Überblick verschaffen darf, um dann in einem zweiten Schritt einen präzisierten Antrag zu stellen.<sup>10</sup>

---

7 VG Berlin, 29.01.2010, 2 A 134.08 – Vertrauensanwalt der Deutschen Botschaft in Berg-Karabach m.w.N. bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg, 31.05.2011, 12 N 20.10 – Vertrauensanwalt der Deutschen Botschaft in Berg-Karabach; *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 25; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 7.

8 Vgl. unter D.

9 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 25; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 7.

10 BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2018/2019, 17. Juni 2020, 11.

---

**Praxishinweis:** Da viele staatliche Stellen auch die Beantwortung von Bürger\*innenanfragen oder -eingaben vorsehen, diese jedoch nicht mit gleichwertigen Rechten und Pflichten einhergehen, empfiehlt es sich, den Antrag explizit auf das IFG zu stützen. Die informationspflichtigen Stellen sind zwar dazu verpflichtet, alle in Betracht kommenden Anspruchsgrundlagen zu prüfen.<sup>11</sup> In der Praxis kommt es aber immer wieder vor, dass Behörden nicht von einem IFG-Antrag ausgehen; wohl auch, weil einige Behörden mit dem IFG immer noch nicht vertraut sind.

---

Das Begriffspaar Aufzeichnung und Speicherung ist außerdem dadurch relevant geworden, dass daraus eine prinzipielle Trennbarkeit als Voraussetzung abgeleitet wurde. Anlässlich einer Klage auf Zugang zu Kunstwerken in einem Museum, die sich auf das Hamburger Informationsfreiheitsgesetz stützte, hatte das VG Hamburg hierauf Bezug genommen und entschieden, dass das Vorliegen einer Aufzeichnung voraussetze, dass die Informationen von der informationspflichtigen Stelle herausgegeben werden können, ohne dass diese die Informationen verlöre.<sup>12</sup> Für Kunstwerke sei das nicht der Fall, sodass diese keine amtlichen Informationen im Sinne des IFG sein können.

## II. Speichermedium

Gemäß § 2 Nr. 1 S. 1 IFG umfasst der Informationsbegriff ausdrücklich jede Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. In der dazugehörigen Begründung im Gesetzesentwurf werden verschiedene Speichermöglichkeiten aufgezählt, etwa elektronische Speicherung auf Magnetbändern, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs oder DVDs, optische Speicherung auf Filmen, Fotos auf Papier oder akustische Speicherung.<sup>13</sup> Die Ergänzung »oder anderweitig gespeichert« macht deutlich, dass es sich bei der Aufzählung nur um eine beispielhafte, nicht abschließende Aufzählung handelt.

In der Literatur wird der Begriff daher als technologienutral und entwicklungsoffen verstanden.<sup>14</sup> Er ist entsprechend dem Fortschritt der Datenspeicherungstechniken dynamisch auszulegen. Auch das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass § 2 Nr. 1 S. 1 IFG im Hinblick auf die in Betracht kommenden Speichermedien weit auszulegen ist.<sup>15</sup> Das Gericht bekräftigte, dass die nicht abschließende Aufzählung

---

11 Siehe Gilsbach und Vos, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

12 VG Hamburg, 30.11.2011, 17 K 361/11, Rn. 61 – Zugang zu Kunstwerken; bestätigt auch für das in der Zwischenzeit in Kraft getretene Hamburg Transparenzgesetz durch OVG Hamburg, 21.07.2016, 1 Bf 29/12.Z – Zugang zu Kunstwerken.

13 BT-Drs. 15/4493, 9.

14 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 27; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 6.

15 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 14 – Twitter-Direktnachrichten.

in der Gesetzesbegründung weitgehend den technischen Stand aus dem Jahr 2004 wiedergebe und daher entsprechend der technischen Entwicklung anzupassen sei.<sup>16</sup> Daher können nach dem Bundesverwaltungsgericht auch Twitter-Direktnachrichten, die nicht unmittelbar auf behördeneigenen Speichermedien gespeichert sind, sondern auf den Servern der Twitter Inc. nach diesem Maßstab amtliche Informationen sein.<sup>17</sup>

### III. Amtlichkeit

Nur amtliche Informationen sind vom informationsrechtlichen Zugangsanspruch umfasst. Nach der Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 1 S. 1 IfG kommt es für die Amtlichkeit darauf an, ob die Aufzeichnung amtlichen Zwecken dient.

Daher ist sowohl der Aufbewahrungsort<sup>18</sup> als auch die Herkunft und Urheberschaft für die Amtlichkeit unerheblich.<sup>19</sup> Des Weiteren ist Amtlichkeit nicht so zu verstehen, dass der Zugangsanspruch nur auf Informationen beschränkt ist, die bei hoheitlichem Verwaltungshandeln angefallen sind.<sup>20</sup> Daher liegen auch amtliche Informationen vor, wenn diese mit schlicht-hoheitlichem (auch Realakt oder tatsächliches Handeln genannt) oder fiskalischem Behördenhandeln im Zusammenhang stehen<sup>21</sup> oder nur Teil eines internen Vorgangs innerhalb der Behörde sind.<sup>22</sup>

Darüber hinaus wurde bisher einhellig von einem weiten Verständnis der Amtlichkeit ausgegangen. Dies entsprach der Gesetzesbegründung, nach der von dem Begriff der Amtlichkeit nur solche Informationen nicht erfasst sein sollen, die rein privater Natur sind oder solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen.<sup>23</sup> Nach der Literatur und Rechtsprechung reichte es daher aus, wenn die gespeicherte Information die Behörde oder sonst informationspflichtige Stelle betrifft,<sup>24</sup> sie bei der

---

16 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 14 – Twitter-Direktnachrichten.

17 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 14 – Twitter-Direktnachrichten.

18 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 49; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IfG Rn. 11; Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 20.

19 Vgl. unter C.III.

20 VG Stuttgart, 17.05.2011, 13 K 3505/09, Rn. 50 – Zum Informationsanspruch einer GmbH gegenüber einer Behörde; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IfG Rn. 11.

21 VG Stuttgart, 17.05.2011, 13 K 3505/09, Rn. 52 – Zum Informationsanspruch einer GmbH gegenüber einer Behörde; Zum UIG BVerwG, 18.10.2005, 7 C 5/04 – Umweltinformationsrecht: Informationspflichtige Stelle.

22 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 18 – Twitter-Direktnachrichten; BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

23 BT-Drs. 15/4493, 9.

24 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 50; Christopher Scheel, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IfG, 2. Auflage 2013, § 2 Rn. 19.

Erfüllung einer amtlichen Tätigkeit angefallen ist<sup>25</sup> oder sie in anderer Weise im Zusammenhang mit einer amtlichen Tätigkeit steht.<sup>26</sup>

In Abgrenzung zu Satz 2, nach dem Entwürfe und Notizen doch unter amtliche Informationen fallen, sobald sie Bestandteil eines konkreten Verwaltungsvorganges werden sollen, gehen Literatur<sup>27</sup> und Rechtsprechung<sup>28</sup> davon aus, dass der Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang für Satz 1, also die Feststellung der Amtlichkeit, keine Voraussetzung ist. Diese Annahme wird auch dadurch gestützt, dass in anderen Informationsfreiheitsgesetzen, wie z. B. dem Berliner IFG, der Zugangsanspruch ausdrücklich auf Akten begrenzt ist, woraus der Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang abgeleitet wird.<sup>29</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es zudem darauf an, dass gerade die Aufzeichnung, also das Festhalten und Speichern, amtlichen Zwecken dienen soll und nicht die Information selbst.<sup>30</sup> Diese Differenzierung ist in der Literatur sowohl auf Ablehnung<sup>31</sup> als auch auf Zustimmung<sup>32</sup> gestoßen.

---

#### **Fall: Twitter-Direktnachrichten des Bundesinnenministeriums (BMI)**

In dem Fall hatte FragDenStaat Einsicht in Twitter-Direktnachrichten des BMI begehrt. Das BMI lehnte den Antrag ab, weil es nach eigenen Aussagen Twitter-Direktnachrichten nur für informelle Kommunikation genutzt habe, insbesondere um Terminabsprachen zu treffen, Bürger\*innenanfragen oder Fragen von Journalist\*innen zu beantworten. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte die Ablehnung mit der Begründung, dass es sich bei den Nachrichten nicht um amtliche Informationen handele, da diese nur eine geringfügige Relevanz gehabt hätten. Zudem speichere das BMI die Nachrichten nicht selbst, da die Speicherung nur aufgrund des Geschäftsmodells von Twitter Inc. erfolge.

---

25 Michael Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 144.

26 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 50; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 10; Christopher Scheel, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 2 Rn. 19; Angelika Gerold, Effektiver Rechtsschutz im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes?, 2021, 120.

27 Christopher Scheel, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 2 Rn. 23; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 53; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 12.1 mit Übersicht über Literatur und Rechtsprechung.

28 VG Berlin, 08.09.2009, 2 A 8.07 – Stasiunterlagen; VG Regensburg, 04.11.2014, RN 9 K 14.488 – Zugang zu dienstlichen Telefonnummern; OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, OVG 12 B 27.11, Rn. 32 – Terminkalender der Bundeskanzlerin; OVG Münster, 22.05.2019, 15 A 873/18, Rn. 96 – Akteneinsicht in ein Kartellverwaltungsverfahren; VG Berlin, 26.08.2020, 2 K 163.18, Rn. 18 – Twitter-Direktnachrichten.

29 So VG Berlin, 10.05.2005, 2 A 178/04 – Terminkalender Bürgermeister zum Berliner IFG; OVG Berlin-Brandenburg, 14.12.2006, 7 B 9.05 – Terminkalender Bürgermeister.

30 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 15 – Twitter-Direktnachrichten.

31 Andreas Hofmann, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 – 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329); Torben Ueckermann, Zugang zu Twitter-Direktnachrichten des BMI, ZUM-RD 2022, 187 (189).

32 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 10.2.

In dem Fall zu Twitter-Direktnachrichten hat das Bundesverwaltungsgericht erstmals einen Maßstab für die amtliche Zweckbestimmung aufgestellt. Demnach soll sich der Zweck entweder aus dem subjektiven Willen derjenigen Behörde, die die Aufzeichnung veranlasst, oder aus den objektiven Regelungen über eine ordnungsgemäße Aktenführung<sup>33</sup> ergeben.<sup>34</sup>

Dieser Maßstab wurde in der Literatur vielfach als eine deutliche Verengung des Begriffs der Amtlichkeit verstanden.<sup>35</sup> Die Verengung ergibt sich zum einen daraus, dass zuvor der Begriff der Amtlichkeit nur negativ bestimmt worden war, sodass alles, was nicht ausschließlich und eindeutig privat ist, den amtlichen Informationen zugeordnet wurde. Nun muss die Amtlichkeit anhand der oben genannten Kriterien positiv bestimmt werden.

Zum anderen ergibt sich die Verengung auch aus der konkreten Auslegung und Anwendung des Maßstabs in der Entscheidung zu Twitter-Direktnachrichten.

## 1. Subjektive Zweckbestimmung

Insbesondere die konkrete Anwendung der subjektiven Zweckbestimmung in dem Twitter-Direktnachrichten-Fall hat Kritik erfahren. Hier hat das Bundesverwaltungsgericht argumentiert, dass überhaupt keine subjektive Bestimmung – also kein behördlicher Wille – zur Aufzeichnung vorliege, da das BMI die Twitter-Direktnachrichten nicht selbst speichere, sondern nur die Twitter Inc. Diese tue das automatisch und aufgrund eines eigenen Geschäftsmodells, aber nicht etwa als Verwaltungshelfer im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 3 IfG.<sup>36</sup>

Obwohl es sich bei den Nachrichten, auch nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, um amtliche Kommunikation, namentlich ministerielle Öffentlichkeitsarbeit, handelt, soll gerade die Speicherung nicht zu amtlichen Zwecken erfolgt sein.<sup>37</sup> Der amtliche Zweck der Kommunikation erledige sich mit deren Abwicklung, gleich der fernmündlichen Kommunikation.<sup>38</sup>

In der Literatur wird dieses Verständnis und damit diese konkrete Anwendung des Maßstabes zu Recht kritisiert.<sup>39</sup> Grundsätzlich sollte bei der Nutzung von Cloud-Diensten, davon ausgegangen werden, dass neben der Bearbeitung der Information auch die dafür notwendige Speicherung vom Willen der Mitarbeitenden der Behörde umfasst ist.

---

33 Siehe zur ordnungsgemäßen Aktenführung, Abschnitt E.

34 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 15 – Twitter-Direktnachrichten.

35 Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (61); Alexander Besner/Jonas Hacker, Zugang zu Twitter-Direktnachrichten, jurisPR-ITR 2022, Anm. 6.

36 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 16 – Twitter-Direktnachrichten.

37 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 17 – Twitter-Direktnachrichten.

38 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 17 – Twitter-Direktnachrichten.

39 Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (62); Andreas Hofmann, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 - 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329); Torben Ueckermann, Zugang zu Twitter-Direktnachrichten des BMI, ZUM-RD 2022, 187 (189) aber im Ergebnis zustimmend.

Soweit also der in einer Cloud gespeicherte Inhalt zu amtlichen Zwecken bearbeitet wird, dient auch die ›Aufzeichnung‹ amtlichen Zwecken. Die automatische Speicherung ist heutzutage oft fester Bestandteil der Nutzung von Apps, Messenger-Diensten oder Clouds. Wenn sich eine Behörde dieses Service bedient, muss ihr auch die automatische Speicherung zugerechnet werden.

Bei einer solchen lebensnahen Anwendung kann sich der Maßstab der subjektiven Zweckbestimmung durchaus als brauchbar erweisen. Diese Rechtsprechung könnte dennoch für die Transparenz behördlichen Handelns negative Folgen haben, insbesondere da amtliche Kommunikation zunehmend über Messenger-Dienste, Twitter und Ähnliches stattfindet und sich die Fälle häufen, in denen entscheidende Informationen über diese Kanäle »verschwinden« oder der Öffentlichkeit der Zugang verweigert wird. So wurden etwa die Handydaten der damaligen Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen gelöscht, obwohl sie zu Beweismitteln eines Untersuchungsausschusses erklärt worden sind.<sup>40</sup> Auch das Handy des damaligen Bundesverkehrsministers Andreas Scheuer, dessen Daten ebenfalls Gegenstand eines Untersuchungsausschusses werden sollten, wurde »routinemäßig zurückgesetzt«.<sup>41</sup> Jüngst verweigerte das Auswärtige Amt FragDenStaat den Zugang zu den Messenger-Nachrichten des ehemaligen Außenministers Heiko Maas zum Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan.<sup>42</sup> Das Auswärtige Amt trägt vor, es habe alle Daten auf dem vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellten Handy bereits gelöscht und alle aktenrelevanten Daten gesichert. Messenger-Kommunikation sei jedoch nicht darunter, da amtliche Kommunikation über Messenger nicht vorgesehen sei.

Dabei gilt auch nach jetziger Rechtslage, dass sobald die Speicherung für die amtliche Tätigkeit relevant ist – etwa, weil es sich um wichtige Informationen handelt, auf die auch der\*die Amtsträger\*in später noch zurückgreifen möchte – es sich um amtliche Informationen handelt. Dennoch wird in der Behördenpraxis der Zugang zu solchen Informationen unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits teilweise abgelehnt oder solche Informationen gelöscht.

In der folgenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wurde die Amtlichkeit mangels subjektiver Zweckbestimmung etwa bezüglich der Quellcodes von Behördensoftware abgelehnt, da der Besitz der Aufzeichnung des Quellcodes für die staatliche Aufgabenerfüllung, also für die Arbeit mit einem hierauf beruhenden Programm, nicht erforderlich sein soll.<sup>43</sup>

---

40 Stefan Stuchlik, Von der Leyens Handydaten wohl unwiederbringlich gelöscht, tagesschau.de, 13. Januar 2020.

41 die Redaktion, U-Ausschuss zur Pkw-Maut, tagesschau.de, 12. März 2020.

42 Arne Semsrott, Klage gegen Auswärtiges Amt, FragDenStaat, 2. Mai 2022.

43 VG Wiesbaden, 17.01.2022, 6 K 784/21.WI – Quellcode (noch nicht rechtskräftig, Antrag auf Zulassung der Revision beim VGH Hessen unter dem Az 6 A 436/22.Z anhängig); VG Berlin, 7.06.2023, 2 K 148/21 zum BlnIFG: Der Quellcode der Software GABI, die für die Vergabe von Plätzen für Lehrveranstaltungen von der Humboldt-Universität zu Berlin genutzt wird, sei keine »Akte« im Sinne des IfG Bln, sondern ein Arbeitsmittel.

---

**Praxishinweis:** Wenn der Zugang zu Informationen gewünscht ist, die sich in Clouds befinden könnten oder bei denen die Speicherung nicht unmittelbar von der Behörde veranlasst wird, sollte dargelegt werden, dass auch gerade die Speicherung für den amtlichen Zweck wichtig ist und daher vom subjektiven Willen der Mitarbeitenden der Behörde umfasst ist.

---

## 2. Objektive Zweckbestimmung

Als alternativen Maßstab führte das Bundesverwaltungsgericht die objektive Zweckbestimmung ein. Danach ist zu prüfen, ob die Informationen nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung aufzuzeichnen gewesen wären. Maßgeblich sei insoweit, »ob sie Teil eines Verwaltungsvorgangs werden sollen, mit anderen Worten ob sie aktenrelevant sind«.<sup>44</sup> Damit führte das Bundesverwaltungsgericht einen das bisherige Verständnis von Amtlichkeit erheblich einschränkenden Maßstab ein.

Der Zusammenhang zu einer amtlichen Tätigkeit soll demnach insbesondere dann entfallen, wenn Informationen wegen ihres bagatellartigen Charakters nicht aufzuzeichnen sind.<sup>45</sup> Denn solche Informationen sollen nicht Gegenstand eines Verwaltungsvorganges werden. Letzteres solle sich nach wie vor nicht nach den für ein Verwaltungsverfahren nach § 9 VwVfG geltenden Maßstäben bemessen, die Informationen müssten also nicht nur nach außen gerichtete Tätigkeiten der Verwaltung betreffen, an deren Ende ein Verwaltungsakt stehe.<sup>46</sup> Stattdessen seien die Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung ausschlaggebend.<sup>47</sup> Bei der Prüfung, ob die streitgegenständlichen Twitter-Direktnachrichten diesen Grundsätzen entsprechend Gegenstand eines Verwaltungsvorganges hätten werden sollen, richtet sich das Bundesverwaltungsgericht allein nach der Registraturrichtlinie des Bundes (Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien vom 11. Juli 2001/RegR). Die Registraturrichtlinie sieht eine Differenzierung zwischen aktenrelevantem Schriftgut und solchem Schriftgut vor, das sofort oder alsbald zu vernichten ist. Gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 RegR sind Dokumente ohne Informationswert zu vernichten, bei nur geringem Informationswert sind sie als Weglegesache im Sinne der Anlage 1 zu behandeln. Weglegesachen sind danach nicht zu den Akten zu nehmen, sondern kurzfristig, in der Regel bis zum Ablauf des Kalenderjahres aufzubewahren. Auch ihnen kommt keine Aktenrelevanz zu.

Damit verengt das Bundesverwaltungsgericht den Begriff der Amtlichkeit zweifach. Zum einen durch die (teleologische) Reduktion der Amtlichkeit auf die Akten-

---

44 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 18, m.w.N. – Twitter-Direktnachrichten.

45 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 18 – Twitter-Direktnachrichten.

46 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 18 – Twitter-Direktnachrichten.

47 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 15, 19 – Twitter-Direktnachrichten.

relevanz und zum anderen dadurch, dass der materielle Gehalt des Begriffs der Aktenrelevanz inhaltlich nur mit den Vorgaben einer abstrakten Verwaltungsvorschrift, die primär der Ablage von Schriftgut dient, gefüllt wird.

Das Kriterium der Aktenrelevanz ist in der Literatur auf viel Kritik gestoßen. Der Wortlaut der Legaldefinition spricht dagegen. Nach § 2 Nr. 1 S. 1 IfG soll gerade »jede« Aufzeichnung zu amtlichen Zwecken eine amtliche Information sein.<sup>48</sup> Die Aktenrelevanz spielt ausdrücklich nur für Entwürfe und Notizen in Satz 2 eine Rolle und darf im Umkehrschluss für Satz 1 gerade nicht gelten. Auch in der Gesetzesbegründung werden die Regeln zur ordnungsgemäßen Aktenführung nur herangezogen, um abzugrenzen, ob Entwürfe und Notizen Bestandteil eines Verwaltungsvorganges sein sollen und damit dann als Rückausnahme doch dem IfG-Anspruch unterfallen.<sup>49</sup>

Des Weiteren bestimmt die staatliche Stelle durch das Kriterium der Aktenrelevanz nun vorab über den Wert der Information und damit über Umfang der sie betreffenden Kontrolle durch den informationsrechtlichen Zugangsanspruch.<sup>50</sup> Der materielle und ideelle Wert kann sich aber für die Öffentlichkeit oder die antragstellende Person ganz anders darstellen als für die Behörde.<sup>51</sup> So kann gerade auch an der Kommunikation des BMI mit der Presse über Social Media ein erhebliches öffentliches Interesse bestehen.<sup>52</sup>

Die Auslegung des Bundesverwaltungsgerichtes läuft damit geradewegs dem Zweck des Gesetzes, nämlich der Ermöglichung der politischen Teilhabe aller sowie der Kontrolle staatlichen Handelns, zuwider.<sup>53</sup> Fraglich ist auch, ob die Registraturrichtlinie als Teil der Geschäftsordnung der Bundesministerien, also einer von der Bundesregierung erlassenen Verwaltungsvorschrift, die sich als Dienstanweisung an die Bundesministerien und ihre Bediensteten wendet,<sup>54</sup> dem Gestaltungsauftrag des Grundgesetzes verfassungsrechtlich genügt.<sup>55</sup>

Selbst nach der Registraturrichtlinie unterfallen Weglegesachen, also bagatellartige Informationen, – wenn auch kurzen – Aufbewahrungsfristen. Zumindest während dieser Aufbewahrung müsste es sich also um amtliche Informationen handeln, da diese zu amtlichen Zwecken aufbewahrt werden.<sup>56</sup> Aber auch eine andere Auslegung der Registraturrichtlinie würde nicht darüber hinweghelfen, dass der einseitigen Be-

---

48 Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (61).

49 BT-Drs. 15/4493, 9.

50 Andreas Hofmann, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 - 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329).

51 Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (62).

52 Beschwerdeschrijf, abgerufen am: 27. April 2023, [https://fragdenstaat.de/dokumente/144365-20220122\\_verfassungsbeschwerde/.](https://fragdenstaat.de/dokumente/144365-20220122_verfassungsbeschwerde/>.).

53 so auch Andreas Hofmann, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 - 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329); Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (61).

54 Vgl. BT-Drs. 8/733, 1.

55 Beschwerdeschrijf, abgerufen am: 27. April 2023, [https://fragdenstaat.de/dokumente/144365-20220122\\_verfassungsbeschwerde/.](https://fragdenstaat.de/dokumente/144365-20220122_verfassungsbeschwerde/>.)

56 Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (61).

stimmung des Wertes von Informationen ein Willkürmoment und ein erhebliches Missbrauchspotenzial anhaftet.

In der Literatur wird daher weiterhin ein funktionaler Begriff der Amtlichkeit für vorzugswürdig gehalten, wonach jede im Zusammenhang mit der Erfüllung behördlicher Aufgaben stehende Information eine amtliche Information ist, und damit eben auch Twitter-Nachrichten einer Medien- und Pressestelle einer Behörde.<sup>57</sup>

Auch der Verweis des Bundesverwaltungsgerichts auf die Literatur, auf die es die Aktenrelevanz stützt, ist zu hinterfragen. Schoch betont an der zitierten Stelle, dass das Gebot der ordnungsgemäßen Aktenführung der Sicherung der Amtlichkeit diene,<sup>58</sup> zum bestimmenden Kriterium für die Amtlichkeit macht es erst das Bundesverwaltungsgericht.

Diesen Ansatz kritisiert auch die Europäische Ombudsstelle in ihrer Empfehlung hinsichtlich der Offenlegung von Textnachrichten, die zwischen der Präsidentin der EU-Kommission und einem pharmazeutischen Unternehmen zum Thema Covid-19-Impfstoff ausgetauscht worden sind.<sup>59</sup> Demnach sei es nicht ausschlaggebend, ob eine Textnachricht in der Registratur einer Institution registriert worden sei. Dies sei eine Konsequenz eines amtlichen Dokuments (hier im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), aber nicht dessen konstitutive Voraussetzung.<sup>60</sup>

## C. Vorhandensein der Informationen

Im Unterschied zu anderen informationsrechtlichen Zugangsansprüchen, wie etwa in § 2 Abs. 4 UIG oder in § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG, ergibt sich die Beschränkung des Bundes-IFG auf vorhandene Informationen nicht aus dem Wortlaut.

Dennoch wird auch der Anspruch aus § 1 Abs. 1 S. 1 und 2 IFG in Literatur und Rechtsprechung so verstanden, dass er auf bei den informationspflichtigen Stellen vorhandene Informationen begrenzt ist.<sup>61</sup>

Dies wird zum einen aus dem Merkmal Aufzeichnung aus § 2 Nr. 1 IFG und der Voraussetzung der Verfügungsbefugnis aus § 7 Abs. 1 S. 1 IFG abgeleitet.<sup>62</sup> Zum

---

57 Andreas Hofmann, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 - 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329).

58 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 54, 57.

59 Europäische Ombudsstelle, 26.01.2022, 1316/2021/MIG – The European Commission's refusal of public access to text messages.

60 Europäische Ombudsstelle, 26.01.2022, 1316/2021/MIG, Rn. 17 – The European Commission's refusal of public access to text messages.

61 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 – Globke-Akten m.w.N. Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 36.

62 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 37; Michael Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 150.

anderen wird der Anspruch durch das Kriterium des Vorhandenseins teleologisch reduziert, um den Zugangsanspruch von einer Informationsbeschaffungspflicht abzgrenzen, die der Gesetzgeber nicht begründen wollte.<sup>63</sup>

## I. Nicht umfasste Informationsbeschaffung und inhaltliche Informationsaufbereitung

Die Voraussetzung des Vorhandenseins von Informationen hat in der Rechtsprechung vor allem Bedeutung erlangt, wenn es darum ging, Informationsbeschaffung von einer einfachen vom IFG-Anspruch umfassten Informationsaufbereitung abzugrenzen. Nach der Rechtsprechung ist eine Information nämlich nicht im Sinne des Gesetzes vorhanden, wenn sie erst beschafft oder durch Untersuchungen generiert werden muss.<sup>64</sup> Ein Anspruch zur Informationsbeschaffung oder -generierung wird ganz überwiegend abgelehnt. Die Zusammenstellung von Informationen ist hingegen vom IFG-Anspruch umfasst.<sup>65</sup>

Das bedeutet, dass Behörden über das IFG nicht zur Erhebung von Daten veranlasst werden können, auch wenn sie diese Daten für die Erfüllung ihrer Aufgaben beschaffen könnten oder sogar müssten.<sup>66</sup> Auch Informationen, die bei anderen Behörden oder bei Privaten liegen, müssen von der angefragten Behörde nicht herausverlangt werden.<sup>67</sup>

Informationspflichtige Stellen versuchen des Öfteren, einen IFG-Anspruch mit Verweis auf die vom Anspruch nicht umfasste Informationsbeschaffung oder Neugenerierung abzulehnen, wenn es tatsächlich nur um einen erhöhten Verwaltungsaufwand für die Recherche im eigenen Datenbestand oder die Zusammenstellung von Informationen geht. Dies kommt insbesondere in solchen Fällen vor, in denen die gewünschten Informationen nicht unter den angefragten Schlagwörtern abgelegt oder archiviert worden sind und so aus verschiedenen Quellen zusammengesucht werden müssen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Fall, in dem u.a. die Anzahl der über die Sachmittelpauschale für Abgeordnete des Bundestages abgerechneten iPods angefragt wurde, entschieden, dass die erforderliche »nachträgliche Rekonstruktion« der Code-Nummern in Sachinformationen eine reine Übertragungsleistung sei, »die als Vorbedingung des Informationszugangs lediglich ein in verwaltungstechnischen

---

63 Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung dazu in BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 – Globke-Akten.

64 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12, Rn. 37 – iPods von Bundestagsabgeordneten.

65 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 40.

66 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 – Globke-Akten.

67 BVerwG, 27.05.2013, 7 B 43/12, Rn. 11 – Private Archive.

Erwägungen wurzelndes Zugangshindernis beseitigt«.<sup>68</sup> Nach dieser Rechtsprechung führt ein Zugangshindernis, das allein auf einer behördlichen internen Entscheidung für eine bestimmte Ablagesystematik beruht, nicht dazu, dass die angefragten Informationen nicht (mehr) vorhanden sind. Ein dadurch entstehender erhöhter Verwaltungsaufwand kann allenfalls im Rahmen des § 7 Abs. 2 IfG, ggf. in analoger Anwendung, Berücksichtigung finden.<sup>69</sup>

Im Einzelfall kann es jedoch schwierig sein, festzustellen, ob die Behörde nur die Informationen zusammenzustellen müsste, weil sie aufgrund einer internen Entscheidung anders als angefragt veraktet und sortiert sind, oder ob tatsächlich eine Generierung neuer Informationen verlangt wird.

Eine solche Generierung neuer Informationen hatte das Verwaltungsgericht Berlin in einem Fall angenommen, in dem ein Journalist Zugang zu Informationen aus einer Datenbank des Bundespresseamtes (BPA) begehrte, in der das BPA alle Veröffentlichungen der Bundesregierung speichert.<sup>70</sup> Der Journalist beantragte Zugang zu sämtlichen Informationen, »die einen Hinweis geben auf oder einen Bezug haben zu einem Interview der ehemaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel«. Laut des Gerichts sind diese Informationen jedoch beim BPA nicht vorhanden, weil das BPA zunächst diese Informationen nach diesen Suchbegriffen herausfiltern müsste und dann in einem zweiten Schritt die Ergebnisse analysieren müsste. Diese wertende Tätigkeit gehe über die vom IfG-Anspruch gedeckte Zusammenstellung der Informationen hinaus.

Aber selbst die bloße Suche nach den von der antragstellenden Person angegebenen Parametern soll nach dem Gericht schon nicht mehr vom IfG-Anspruch umfasst sein. Durch die Wahl seiner Suchparameter bestimme der Kläger den Inhalt der zu erzeugenden Information, die gerade wegen der gewählten Kombination verschiedener Suchparameter zu einer Neukontextualisierung der gespeicherten Dokumente führt.

Die letztere Argumentation ist nicht überzeugend. Solange sich die Auswahlparameter aus den Informationen selbst ergeben, ist keine weitere intellektuelle Analyse erforderlich, sodass nicht von einer inhaltlichen Recherche oder Informationsaufbereitung gesprochen werden kann.<sup>71</sup>

Jedenfalls kann allein ein erhöhter Rechercheaufwand nicht ausreichen, um eine Neugenerierung anzunehmen. Dies müsste umso mehr gelten, wenn der erhöhte Rechercheaufwand auf eigenes Organisationsverschulden zurückzuführen ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sieht in einer Verweigerung der Erfüllung eines IfG-Antrages, die mit eigenen Versäumnissen in der Aktenführung begründet wird, eine Verletzung der Informationsfreiheit aus Art. 10 EMRK. Demnach kann sich

---

68 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12, Rn. 37 – iPods von Bundestagsabgeordneten.

69 So BVerwG, 29.03.2023, 10 C 2.22, Rn. 21; siehe auch Gilsbach und Vos, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

70 VG Berlin, 14.07.2022, 2 K 81/21 – BPA-Dok (noch nicht rechtskräftig).

71 Zur Bestimmtheit von IfG-Anträge, siehe Gilsbach und Vos, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

eine Behörde auf das Nicht-Vorhandensein einer Information oder auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei der Recherche, Sichtung und Zusammenstellung der Informationen nicht berufen, wenn die Schwierigkeiten von der Behörde selbst verschuldet sind, etwa weil relevante Entscheidungen nicht regelmäßig veröffentlicht werden und in der Vergangenheit für eine Veröffentlichung nicht entsprechend aufbereitet worden sind.<sup>72</sup>

## II. Wiederbeschaffungsanspruch

Für die Annahme einer Wiederbeschaffungspflicht kommt es nach bisheriger Rechtsprechung hauptsächlich auf den Zeitpunkt der Antragstellung an.

Für Informationen, die nach Antragstellung weggegeben werden, besteht für die Behörde eine Wiederbeschaffungspflicht. Nach dem Bundesverwaltungsgericht wird durch die Antragstellung ein informationsfreiheitsrechtliches Rechtsverhältnis zwischen der antragstellenden Person und der Behörde begründet. Die Behörde muss daher die Unterlagen

»zur Prüfung von Ausschlussgründen und zur Erfüllung eines möglicherweise gegebenen Anspruchs vorhalten; sie darf sie – vorbehaltlich etwaiger Löschungsregelungen mit zwingenden Fristen, die für abweichende Belange keinen Raum lassen [...] – weder weggeben noch vernichten.«<sup>73</sup>

Ein solcher Wiederbeschaffungsanspruch geht nur dann unter, wenn die Durchsetzung rechtlich oder tatsächlich unmöglich geworden ist. Sind die Akten jedoch noch existent, muss die informationspflichtige Behörde sich diese gegebenenfalls im Wege der Amtshilfe vorübergehend wieder übermitteln lassen, um den Informationsanspruch zu prüfen und zu erfüllen.<sup>74</sup>

Für Informationen, die vor Antragstellung verloren gegangen sind und nur durch eine erneute Datenerhebung wiederbeschafft werden könnten, oder für Informationen, die nur vorübergehend zu den Akten gelangt sind und vor Antragstellung im Rahmen regulärer Aktenführung wieder zurückgegeben oder an Dritte abgegeben wurden, gilt keine Pflicht zur Wiederbeschaffung.<sup>75</sup>

Kürzlich hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass selbst dann keine Wiederbeschaffungspflicht besteht, wenn solche Unterlagen, die sich zuvor in Besitz

---

72 EGMR, 28.11.2013, 39534/07 – Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria § 46.

73 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 41, m.w.N. – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

74 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 41 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

75 Für eine Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung und Literatur dazu, vgl. BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 – Globke-Akten.

der Behörde befunden haben, vor Antragstellung aufgrund rechtswidriger Entnahme eines Amtsträgers abhandengekommen sind.<sup>76</sup> Das Bundesverfassungsgericht hatte hingegen in einer solchen Konstellation eine Wiederbeschaffungspflicht auf Grundlage des IFG für möglich gehalten.<sup>77</sup> Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lag ein Antrag auf Einsicht in die Akten des ehemaligen Staatssekretärs im Bundeskanzleramt Hans Globke zugrunde. Anders als gesetzlich vorgesehen lagern diese Akten nicht im Bundesarchiv, sondern in der parteinahen privaten Konrad-Adenauer-Stiftung. Die Weggabe und sogar das Verschwinden von Regierungsakten und deren Verschaffung in privaten Besitz, wo sie der Öffentlichkeit eingeschränkt bis gar nicht zugänglich sind, ist seit jeher eine in der Bundesrepublik tolerierte Praxis, für die weder die zuständigen Behörden noch die Gerichte rechtliche Lösungswege gefunden haben. Die Zugänglichkeit solcher Unterlagen ist jedoch für die historische Forschung über die politischen Geschehnisse in Deutschland, aber auch für auf die Zukunft gerichtete Politikanalyse und -beratung zentral.<sup>78</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Nichtannahmebeschluss zu den Globke-Akten verschiedene Auslegungsmöglichkeiten des IFG des Bundes aufgezeigt, nach denen ein Wiederbeschaffungsanspruch angenommen werden kann und betont, dass bei einer solchen Auslegung das Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 2 S. 1 GG, der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 GG sowie das Konventionsrecht aus Art. 10 EMRK und Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes zu berücksichtigen seien.<sup>79</sup> Das Bundesverwaltungsgericht ist in dem Fall der durch den Altkanzler Helmut Kohl in seinen Privatbesitz verschafften Akten aus dem Bundeskanzleramt jedoch keiner dieser Auslegungsmöglichkeiten gefolgt und konnte keine grundrechtliche oder konventionsrechtliche Relevanz erkennen.<sup>80</sup>

### **III. Informationen anderer Behörden oder Privater**

Für die Amtlichkeit von Informationen ist es unerheblich, wer die Urheberin oder die Ursprungsquelle einer Information ist.<sup>81</sup> Das IFG des Bundes eröffnet also nicht nur

76 OVG Berlin-Brandenburg, 03.06.2022, 12 B 17.20 – Zugang zu an den ehemaligen Bundeskanzler adressierten Unterlagen; BVerwG, 29.03.2023, 10 C 2.22 – Unterlagen von Helmut Kohl (Urteil noch nicht veröffentlicht.); Für eine Kritik zur Entscheidung des OVG siehe *John Philipp Thurn*, Anmerkung zu OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 3.6.2022 – 12 B 17/20, ZGI 2022, 226.

77 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 – Globke-Akten.

78 Vgl. *Christoph Partschi*, BArchG, 2. Auflage 2021, Einführung Rn. 111 m.w.N.

79 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 25 ff. – Globke-Akten.

80 BVerwG, 29.03.2023, 10 C 2.22 – Unterlagen von Helmut Kohl (Urteil noch nicht veröffentlicht; gegen das Urteil wurde Verfassungsbeschwerde erhoben).

81 VG Hamburg, 27.08.2010, 7 K 619/09, Rn. 30 – Art des Zugangs; VG Stuttgart, 17.05.2011, 13 K 3505/09, Rn. 50 – Zum Informationsanspruch einer GmbH gegenüber einer Behörde; *Sven Polenz*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 20; OVG Münster, 22.05.2019, 15 A 873/18, Rn. 92 – Akteinsicht in ein Kartellverwaltungsverfahren.

den Zugang zu Informationen, die von staatlichen Stellen des Bundes verfasst worden sind. Insbesondere können auch Informationen der Länder, Gemeinden, ausländischer Staaten, nationaler und internationaler Organisationen sowie privater Unternehmen oder wissenschaftlicher Institute über das IFG des Bundes erfragt werden, wenn sie bei einer Behörde des Bundes vorhanden sind. Nach der Gesetzesbegründung reicht es aus, wenn sie dem Bund dauerhaft zugehen.<sup>82</sup> Gemäß § 3 Nr. 5 IfG ist der Zugangsanspruch nur dann ausgeschlossen, wenn es sich um vorübergehend beigezogene Akten handelt.

Daher können auch Informationen, die ursprünglich von Privaten stammen, ›amtliche Informationen‹ nach dem IfG des Bundes sein.<sup>83</sup> Dies ist etwa der Fall, wenn sie an den Bund im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens, z. B. eines Vergabeverfahrens, weitergegeben worden sind oder die Behörde sie im Rahmen ihrer Aufsichts- und Regulierungstätigkeit, z. B. bei der Finanzmarktaufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, erhalten hat. Auch vertragliche Vereinbarungen oder Kommunikation zwischen Behörden und Privaten stellen amtliche Informationen dar, wenn die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind, etwa, weil diese Informationen im Rahmen amtlicher Aufgabenerfüllung angefallen sind. Es ist auch unerheblich, ob die Informationen ursprünglich gezielt erfragt worden oder der Behörde nur zufällig bekannt geworden sind.<sup>84</sup>

Auch wissenschaftliche Gutachten oder Stellungnahmen von Privaten sowie anonym zugesandte Informationen, die der Behörde im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zugegangen sind, unterfallen dem IfG-Anspruch.

Die Interessen der privaten natürlichen wie juristischen Personen werden über § 5 und § 6 IfG sowie durch das Drittbeziehungsverfahren geschützt, sodass konkrete Informationen, die vom Schutz dieser Norm umfasst sind, bei Herausgabe geschwärtzt werden können.<sup>85</sup>

## D. Entwürfe und Notizen

Gemäß § 2 Nr. 1 IfG gelten »Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen« nicht als amtliche Informationen. Sie werden damit von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen. Zweck der Regelung ist, einen Freiraum zum Denken für die Mitarbeitenden in der

---

82 BT-Drs. 15/4493, 7.

83 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 33.

84 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 32; Dieter Kugelmann, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, 3609 (3610).

85 Zum Schutz personenbezogener Daten, siehe Lötzel, Kapitel 14: <https://doi.org/10.38072/978-910591-01-1/p14>.

Behörde zu gewähren: Das Skizzieren von Ideen und Gedanken soll möglich sein, ohne dass man sich daran festhalten lassen muss.<sup>86</sup>

Damit diese Ausnahme für eine Information greift, muss sie zwei Voraussetzungen erfüllen. Zunächst muss sie ein Entwurf oder eine Notiz sein. Außerdem darf sie nicht Teil eines Verwaltungsvorgangs werden.

Unter einem Entwurf versteht man eine vorläufige Gedankenskizze, wenn diese nach der Vorstellung der Person, die sie gefertigt hat, noch nicht als endgültige Entscheidung verstanden werden soll, sondern noch weiterer Bearbeitung bedarf.<sup>87</sup> Das bedeutet aber nicht, dass lediglich abschließende Entscheidungen keine Entwürfe darstellen. Werden unfertige Schriftstücke beispielsweise innerhalb verschiedener Dezernate oder Referate einer Behörde ausgetauscht, um Stellungnahmen einzuholen, liegt zumeist schon eine Festlegung des Behördenwillens und damit kein Entwurf mehr vor.<sup>88</sup>

Eine ›Notiz‹ sind Informationen, die als Gedächtnissstütze nur dem\*r Verfasser\*in dienen sollen und lediglich vorübergehende Bedeutung haben, etwa weil sie nur zur Vorbereitung später zu fertigender Stellungnahmen genutzt werden.<sup>89</sup> Handschriftliche Bemerkungen auf Aktenbestandteilen fallen daher gewöhnlich unter den Zugangsanspruch, da sie nicht nur der Gedächtnissstütze der verfassenden Person dienen und dauerhaft aufgezeichnet sind.<sup>90</sup>

Maßgeblich dafür, was Bestandteil eines Vorgangs werden soll, sind die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung.<sup>91</sup> Da es sich bei § 2 Nr. 1 S. 1 IfG um eine Soll-Vorschrift handelt, kommt es nicht darauf an, ob die Notizen und Entwürfe tatsächlich verakten wurden, sondern darauf, ob sie hätten verakten werden sollen. Gleichzeitig lässt eine ›Soll-Vorschrift einen gewissen Raum für abweichende Entscheidungen im Einzelfall.<sup>92</sup>

---

86 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 65; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IfG Rn. 14; Michael Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 147.

87 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 64; OVG Münster, 07.01.2015, 1 B 1260/14, Rn. 27 – Beamtenrechtliche Akteneinsicht.

88 OVG Münster, 07.01.2015, 1 B 1260/14, Rn. 27 – Beamtenrechtliche Akteneinsicht; VG Berlin, 20.10.2016, 2 K 82.16, Rn. 19 – Ausländerreferentenbesprechung; VG Köln, 24.11.2011, 13 K 1549/10, Rn. 42 – Fusionskontrollverfahren.

89 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 66; OVG Münster, 07.01.2015, 1 B 1260/14, Rn. 27 – Beamtenrechtliche Akteneinsicht.

90 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 66; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IfG Rn. 16.

91 VG Köln, 24.11.2011, 13 K 1549/10, Rn. 40, 42 – Fusionskontrollverfahren; Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 68.

92 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 62; Heribert Schmitz/Serge-Daniel Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984 (988).

## E. Exkurs: Ordnungsgemäße Aktenführung

Sowohl bei der Bestimmung der Amtlichkeit als auch des Vorhandenseins von Informationen spielt oft die ordnungsgemäße Aktenführung eine Rolle.<sup>93</sup> Darüber hinaus ist laut Literatur, Rechtsprechung und Gesetzesbegründung die ordnungsgemäße Aktenführung maßgeblich dafür, ob Entwürfe oder Notizen zu amtlichen Informationen werden.<sup>94</sup>

Die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Aktenführung ergibt sich in erster Linie aus Verfassungsrecht. Denn die nach dem Grundgesetz den Behörden obliegende Vollziehung der Gesetze ist ohne eine Dokumentation der einzelnen Verwaltungsvorgänge, des Sachverhalts sowie der Erkenntnisquellen nicht denkbar.<sup>95</sup> Demnach sind Behörden zur wahrheitsgetreuen und vollständigen Dokumentation ihres Handelns verpflichtet.<sup>96</sup>

Eine allgemein gültige Konkretisierung dieser Gebote in Gesetzesform existiert bisher nicht. Stattdessen finden sich Vorschriften teilweise in Gesetzen (so z. B. für Regelungen über die Personalaktenführung gemäß § 106 ff. BBG) sowie in den für die jeweilige Behörde einschlägigen Aktenordnungen oder Verwaltungsvorschriften. Für den Bund ergeben sich die Regeln hierfür aus § 12 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Dort ist geregelt, dass »Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung« jederzeit aus den Akten nachvollziehbar sein müssen. Für Einzelheiten verweist Satz 2 auf die Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR), die allgemeine Regeln für die Bearbeitung und Aufbewahrung von Akten aufstellt. In § 4 der RegR ist der Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit erläutert. Die RegR gilt ausweislich des § 1 Abs. 3 RegR auch für elektronisch bearbeitet und verwaltete Daten.

Wenn die Vorschriften über die Schriftgutverwaltung keinen Aufschluss darüber geben, ob die Information Teil des Vorgangs werden soll, kann die Verwaltungspraxis der Behörde herangezogen werden.<sup>97</sup> Es ist zu ermitteln, ob die Behörde die Informationen üblicherweise veraktet. Ist das der Fall, so handelt es sich um eine amtliche Information. Nur wenn weder Aktenordnung noch Verwaltungspraxis eine Antwort zu entnehmen ist, soll es auf den Willen der zuständigen bearbeitenden Person ankommen.<sup>98</sup> Dabei ist jedoch nicht ausschlaggebend, ob die jeweiligen Informationen

---

93 Zur Problematik der Aktenführung im Bereich des Informationsfreiheitsrechtes siehe Vos, Kapitel 1: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p1>

94 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 67 ff. VG Köln, 24.11.2011, 13 K 1549/10, Rn. 42 – Fusionskontrollverfahren; BT-Drs. 15/4493, 9.

95 BVerwG, 16.03.1988, 1 B 153/87 – Aufbewahrung von Unterlagen der Meldebehörde.

96 BVerwG, 16.03.1988, 1 B 153/87 – Aufbewahrung von Unterlagen der Meldebehörde; BVerfG, 06.06.1983, 2 BvR 244, 310/83 – Entfernung und Vernichtung von Vermerken aus der Ausländerakte.

97 Stefan Brink, Praxisratgeber LIFG, Oktober 2021, 37 f.

98 VG Berlin, 09.08.2021, 2 K 281.19, Rn. 26 – Zugang zu der Studie Kindeswohl und Umgangsrecht.

tatsächlich Bestandteil eines Vorgangs geworden sind. Wird ein Dokument, das nach den Regeln über die ordnungsgemäße Aktenführung zu den Akten zu nehmen wäre oder das üblicherweise veraktet wird, ausnahmsweise nicht veraktet, handelt es sich dabei dennoch um eine amtliche Information.

Des Weiteren ist es unzulässig, informelle Nebenakten zu führen, Aktenteile zu entfernen oder bei Nutzung elektronischer Vorgangsbearbeitung Daten zu löschen (siehe auch § 4 Abs. 3 RegR).<sup>99</sup> Dennoch gibt es für antragstellende Personen kaum rechtliche Möglichkeiten, auf rechtswidrige Löschungen vor Antragstellung zu reagieren oder Speicherungen durchzusetzen. Das OVG Berlin-Brandenburg betont stets, dass eine ordnungsgemäße Aktenführung nicht mit den Mitteln des IFG durchgesetzt werden könne.<sup>100</sup>

Da die Bearbeitung von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz mittlerweile zum originären Aufgabengebiet der Behörden gehört, wird in der Rechtsprechung auch vertreten, dass sich aus dem IFG Pflichten hinsichtlich der Archivierung und Aktenführung ergeben, insbesondere dass die Behörde ihre Organisationsstruktur und ihre organisatorischen Maßnahmen so einzurichten habe, dass auch umfangreiche IFG-Anträge reibungslos bearbeitet werden können.<sup>101</sup> Tut die Behörde dies nicht oder beraubt sie sich selbst ihrer Recherchemöglichkeiten, ist ihr zumindest eine Berufung auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu verwehren.<sup>102</sup>

Dies löst allerdings nicht das Problem der mangelhaften Sicherung von digitaler Kommunikation. Die sich wiederholenden Fälle, in denen Handydaten und mutmaßlich amtliche Kommunikation, die über Messenger-Dienste geführt wird, gelöscht oder gar nicht erst gespeichert und veraktet wurden, zeigen, dass für diesen Bereich klare Regeln und insbesondere Sicherungskonzepte dringend geboten sind.

Der Gesetzesvorschlag für ein neues Bundestransparenzgesetz aus der Zivilgesellschaft enthält daher eine Vorschrift über Organisationspflichten.<sup>103</sup> Darüber hinaus wird gefordert, ausdrückliche Regelungen über die Aktenführung in das IFG aufzunehmen.<sup>104</sup>

---

<sup>99</sup> Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 21; BVerfG, 06.06.1983, 2 BvR 244, 310/83 – Entfernung und Vernichtung von Vermerken aus der Ausländerakte.

<sup>100</sup> OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, OVG 12 B 27.11, Rn. 41 – Terminkalender der Bundeskanzlerin.

<sup>101</sup> BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 24 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand; VGH Kassel, 28.04.2010, 6 A 1767/08, Rn. 36 – Informationsgesuch an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

<sup>102</sup> Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 111.

<sup>103</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), abgerufen am: 22. November 2022, <https://transparenzgesetz.de/gesetzentwurf.pdf> § 4.

<sup>104</sup> Stellungnahme von Rechtsanwalt Christoph Partsch namens der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 24. September 2012 zum IFG, BT-Ausschuss-Drs. 17(4)573 C, 11.

## F. Überblick über die Regelungen in den Ländern

Während das IFG des Bundes von »amtlichen Informationen« spricht, wird in Landesgesetzen teilweise die Einsicht in »Akten« (so in § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG und § 1 BbgAIG) geregelt. Ebenso besteht auch auf EU-Ebene nur ein Anspruch auf Zugang zu »Dokumenten« (vgl. Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.).<sup>105</sup>

Die praktische Relevanz lässt sich an den unterschiedlichen Ausgängen der Gerichtsverfahren aufzeigen, in denen es um den Zugang zu Terminkalendern von Regierungsmitgliedern ging.<sup>106</sup> Die Klage auf Einsicht in den Terminkalender des damaligen Berliner Bürgermeisters Klaus Wowereit wurde vom VG Berlin und OVG Berlin-Brandenburg mit der Begründung zurückgewiesen, dass das Berliner IFG nur einen Anspruch auf Einsicht in »Akten« vorsehe. Der Begriff der Akten knüpfe an das im allgemeinen Verwaltungsrecht herkömmliche Verständnis von »Akten« an und setze daher Vorgangsbezogenheit voraus.<sup>107</sup> Ein Terminkalender weise jedoch lediglich einen organisatorischen Charakter auf und habe daher keinen Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang.<sup>108</sup> In dem Verfahren, in dem es um Zugang zu dem Terminkalender der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel ging, entschied das selbe Gericht hingegen, dass ein Informationsanspruch nach dem IFG des Bundes dem Grunde nach bestehe. Jedenfalls bei den dienstlichen Terminen handele es sich um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 S. 1 IFG.<sup>109</sup>

Daher ist stets auf den genauen Wortlaut des Bezugsgegenstandes zu schauen. Das IFG des Bundes sowie die meisten Gesetze der Länder beziehen sich jedoch auf amtliche Informationen.<sup>110</sup> Zwar wird in der Literatur zum Teil argumentiert, dass die unterschiedliche Terminologie keine Relevanz habe, da auch bei dem Informationsbegriff, wie im IFG des Bundes, Bezug auf Vorgänge genommen werde (§ 2 Nr. 1 S. 2 IFG) und eine Speicherung gefordert sei (§ 2 Nr. 1 S. 1 IFG).<sup>111</sup> In der Rechtsprechung hat sich diese restriktive Auslegung für den Begriff der Informationen bisher nicht durchgesetzt.

---

105 Siehe Mauer, Kapitel 21: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p21>

106 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 35.

107 OVG Berlin-Brandenburg, 14.12.2006, 7 B 9.05 – Terminkalender Bürgermeister.

108 OVG Berlin-Brandenburg, 14.12.2006, 7 B 9.05 – Terminkalender Bürgermeister.

109 OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, OVG 12 B 27.11, Rn. 32 – Terminkalender der Bundeskanzlerin.

110 Siehe § 1 Abs. 2 LIFG BW, § 2 BremIFG, § 1 Abs. 2 HmbTG, § 80 Abs. 1 S. 1 HDSIG, § 1 Abs. 2 i.V.m. § 2 Nr. 1 IFG MV, § 4 IFG NRW, § 1 LTranspG RP, § 1 SIFG, § 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 S. 1 SächsTG (»dienstliche Zwecke«), § 1 Abs. 1 IZG LSA, § 4 Nr. 2 ThürTG.

111 Tobias Bräutigam, Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, DVBL 2006, 950 (951).

---

**Praxishinweis:** Sollten Behörden oder Gerichte auch bei Anspruchsgrundlagen, die sich ausdrücklich auf »Informationen« beziehen, den Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang fordern, kann dieser Forderung die oben genannte Rechtsprechung entgegen gehalten werden.

---

Darüber hinaus gleichen die Bezugsgegenstände der Informationszugangs- und Transparenzgesetze der Länder im Wesentlichen dem Informationsbegriff des Bundes. Es muss sich mithin um Aufzeichnungen handeln, die amtlichen oder dienstlichen Zwecken dienen, bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sind und keine Entwürfe oder Notizen darstellen. Nur das Informationszugangsgesetz in Schleswig-Holstein beinhaltet einen deutlich weiteren Informationsbegriff, da dieser auf einen amtlichen oder dienstlichen Bezug verzichtet (vgl. § 2 Abs. 1 und 5 IZG SH).<sup>112</sup> Das allgemeine Auskunftsrecht in Art. 39 BayDSG ist dem Wortlaut nach auf den Inhalt von Dateien und Akten gerichtet. Da diese Begriffe im Lichte der Datenschutzgrundverordnung zu lesen sind und danach als Dateisystem »jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten (gilt), die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, unabhängig davon, ob diese Sammlung zentral, dezentral oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten geordnet geführt wird« (vgl. Art. 4 Nr. 6 DSGVO), ist der Begriff der Datei im Ergebnis weit zu verstehen – wobei im Rahmen von Art. 39 BayDSG der Personenbezug entfällt.<sup>113</sup>

---

112 Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 46.

113 Für Näheres zu den Begriffen siehe Kai v Lewinski, in: Schröder (Hrsg.), BayDSG, 1. Auflage 2021, Art. 39 Rn. 20 ff.; Daniela Schmieder, in: Gersdorf/Paal, Boris (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 39. Ed. 2022, Art. 39 BayDSG Rn. 12.

## Autorin

**Dr. Vivian Kube**  Open Knowledge Foundation e.V., Singerstraße 109, 10179 Berlin,  
[Vivian.Kube@okfn.de](mailto:Vivian.Kube@okfn.de).

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

# Der Informationsbegriff nach den Umweltinformationsgesetzen\*



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Einleitung

Der Begriff Umweltinformation ist in § 2 Abs. 3 UIG legaldefiniert, d.h. die Definition des Rechtsbegriffes ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetzestext. Die Begriffsbestimmung ist wesentlich für den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen, da sie Inhalt und Reichweite des Anspruches nach § 3 Abs. 1 S. 1 UIG festlegt.<sup>1</sup>

Zwar gilt diese Legaldefinition gemäß § 1 Abs. 2 UIG nur für informationspflichtige Stellen des Bundes und den bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.<sup>2</sup> Allerdings enthalten die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen der Bundesländer entweder einen ausdrücklichen Verweis auf § 2 Abs. 3 UIG oder eine gleichlautende Begriffsbestimmung. Daher gelten die folgenden Erwägungen zu § 2 Abs. 3 UIG entsprechend auch auf landesrechtlicher Ebene.

§ 2 Abs. 3 UIG stellt die nahezu wörtliche Umsetzung der europäischen Vorgabe aus Art. 2 Nr. 1 Umweltinformationsrichtlinie<sup>3</sup> (UURL) dar; es wurden lediglich

\* Für zahlreiche sinnvolle Hinweise im internen Peer-Review danke ich Maximilian Petras und Hannah Vos; nach einem sehr produktiven öffentlichen Peer-Review danke ich besonders Andreas Fisahn.

1 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 31; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 69.

2 Siehe zu den informationspflichtigen Stellen im UIG Dudew und Lorenz, Kapitel 8 C: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p8>.

3 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 des Rates.

Anpassungen an die nationale Rechtsterminologie vorgenommen. Die Definition des Begriffs Umweltinformation ist wiederum an Art. 2 Nr. 3 der Aarhus-Konvention angelehnt.<sup>4</sup>

Der Begriff Umweltinformation ist nach ständiger Rechtsprechung<sup>5</sup> weit, d.h. bis an die Grenze des möglichen Wortsinns auszulegen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des Gebots zur völker- und europarechtsfreundlichen Auslegung. § 2 Abs. 3 UIG ist mithin auch im Lichte der Aarhus-Konvention und der UIRL auszulegen und anzuwenden.<sup>6</sup>

Die Hintergründe für die weite Auslegung finden sich im Entstehungsprozess der aktuellen UIRL. Nach der Vorgängerversion<sup>7</sup> dieser Richtlinie galten als Umweltinformationen

»alle in Schrift-, Bild- oder DV-Form vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über Tätigkeiten (einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen) oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz.«

Ähnlich lautete die Definition in der alten Fassung<sup>8</sup> des Umweltinformationsgesetzes, (§ 3 Abs. 2 UIG a.F.<sup>9</sup>). Durch die Unterzeichnung der Aarhus-Konvention verpflichtete sich die Europäische Union zur Umsetzung der durch Konvention vorgegebenen Mindeststandards und damit der dort vereinbarten Definition des Begriffs Umweltinformation. Zwar wies bereits die Vorgängerrichtlinie eine weit gefasste Begriffsbe-

---

4 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 2.

5 EuGH, 17.06.1998, C-321/96 – Mecklenburg vs. Kreis Pinneberg, Wolters Kluwer Rn. 19; BVerwG, 25.03.1999, 7 C 21/98 – Vorliegende Informationen, Wolters Kluwer Rn. 27; EuGH, 12.06.2003, C-316/01 – Glawischnig vs. Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen, Wolters Kluwer Rn. 24; BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07 – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main, Rn. 11, 13; BVerwG, 24.09.2009, 7 C 2/09 – Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach dem TEHG, Rn. 29, 31; BVerwG, 23.02.2017, 7 C 31/15 – Planfeststellungsabschnitte, Rn. 54.

6 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 66; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 2.

7 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt 1990.

8 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, BGBl I 1994, 1490.

9 Hier nach verstand man unter Informationen über die Umwelt alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Daten über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt, und der natürlichen Lebensräume (1.), Tätigkeiten, einschließlich solcher von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen, oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können (2.) und Tätigkeiten oder Maßnahmen, zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz (3.).

stimmung auf.<sup>10</sup> In der Praxis führte dies bei den Mitgliedstaaten dennoch dazu, dass der Begriff eng ausgelegt wurde.<sup>11</sup> Um dem entgegenzuwirken, erschien der Europäischen Kommission eine umfassendere und ausdrücklichere Begriffsbestimmung zweckmäßig.<sup>12</sup>

Allerdings hat auch die weite Auslegung ihre Grenzen. So gewährt das UIG kein allgemeines und unbegrenztes Zugangsrecht zu allen bei den Behörden verfügbaren Informationen, die auch nur den geringsten Bezug zu einem Umweltgut haben. Vielmehr müssen die begehrten Informationen zu einer oder mehreren der in § 2 Abs. 3 UIG angegebenen Kategorien gehören.<sup>13</sup> Die in § 2 Abs. 3 Nr. 1 bis Nr. 6 UIG aufgezählten Kategorien sind daher – trotz des Gebots der weiten Auslegung – in sich abschließend.<sup>14</sup>

Generell lässt sich zu den einzelnen Tatbestandsmerkmalen festhalten, dass sie hinsichtlich ihrer genauen Begriffsdefinition in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der weiten Auslegung und den eng gefassten Begriffsverständnissen des fachspezifischen Umweltrechts stehen. Hinzu kommt, dass den verwendeten Begrifflichkeiten in den Normtexten, insbesondere bei den Umweltbestandteilen und den Umweltfaktoren, insgesamt weder ein eindeutig naturwissenschaftliches noch rechtswissenschaftliches Verständnis zugrunde gelegt werden kann. Vor dem Hintergrund, dass das UIG eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Entscheidungen durch Transparenz bezieht,<sup>15</sup> könnte man den Schluss ziehen, dass den einzelnen Tatbestandsmerkmalen das Verständnis eines »informierten Laien« zugrunde liegt. Denn es wird sich bei den Bürger\*innen, die das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen in Anspruch nehmen und mithin Adressat\*innen des UIG sind, nicht ausschließlich um Naturwissenschaftler\*innen und/oder Jurist\*innen handeln.

---

10 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 31; OVG Münster, 01.03.2011, 8 A 2861/07 – Informationen über Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt, openJur, Rn. 60; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, Amtsblatt C337 E 2000, 156.

11 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 31; OVG Münster, 01.03.2011, 8 A 2861/07 – Informationen über Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt, openJur, Rn. 60; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, Amtsblatt C337 E 2000, 156.

12 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 31; OVG Münster, 01.03.2011, 8 A 2861/07 – Informationen über Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt, openJur, Rn. 60; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, Amtsblatt C337 E 2000, 156.

13 OVG Münster, 01.03.2011, 8 A 2861/07 – Informationen über Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt, openJur, Rn. 60 ; EuGH, 12.06.2003, C-316/01 – Glawischning vs. Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen, Wolters Kluwer, Rn. 25 ; OVG Münster, 13.03.2019, 5 A 769/18 – Genehmigung und Betrieb einer Tierhaltungsanlage, NRWE Rn. 21.

14 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 31; OVG Lüneburg, 27.02.2018, 2 LC 58/17 – Informationen über die Transport- und Schlachtbedingungen von Nutz- und Schlachttieren II, openJur, Rn. 37.

15 BT-Drs. 15/3406, S. 11.

## B. Die Tatbestandsmerkmale im Einzelnen

### I. Daten

Der Begriff Umweltinformation wird im Umweltinformationsgesetz des Bundes definiert als Daten über die in den Nummern 1 bis 6 genannten Verhältnisse.<sup>16</sup> Es werden alle Daten unabhängig von der Art ihres Speichermediums erfasst.<sup>17</sup> Erforderlich ist lediglich, dass die Daten an beliebiger Stelle niedergelegt bzw. gespeichert sind.<sup>18</sup> Auch analoge Arten der Speicherung wie etwa Papier oder Lochkarten werden hiervon umfasst.<sup>19</sup> Der Gesetzgeber greift hinsichtlich des Begriffs Speichern auf die Definitionen im Datenschutzrecht zurück.<sup>20</sup> Angelehnt an § 3 Abs. 4 Nr. 1 BDSG a.F. verstand man hierunter das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von (personenbezogenen) Daten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verarbeitung oder Nutzung.<sup>21</sup> Nach der umfassenden Novellierung des Datenschutzrechts im Jahre 2018 stellt das Speichern nunmehr gemäß Art. 4 Nr. 2 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) einen Unterfall der Verarbeitung dar und meint das Aufbewahren (englisch: *storage*), insbesondere auf einem Datenträger.<sup>22</sup> Der Grundsatz der weiten Auslegung gilt nach allgemeiner Auffassung auch für den Begriff der Daten.<sup>23</sup>

Die UIRL verwendet bei gleicher Bedeutung eine andere Terminologie: Sie knüpft an den Begriff der Information an und nennt in ihrem Art. 2 Nr. 1 dabei beispielhaft verschiedene Formen – schriftlich, visuell, akustisch, elektronisch – in welchen Informationen vorliegen können.<sup>24</sup> Der Zusatz »sonstige materielle Form« impliziert, dass die vorgenannte Aufzählung nicht abschließend ist.

Sowohl die deutsche als auch europäische Fassung sind hinsichtlich der Art des Informationsträgers Entwicklungsoffen.<sup>25</sup>

---

16 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 71; BT-Drs. 15/3406, S. 14.

17 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 32.

18 BT-Drs. 15/3406, S. 14.

19 BT-Drs. 15/3406, S. 14; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 65.

20 BT-Drs. 15/3406, S. 14.

21 Vgl. auch Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 70.

22 Stefan Ernst, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO BDSG, 3. Auflage 2021, Art. 4 DS-GVO Rn. 24 f.

23 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 31a; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 71; VGH Mannheim, 29.06.2017, 10 S 436/15 – Umweltinformationen im Zusammenhang mit Stuttgart 21, openJur Rn. 37.

24 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 70.

25 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 65, nur hinsichtlich UIG Bund, dürfte allerdings auch für UIRL gelten.

## **II. Zustand von Umweltbestandteilen (Nr. 1)**

Gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG sind Umweltinformationen alle Daten über den Zustand von Umweltbestandteilen sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Bestandteilen. Zu den im Gesetzestext beispielhaft aufgezählten Umweltbestandteilen gehören: Luft, Atmosphäre, Wasser, Gewässer, Boden, Land, Landschaft, Natürliche Lebensräume, Artenvielfalt und gentechnisch veränderte Organismen.<sup>26</sup> Die Aufzählung ist nicht abschließend.<sup>27</sup> Die explizite Erwähnung gentechnisch veränderter Organismen lässt den Rückschluss auf einen erweiterten, über die natürliche Umwelt hinausgehenden, Umweltbegriff zu.<sup>28</sup> Daher können die in Nr. 1 genannten Umweltbestandteile durch fach- und bereichsspezifische Terminologien und dazu ergangenen Fachgesetzen konkretisiert werden.<sup>29</sup>

Der Begriff Zustand impliziert zunächst einen gegenwärtigen Status quo.<sup>30</sup> Dies würde jedoch Erkenntnisse über vergangene oder zukünftige Zustände von Umweltbestandteilen vom Zugangsanspruch ausschließen.<sup>31</sup> Damit Bürger\*innen vom Zugangsanspruch effektiv Gebrauch machen und so wirksam zum Umweltschutz beitragen können, ist auch dieser Begriff weit auszulegen und auf vergangene sowie zukünftige Zustände auszudehnen.<sup>32</sup>

Neben den Zuständen von Umweltbestandteilen sind auch Informationen über deren Wechselwirkungen untereinander erfasst. Diese Bestimmung erkennt an, dass die Wechselwirkungen zwischen den Umweltbestandteilen ebenso wichtig sind wie die Bestandteile selbst.<sup>33</sup>

### **1. Luft und Atmosphäre**

Luft und Atmosphäre sind ein Begriffspaar<sup>34</sup> und tauchen so auch in der Aarhus-Konvention auf (englisch: *air and atmosphere*). Luft bezeichnet im allgemeinen Sprach-

---

26 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 33.

27 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 72; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 76.

28 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 33; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 72.

29 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 77.

30 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 73; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 37.

31 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 73.

32 OVG Koblenz, 02.06.2006, 8 A 10267/06 – Dioxinbelastung einer Tongrube, openJur, Rn. 38, 39; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 75; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 73; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 37 m. W. N.

33 United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 52; vgl. Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 79.

34 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 81.

gebrauch das Gasgemisch der Erdatmosphäre, wobei Luft neben verschiedenen Gasen auch feste und flüssige Teilchen (sog. Aerosole) sowie Staub und biologische Teilchen (z. B. Pollen oder Pilzsporen) enthält.<sup>35</sup> Der Begriff Atmosphäre verdeutlicht dabei, dass die gesamte Lufthülle der Erde in ihrer vertikalen Ausrichtung gemeint ist.<sup>36</sup> Das heißt, dass alle fünf Atmosphäreschichten – Troposphäre, Stratosphäre, Mesosphäre, Thermosphäre sowie Exosphäre – umfasst sind.<sup>37</sup> Meteorologische Daten sowie Daten über das Klima stellen nach dieser Definition Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG dar.<sup>38</sup>

Zu der Frage, ob auch die Luft in Innenräumen vom Umweltinformationsbegriff umfasst ist, gibt es mehrere Auffassungen.

Ausgehend vom Wortlaut sowie dem Grundsatz der weiten Auslegung ist dies möglich. Die Aarhus-Konvention lädt insoweit die Vertragsparteien ein, auch die Innenraumluft in die Begriffsbestimmung einzubeziehen.<sup>39</sup> Gleichzeitig weist der *Aarhus-Convention Implementation Guide* darauf hin, dass fach- und bereichsspezifische Definitionen aus internationalen Abkommen für die Auslegung der Begriffe von Bedeutung sein können.<sup>40</sup>

Die verneinende Ansicht meint, dass die Begriffe im Sinne des Umweltrechts ausgelegt werden müssen, da Zweck des Umweltinformationsrechts der Umweltschutz sei.<sup>41</sup> So definiere die Richtlinie 2008/50/EG vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa in ihrem Art. 2 Nr. 1 Luft als die Außenluft der Troposphäre, mit Ausnahme von Arbeitsplätzen, an denen Bestimmungen für den Gesundheitsschutz gelten.<sup>42</sup> Im Umweltverträglichkeitsprüfungs- und Immissionsschutzrecht existieren ebenfalls Begriffsbestimmungen, die die Innenraumluft von ihrem Geltungsbereich ausschließen.<sup>43</sup> Zudem spreche der *Aarhus-Convention Implementation Guide* lediglich von einer »Einladung« an die Konventionsparteien auch die Innenraumluft

---

35 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 74; Luft, abgerufen am: 29. November 2022, <https://de.wikipedia.org/wiki/Luft>.

36 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 74; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 81; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34.

37 Vgl. Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 74; nicht eindeutig: Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 81.

38 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 74; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 81.

39 United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 51.

40 So auch United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 51.

41 OVG Lüneburg, 06.07.2020, 2 ME 246/20 – Corona Jusitz-Erlasse II, openJur Rn. 18.

42 OVG Lüneburg, 06.07.2020, 2 ME 246/20 – Corona Jusitz-Erlasse II, openJur Rn. 17; so auch United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 51.

43 OVG Lüneburg, 06.07.2020, 2 ME 246/20 – Corona Jusitz-Erlasse II, openJur Rn. 17.

in die Definition mitaufzunehmen; dieser seien weder der europäische noch der nationale Gesetzgeber gefolgt.<sup>44</sup>

Die bejahende Ansicht stellt demgegenüber fest, dass das UIG bzw. die UIRL nicht lediglich den Umweltschutz zum Zweck hat. Vielmehr gehe es auch darum – wie § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG verdeutlicht – Transparenz über den Einfluss von Umwelteinflüssen auf die menschliche Gesundheit herzustellen.<sup>45</sup> Dass die Zusammensetzung und Qualität der Luft in Innenräumen Einfluss auf die menschliche Gesundheit haben, ist wissenschaftlich erwiesen.<sup>46</sup> Weiterhin lassen sich die oben genannten Beispiele nicht widerspruchsfrei in den Wortlaut des UIG bzw. der UIRL integrieren. Die Richtlinie 2008/50/EG verwendet in ihrer englischen Fassung statt *air* den Begriff *ambient air* (deutsch: Außenluft) und definiert diesen als *outdoor air excluding workplaces*. Zudem schließe das BImSchG die Innenraumluft zwar aus ihrem Schutzbereich aus, dies allerdings nur, weil § 1 BImSchG insoweit von »Atmosphäre« und nicht von »Luft« spreche.<sup>47</sup>

## 2. Wasser und Gewässer

Der Begriff Wasser meint schlicht das Element sowie dessen Bestandteile.<sup>48</sup> Unter Gewässer versteht man alle ober- und unterirdischen Teile der Erdoberfläche, die nicht nur vorübergehend mit Wasser bedeckt und in den natürlichen Wasserkreislauf eingebunden sind.<sup>49</sup> Die Nennung des Begriffspaares Wasser und Gewässer kann als sprachliches Relikt aus der Zeit vor der rechtlichen Harmonisierung durch die UIRL bezeichnet werden. Denn weder auf internationaler noch auf europäischer Ebene gibt es einen Hinweis darauf, dass zwischen Wasser und Gewässer unterschieden wird: Die Aarhus-Konvention, die UIRL sowie die Vorgängerrichtlinie<sup>50</sup> über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt verwenden – auch in ihren deutschen Übersetzungen – nur den Begriff Wasser. § 3 Abs. 2 Nr. 1 UIG a.F.,<sup>51</sup> welche die nationale Umsetzung der Vorgängerrichtlinie darstellt, verwendete dagegen nur den Begriff des Gewässers. Dieser stand stets im Zentrum des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), weshalb zur Begriffsbestimmung auf seinen Gewässerbegriff

---

44 OVG Lüneburg, 06.07.2020, 2 ME 246/20 – Corona Jusitz-Erlasse II, openJur Rn. 18.

45 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 81b.

46 Innenraumluft, abgerufen am: 29. November 2022, <https://www.bmuv.de/themen/gesundheit-chemikalien/gesundheit/innenraumluft>.

47 OVG Berlin-Brandenburg, 09.02.2015, 12 N 11.14 – Chrom(IV)-Verbindungen am Arbeitsplatz, openJur Rn. 9; VG Hannover, 12.05.2020, 4 B 2369/20 – Corona Jusitz-Erlasse I, openJur Rn. 42; VG Hannover, 14.06.2022, 4 A 441/0/20 – Corona Justiz-Erlasse III, openJur Rn. 35 ff.

48 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 82.

49 Kurt Faßbender, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 98. EL 2022, § 2 WHG Rn. 25 f.

50 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt 1990.

51 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, BGBl I 1994, 1490.

aus § 1 Abs. 1 WHG a.F.<sup>52</sup> zurückgegriffen wurde.<sup>53</sup> Diese Norm bestimmte, dass die Regelungen des WHG a.F. auf oberirdische Gewässer sowie das Grundwasser anzuwenden seien. Während der Geltung der alten Fassung des UIG war daher streitig, ob der Begriff Gewässer auch Trinkwasser sowie Wasser in Kanalisationen, Abwasserleitungen und -aufbereitungsanlagen meint. Dieser Streit ist durch die Ergänzung um den Begriff Wasser nunmehr obsolet geworden.<sup>54</sup>

In den Kommentierungen zum UIG wird teilweise immer noch angenommen, dass mit Wasser zunächst die Gewässer im Sinne von § 2 Abs. 1 WHG gemeint sind,<sup>55</sup> d.h. oberirdische Gewässer, Küstengewässer und Grundwasser. Genau genommen stellt die Norm keine Definition des Begriffs Gewässer dar, sondern legt lediglich fest, auf welche Art von Gewässern das WHG anzuwenden ist.<sup>56</sup> Der Begriff Gewässer wird vom WHG im Übrigen weder definiert noch durch die Aufzählung in § 2 Abs. 1 WHG abschließend determiniert.<sup>57</sup>

Beispiele für Informationen über den Zustand von Wasser und Gewässer:<sup>58</sup>

- Lage eines Grundstücks in einer Wasserschutzone;<sup>59</sup>
- Niederschriften von Sitzungen einer Grundwasserkommission;<sup>60</sup>
- Untersuchungen zu Mineralwassern.<sup>61</sup>

Dagegen sind keine Informationen über den Zustand von Wasser und Gewässer:

- Informationen über die Existenz und Lage von Grundwassermessstellen.<sup>62</sup>

### **3. Boden, Land, Landschaft, Natürliche Lebensräume**

§ 2 Abs. 1 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) definiert Boden als die obere Schicht der Erdkruste einschließlich der flüssigen und gasförmigen Bestandteile, unter Ausschluss des Grundwassers und von Gewässerbetten.<sup>63</sup> Allerdings ist der Begriff

---

52 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz), BGBl I 1957, 1110.

53 Andreas Theuer, Der Zugang zu Umweltinformationen, NVwZ 1996, 326, 329.

54 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 75; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34.

55 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 75; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34.w

56 Günther-Michael Knopp, in: Sieder/Zeitzer/Dahme/u. a. (Hrsg.), WHG AbwAG, 56. EL 2021, § 2 WHG Rn. 8.

57 Kurt Faßbender, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 98. EL 2022, § 2 WHG Rn. 24.

58 Beispiele aus: Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 82.1.

59 OVG Münster, 05.12.2011, 9 A 2184/08 – Lage eines Grundstücks in einer Wasserschutzone, openJur Rn. 46.

60 BVerwG, 27.09.2007, 7 C 4/07 – Niederschriften über die Sitzungen einer Grundwasserkommission, Wolters Kluwer Rn. 14.

61 VG Magdeburg, 18.07.2006, 5 A 383/05 MD – Uranbelastung von Mineralwassern.

62 VG München, 08.02.2022, M 32 K21.4132 – Informationen über die Existenz und Lage von Grundwassermessstellen Rn. 71-73.

63 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 83; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 76; Olaf Reidt/Gernot Schiller,

Boden im BBodSchG funktional und nicht räumlich definiert, d.h. man spricht von Boden im Sinne dieses Gesetzes, soweit er Träger von Bodenfunktionen im Sinne von § 2 Abs. 2 BBodSchG ist.<sup>64</sup> Da der Boden auch eine Nutzungsfunktion als Rohstofflagerstätte erfüllt (§ 2 Abs. 3 Bst. a BBodSchG), sind vom Bodenbegriff auch Bodenschätze im Sinne von § 3 BergG umfasst. Im Übrigen dürften aufgrund des Grundsatzes der weiten Auslegung auch Teile der Erdoberfläche umfasst sein, die keine Bodenfunktion im Sinne des BBodSchG erfüllen.<sup>65</sup> Beispiele für Informationen über den Zustand von Böden sind:<sup>66</sup>

- Messlinien und Messdaten nach § 125 BBergG zur Ermittlung von Bewegungen und Veränderungen an der Tagesoberfläche;<sup>67</sup>
- Das Grubenbild nach § 63 Abs. 2 BBergG, § 9 Abs. 1 Markscher BergV;<sup>68</sup>
- Dioxinbelastungen in Tongruben;<sup>69</sup>
- Belastung von Böden mit Kampfmitteln.<sup>70</sup>

Dagegen sind keine Informationen über den Zustand von Böden:

- Informationen zur Entwicklung und Veräußerung von Wegeparzellen;<sup>71</sup>
- Informationen über Eigentumsverhältnisse an Grundstücken.<sup>72</sup>

Landschaft ist ein individuell geprägter, abgrenzbarer Teilraum der Erdoberfläche.<sup>73</sup> Informationen über das Aussehen, die Gestaltung der Landschaft sowie Veränderungen des Landschaftsbildes<sup>74</sup> fallen unter diesen Begriff.

---

in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34.

64 Rolf Schwartmann, BBodSchG, 1. Auflage 2012, § 2 Rn. 1; Wilfried Erbguth/Mathias Schubert, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK UmweltR, 63. Ed. 2020, § 2 BBodSchG Rn. 2.

65 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 76.

66 Beispiele aus: Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34.

67 VG Arnsberg, 29.11.2007, 7 K 3982/06 – Geotechnisch-markscheiderische Bewertung eines Erzbergbau, openJur Rn. 47; VG Saarlouis, 03.11.2008, 5 L 873/08 – Messlinien und Messdaten nach § 125 BBergG.

68 VG Saarlouis, 05.12.2007, 5 K 130/05 – Einsichtnahme in das Grubenbild.

69 OVG Koblenz, 02.06.2006, 8 A 10267/06 – Dioxinbelastung einer Tongrube.

70 VG Berlin, 06.09.2018, 2 K 121.17 – Belastung von Böden mit Kampfmitteln.

71 VG Koblenz, 21.08.2008, 7 K 2012/07.KO – Informationen zu Wegeparzellen, openJur Rn. 32; VG Berlin, 06.09.2018, 2 K 121.17 – Belastung von Böden mit Kampfmitteln, openJur Rn. 24.

72 VG Karlsruhe, 30.09.2021, 14 K 2520/20 – Informationen zu Eigentumsverhältnissen an Grundstücken, openJur Rn. 53 ff.

73 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 77; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 84.

74 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 84; vgl. VG Frankfurt am Main, 07.06.2011, 7 K 634/10.F – DB Netz AG ist informationspflichtige Stelle i. S. d. § 2 Abs 1 Nr 2 UIG, openJur Rn. 9.

Der natürliche Lebensraum wird in Art. 1 Bst. b der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie<sup>75</sup> (FFH-Richtlinie) definiert als durch geographische, abiotische und biotische Merkmale gekennzeichnete völlig natürliche oder naturnahe terrestrische oder aquatische Gebiete.<sup>76</sup> Damit umfasst der Begriff zunächst den Bereich, wo Tier- und Pflanzenarten ohne menschliche Eingriffe vorkommen.<sup>77</sup> § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG enthält die Klarstellung, dass hierzu auch Feuchtgebiete sowie Küsten- und Meeresgebiete gehören.<sup>78</sup>

#### **4. Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderte Organismen**

Im allgemeinen Sprachgebrauch drückt der Begriff Artenvielfalt die Anzahl biologischer Arten innerhalb eines bestimmten Lebensraumes oder eines geographisch begrenzten Gebietes aus.<sup>79</sup> Hierbei kann man grob zwischen Flora und Fauna differenzieren.<sup>80</sup> In der alten Fassung des UIG<sup>81</sup> war noch vom Zustand der Tier- und Pflanzenwelt die Rede (in der englischen Fassung der europäischen Vorgängerrichtlinie<sup>82</sup>: *fauna, flora*). Dem Begriff der Tier- und Pflanzenwelt ist nunmehr der Begriff der Artenvielfalt (englisch: *biological diversity*) gewichen. Dieser umfasst im Sinne des UIG nach herrschender Meinung nur die Vielfalt wildlebender Pflanzen und Tiere.<sup>83</sup> Der Zusatz »ihre Bestandteile« verdeutlicht dabei, dass – neben der Vielfalt der Arten – auch Informationen über die wildlebenden Arten an sich umfasst seien.<sup>84</sup> Dies schließe begrifflich Haus- und Nutztiere oder auch menschlich gezüchtete Kultur- und Nutzpflanzen aus.<sup>85</sup> Informationen zu tierschutzrechtlichen Verstößen bei Nutz- und Schlachttieren sind nach herrschender Meinung daher keine Informationen über den

---

75 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen 1992.

76 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 85; OVG Münster, 04.07.2022, 15 A 4113/19 – Informationen über die Tätigkeit des sog. Slot Performance Monitoring Committee (SPMC), openJur Rn. 153.

77 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 77.

78 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 77.

79 Artenvielfalt, abgerufen am: 30. November 2022, <https://de.wikipedia.org/wiki/Artenvielfalt>.

80 Artenvielfalt, abgerufen am: 30. November 2022, <https://de.wikipedia.org/wiki/Artenvielfalt>; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 86.

81 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, BGBl I 1994, 1490.

82 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt 1990.

83 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 78; a. A. Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 86.

84 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 34; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 78.

85 Anne-Christin Gläß, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK UmweltR, 63. Ed. 2022, § 37 BNatSchG Rn. 9.

Zustand der Artenvielfalt im Sinne des UIG.<sup>86</sup> Dies wird damit begründet, dass Nutz- und Schlachttiere – solange es sich nicht um eine bedrohte Art handele – nicht dem Artenschutz unterfallen, der sich hinter dem Begriff der Artenvielfalt verberge und bei dem es um Erhalt der Biodiversität, insbesondere um den Schutz bedrohter Arten gehe.<sup>87</sup> Bei Nutz- und Schlachttieren stehe vielmehr deren wirtschaftliche Nutzung im Vordergrund.<sup>88</sup> Die herrschende Meinung geht dabei von einem restriktiven Umweltverständnis aus<sup>89</sup>: Das Wort »Umwelt« in Umweltinformation meint hiernach nur die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen, wozu das Wohlergehen eines einzelnen Tieres als fühlendes Wesen nicht gehöre.<sup>90</sup> Dies werde durch die nachträgliche Ergänzung des Art. 20a GG um den Aspekt des Tierschutzes sowie durch die Differenzierung zwischen Tier- und Umweltschutz in der AEUV deutlich.<sup>91</sup>

Diesen Ansatz kann man als speziesistisch kritisieren. Ebenso wird er den komplexen Wirkungszusammenhängen zwischen der Tier- und Pflanzenzucht sowie der Biodiversität nicht gerecht.<sup>92</sup> Während der Rückgang intakter Ökosysteme auf Landnutzungsänderungen insbesondere durch die intensive Landwirtschaft und Viehzucht zurückzuführen ist, haben nachhaltige landwirtschaftliche und agrarökologische Praktiken sowie Tierhaltungssysteme gleichzeitig das Potenzial, die Biodiversität zu fördern.<sup>93</sup> Vor diesem Hintergrund erschöpfen sich die nachhaltige Tier- und Pflanzenzucht nicht lediglich in einem wirtschaftlichen Nutzen.

Mit der gleichen Begründung ordnet die Rechtsprechung auch Daten über die Haltungsbedingungen des Großen Tümmlers in einem Zoo als Umweltinformationen ein, da diese Tiere unter Artenschutz stehen und ihre Haltung im Zoo eine Maßnahme darstellt, die im Hinblick auf die rechtliche Aufgabenstellung eines Zoos insbesondere bei gesetzlich geschützten wildlebenden Tierarten von Rechts wegen eine Auswirkung auf die Artenvielfalt hat.<sup>94</sup>

Nach dem Gesetzeswortlaut gehören im Übrigen auch sämtliche gentechnisch veränderte Organismen, wie sie in § 3 Nr. 1 und Nr. 1 Bst. a Gentechnikgesetz definiert

---

86 BVerwG, 30.01.2020, 10 C 11.19 – Lebende Tiere, openJur Rn. 26 ff. vorgehend: OVG Lüneburg, 27.02.2018, 2 LC 58/17 – Informationen über die Transport- und Schlachtbedingungen von Nutz- und Schlachttieren II, openJur Rn. 43 ff.

87 BVerwG, 30.01.2020, 10 C 11.19 – Lebende Tiere, openJur Rn. 26.

88 Astrid Hüttebräuker/Helena Bertrams, ViG und Tierschutz, LMUR 2020, 213, 213.

89 OVG Lüneburg, 27.02.2018, 2 LC 58/17 – Informationen über die Transport- und Schlachtbedingungen von Nutz- und Schlachttieren II, openJur Rn. 43.

90 BVerwG, 30.01.2020, 10 C 11.19 – Lebende Tiere, openJur Rn. 29.

91 BVerwG, 30.01.2020, 10 C 11.19 – Lebende Tiere, openJur Rn. 29.

92 Siehe hierzu: IPBES, Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services, 25. November 2019.

93 IPBES, Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services, 25. November 2019, 20, 30, 49.

94 VGH München, 24.05.2011, 22 B 10.1875 – Daten über die Haltung des Großen Tümmlers in einem Zoo; VG Düsseldorf, 17.10.2014, 26 K 8374/12 – Informationen über die Haltungsumstände der Großen Tümmler im Zoo.

sind, zur Artenvielfalt.<sup>95</sup> Hiernach sind gentechnisch veränderte Organismen mit Ausnahme von Menschen solche, deren genetisches Material in einer Weise verändert worden ist, wie sie unter natürlichen Bedingungen durch Kreuzen oder natürliche Rekombination nicht vorkommt. Die wörtliche Nennung gentechnisch veränderter Organismen stellt lediglich eine Klarstellung dar: Vor der umfassenden Neuregelung des Umweltinformationsrechts durch die UIRL haben die Mitgliedstaaten gentechnisch veränderte Organismen aufgrund einer engen Auslegung aus dem Anwendungsbereich des Umweltinformationsbegriffs ausgeschlossen.<sup>96</sup>

### III. Umweltfaktoren (Nr. 2)

Zu den Umweltfaktoren zählen nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt. Die Formulierung »Umweltfaktoren wie [...]« deutet darauf hin, dass die Aufzählung der genannten Faktoren beispielhaft und nicht abschließend ist.<sup>97</sup> Die einzelnen Faktoren lassen sich wiederum nicht sinnvoll voneinander abgrenzen. Denn zum einen überschneiden sich die Begriffe inhaltlich. Zum anderen werden zur Begriffsbestimmung teilweise umweltrechtliche Definitionen verwendet, teilweise naturwissenschaftliche.

Die – im Folgenden näher erläuterten – Umweltfaktoren müssen sich auf den Zustand eines oder mehrerer Umweltbestandteile im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Ob sich ein Umweltfaktor auf ein oder mehrere Umweltbestandteile auswirkt oder wahrscheinlich auswirkt, ist keine Rechts-, sondern eine Tatsachenfrage. Da es sich bei der Umweltinformation gemäß § 2 Abs. 3 UIG um ein den Zugangsanspruch begründendes Tatbestandsmerkmal handelt, trägt grundsätzlich der/die Antragsteller\*in die Darlegungslast für dessen Vorliegen. So tragen Antragsteller\*innen auch für die Tatsache des (möglichen) Wirkungszusammenhangs die Darlegungslast. Die Anforderungen hieran sind nicht hoch,<sup>98</sup> da – wie der Wortlaut verdeutlicht – ein potenzieller Wirkungszusammenhang ausreicht.<sup>99</sup> Maßstab hierfür ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung der allgemeine ordnungsrechtliche Wahrscheinlichkeitsmaßstab.<sup>100</sup> Dieser Maßstab besagt, dass die hinreichende

---

<sup>95</sup> Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 86; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 35.

<sup>96</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, Amtsblatt C337 E 2000, 156.

<sup>97</sup> Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 87.

<sup>98</sup> Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 91.

<sup>99</sup> Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 41.

<sup>100</sup> BVerwG, 08.05.2019, 7 C 28.17 – Unterlagen im Zusammenhang mit den Baumfällungen für Stuttgart 21, openJur Rn. 20; für das IfG: BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13 – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, openJur Rn. 43.

Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts erforderlich ist.<sup>101</sup> Für die Umweltfaktoren bedeutet dies, dass ein sicherer Nachweis ihrer nachteiligen Auswirkungen nicht erforderlich ist; es genügt vielmehr die Möglichkeit einer Beeinträchtigung von Umweltbestandteilen. Diese Möglichkeit darf nicht nur eine theoretische sein; eher fernliegende Befürchtungen scheiden daher aus.<sup>102</sup>

Die Faktoren Lärm, Strahlung, Energie sowie Emissionen finden sich auch im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), genauer in den Begriffsbestimmungen nach § 3 Abs. 2 und Abs. 3 BImSchG, wieder. Das deutsche Immissionsschutzrecht differenziert zwischen Immissionen im Sinne von § 3 Abs. 2 BImSchG und Emissionen im Sinne von § 3 Abs. 3 BImSchG. In beiden Fällen handelt es sich um dieselben Umwelteinwirkungen, nämlich die in § 3 Abs. 2 BImSchG genannten Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen. Lediglich der Ort der Einwirkung ist ein anderer.<sup>103</sup> Emissionen sind anlagenbezogen, d.h. die Umwelteinwirkungen werden an ihrem konkreten Austrittsort gemessen,<sup>104</sup> während Immissionen an ihrem Einwirkungsort betrachtet werden.<sup>105</sup> Die Begriffsbestimmungen zu Immissionen und Emissionen aus dem BImSchG können teilweise im Rahmen der Umweltfaktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG fruchtbar gemacht werden.<sup>106</sup>

Nach der Gesetzesbegründung<sup>107</sup> erfasst der Zugangsanspruch auch die zur Erhebung der Umweltfaktoren angewandten Messverfahren einschließlich der Verfahren zur Analyse, Probenahme und Vorbehandlung der Proben oder die Bezeichnung der angewandten standardisierten Verfahren.<sup>108</sup>

## 1. Stoffe

Stoffe sind durch bestimmte chemische und physikalische Eigenschaften gekennzeichnete Substanzen.<sup>109</sup> Diese Definition entspricht dem Stoffbegriff in der Chemie,<sup>110</sup> daher

---

101 *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 41; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 88; *Moritz Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 91.

102 BVerwG, 08.05.2019, 7 C 28.17 – Unterlagen im Zusammenhang mit den Baumfällungen für Stuttgart 21, openJur Rn. 20; BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13 – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, openJur Rn. 43.

103 Emissionen und Immissionen | Deutscher Naturschutzzring, abgerufen am: 30. November 2022, <https://www.dnr.de/themen/glossar/emissionen-und-immissionen>.

104 *Martin Schulte/Kathleen Michalk*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK UmweltR, 63. Ed. 2022, § 3 BImSchG Rn. 69 f.

105 *Martin Schulte/Kathleen Michalk*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK UmweltR, 63. Ed. 2022, § 3 BImSchG Rn. 9.

106 *Moritz Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 87.

107 BT-Drs. 15/3406, S. 15.

108 *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 40; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 86.

109 *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 81; *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39.

110 Chemischer Stoff, abgerufen am: 30. November 2022, [https://de.wikipedia.org/wiki/Chemischer\\_Stoff](https://de.wikipedia.org/wiki/Chemischer_Stoff).

sind auch Reinstoffe und Gemische von § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG erfasst.<sup>111</sup> Der zu enge Stoffbegriff des Gefahrenstoffrechts, der hierunter gemäß Art. 2 Nr. 7 der CLP-Verordnung<sup>112</sup> nur Reinstoffe versteht,<sup>113</sup> findet insoweit keine Anwendung.<sup>114</sup>

## 2. Energie

Energie ist eine physikalische Größe, die in Joule ausgedrückt wird.<sup>115</sup> Zu den Energieformen zählen unter anderem die kinetische Energie, thermische Energie, chemische Energie, elektrische Energie, Strahlungsenergie und die potenzielle Energie.<sup>116</sup> In der rechtswissenschaftlichen Terminologie ist der Begriff deutlich enger gefasst.<sup>117</sup> So versteht man unter Energie im Sinne von § 3 Nr. 14 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) Elektrizität, Gas und Wasserstoff, soweit sie zur leitungsgebundenen Energieversorgung verwendet werden.<sup>118</sup> Mithin sind nur bestimmte Formen der Energie vom EnWG umfasst.<sup>119</sup> Welche Definition hier für das UIG in Betracht kommt, wird in der Literatur nicht einheitlich beurteilt.<sup>120</sup> Rechtsprechung hierzu gibt es noch nicht. Für ein physikalisches Begriffsverständnis spricht der Grundsatz der weiten Auslegung, der auch durch die Formulierung »Faktoren wie [...]« zum Tragen kommt. Allerdings kann dieses Begriffsverständnis von Energie wegen seiner Konturlosigkeit zu Abgrenzungsproblemen führen, da letztlich jede Art von Ursache und Wirkung eine Form von Energie voraussetzt. Dagegen erscheint die Begriffsbestimmung aus dem EnWG zu eng: Das zusätzliche Kriterium der Leitungsgebundenheit des Energieträgers schließt nämlich andere Transportsysteme aus.<sup>121</sup>

---

111 *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 81; *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39.

112 Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006/2008.

113 Chemischer Stoff, abgerufen am: 30. November 2022, [https://de.wikipedia.org/wiki/Chemischer\\_Stoff](https://de.wikipedia.org/wiki/Chemischer_Stoff).

114 *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 81.

115 Energie, abgerufen am: 30. November 2022, <https://de.wikipedia.org/wiki/Energie>; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 82.

116 Energieformen, abgerufen am: 30. November 2022, <https://www.aachen-hat-energie.de/entw/energieformen.htm>.

117 *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 82.

118 *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39.

119 Vgl. *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 82.

120 Für weites Begriffsverständnis: *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 82; für enges Begriffsverständnis: *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39.

121 *Christian Theobald*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 117. EL 2022, § 1 EnWG Rn. 16.

### 3. Lärm

Lärm ist weder eine messbare physikalische Größe noch ein Rechtsbegriff.<sup>122</sup> Vielmehr handelt es sich im allgemeinen Sprachgebrauch um eine Bezeichnung für hörbare Schallwellen, die der Mensch als störend empfindet und die mitunter gesundheitsschädlich werden können.<sup>123</sup> Wann die Schwelle der Störung bzw. Belästigung erreicht ist, hängt vom subjektiven Empfinden des oder der Betroffenen ab.<sup>124</sup>

Schallwellen können zum einen über den für den Menschen bewerteten Schalldruckpegel (Lautstärke) in der Einheit dB (A) sowie über die Frequenz (Tonhöhe) in der Maßeinheit Hertz (Hz) ausgedrückt werden.<sup>125</sup> Neben hörbaren (Frequenzbereich von 16 Hz bis 20.000 Hz)<sup>126</sup> können auch nicht-hörbare tieffrequente Schallwellen vom Menschen als unangenehm empfunden werden.<sup>127</sup>

Es existieren Regelwerke für verschiedene Anwendungsbereiche, die Grenz- oder Richtwerte für Lärm festlegen, so z. B. die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm), das Fluglärmgesetz (FluLärmG), die Sportanlagenlärmenschutzverordnung (18. BImSchV) sowie die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV).<sup>128</sup> In der Literatur wird unterschiedlich beurteilt, ob für die Frage des Vorliegens von Lärm im Sinne des UIG auf die Grenz- oder Richtwerte solcher Regelungen zurückgegriffen werden muss<sup>129</sup> oder das subjektive Empfinden von Antragsteller\*innen ausreicht.<sup>130</sup>

Beide Ansichten berücksichtigen nicht, dass sich Umweltfaktoren wie Lärm nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG auf einen Umweltbestandteil auswirken müssen, wozu der Mensch nicht zählt.<sup>131</sup> Vielmehr stellt der den Menschen störende Lärm einen Faktor dar, der den Zustand der menschlichen Gesundheit oder die Lebensbedingungen des Menschen betrifft bzw. betreffen kann und ist mithin eine Umweltinformation im Sinne des

---

122 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39.

123 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 83; Hans Jarass, BImSchG, 14. Auflage 2022, § 3 Rn. 7; Was ist Lärm? – Physikalische Grundlagen, abgerufen am: 30. November 2022, <http://www.xn--fluglrm-portal-9hb.de/fluglaerm-debatte/was-ist-laerm/>.

124 Markus Thiel, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 98. EL 2022, § 3 BImSchG Rn. 63; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 83; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39; Was ist Lärm? – Physikalische Grundlagen, abgerufen am: 30. November 2022, <http://www.xn--fluglrm-portal-9hb.de/fluglaerm-debatte/was-ist-laerm/>; Lärm, abgerufen am: 30. November 2022, <https://de.wikipedia.org/wiki/L%C3%A4rm>.

125 Was ist Lärm? – Physikalische Grundlagen, abgerufen am: 30. November 2022, <http://www.xn--fluglrm-portal-9hb.de/fluglaerm-debatte/was-ist-laerm/>.

126 Schall, abgerufen am: 30. November 2022, <https://de.wikipedia.org/wiki/Schall>.

127 Martin Schulte/Kathleen Michalk, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK UmweltR, 63. Ed. 2022, § 3 BImSchG Rn. 23; Tieffrequente Geräusche, abgerufen am: 30. November 2022, <https://www.umwelt-bundesamt.de/themen/verkehr-laerm/laermwirkung/tieffrequente-geraeusche>.

128 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39.

129 So Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39.

130 So Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 83.

131 Vgl. OVG Münster, 04.07.2022, 15 A 4113/19 – Informationen über die Tätigkeit des sog. Slot Performance Monitoring Committee (SPMC) Rn. 153.

§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG. Im Rahmen von § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG scheint daher ein Rückgriff auf Grenz- und Richtwerte, die sich am Hörvermögen des Menschen ausrichten, nicht angezeigt. So verwenden z.B. die TA-Lärm, das FluLärmG sowie die 18. BImSchV den bewerteten Schalldruckpegel dB (A), der genau genommen keine objektive Messung des Schalldruckpegels darstellt, sondern das Lautstärkeempfinden des Menschen wieder gibt.<sup>132</sup> Zudem würde die Prüfung der Einschlägigkeit von Lärm nach den oben genannten Grenz- bzw. Richtwerten den Prüfungsumfang der informationspflichtigen Stelle erheblich erhöhen. Darüber hinaus widerspricht sie dem Grundsatz der weiten Auslegung.<sup>133</sup>

#### 4. Strahlung

Als Strahlung bezeichnet man in der Physik die Ausbreitung von Energie in Form von Teilchenstrahlung oder elektromagnetischen Wellen.<sup>134</sup> Insoweit stellt Strahlung genau genommen einen Unterfall des Umweltfaktors Energie dar. Zu den elektromagnetischen Wellen zählen z. B. Gamma-, Röntgen-, UV-, Infrarot-, Mikrowellen- und Rundfunkstrahlung.<sup>135</sup>

Zur Teilchenstrahlung zählen z. B. Alpha-, Beta- und Ionenstrahlung.<sup>136</sup> Das Begriffsverständnis des BImSchG ist insoweit nicht zugrunde zu legen, da § 2 Abs. 2 S. 1 BImSchG die ionisierende Strahlung aus seinem Anwendungsbereich ausnimmt.<sup>137</sup>

#### 5. Abfälle aller Art

Abfall ist ein Rechtsbegriff und umfasst im Hinblick auf § 3 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.<sup>138</sup> Abfallrechtliche Entsorgungsnachweise und Begleitscheine sind hiernach Umweltinformationen.<sup>139</sup>

---

132 Was ist Lärm? – Physikalische Grundlagen, abgerufen am: 30. November 2022, <http://www.xn--fluglrm-portal-9hb.de/fluglaerm-debatte/was-ist-laerm/>.

133 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 83.

134 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 84; Was ist ionisierende Strahlung?, abgerufen am: 30. November 2022, [https://www.bfs.de/DE/themen/ion/einfuehrung/einfuehrung\\_node.html](https://www.bfs.de/DE/themen/ion/einfuehrung/einfuehrung_node.html).

135 Elektromagnetische Welle, abgerufen am: 30. November 2022, [https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Elektromagnetische\\_Welle&oldid=226121540#Spektrum](https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Elektromagnetische_Welle&oldid=226121540#Spektrum); VG Trier, 17.12.2009, 5 L 656/09. TR - Rundfunkwellen.

136 Strahlung, abgerufen am: 30. November 2022, <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Strahlung&oldid=223561118#Teilchenstrahlung>.

137 Markus Thiel, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 98. EL 2022, § 3 BImSchG Rn. 68; daher Kommentierung in Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 88 ungenau.

138 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 85; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 89; Jürgen Fluck/Andreas Theuer, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 301 f.

139 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39.

## **6. Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt**

Unter Emissionen versteht man zunächst die in § 3 Abs. 3 BImSchG genannten Umwelt-einwirkungen, die von Anlagen ausgehen.<sup>140</sup> Ableiten stellt in der Rechtswissenschaft eine Benutzungsform von Grundwasser dar, § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG. Da diese Definition deutlich zu eng ist, wird auf die Verwendung im allgemeinen Sprachgebrauch zurückgegriffen. Hiernach bezeichnet Ableitung unter anderem das Verbringen von Flüssigkeiten.<sup>141</sup> Die Formulierung »sonstige Freisetzungen« deutet darauf hin, dass Emissionen und Ableitungen Fälle des Freisetzens von Stoffen in die Umwelt darstellen.<sup>142</sup>

Zwar beziehen sich die Freisetzungen nur auf Stoffe, weshalb der Begriff enger erscheint als der Emissionsbegriff nach § 3 Abs. 3 BImSchG, der ebenso Geräusche, Licht, Wärme, Strahlung und ähnliche Umwelteinwirkungen umfasst.<sup>143</sup> Allerdings dürfte es sich hierbei um eine terminologische Ungenauigkeit handeln, da dieser Begriff sonst seine Funktion als Auffangtatbestand nicht erfüllen könnte.

### *Exkurs zum Emissionsbegriff im Rahmen von §§ 8, 9 UIG*

Der Begriff Emissionen taucht auch im Rahmen der Ablehnungsgründe auf, genauer in § 8 Abs. 2 S. 2 sowie § 9 Abs. 2 S. 2 UIG. Nach diesen Vorschriften können Anträge auf Umweltinformationen über Emissionen nicht unter Berufung auf die Gründe aus

- § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG (Nachteilige Auswirkung auf die Vertraulichkeit von Beratungen informationspflichtiger Stellen),
- § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UIG (Nachteilige Auswirkung auf den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 und Schutzgütern im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 6),
- § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Offenbarung von personenbezogenen Daten),
- § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG (Offenbarung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen oder Informationen, die dem Steuer- oder Statistikgeheimnis unterliegen),
- § 9 Abs. 2 S. 1 UIG (Übermittlung von Informationen an informationspflichtige Stellen durch private Dritte).

---

140 Siehe oben; *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 85.

141 Ableitung, abgerufen am: 30. November 2022, <https://de.wiktionary.org/w/index.php?title=Ableitung&oldid=9293898>; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 65; *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 39.

142 EuGH, 23.11.2016, C-442/14 – Bayer CropScience vs. Stichting De Bijenstichting Rn. 65; BVerwG, 24.09.2009, 7 C 2/09 – Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach dem TEHG Rn. 42; *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 303; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 85.

143 *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG, Rn. 304.

abgelehnt werden.<sup>144</sup> Das Gesetz enthält insoweit bereits eine Vorrangentscheidung zugunsten des öffentlichen Interesses, sodass keine zusätzliche einzelfallbezogene Abwägung bei der Frage der Ablehnung des Informationsanspruches stattfindet.<sup>145</sup> Aufgrund des Ausnahmearkters, den Umweltinformationen über Emissionen aufweisen, scheint es daher zunächst angezeigt, den Begriff der Emissionen genau zu umreißen und von den Ableitungen und sonstigen Freisetzung in die Umwelt abzugrenzen.

Tatsächlich weist die Gesetzesbegründung zu § 8 UIG<sup>146</sup> für den Begriff der Emissionen auf Art. 2 Nr. 5 der inzwischen aufgehobenen IVU-Richtlinie<sup>147</sup> hin. Hiernach bezeichnet Emission die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden. Diese Definition wurde wortgleich von der Nachfolgerichtlinie<sup>148</sup> über Industrieemissionen übernommen. Dieser ausdrückliche Hinweis des Gesetzgebers hat auch das BVerwG dazu bewogen, für das UIG das Begriffsverständnis der Industrieemissionsrichtlinie zugrunde zu legen.<sup>149</sup> Im Übrigen findet sich auch im *Implementation Guide* der Aarhus-Konvention der Hinweis auf die Industrieemissionsrichtlinie.<sup>150</sup> Diese Definition entspricht inhaltlich auch dem Emissionsbegriff des § 3 Abs. 3 BImSchG, der ebenfalls einen Anlagenbezug erfordert.<sup>151</sup>

Trotz dieser sehr eindeutigen Begrenzung des Emissionsbegriffes, hat der EuGH in zwei Entscheidungen<sup>152</sup> einer solch engen Auslegung des Emissionsbegriffes eine Absehung erteilt.<sup>153</sup> Zur Begründung führt er aus, dass eine Begrenzung des Begriffes dem Zweck einer möglichst umfassenden Verbreitung von Umweltinformationen nicht gerecht würde.<sup>154</sup> Überdies widerspräche es dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 4 UAbs. 1 Bst. d der Aarhus-Konvention, nur solche Emissionen zu erfassen, die von Industrieanlagen

---

144 Siehe zu den Ablehnungsgründen im Übrigen Kapitel 9a bis 15.

145 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 45.

146 BT-Drs. 15/3406, S. 19.

147 Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

148 Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen.

149 BVerwG, 24.09.2009, 7 C 2/09 – Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach dem TEHG, Wolters Kluwer Rn. 42; Hagen Lohmann, (Kein) Geheimnisschutz im Rahmen der Emissionserklärung, NVwZ 2022, 1685 (1688).

150 Hagen Lohmann, (Kein) Geheimnisschutz im Rahmen der Emissionserklärung, NVwZ 2022, 1685 (1688); United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 88.

151 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 46.

152 EuGH, 23.11.2016, C-442/14 – Bayer CropScience vs. Stichting De Bijenstichting; EuGH, 23.11.2016, C-673/13 P – Kommission vs. Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe.

153 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 46.

154 EuGH, 23.11.2016, C-442/14 – Bayer CropScience vs. Stichting De Bijenstichting, Rn. 73.

ausgehen.<sup>155</sup> Nach dieser Vorschrift sind Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, stets anzugeben. Eine Abgrenzung zu Ableitungen und Freisetzungen sei auch nicht notwendig, da in diversen EU-Rechtsakten »Emissionen«, »Ableitungen« und »Freisetzungen« gleichgestellt seien.<sup>156</sup>

Die Entscheidung des EuGH vom 23.11.2016<sup>157</sup> bezog sich konkret auf Zulassungsunterlagen eines Pflanzenschutzmittels. Er urteilte, dass das Freisetzen von Pflanzenschutzmitteln oder Biozid-Produkten sowie den in diesen Produkten enthaltenen Stoffen in die Umwelt unter den Begriff »Emissionen in die Umwelt« falle, sofern dieses Freisetzen unter normalen oder realistischen Anwendungsbedingungen tatsächlich stattfinde oder vorhersehbar sei.<sup>158</sup> Zudem fielen auch alle Angaben über Art, Zusammensetzung, Menge, Zeitpunkt und Ort der Freisetzung sowie die Daten über Auswirkungen, insbesondere zu Rückständen in der Umwelt nach der Anwendung des Produktes sowie Studien hierzu unter den Begriff »Informationen über Emissionen in die Umwelt«.<sup>159</sup>

Abstrakt formuliert erfassen Informationen über Emissionen im Sinne von § 8 Abs. 2 S. 2 sowie § 9 Abs. 2 S. 2 UIG nach der EuGH-Rechtsprechung alle Emissionen von Gas oder anderen Stoffen in die Atmosphäre als auch ein sonstiges Freisetzen oder sonstige Ableitungen wie das Freisetzen von Stoffen, Zubereitungen, Organismen, Mikroorganismen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Umwelt, insbesondere in die Luft, das Wasser oder den Boden.<sup>160</sup> Dies allerdings mit der Einschränkung, dass die fraglichen Emissionen des Produktes oder Stoffes unter normalen oder realistischen Anwendungsbedingungen tatsächlich vorliegen oder vorhersehbar sind; rein hypothetische Emissionen genügen nicht.<sup>161</sup>

## IV. Maßnahmen oder Tätigkeiten mit Umweltbezug (Nr. 3)

### 1. Maßnahmen oder Tätigkeiten

Das Begriffspaar Maßnahmen und Tätigkeiten im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG umfasst alle menschlichen Aktivitäten, die Einfluss auf die Umwelt haben und ist weit auszulegen.<sup>162</sup>

---

155 EuGH, 23.11.2016, C-442/14 - Bayer CropScience vs. Stichting De Bijenstichting, Rn. 72.

156 EuGH, 23.11.2016, C-442/14 - Bayer CropScience vs. Stichting De Bijenstichting Rn. 66.

157 EuGH, 23.11.2016, C-442/14 - Bayer CropScience vs. Stichting De Bijenstichting.

158 EuGH, 23.11.2016, C-442/14 - Bayer CropScience vs. Stichting De Bijenstichting Rn. 81.

159 EuGH, 23.11.2016, C-442/14 - Bayer CropScience vs. Stichting De Bijenstichting Rn. 87.

160 *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 46.

161 *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 46.

162 BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07 – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main Rn. 13; OVG Münster, 01.03.2011, 8 A 2861/07 – Informationen über Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt, openJur Rn. 65; OVG Lüneburg, 27.02.2018, 2 LC 58/17 – Informationen über die Transport- und Schlachtbedingungen von Nutz- und Schlachtieren II, openJur Rn. 38; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 89; *Moritz Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK

Im Verwaltungsrecht bezeichnet der Begriff Maßnahme eine öffentlich-rechtliche Willenserklärung.<sup>163</sup> Dagegen umfasst der Begriff Tätigkeiten sämtliches menschliches Verhalten (auch Unterlassen, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht), unabhängig von Grund, Ursache, Ziel oder Zweck.<sup>164</sup> Maßnahmen und Tätigkeiten sind auch solche, die subjektive Einschätzungen und Wertungen enthalten<sup>165</sup> oder bereits vergangen sind.<sup>166</sup>

Beispiele für Maßnahmen oder Tätigkeiten:<sup>167</sup>

- Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen;<sup>168</sup>
- Genehmigung und Betrieb einer Tierhaltungsanlage;<sup>169</sup>
- Ermittlungsmaßnahmen im Rahmen von Ordnungswidrigkeiten;<sup>170</sup>
- Maßnahmen des Verwaltungszwangs;<sup>171</sup>
- Stellungnahmen von Beteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren;<sup>172</sup>
- Verkehrsuntersuchungen im Zusammenhang mit einem Straßenbauvorhaben.<sup>173</sup>

## 2. Auswirkung auf Umweltbestandteile oder Faktoren (Bst. a)

Gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 3 Bst. a UIG muss sich die Maßnahme oder Tätigkeit auf Umweltbestandteile im Sinne von Nr. 1 oder Faktoren im Sinne von Nr. 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Diesbezüglich kann auf den im Rahmen der Umweltfaktoren besprochenen ordnungsrechtlichen Wahrscheinlichkeitsmaßstab verwiesen werden. Ob sich die Maßnahme oder Tätigkeit unmittelbar oder lediglich mittelbar

---

InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 96; ähnlich *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 43.

163 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 99; *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 43; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 93.

164 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 102; *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 43; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 90; ähnlich Jürgen Fluck/Andreas Theuer, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 316.

165 OVG Schleswig, 15.09.1998, 4 L 139–98 – Zugang zur Vorauswahlliste naturschutzrechtlicher Prüfgebiete Schleswig-Holsteins.

166 OVG Münster, 01.03.2011, 8 A 2861/07 – Informationen über Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt, openJur Rn. 73; VG Minden, 25.05.2005, 11 K 32/05 – Einsicht in aufgehobene Ordnungsverfügung, openJur Rn. 9.

167 Beispiele aus: *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 43; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 99.1.

168 BVerwG, 24.09.2009, 7 C 2/09 – Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach dem TEHG.

169 OVG Münster, 13.03.2019, 5 A 769/18 – Genehmigung und Betrieb einer Tierhaltungsanlage.

170 VGH Kassel, 22.05.2019, 9 A 1480/17.Z – Ordnungswidrigkeitsverfahren nach § 5 LuftVO, openJur Rn. 17.

171 VGH Mannheim, 10.06.1998, 10 S 58/97 – Einsicht in Verwaltungsakten bzgl. unzulässigen HCB- Emissionen, openJur Rn. 17.

172 EuGH, 17.06.1998, C-321/96 – Mecklenburg vs. Kreis Pinneberg; BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07 – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main Rn. 12 f.

173 OVG Bautzen, 06.12.2016, 4 A 342/14 – Informationen im Zusammenhang des Neubaus der Bundesstraße 178, juris Rn. 26.

auswirkt, ist nicht von Belang.<sup>174</sup> Keine Umweltinformationen stellen Maßnahmen oder Tätigkeiten dar, die vor ihrer Verwirklichung aufgegeben wurden und sich mittlerweile nicht auf die Umwelt ausgewirkt haben.<sup>175</sup>

### 3. Schutz von Umweltbestandteilen (Bst. b)

Alternativ muss die Maßnahme oder Tätigkeit den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne von Nr. 1 bezwecken, d.h. geeignet sein, den Zustand der Umweltbestandteile zu erhalten oder zu verbessern.<sup>176</sup> Zu den Maßnahmen zählen nach dem Gesetzeswortlaut auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme. Ausreichend ist, dass die Maßnahme den Schutz der Umweltbestandteile mittelbar bezweckt.<sup>177</sup>

Politische Konzepte im Sinne der Vorschrift sind nach dem Wortlaut der Gesetzesbegründung fertige Konzepte, die von einer Leitung der Stelle der öffentlichen Verwaltung gebilligt wurden.<sup>178</sup> Noch im Entstehungsprozess befindliche Konzepte sind im Hinblick auf den Ablehnungsgrund aus § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG nicht erfasst.<sup>179</sup> Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung<sup>180</sup> sowie das Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit<sup>181</sup> sind Beispiele für politische Konzepte.

Die Rechtsprechung stufte mehrfach Dokumente zum Atomausstieg, die im Vorfeld der 13. Atomgesetz-Novelle entstanden waren, als Umweltinformationen in diesem

---

174 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 96; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 44; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 94; BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07 – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main Rn. 13; BVerwG, 23.02.2017, 7 C 31/15 – Planfeststellungsabschnitte Rn. 60.

175 BVerwG, 01.11.2007, 7 B 37/07 – Informationen im Zusammenhang mit dem geplanten Ausbau des Flughafens Kiel-Holtenau Rn. 15; VGH Kassel, 25.03.2022, 4 A 151/21.Z – Informationen über geplante Errichtung von Windenergieanlagen, openJUR Rn. 11.

176 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 45; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 95; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 100; Jürgen Fluck/Andreas Theuer, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 334.

177 BVerwG, 25.03.1999, 7 C 21/98 – Vorliegende Informationen, Wolters Kluwer Rn. 28; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 95; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 45; Jürgen Fluck/Andreas Theuer, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 335.

178 BT-Drs. 15/3406, S. 15.

179 BT-Drs. 15/3406, S. 15.

180 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016 – Bundesregierung, abgerufen am: 1. Dezember 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-730826>.

181 APUG – Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit, abgerufen am: 1. Dezember 2022, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/werkzeuge-der-anpassung/projektkatalog/apug-aktionsprogramm-umwelt-gesundheit>.

Sinne ein.<sup>182</sup> Das novellierte Atomgesetz sei eine Rechtsvorschrift, die dem Umweltschutz diene. Denn wesentliches Ziel des novellierten Atomgesetzes sei, die Nutzung der Kernenergie aufgrund der damit verbundenen Risiken zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beenden. Das Gesetz diene daher dem Schutz der Umwelt vor den Gefahren radioaktiver Strahlung. Wegen des Grundsatzes der weiten Auslegung seien aber auch Unterlagen, welche im Zusammenhang mit der AtomG Novellierung anfielen, d.h. Dokumente über die Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung des Gesetzes, als Umweltinformationen einzustufen.<sup>183</sup>

Während Abkommen im Allgemeinen eine vertragliche Übereinkunft zwischen internationalen oder nationalen staatlichen Stellen bezeichnet,<sup>184</sup> gehen Umweltvereinbarungen etwas weiter und fassen alle Bereiche der kooperativen Absprachen zwischen Behörde und Privatpersonen zusammen.<sup>185</sup> Beispiele für Letztere sind öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne von §§ 54 f. VwVfG oder freiwillige Selbstverpflichtungen Privater.<sup>186</sup>

Pläne und Programme sind Instrumente des deutschen Umweltrechts in Form von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Satzungen, um bestimmte Umweltziele zu erreichen.<sup>187</sup> Beispiele hierfür sind Fachpläne der Raumordnung und Landesplanung, des Naturschutzes (Landschaftsprogramme und -rahmenpläne, Landschaftspläne nach §§ 10 und 11 BNatSchG), forstliche Rahmenpläne (§ 7 BWaldG), wasserwirtschaftliche Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne (§§ 82 und 83 WHG), Luftreinhaltepläne (§ 47 BImSchG), Lärminderungspläne (§ 47a BImSchG), Abfallwirtschaftskonzepte und -pläne (§§ 21, 30, KrWG), Brandschutz- und Katastrophenpläne sowie die Bauleitplanung.<sup>188</sup>

---

182 OVG Berlin-Brandenburg, 13.11.2015, 12 B 16.14 – Informationen im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes; OVG Münster, 30.08.2016, 15 A 2024/13 – Informationen im Zusammenhang mit der 13. AtomG-Novelle.

183 VG Berlin, 18.12.2013, 2 K 249.12 – Informationen im Zusammenhang mit der 13. AtomG-Novelle, open-Jur Rn. 30.

184 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 96; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 46.

185 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 96; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 46; Jürgen Fluck/Andreas Theuer, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 370-372.

186 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 96; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 46.

187 Jürgen Fluck/Andreas Theuer, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 357; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 46; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 96; Planungsrecht, abgerufen am: 1. Dezember 2022, <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Planungsrecht&oldid=213464657>.

188 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 46; Jürgen Fluck/Andreas Theuer, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 359.

## **V. Umweltberichte (Nr. 4)**

Berichte zur Umsetzung des Umweltrechts gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 4 UIG sind insbesondere jene, mit denen die Mitgliedstaaten ihren Berichtspflichten nach den europäischen Umweltrichtlinien nachkommen.<sup>189</sup> Hierzu gehören zum Beispiel die Berichte nach Art. 17 FFH-Richtlinie, Art. 26 EU-Luftqualitätsrichtlinie, § 47d BImSchG oder § 65 WHG.<sup>190</sup> Es handelt sich bei dieser ausdrücklichen Nennung der Umweltberichte lediglich um eine gesetzgeberische Klarstellung, da Umweltberichte bereits von § 2 Abs. 3 Nr. 3 Bst. b UIG erfasst sein dürften.<sup>191</sup> Unter Nr. 4 fallen unter anderem Stellungnahmen des Bundesamtes für Naturschutz zu Maßnahmen in einem FFH-Gebiet.<sup>192</sup>

## **VI. Kosten-Nutzen-Analysen (Nr. 5)**

Unter den Umweltinformationsbegriff fallen nach dem Gesetzeswortlaut auch Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nr. 3 verwendet werden. Kosten-Nutzen-Analysen und andere wirtschaftliche Analysen sind Instrumente zur Bestimmung der wirtschaftlichen Realisierbarkeit von Projekten mit Umweltbezug.<sup>193</sup> Da sie den Entscheidungsprozess der öffentlichen Hand wesentlich beeinflussen, haben solche Analysen mittelbar Einfluss auf Maßnahmen und Tätigkeiten im Sinne von Nr. 3.<sup>194</sup> Die Pflicht zur Durchführung solcher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ergibt sich für den Bund aus § 7 Abs. 2 Bundeshaushaltsoordnung (BHO).<sup>195</sup> Da die Vorschrift Bürger\*innen ermöglichen soll, die inhaltliche Richtigkeit einer auf Grundlage der Kosten-Nutzen-Analyse getroffenen Entscheidung zu überprüfen, sind nicht nur die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse Umweltinformationsbegriff erfasst, sondern auch die zugrunde gelegten Faktoren.<sup>196</sup>

---

189 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 106; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 47; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götz/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 98; Jürgen Fluck/Andreas Theuer, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 379.

190 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 106.

191 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 106; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 47.

192 VG Köln, 22.11.2007, 13 K 4113/06 – Informationen im Zusammenhang mit Instandsetzungs- und Unterhaltsmaßnahmen an der Elbe.

193 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 48; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 107.

194 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götz/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 99; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 107.

195 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götz/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 99; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 107.1; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 48.

196 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 46; BVerwG, 23.02.2017, 7 C 31/15 – Planfeststellungsabschnitte Rn. 56; vorgehend: OVG Berlin-Brandenburg, 10.07.2015, 12 B 3.13 – Planfeststellungsabschnitte eines Verkehrsprojektes der DB Netz AG I, openJur Rn. 123.

Darüber hinaus fallen unter Nr. 5 auch Informationen zur Finanzierung des Vorhabens oder die Finanzkraft des Vorhabenträgers<sup>197</sup> sowie Kosteneinzelberechnungen für Bauprojekte, die dazugehörigen Entwurfshefte mit entsprechenden Bauabschnittsheften, Kostenhefte, Kostenübersichten oder Kostenschätzungen oder Nutzen-Kosten-Untersuchungen für Bahnprojekte, unabhängig davon, ob diese in den Planfeststellungsbeschluss Eingang gefunden haben.<sup>198</sup>

## **VII. Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke (Nr. 6)**

Nach § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG unterfallen dem Umweltinformationsbegriff auch alle Daten über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne von Nr. 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nrn. 2 und 3 betroffen sind oder sein können.

Angelehnt an die Definition der WHO ist die menschliche Gesundheit weit zu verstehen und beschreibt einen Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens und nicht nur das Fehlen von Krankheit oder Gebrechen.<sup>199</sup>

Zu den Daten über die menschliche Sicherheit zählen Informationen über gesundheitsgefährdende Substanzen (z.B. Giftstoffe), Faktoren (z.B. Strahlung) oder andere natürliche oder menschlich erzeugte Bedingungen, die die menschliche Gesundheit durch die Einwirkung auf Umweltgüter beeinträchtigen.<sup>200</sup> Hierunter fällt auch die Kontamination der Lebensmittelkette, wie vom Gesetzgeber klargestellt.<sup>201</sup> Kontamination ist die Verunreinigung von Lebensmitteln durch unerwünschte oder schädliche

---

197 BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07 – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main, Rn. 13.

198 *Moritz Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 107.1 mit Hinweis auf: OVG Berlin-Brandenburg, 10.07.2015, 12 B 3.13 – Informationen über Planfeststellungsabschnitte eines Verkehrsprojektes der DB Netz AG I.

199 Gesundheit, abgerufen am: 1. Dezember 2022, <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Gesundheit&oldid=226328819>; *Moritz Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 111 f. *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 100; *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 384; einschränkend *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 50, wonach sozialadäquate oder unwesentliche Beeinträchtigungen außer Acht bleiben sollen.

200 *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 50; *Moritz Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 113; *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 100; *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 386.

201 *Gernot-Rüdiger Engel*, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 100; *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 387.

Stoffe.<sup>202</sup> Lebensmittel sind gemäß Art. 2 der Lebensmittelbasisverordnung<sup>203</sup> wiederum Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden.<sup>204</sup> Im Hinblick auf das Ziel einer Harmonisierung des Lebensmittelrechts auf europäischer Ebene, scheint es angezeigt, die Definition der Lebensmittelbasisverordnung zugrunde zu legen.<sup>205</sup> Die Rechtsprechung stufte Angaben über die Dioxinbelastung von Futtermitteln,<sup>206</sup> die Belastung von Mineralwasser mit Uran<sup>207</sup> sowie Rückstände von Pflanzenschutzmitteln auf Lebensmitteln<sup>208</sup> als Kontamination der Lebensmittelkette ein.<sup>209</sup>

Zu den Lebensbedingungen des Menschen, die weit zu verstehen sind, zählen nach dem *Aarhus-Convention Implementation Guide*<sup>210</sup> die Wasser- und Luftqualität, Wohn- und Arbeitsbedingungen, der relative Wohlstand sowie verschiedene soziale und sozioökonomische Bedingungen.<sup>211</sup>

Bauwerke sind sämtliche durch Menschenhand geschaffene, künstliche Bauten, während Kulturstätten eine besondere historische, volkskundliche, städtebauliche oder wissenschaftliche Bedeutung für die Allgemeinheit haben.<sup>212</sup>

---

202 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 51; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 115; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 100.

203 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittel- sicherheit.

204 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 51.

205 Kurt-Dietrich Rathke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, Art. 2 EG-Lebensmittel-Basisverordnung Rn. 5.

206 OVG Koblenz, 02.06.2006, 8 A 10267/06 – Dioxinbelastung einer Tongrube, openJur Rn. 36.

207 VG Magdeburg, 18.07.2006, 5 A 383/05 MD – Uranbelastung von Mineralwassern.

208 EuGH, 16.12.2010, C-266/09 – Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln Rn. 39 f.

209 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 115.1.

210 United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 55.

211 Die deutsche Übersetzung hinsichtlich des relativen Wohlstands begriffes ist fehlerhaft in: Jürgen Fluck/Andreas Theuer, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 2020, § 2 UIG Rn. 388; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 50; Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 100.

212 Gernot-Rüdiger Engel, in: Götze/Engel (Hrsg.), UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 100; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 2 UIG Rn. 50; Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 114; United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, 55.

## Autorin

Layla Ansari , Universität Bielefeld, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht, Rechtstheorie, Universitätsstr. 25, 33615 Bielefeld, [layla.ansari@uni-bielefeld.de](mailto:layla.ansari@uni-bielefeld.de)

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

# Der Informationsbegriff im VIG



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

Die Einführung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) erfolgte aufgrund einer Häufung von Lebensmittelskandalen, denen mit dem Gesetz begegnet werden sollte. Zugleich liegt dem VIG das Bild eines »mündigen Verbrauchers« zugrunde. Es dient dem Ziel, dass alle Bürger\*innen informierte Kaufentscheidungen treffen können.<sup>1</sup> Die den Informationsgegenstand bestimmenden §§ 1 und 2 sind Ausdruck dieses Grundverständnisses,<sup>2</sup> wobei § 1 VIG den Anwendungsbereich abstrakt benennt, während § 2 konkrete Vorgaben zu den Informationen, die nach dem VIG beantragt werden können, enthält.

## A. Anwendungsbereich nach § 1 VIG

Nach § 1 VIG erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher freien Zugang zu den bei informationspflichtigen Stellen vorliegenden Informationen über Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie Verbraucherprodukte, die dem § 2 Nr. 25 des Produktsicherheitsgesetzes unterfallen. Der Gesetzgeber hat § 1 erst im Wege einer Novellierung des VIG im Jahr 2012 in das Gesetz aufgenommen. Laut Gesetzesbegründung soll § 1 dazu dienen, die Auslegung des Gesetzes zu er-

1 Vgl. zum vorstehenden BT-Drs. 16/5404, 1; BT-Drs. 17/7374, 2.

2 Vgl. insofern auch § 1 VIG: »[...] damit der Markt transparenter gestaltet und hierdurch der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen und Verbraucherprodukten sowie vor Täuschung beim Verkehr mit Erzeugnissen und Verbraucherprodukten verbessert wird.«

leichtern und den zuständigen Vollzugsbehörden eine Auslegung des Gesetzes ohne Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien zu ermöglichen.<sup>3</sup> § 1 ist insoweit im Wesentlichen Auslegungshilfe bei Anwendung der konkreten, in § 2 VIG enthaltenen Vorgaben. Für die Bestimmung, was Informationen nach dem VIG sind, ist die Norm nicht zwingend erforderlich. § 1 verweist auf das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) sowie auf das Produktsicherheitsgesetz (ProdSG). Die Vorgaben des VIG hängen damit von diesen Gesetzen und der jeweils hierzu ergangenen Rechtsprechung ab.<sup>4</sup> Dies ist mit Blick auf die Einheit der Rechtsordnung einerseits positiv zu bewerten, andererseits führt es dazu, dass das VIG aus sich selbst heraus schwer verständlich ist.

## I. Erzeugnisse im Sinne des Lebens- und Futtermittelgesetzbuches

Nach § 2 Abs. 1 LFGB sind Erzeugnisse Lebensmittel, einschließlich Lebensmittelzusatzstoffen, Futtermittel, Mittel zum Tätowieren, kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände. Die weiteren Begriffe sind überwiegend in unmittelbar geltenden EU-Verordnungen definiert, weswegen der Gesetzgeber in § 2 LFGB seit der letzten Änderung des LFGB weitestgehend auf weitere Begriffsbestimmungen verzichtet.<sup>5</sup> »Lebensmittel« sind alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden.<sup>6</sup> Zu »Lebensmitteln« zählen auch Getränke, Kaugummi sowie alle Stoffe — einschließlich Wasser —, die dem Lebensmittel bei seiner Herstellung oder Ver- oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt werden. Nicht als Lebensmittel anzusehen sind unter anderem lebende Tiere, soweit sie nicht – wie beispielsweise Austern – für das Inverkehrbringen zum menschlichen Verzehr hergerichtet worden sind.<sup>7</sup> Das Lebensmittel wird grundsätzlich vom geschlachteten Tier gewonnen.<sup>8</sup>

---

**Beispiele:** Essen wie etwa Fleisch, nicht aber lebende Tiere, pflanzliche Produkte, aber keine Pflanzen vor dem Ernten, Getränke, Kaugummis

---

Ein »Lebensmittelzusatzstoff« ist nach Art. 3 Abs. 2a VO (EG) Nr. 1333/2008 ein Stoff mit oder ohne Nährwert, der in der Regel weder selbst als Lebensmittel verzehrt noch

---

3 BT-Drs. 17/7374.

4 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 1 VIG Rn. 5.

5 BT-Drs. 19/25319, 46.

6 Art. 2 UAbs. 2 der VO (EG) Nr. 178/2002.

7 Vgl. Auflistung in Art. 2 UAbs. 3 der VO (EG) Nr. 178/2002.

8 BVerwG, 30.01.2020, 10 C 11.19, Rn. 13 – Lebende Tiere.

als charakteristische Lebensmittelzutat verwendet wird und einem Lebensmittel aus technologischen Gründen bei der Herstellung, Verarbeitung, Zubereitung, Behandlung, Verpackung, Beförderung oder Lagerung zugesetzt wird, wodurch er selbst oder seine Nebenprodukte mittelbar oder unmittelbar zu einem Bestandteil des Lebensmittels werden oder werden können.<sup>9</sup>

---

**Beispiele:** Farbstoffe, Geliermittel<sup>10</sup>

---

»Futtermittel« sind verarbeitete, teilweise verarbeitete oder unverarbeitete Stoffe (auch Zusatzstoffe) oder Erzeugnisse, die zur oralen Tierfütterung bestimmt sind.<sup>11</sup>

---

**Beispiele:** Kraftfutter, Heu<sup>12</sup>

---

»Mittel zum Tätowieren« wurden im Zuge der jüngsten Novelle des LFGB ausdrücklich in § 2 Abs. 1 LFGB aufgenommen.<sup>13</sup> »Mittel zum Tätowieren« ist hierbei synonym mit Tätowierfarbe.<sup>14</sup>

»Kosmetische Mittel« sind Stoffe oder Gemische, die dazu bestimmt sind, äußerlich mit den Teilen des menschlichen Körpers (Haut, Behaarungssystem, Nägel, Lippen und äußere intime Regionen) oder mit den Zähnen und den Schleimhäuten der Mundhöhle in Berührung zu kommen, und zwar zu dem ausschließlichen oder überwiegenden Zweck, diese zu reinigen, zu parfümieren, ihr Aussehen zu verändern, sie zu schützen, sie in gutem Zustand zu halten oder den Körpergeruch zu beeinflussen.<sup>15</sup>

---

**Beispiele:** Zahnpasta, Parfum, Cremes, Make-up

---

»Bedarfsgegenstände« werden in § 2 Abs. 6 LFGB wiederum mittels einer längeren Auflistung sowie einer Negativabgrenzung<sup>16</sup> definiert. Den Bedarfsgegenständen im

---

9 Art. 3 Abs. 2a S. 1 VO (EG) Nr. 1333/2008, zu Rückausnahmen siehe Art. 3 Abs. 2a S. 2 VO (EG) Nr. 1333/2008.

10 Zusatzstoffe unter der Lupe, abgerufen am: 29. April 2023, <https://www.ages.at/mensch/ernaehrung-lebensmittel/lebensmittelinformationen/zusatzstoffe>.

11 Vgl. Art. 3 Nr. 4 der VO (EG) Nr. 178/2002.

12 Futtermittel, abgerufen am: 29. April 2023, <https://www.dvtiernahrung.de/branche/futtermittel>.

13 Vgl. BT-Drs. 19/25319, 45.

14 Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Tätowiermittel-Verordnung.

15 Art. 2 Abs. 1 Bst. a der VO (EG) Nr. 1223/2009.

16 Vgl. § 2 Abs. 6 S. 2 Nr. 1 – 3.

Sinne von Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 bis 7 LFGB ist hierbei im Wesentlichen gemeint, dass sie direkt oder indirekt auf den menschlichen Körper einwirken können.<sup>17</sup>

---

**Beispiele:** Spielwaren, Kleidung, Reinigungsmittel<sup>18</sup>

---

## **II. Verbraucherprodukte im Sinne des Produktsicherheitsgesetzes**

Nach § 2 Nr. 25 ProdSG ist ein Verbraucherprodukt ein neues, gebrauchtes oder wieder-aufgearbeitetes Produkt, das für Verbraucherinnen und Verbraucher bestimmt ist oder unter Bedingungen, die nach vernünftigem Ermessen vorhersehbar sind, von Verbraucherinnen und Verbrauchern verwendet werden kann, selbst wenn es nicht für diese bestimmt ist; als Verbraucherprodukt gilt auch ein Produkt, das der Verbraucherin oder dem Verbraucher im Rahmen einer Dienstleistung zur Verfügung gestellt wird.

Eine Definition des Begriffs Verbraucher enthält das ProdSG nicht. Es kann insoweit auf den allgemeinen Sprachgebrauch abgestellt werden, wonach private Konsument\*innen als Verbraucher verstanden werden.<sup>19</sup> Keine Verbraucherprodukte sind damit nur solche, die ausschließlich bei einer beruflichen, gewerblichen oder selbständigen Arbeit zum Einsatz kommen können. Maßgeblich ist, worauf sich die angefragte Information bezieht; die anfragenden Personen müssen keine Verbraucher sein,<sup>20</sup> sondern können Anfragen nach dem VIG auch im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit stellen.

## **B. Informationen im Sinne von § 2 Abs. 1 VIG**

§ 2 Abs. 1 VIG beschreibt in sieben Ziffern die potenziellen Anspruchsgegenstände konkret.

### **I. Festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen**

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 a) bis c) VIG sind Informationen zunächst alle Daten über von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetz-

---

17 Kurt-Dietrich Rathke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 182. EL 2021, § 2 LFBG Rn. 19.

18 Vgl. § 2 Abs. 6 S. 1 Nr. 5 – 7 LFGB.

19 Thomas Klindt/Carsten Schucht, in: Klindt (Hrsg.), ProdSG, 3. Auflage 2021, § 2 Rn. 186.

20 BVerwG, 29.08.2019, 7 C 29/17, Rn. 14 – Produktinformationen nach dem VIG.

buches und des Produktsicherheitsgesetzes, der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen, unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit den genannten Abweichungen getroffen worden sind.

## 1. Praktische Relevanz

Nr. 1 ist die in der Praxis relevanteste Variante von § 2 VIG. Dies liegt vor allem an der von FragDenStaat und foodwatch initiierten Kampagne »Topf Secret«.<sup>21</sup> Die Kampagne ruft Bürger\*innen dazu auf, Lebensmittelkontrollberichte, die – soweit sie Beanstandungen enthalten – Informationen im Sinne von Nr. 1 darstellen, bei den zuständigen Behörden anzufragen. Sie dient dem Ziel, einen Anreiz für Unternehmen zu schaffen, sich an lebensmittelrechtliche Vorgaben zu halten und soll zugleich langfristig auf eine proaktive Veröffentlichung der Berichte seitens der Behörden hinwirken.<sup>22</sup>

In den vergangenen Jahren haben Teilnehmende der Kampagne mehr als 60.000 Anfragen in Bezug auf Lebensmittelkontrollberichte gestellt<sup>23</sup> und – mit großem Erfolg – eine Vielzahl von gerichtlichen Verfahren geführt.<sup>24</sup>

## 2. Auslegung

»Anforderungen« im Sinne von Nr. 1 ergeben sich aus diversen Vorgaben des nationalen Lebensmittelrechts<sup>25</sup> und den Vorgaben des Produktsicherheitsgesetzes sowie sämtlicher Verordnungen, die auf seiner Grundlage erlassen wurden. Daneben sind die Vorgaben der VO(EG) 178/2002 (Lebensmittelbasisverordnung) sowie der VOen (EG) 852–854/2004 (Lebensmittelhygiene) relevant.<sup>26</sup>

Die mit Gesetzesänderung vom 17. Oktober 2012 neu eingefügte Formulierung »festgestellte nicht zulässige Abweichung von Anforderungen« ersetzt die in alter Fassung verwendete Terminologie »Verstoß«.<sup>27</sup> Die Änderung begründete der Gesetzgeber damit, dass es zuvor in der Rechtsprechung Unstimmigkeiten hinsichtlich der Auslegung gegeben habe. Mit der Änderung wird klargestellt, dass die Abweichung von

---

21 Topf Secret, abgerufen am: 29. April 2023, <https://fragdenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/>.

22 Arne Semsrott, Topf Secret!, FragDenStaat, 15. Januar 2019.

23 Topf Secret - Aktuelle Zahlen, abgerufen am: 29. April 2023, [https://fragdenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/app/\\_stats/](https://fragdenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/app/_stats/).

24 Klagen und Urteile wegen Topf Secret, abgerufen am: 1. März 2023, <https://fragdenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/klagen/>.

25 Kurt-Dietrich Rathke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 182. EL 2021, § 2 LFBG Rn. 18.

26 Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 182. EL 2021, § 2 VIG Rn. 19.

27 § 1 Nr. 1 VIG a.F. lautete: »Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, gegen die auf Grund des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches erlassenen Rechtsverordnungen und gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit solchen Verstößen getroffen worden sind.«

Rechtsvorschriften objektiv gegeben sein muss, ohne dass es hierfür auf ein subjektiv vorwerfbares Verhalten ankommt.<sup>28</sup>

Einwände, dass § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG damit zu unbestimmt und dementsprechend verfassungswidrig sei, hat das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.<sup>29</sup> Der Bedeutungsgehalt des Merkmals »festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen« sei im Wege der Auslegung konkretisierbar.<sup>30</sup>

Die Konkretisierung ergibt folgendes Bild: Für die Feststellung einer Abweichung ist es ausreichend, dass in einem Kontrollbericht im Ergebnisprotokoll eine Beanstandung vermerkt ist.<sup>31</sup> Die Behörde muss eine eigene rechtliche Subsumtion vornehmen,<sup>32</sup> eines bestandskräftigen Verwaltungsakts bedarf es jedoch nicht.<sup>33</sup> Erst recht wird keine Ahndung der nicht zulässigen Abweichung als Straftat oder Ordnungswidrigkeit vorausgesetzt.<sup>34</sup>

Die festgestellten Abweichungen müssen keinen bestimmten Grad an Erheblichkeit erreichen, auch minder schwere Verstöße sind umfasst.<sup>35</sup> Vollumfänglich regelhaftes Verhalten von Unternehmen kann hingegen nicht Gegenstand eines Anspruchs auf Informationszugang nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG sein.<sup>36</sup> Ein Kontrollbericht, der keinerlei Beanstandungen enthält, unterliegt folglich nicht dem Informationsbegriff von § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG. In zeitlicher Hinsicht ist wiederum nicht erforderlich, dass die nicht zulässige Abweichung im Zeitpunkt der Antragstellung oder des Informationszugangs noch fort besteht.<sup>37</sup>

### **3. Keine Einschränkung des Informationszugangs aufgrund entgegenstehender Grundrechte Dritter**

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass mit § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG kein ungerechtfertigter Eingriff in Grundrechte der betroffenen kontrollierten Betriebe verbunden ist.<sup>38</sup> Die Norm diene dem Verbraucherschutz und somit einem legitimen Zweck. Eine umfassende Information des Verbrauchers und die Herstellung von Transparenz könnten auch nur mittels des Anspruchs auf Informationszugang erreicht

---

28 Vgl. BT-Drs. 17/7374, 15.

29 BVerwG, 29.08.2019, 7 C 29/17, Rn. 36 ff. – Produktinformationen nach dem VIG.

30 BVerwG, 29.08.2019, 7 C 29/17, Rn. 40 – Produktinformationen nach dem VIG.

31 Vgl. OVG Weimar, 16.02.2022, 3 EO 305/20, Rn. 45 – Lebensmittelkontrollberichte - Topf Secret.

32 VG Stuttgart, 10.05.2021, 14 K 1590/21, Rn. 10 – Lebensmittelkontrollbericht - keine inhaltliche Überprüfung im VIG-Verfahren.

33 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 16.

34 BVerwG, 29.08.2019, 7 C 29/17, Rn. 27 – Produktinformationen nach dem VIG.

35 VG Mainz, 05.04.2019, 1 L 103/19.MZ, Rn. 11 – Lebensmittelkontrollberichte - Topf Secret.

36 BVerwG, 29.08.2019, 7 C 29/17, Rn. 52 – Produktinformationen nach dem VIG.

37 VGH München, 26.02.2017, 20 BV 15.2208, Rn. 53 – Anwendungsbereich des VIG.

38 BVerwG, 29.08.2019, 7 C 29/17, Rn. 48 ff. – Produktinformationen nach dem VIG.

werden. Das Gewicht des Eingriffs werde zudem dadurch relativiert, dass die Unternehmen negative Öffentlichkeitsinformationen durch rechtswidriges Verhalten selbst hervorgerufen hätten. Der Gesetzgeber habe Vorkehrungen dafür getroffen, dass der Informationszugang für die Unternehmen nicht zu untragbaren Folgen führe.<sup>39</sup> In verfahrensrechtlicher Hinsicht sieht das Bundesverwaltungsgericht die Beteiligung des Dritten (insbesondere die daraus resultierende Möglichkeit des Eilrechtsschutzes) als wichtigen Schutz.<sup>40</sup>

Im Nachgang dieser Entscheidung haben verschiedene Zivilgerichte im Zusammenhang mit im Rahmen von Topf Secret veröffentlichten Berichten festgestellt, dass auch die regelmäßig erfolgende Veröffentlichung der Berichte – wozu das VIG selbst keine Regelung enthält – rechtmäßig ist und keinen unzulässigen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Unternehmen bedeutet. Nach der Rechtsprechung des LG Schweinfurt handelt es sich bei der Veröffentlichung von Lebensmittelkontrollberichten um einen Beitrag zum öffentlichen Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit berührenden Frage, bei der Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht oder in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb in der Regel zurücktreten müssen.<sup>41</sup> Eine kampagnenartige Weiterverwendung von Informationen sei zudem im VIG gerade angelegt und entspreche dessen Zielsetzung.<sup>42</sup> Fast zeitgleich entschied das LG Köln in einem parallel gelagerten Fall ebenfalls zugunsten einer Veröffentlichung.<sup>43</sup>

Die Praxis einiger Behörden, bezüglich Kontrollberichten im Sinne von Nr. 1 aus Sorge vor einer etwaigen Veröffentlichung lediglich eine Akteneinsicht vor Ort, nicht aber die Zusendung der Kontrollberichte zu gewähren, ist damit rechtswidrig.<sup>44</sup> Schreiben des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbands (DEHOGA), in denen Antragsteller\*innen aufgefordert werden, ihnen zugesandte Kontrollberichte nicht zu veröffentlichen, entbehren einer rechtlichen Grundlage und stehen im Widerspruch zur bisher ergangenen Rechtsprechung.<sup>45</sup>

---

39 § 6 Abs. 3 Satz 2 VIG sieht insofern vor, dass der informationspflichtigen Stelle bekannte Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit mitzuteilen sind. Nach § 6 Abs. 4 VIG hat die informationspflichtige Stelle, sofern sich die zugänglich gemachten Informationen im Nachhinein als falsch oder die zugrunde liegenden Umstände als unrichtig wiedergegeben herausstellen, dies unverzüglich richtigzustellen, sofern der oder die Dritte dies beantragt oder dies zur Wahrung erheblicher Belange des Gemeinwohls erforderlich ist. Die Richtigstellung muss in derselben Weise erfolgen wie der Informationszugang erfolgt ist.

40 BVerwG, 29.08.2019, 7 C 29/17, Rn. 52 – Produktinformationen nach dem VIG.

41 LG Schweinfurt, 12.08.2021, 12 O 790/20, Rn. 32 ff. – Topf Secret - Veröffentlichung auf FragDenStaat.

42 Kritisch Robert Kazemi, Anmerkung zum Urteil des LG Schweinfurt vom 12.08.2021 (12 O 790/20), LMuR 2022, 23.

43 LG Köln, 22.09.2021, 28 O 249/20 – Topf Secret - Veröffentlichung auf FragDenStaat.

44 Vgl. Anhang Klage Semsrott-LK Schaumburg, abgerufen am: 29. April 2023, <https://fragdenstaat.de/anfrage/kontrollbericht-zu-shell-luhden/739652/anhang/klage-semsrott-lkschaumburg.pdf>.

45 Arne Semsrott, DEHOGA unterzeichnet Unterlassungserklärung zu Topf Secret, FragDenStaat, 1. November 2022.

---

**Praxistipp:** Ihr müsst eine Beschränkung des Informationszugangs auf Akteneinsicht vor Ort nicht hinnehmen, sondern könnt auf eine Zusendung der Informationen bestehen.

---

## II. Gefahren oder Risiken für die Gesundheit und Sicherheit

Informationen, die nach dem VIG angefragt werden können, sind darüber hinaus gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VIG von einem Erzeugnis oder einem Verbraucherprodukt ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern.

Im Gegensatz zu § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG ist insofern nicht erforderlich, dass unzulässige Abweichungen festgestellt wurden, sondern es geht um (abstrakte) Gefahren oder Risiken. Nach der Gesetzesbegründung wird mit dieser Ziffer der Zweck des »vorbeugenden Verbraucherschutzes« verfolgt.<sup>46</sup>

Hinsichtlich der Begriffe »Gefahr« und »Risiko« kann auf die in Art. 3 Nr. 9 und Nr. 14 der VO 178/2002 enthaltenen Definitionen sowie ergänzend das Polizeirecht zurückgegriffen werden.<sup>47</sup>

Eine Gefahr ist im allgemeinen polizeirechtlichen Sinne so zu verstehen, dass eine Sachlage gegeben ist, bei der bei ungehindertem Geschehensablauf objektiv die hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines Schadens für die öffentliche Sicherheit besteht.<sup>48</sup> Art. 3 Nr. 14 der lebensmittelrechtlichen Basis-Verordnung (EG) Nr. 178 spezifiziert diese Definition und beschreibt als Gefahr

»ein biologisches, chemisches oder physikalisches Agens [eine Substanz] in einem Lebensmittel oder Futtermittel oder einen Zustand eines Lebensmittels oder Futtermittels, der eine Gesundheitsbeeinträchtigung verursachen kann«.

Ein Risiko ist nach Art. 3 Nr. 9 der lebensmittelrechtlichen Basis-Verordnung (EG) Nr. 178/2002 »eine Funktion der Wahrscheinlichkeit einer die Gesundheit beeinträchtigenden Wirkung und der Schwere dieser Wirkung als Folge der Realisierung einer Gefahr«. Eine Gesundheitsgefahr bzw. ein Gesundheitsrisiko ist folglich etwa dann zu bejahen, wenn bei dem Verzehr des Erzeugnisses eine Verschlechterung des gesund-

---

46 BT-Drs. 17/7374, 10; vgl. auch Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 182. EL 2021, § 2 VIG Rn. 29.

47 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 21; a.A. Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 182. EL 2021, § 2 VIG Rn. 30 ff., der sich für eine differenzierende Betrachtung ausspricht und mit Blick auf Verbraucherprodukte die Definition anhand von § 2 Nr. 9 und Nr. 10 ProdSG vornehmen möchte.

48 OVG Lüneburg, 02.09.2015, 10 LB 33/13, Rn. 27 – Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.

heitlichen Zustandes zu befürchten ist.<sup>49</sup> Eine zeitliche Begrenzung dahingehend, dass die Gefahren im Zeitpunkt der Antragstellung noch vorliegen müssen, besteht nicht.<sup>50</sup>

---

**Beispiel:** Feststellungen eines Landesamtes für Verbraucherschutz über eine Fleischprobe als gesundheitsschädlich<sup>51</sup>

---

### **III. Zusammensetzung, Beschaffenheit, Eigenschaften und Zusammenwirken**

Informationen nach dem VIG sind gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 VIG darüber hinaus die Zusammensetzung von Erzeugnissen und Verbraucherprodukten, ihre Beschaffenheit, die physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften, einschließlich ihres Zusammenwirkens und ihrer Einwirkung auf den Körper, auch unter Berücksichtigung der bestimmungsgemäßen Verwendung oder vorhersehbaren Fehlanwendung. Auch insoweit ist nicht erforderlich, dass unzulässige Abweichungen im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG vorliegen. Zur Beschaffenheit eines Erzeugnisses können auch Gehalte an gegebenenfalls unerwünschten Substanzen wie Tierarzneimitteln sowie alle Kontaminationen aus der Umwelt gehören, selbst wenn sie noch keine unzulässigen Abweichungen im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG darstellen und deswegen – auch ohne zusätzliche Kennzeichnung auf dem Produkt – verkehrsfähig sind.<sup>52</sup>

---

**Beispiel:** Rindfleisch-Erzeugnis mit festgestellter Pferde-DNA von unter 1 %<sup>53</sup>

---

### **IV. Kennzeichnung, Herkunft, Verwendung, Herstellung und Behandlung**

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 VIG unterfallen dem VIG ferner alle Daten über die Kennzeichnung, die Herkunft, die Verwendung, das Herstellen und das Behandeln von Erzeugnissen und Verbraucherprodukten, die bei einer Stelle im Sinne des Absatzes 2 vorhanden sind. Mit Kennzeichnung ist laut der Gesetzesbegründung insbesondere die Frage nach der Bedeutung bestimmter bei der Kennzeichnung verwendeter Begriffe

---

49 OVG Lüneburg, 02.09.2015, 10 LB 33/13, Rn. 28 – Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.

50 OVG Lüneburg, 02.09.2015, 10 LB 33/13, Rn. 69 – Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.

51 OVG Lüneburg, 02.09.2015, 10 LB 33/13 – Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.

52 VGH München, 30.07.2020, 5 ZB 19.1998, Rn. 11 – Rindfleisch-Produkt mit Pferde-DNA.

53 VGH München, 30.07.2020, 5 ZB 19.1998 – Rindfleisch-Produkt mit Pferde-DNA.

oder Gütesiegel gemeint.<sup>54</sup> Der Begriff der Herkunft umfasst primär örtliche Angaben, er kann darüber hinaus aber auch Informationen über den\*die Hersteller\*in beinhalten.<sup>55</sup> Mit dem Begriff der Verwendung dürften primär Informationen hinsichtlich der Verwendung des Produkts seitens der Verbraucher\*innen gemeint sein.<sup>56</sup> Als »Herstellen« wird das Gewinnen, einschließlich des Schlachtens oder Erlegens lebender Tiere, deren Fleisch als Lebensmittel zu dienen bestimmt ist, das Herstellen, das Zubereiten, das Be- und Verarbeiten und das Mischen angesehen.<sup>57</sup> Herstellen meint hierbei nur den regelgerechten Herstellungsprozess.<sup>58</sup> Geht es um festgestellte, nicht zulässige Abweichungen, so ist wiederum Nr. 1 einschlägig. Behandeln umfasst »das Wiegen, Messen, Um- und Abfüllen, Stempeln, Bedrucken, Verpacken, Kühlen, Gefrieren, Tiefgefrieren, Auftauen, Lagern, Aufbewahren, Befördern sowie jede sonstige Tätigkeit, die nicht als Herstellen oder Inverkehrbringen anzusehen ist«.<sup>59</sup>

---

**Beispiel:** Biosiegel

---

## V. Zugelassene Abweichungen

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 VIG sind darüber hinaus zugelassene Abweichungen von den in Nummer 1 genannten Rechtsvorschriften über die in den Nummern 3 und 4 genannten Merkmale oder Tätigkeiten umfasst. Eine zugelassene Abweichung liegt etwa vor, wenn eine Ausnahmegenehmigung erteilt wurde.<sup>60</sup> Mögliche Ausnahmen finden sich in §§ 68, 69 LFGB.

---

**Beispiel:** Zugelassene Abweichung mit Blick auf das Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen bestimmter Lebensmittel als Sonderverpflegung für Angehörige der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte, der Bundespolizei und der Polizei oder des Katastrophenschutzes, des Warn- und Alarmdienstes und der sonstigen Hilfs- und Notdienste.<sup>61</sup>

---

54 BT-Drs. 16/5404, 11.

55 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 26.

56 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 27 ist der Auffassung, gemeint sei »jedenfalls auch« die Verwendung durch Verbraucher.

57 BT-Drs. 16/5404, 10; s. auch Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 182. EL 2021, § 2 VIG Rn. 51.

58 BVerwG, 30.01.2020, 10 C 11.19, Rn. 18 – Lebende Tiere.

59 BT-Drs. 16/5404, 10; s. auch Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 25.

60 Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 182. EL 2021, § 2 VIG Rn. 53.

61 Vgl. § 68 Abs. 2 Nr. 2 LFBG.

## **VI. Ausgangsstoffe und angewendete Verfahren**

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 VIG sind als Verbraucherinformation darüber hinaus die Ausgangsstoffe und die bei der Gewinnung der Ausgangsstoffe angewendeten Verfahren zu qualifizieren. Der Begriff der Ausgangsstoffe umfasst auch Inhalts- und Zusatzstoffe.<sup>62</sup> In Abgrenzung zu den Nummern 3 und 4 geht es insbesondere um solche Stoffe, die nur im Produktionsprozess eine Rolle gespielt haben, jedoch nicht mehr im späteren Erzeugnis vorhanden sind.<sup>63</sup>

---

**Beispiel:** Sogenannte »Verarbeitungshilfsstoffe« wie etwa Enzyme zur Herstellung von Traubenzucker.<sup>64</sup>

---

## **VII. Überwachungsmaßnahmen**

Schließlich sind Informationen im Sinne des VIG gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern, einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen, sowie Statistiken über Verstöße gegen in § 39 Abs. 1 S. 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und § 8 des Marktüberwachungsgesetzes genannte Rechtsvorschriften, soweit sich die Verstöße auf Erzeugnisse oder Verbraucherprodukte beziehen. Nr. 7 erfasst – wiederum in Abgrenzung zu § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG – abstrakte Informationen zu Überwachungsmaßnahmen, nicht jedoch konkret festgestellte Abweichungen.<sup>65</sup>

---

**Beispiel:** Statistiken und Tätigkeitsberichte zu Überwachungsmaßnahmen<sup>66</sup>

---

---

62 BT-Drs. 16/5404, 10.

63 Vgl. BT-Drs. 16/5404, 10.

64 Zusatzstoff oder Verarbeitungshilfsstoff, abgerufen am: 29. April 2023, <https://www.bav-institut.de/de/news/Zusatzstoff-oder-Verarbeitungshilfsstoff-Das-ist-hier-die-Frage>.

65 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 32.

66 VG Frankfurt am Main, 25.01.2012, 7 K 2119/11.F, Rn. 20 – Zugang zu Verbraucherinformationen.

## Autorin

**Hannah Vos** , Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstr. 109,  
10179 Berlin, [hannah.vos@okfn.de](mailto:hannah.vos@okfn.de).

---

### Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

# Informationspflichtige Stellen



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Einleitung

Die geltenden Gesetze gewähren sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene Informationszugang nur in einem abgesteckten Rahmen. Da die Normen – mit Ausnahme des UIG und des VIG – auf die Bestimmung seines sachlichen Anwendungsbereiches verzichten, wird die Reichweite der Ansprüche maßgeblich durch den Kreis der informationspflichtigen Stellen geprägt und eingeschränkt. Dieser Kreis ist unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks der Informationszugangsgesetze weit auszulegen.<sup>1</sup>

---

**Praxishinweis:** Die Anspruchsverpflichtetheit ist ein häufiges Konfliktfeld. Gerne wird auf Anfragen mit der Behauptung geantwortet, man unterfalle nicht den gesetzlichen Regelungen. Das stimmt selten, verunsichert aber nicht wenige Antragsteller:innen. Sie lassen ihr Anliegen auf sich beruhen, ohne gerichtlichen Rechtsschutz zu suchen. Ein Streit um die Informations- bzw. Auskunftsverpflichtetheit ist jedoch häufig erfolgversprechend.

---

Dennoch ist die Frage, ob eine Stelle informationspflichtig ist und wenn ja, nach welchem Gesetz, nicht immer leicht zu beantworten. Die gesetzlichen Regelungen sind aufgrund von fehlenden oder abweichenden Vorgaben zu kompliziert und die Rechtsprechung zerfasert. Eine der zentralen Anforderungen eines Bundestranspa-

---

1 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IfG Rn. 118.

renzgesetzes<sup>2</sup> und hoffentlich darauf abgestimmter Novellierung der Landesgesetze wird darin bestehen, eine einfache und möglichst weite Anspruchsverpflichtetheit zu statuieren.<sup>3</sup>

Mit den nachfolgenden Ausführungen werden die wesentlichen, derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Bestätigung oder Ablehnung der Informationspflicht einzelner Stellen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – dargestellt.

## I. Ausgangspunkt der Anspruchsverpflichtung: § 1 Abs. 4 VwVfG

Während das IFG von einem Behördenbegriff ausgeht und diesen ins Zentrum setzt, verwenden andere Gesetze – wie z. B. das UIG oder das VIG – die neutralere und weitergehende Terminologie der »informationspflichtigen Stelle«. Zur Begriffsbestimmung ist jeweils § 1 Abs. 4 VwVfG als Ausgangspunkt zu wählen, denn eine Definition der Behörde oder informationspflichtigen Stelle fehlt in den meisten Gesetzen. Die Orientierung an § 1 Abs. 4 VwVfG ist in der Gesetzesbegründung zum IFG enthalten.<sup>4</sup> In § 3 Abs. 2 Nr. 1 VIG wird die Norm im Gesetzestext zitiert. Die Definition lässt sich jedoch auch auf das UIG und die landesrechtlichen Regelungen übertragen und ist zudem in der Rechtsprechung allgemein anerkannt. Gemäß § 1 Abs. 4 VwVfG ist Behörde (bzw. informationspflichtige Stelle) jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Die Begriffsbestimmung ist jedoch nicht in einem organisatorischen, sondern in einem weiteren, und zwar funktionalen Sinn<sup>5</sup> zu verstehen. Auf den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes kommt es nicht an.<sup>6</sup> Das heißt, nicht nur die Organe der Exekutive als »echte« Behörden sind anspruchsverpflichtet, sondern auch Stellen der Legislative, Judikative, des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Private für den Bereich, in dem sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben übernehmen.

---

2 Laut Koalitionsvertrag beabsichtigen SPD, Grüne und FDP die Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze zu einem Bundestransparenzgesetz, siehe Koalitionsvertrag 2021–2025, abgerufen am: 12. April 2023, <https://fragdenstaat.de/dokumente/142083-koalitionsvertrag-2021-2025>.

3 Siehe Gesetzentwurf für ein Transparenzgesetz aus der Zivilgesellschaft, initiiert von FragDenStaat und Mehr Demokratie: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), abgerufen am: 22. November 2022, <https://transparenzgesetz.de/gesetzentwurf.pdf>.

4 BT-Drs. 15/4493, 7.

5 BVerwG, 15.12.2020, 10 C 25/19, Rn. 44 – Werftenförderung; BVerwG, 28.02.2019, 7 C 23/17, Rn. 15 – Zugang zu Unterlagen des Generalbundesanwalts; BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, Rn. 22 – Bundesrechnungshof I.

6 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 13 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

## **II. Stelle**

Es muss sich zunächst um eine Stelle handeln. Im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG verlangt dies eine hinreichende organisatorische Selbstständigkeit und Eigenständigkeit. Diese wird für jede Person des öffentlichen Rechts und ihre Organe bejaht, die vom Wechsel des Amtsinhabers unabhängig und nach den einschlägigen Zuständigkeitsregelungen berufen sind, unter eigenem Namen eigenständige Aufgaben wahrzunehmen.<sup>7</sup> Kriterien hierfür können eigenes Personal, eine Leitungsebene sowie ein Mindestmaß an Unabhängigkeit in der Entscheidungsbefugnis sein. Abgrenzen lässt sich eine Stelle in diesem Sinne von Behördenteilen und Hilfsorganen, zu denen etwa Abteilungen, Dezernate oder Referate gehören.<sup>8</sup>

---

**Praxishinweis:** Ein Fehlen der Stelleneigenschaft wirkt sich oft nicht negativ aus, da in jedem Fall ein Informationszugangsanspruch bestehen dürfte – die Frage ist nur gegen wen. Sofern es an der Selbstständigkeit mangelt, ist dieser gegen die Behörde zu richten, in die die unselbstständige Stelle eingegliedert ist. Bei Unsicherheiten sollte man seine Anfrage ruhig an mehrere in Betracht kommende Adressaten richten.

---

## **III. Bezug zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung**

Während die Gesetze auf Seiten des/der Anspruchsteller:in einen voraussetzunglosen Je-dermanns-Anspruch begründen, erstreckt sich die Informationspflicht nicht auf sämtliche Rechtssubjekte, die im Besitz entsprechender amtlicher Informationen sind. Es muss sich zumindest um eine Person oder Entität handeln, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt und in diesem Bereich über die entsprechenden Unterlagen und Dokumente verfügt.

Ob eine Behörde oder Stelle Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, bemisst sich nach materiellen Kriterien.<sup>9</sup> »Gewöhnliche« Behörden im organisatorischen Sinne können sich nicht darauf zurückziehen, dass die begehrten Unterlagen im Zusammenhang mit einer Tätigkeit stehen, die sich nicht als Verwaltungshandeln qualifizieren lässt. Sie sind stets vollumfänglich informationspflichtig. Der Anwendungsbereich des IFG richtet sich nicht danach, ob die Behörde hoheitlich, erwerbswirtschaftlich oder privatwirtschaftlich im Rahmen fiskalischer Hilfsgeschäfte handelt. Eine »Flucht ins Privatrecht« ist nicht möglich. Ein anspruchspflichtiges Behördenhandeln liegt auch beim Agieren einer klassischen Behörde auf zivilrechtlicher Ebene ohne die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben vor.

---

7 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11 – BMJ.

8 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 116.

9 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 15 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

Auch jede Regierungstätigkeit auf Bundes- bzw. Landesebene ist stets vom Anwendungsbereich der entsprechenden Informationszugangsgesetze umfasst. Früher wurde vereinzelt die Ansicht vertreten, eine Behörde würde lediglich handeln, wenn sie sich öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben widmet und keine Regierungstätigkeit in Form der Staatslenkung ausübt.<sup>10</sup> Diese Position wurde nach einem Grundsatzurteil des BVerwG<sup>11</sup> aufgegeben und die Differenzierung zwischen informationspflichtiger Verwaltungstätigkeit und nicht-informationspflichtigem Regierungshandeln fallen gelassen.<sup>12</sup> Die Regierungstätigkeit wird vielmehr auf anderer Ebene in Form der Anerkennung eines ungeschriebenen Ausschlussgrundes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als grundsätzlich nicht ausforschbare Initiativ-, Beratungs- und Handlungssphäre der Regierung berücksichtigt.<sup>13</sup>

Diese Diskussion ist mit dem gleichen Ergebnis auch für das Militär geführt worden.<sup>14</sup> Aber dort lässt sich eine Unterscheidung zwischen informationspflichtiger Wehrverwaltung und nicht-informationspflichtiger Tätigkeit der Streitkräfte nicht rechtfertigen. Die Bundeswehr ist als Ganze informationspflichtig. Allerdings lässt der Ausschlussgrund aus § 3 Nr. 1 Bst. b IfG Anfragen zu militärischen Sachverhalten regelmäßig ins Leere laufen.

Keine Verwaltungstätigkeit findet hingegen statt bei dem, der Exekutive zugeordneten, Bundespräsidenten im Bereich der Ausübung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben, der Judikative im Bereich der Rechtsprechung, bei der Legislative im Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten sowie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Bereich der journalistischen Recherche und Berichterstattung.<sup>15</sup> Diese Bereiche unterfallen daher nicht der Informationspflicht. Das Ausklammern bestimmter Tätigkeits- oder Aufgabenbereiche wird auch für den Bundesrechnungshof und die Bundesbank vertreten.<sup>16</sup> Mit Ausnahme des, durch § 96 Abs. 4 BHO ausgeschlossenen, Hofbereiches für den Bundesrechnungshof, ist eine weitere Einschränkung der Informationszugangsrechte jedoch nicht zu rechtfertigen.

Informationspflichtig sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts nach dem IfG, dem VIG und den landesrechtlichen Regelungen nur dann, wenn sich eine Behörde ihrer zur Aufgabenerfüllung bedient. Das UIG verlangt für die Informationspflichtigkeit natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts hingegen, dass

---

10 VG Berlin, 16.01.2008, 2 A 68.06 – Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage des BMJ; VG Berlin, 10.10.2007, 2 A 101.06 – Akten des Bundeskanzleramtes über sog. Ostseepipeline.

11 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11 – BMJ; BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 13 ff. – Verfügungsberichtigung.

12 Rechtsprechungsänderung des VG Berlin, 09.06.2011, 2 K 46.11, Rn. 18 – BMJ-Akten zur AKW-Laufzeitverlängerung.

13 *Friedrich Schoch*, Die Ausnahmetatbestände des IfG in der Rechtsprechung des BVerwG, ZGI 2021, 3.

14 Zum Meinungsstand Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IfG Rn. 141.

15 Im Einzelnen siehe unten.

16 Siehe unten.

diese im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Aufgaben oder Dienstleistungen verrichten und dabei der Kontrolle oder der Aufsicht des Bundes unterliegen. Sofern es sich um Beliehene handelt, also um Privatrechtssubjekte, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes mit der Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben betraut sind, so werden sie als Behörde im Sinne des funktionalen Behördenbegriffs tätig. Sie sind dann bereits nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG und nicht nach § 1 Abs. 1 S. 3 IFG anspruchsverpflichtet. Privatrechtssubjekte unterfallen insbesondere als Verwaltungshelfer im Übrigen der Informationspflicht aus § 1 Abs. 1 S. 3 IFG.

Bei der Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben kommt es auch auf eine Außenwirkung des Handelns nicht an.<sup>17</sup> Deshalb sind auch Beratungsgremien in öffentlichen Stellen prinzipiell anspruchsverpflichtet.

#### **IV. Urheberschaft der Informationen irrelevant**

Für die Anspruchsverpflichtetheit ist die intellektuelle Beziehung zu den begehrten Informationen und Unterlagen irrelevant. Die informationspflichtige Stelle muss nicht zwingend Urheber dieser Dokumente sein. Dies erläutert bereits die Gesetzesbegründung zum IFG, in der es heißt:

»Informationen mit Ursprung außerhalb des Bundes – insbesondere der Länder, Gemeinden, ausländischen 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.«<sup>18</sup>

Dieser Grundsatz lässt sich auch auf die anderen Informationszugangsgesetze des Bundes (UIG, VIG) und der Länder übertragen. Entscheidend ist vielmehr, ob eine amtliche Information – von wem diese auch stammen mag – bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden ist oder vorhanden war. Eine etwaige Wiederbeschaffungspflicht wird in diesem Handbuch an anderem Ort<sup>19</sup> erläutert. Sofern die begehrten Informationen bei mehreren grundsätzlich informationspflichtigen Stellen vorhanden sind, entscheidet für den IFG-Bereich gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 IFG die verfügbere Berechtigte Behörde. Das ist zumeist die Behörde, die Urheber der begehrten Unterlagen ist.<sup>20</sup> Es können jedoch andere Aspekte, wie die Wahrnehmung eigener Aufgaben, die Übertragung der Verfügberechtigung oder die größere Sachnähe dazu führen, dass nicht der/die Urheber:in einer Information verfügberechtigt ist.<sup>21</sup>

---

17 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 13 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

18 BT-Drs. 15/4493, 7.

19 Siehe zur Wiederbeschaffungspflicht Kube, Kapitel 5, C.II: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p5>.

20 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 28 – Verfügberechtigung.

21 Henning Blatt, in: Brink/Pöhlz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 44.

Die Urheberschaft und der Inhalt der begehrten Dokumente finden im Übrigen nicht auf der Ebene der Anspruchsverpflichtetheit, sondern allein im Rahmen der Ausschlussgründe Berücksichtigung.<sup>22</sup>

## V. Einzelfälle

Eine alphabetische Auflistung der bundesrechtlich nach dem IFG, UIG und VIG in Frage kommenden informationspflichtigen Stellen ist als Online-Erweiterung dieses Kapitels im Internet unter [fragdenstaat.de/recht/handbuch-informationsfreiheit](https://fragdenstaat.de/recht/handbuch-informationsfreiheit) abrufbar.

# B. Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

## I. Einleitung

Die Anspruchsverpflichtung nach dem IFG umfasst in § 1 Abs. 1 drei Bereiche. Informationspflichtig – bzw. in der Terminologie des IFG auskunftspflichtig – sind Behörden des Bundes (S. 1), sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (S. 2), sowie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient (S. 3).

## II. Zuordnung zum Bund

Das IFG eröffnet nur Ansprüche gegenüber dem Bund bzw. Stellen, die dem Bund zuzuordnen sind. Sofern ein:e Antragsteller:in Informationen von Stellen begehrt, die Tätigkeiten auf Landesebene vornehmen, so sind allein die Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze der jeweiligen Bundesländer anwendbar. Dies gilt auch für die Bundesländer Bayern und Niedersachsen, die bedauerlicherweise noch immer über keine Transparenz- oder Informationsfreiheitsgesetze verfügen.<sup>23</sup> In diesen Fällen sind Antragsteller:innen auf das allgemeine Akteneinsichtsrecht aus § 29 VwVfG (und in Bayern zudem auf Art. 39 BayDSG), sowie auf bereichsspezifische Informationszugangsansprüche aus dem UIG, VIG und weiteren Spezialgesetzen, verwiesen.

---

22 Siehe zur Urheberschaft *Lötel*, Kapitel 14, C: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p14>.

23 Sachsen ist mit der erfolgten Verabschiedung eines Transparenzgesetzes am 13.07.2022 – das allerdings diesen Namen nicht verdient – das bislang letzte Bundesland, das den Informationszugang landesrechtlich geregelt hat.

Die korrekte Zuordnung zum Bund oder zu einem Land bereitet bisweilen Schwierigkeiten. Sie ist aber vorzunehmen, weil eine *Bund-Länder-Mischverwaltung* grundsätzlich verboten und nur in Ausnahmefällen zulässig ist.<sup>24</sup> Mit anderen Worten gehört eine Stelle – und sei es auch nur bezüglich abgrenzbarer Organisationsteile – entweder zum Bund oder zu einem Land. So verhält es sich etwa bei der *Oberfinanzdirektion* gemäß Art. 108 Abs. 4 S. 1 GG, für deren Bundesabteilung das IFG und für deren Landesabteilungen die entsprechenden Ländergesetze gelten.<sup>25</sup> Ein *Jobcenter* als gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und eines kommunalen Trägers unterliegt ausdrücklich dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (§ 50 Abs. 4 S. 2 SGB II). Beim Jobcenter einer sogenannten Optionskommune (§§ 6a–6c SGB II; zugelassene kommunale Träger) finden ausschließlich die Landesgesetze Anwendung.<sup>26</sup>

Eine Bestimmung der Zuordnung hat aufgrund einer Gesamtschau zu erfolgen. Kriterien für die korrekte Zuordnung einer Stelle können der Hauptverwaltungsträger sein, der eine Behörde errichtet hat (Kreationsakt) bzw. der die Aufsicht ausübt, oder der räumliche Zuständigkeitsbereich, in dem die Behörde agiert.<sup>27</sup> Geht der Zuständigkeitsbereich über ein Bundesland hinaus und erstreckt sich auf das gesamte Bundesgebiet, ist grundsätzlich das IFG einschlägig.

Ein wesentliches Abgrenzungskriterium stellt zudem dar, ob dem Bund oder den Ländern eine bestimmte Aufgabe durch das Grundgesetz zugewiesen wird. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Organleihe relevant, bei der Bundesbehörden Aufgaben übernehmen, die den Ländern obliegen. Dann besteht ein Informationszugangsanspruch nur nach dem einschlägigen Landesrecht.<sup>28</sup> Umgekehrt unterfallen Landesbehörden auch dann nicht dem IFG, wenn sie im Sinne von Art. 83, 84 GG Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen oder im Sinne von Art. 85 GG im Auftrag des Bundes tätig werden. Unerheblich ist hingegen, ob die entsprechende Stelle durch Bundes- oder Landesrecht errichtet worden ist.

Landesrechtliche Regelungen gelten zudem für gemeinsame Stellen mehrerer Bundesländer, z. B. für die Stiftung preußischer Schlösser und Gärten (Brandenburg und Berlin) oder für die meisten *Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Solche Mehr-Länder-Anstalten, die den landesrechtlichen Vorschriften des jeweiligen Sitzes unterliegen, sind nicht nur der NDR, MDR, SWR und RBB, sondern auch das ZDF und das Deutschlandradio.<sup>29</sup> Der Informationspflicht des IFG unterliegt nur die Deutsche Welle als gemeinnützige Anstalt des Öffentlichen Rechts für den Auslandsrundfunk. Die ARD ist als reine Arbeitsgemeinschaft der Landesrundfunkanstalten nach keinem

---

24 BVerfG, 15.07.2003, 2 BvF 6/98, 182 – Telekommunikationslinien.

25 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 243.

26 BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2010/2011, 24. April 2012, 31.

27 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 122–124.

28 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 129.

29 Siehe unten E. II. 3 b).

IFG oder Transparenzgesetz informationspflichtig.<sup>30</sup> Informationszugangsansprüche zu den Rundfunkanstalten bestehen nur für den nicht-journalistischen Bereich.<sup>31</sup>

### **III. Gesetzliche Regelung der Auskunftsverpflichteten im IFG**

#### **1. Bundesbehörde, § 1 Abs. 1 S. 1 IFG**

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG hat jede:r nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Diese Regelung zielt grundsätzlich auf die Stellen der Exekutive. Davon negativ abzugrenzen sind die beiden anderen Gewalten, nämlich die Legislative (Gesetzgebung) und die Judikative (Rechtsprechung), die – obwohl es dieser Regelung aufgrund des funktionalen Behördenbegriffs nicht bedarf hätte – von § 1 Abs. 1 S. 2 IFG erfasst sind. Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass von den »Behörden des Bundes« auch Auslandsvertretungen eingeschlossen sein sollen.<sup>32</sup> Die Regelung zielt zum einen auf die unmittelbare Bundesverwaltung gemäß Art. 86 GG, in Gestalt des Bundeskanzleramtes und aller Bundesministerien, inklusive ihres Verwaltungsunterbaus mit Mittelbehörden und unteren Bundesbehörden. Sie erschöpft sich darin jedoch nicht. Neben dieser unmittelbaren Bundesverwaltung besteht eine Anspruchsverpflichtetheit gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG auch für die mittelbare Bundesverwaltung (Art. 87 Abs. 2 und 3 S. 1 GG). Das sind Verwaltungsträger, wie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, durch die der Staat Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.<sup>33</sup>

Gemäß Art. 62 GG besteht die Bundesregierung aus dem/der *Bundeskanzler:in* und den *Bundesminister:innen*. Die Aufgabenwahrnehmung dieser obersten Bundesbehörden zerfällt nicht in einen Bereich der Regierungstätigkeit und einen Bereich der »gewöhnlichen Verwaltung«.<sup>34</sup> Daher ist die Bundesregierung (inklusive Bundeskanzleramt und Bundesministerien) insgesamt im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG informationspflichtig. Das gilt bei den Bundesministerien auch bei der Vorbereitung von

---

30 So Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 169.

31 OVG Nordrhein-Westfalen, 09.02.2012, 5 A 166/10 – Anspruch eines Journalisten auf Auskunftserteilung bzgl. der Vergabe von Aufträgen einer Anstalt des öffentlichen Rechts, m. Anm. Schnabel in ZD 2012, 288, Anm. Degenhardt in ZUM 2012, 521. Dies ist landesrechtlich ausdrücklich in § 3 Nr. 9 BremerIFG und § 55a WDR-Gesetz vorgesehen.

32 BT-Drs. 15/4493, 7.

33 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 131.

34 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11, Rn. 13 ff. – BMJ.

Gesetzen. Auch diese Aufgabe ist nicht dem Legislativbereich zuzuschlagen.<sup>35</sup> Die Gesetzesbegründung des IFG stellt klar, dass auch die Vorbereitung von Gesetzen einen wesentlichen Teil der Verwaltungstätigkeit der Bundesministerien bildet und daher nicht von der Informationspflicht auszunehmen ist.<sup>36</sup> Auch im Hinblick auf Stellungnahmen gegenüber dem Petitionsausschuss des Bundestages sind Bundesministerien anspruchsverpflichtet.<sup>37</sup>

Das *Bundespräsidialamt* stellt eine oberste Bundesbehörde dar. Prinzipiell unterliege es daher § 1 Abs. 1 S. 1 IFG. Es unterstützt allerdings den/die Bundespräsident:in lediglich. Aufgrund dieser sogenannten Akzessorietät besteht die Informationspflicht des Bundespräsidialamtes nur, wenn und soweit eine Informationspflicht des/der Bundespräsident:in begründet ist. Dies ist der Fall, wenn der/die Bundespräsident:in keine Verfassungs-, sondern Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Schoch stützt eine Anspruchsverpflichtung des/der Bundespräsident:in (und in der Folge des Bundespräsidialamtes) auf § 1 Abs. 1 S. 2 IFG<sup>38</sup> (siehe unten, B.III.2.).

Als oberste Bundesbehörde ist auch der *Bundesrechnungshof* grundsätzlich nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG anspruchsverpflichtet. Allerdings weist der Bundesrechnungshof die Besonderheit auf, dass seine Mitglieder gemäß Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG richterliche Unabhängigkeit genießen. Daher wurde die Ansicht vertreten, dass der Bereich der Prüfungstätigkeit (sog. »Hofbereich«) vom Anspruch auf Informationszugang auszuklammern ist. Nach zutreffender Ansicht übt der Bundesrechnungshof jedoch insgesamt – und damit auch im Rahmen seiner Prüfungstätigkeiten – Verwaltungstätigkeit aus.<sup>39</sup> Diese Diskussion hat sich mit Einführung des § 96 Abs. 4 BHO im Jahr 2013 erübriggt. Die Norm verdrängt als abschließende spezialgesetzliche Regelung im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG für den Hofbereich den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.<sup>40</sup> Dies gilt nicht nur für die Ansprüche aus dem IFG. Die Norm verdrängt auch die presserechtlichen Auskunftsansprüche, wenngleich das in § 96 Abs. 4 BHO eröffnete Ermessen laut dem BVerwG zugunsten der Presse grundsätzlich auf null reduziert ist, sofern nicht im Einzelfall ein überwiegenderes privates oder öffentliches Vertraulichkeitsinteresse dem Informationszugang entgegensteht.<sup>41</sup>

Umstritten ist auch, inwieweit die *Bundesbank* der Informationspflicht aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG unterfällt. Zwar handelt es sich um eine oberste Bundesbehörde, die Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Damit ist auch die Bundesbank grundsätzlich an-

---

35 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11 – BMJ; VG Berlin, 01.12.2021, 2 K 45.19 – Ministeriale Formulierungshilfen für den Bundestag zum Europawahlrecht.

36 BT-Drs. 15/4493, 7.

37 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11 – Verfügungsberechtigung.

38 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 182.

39 BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12 – Bundesrechnungshof I.

40 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 30/15 – Sportförderung.

41 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 5/20, Rn. 14 – Informationszugang in Bezug auf Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs.

spruchsverpflichtet. Allerdings gestehen Art. 88 GG, § 12 S. 1 BBankG der Bundesbank in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Unabhängigkeit zu. Diese Unabhängigkeit führt jedoch – wie Schoch<sup>42</sup> richtigerweise feststellt – nicht zu einer Nichtanwendbarkeit des IFG. Im Gegensatz zum Bundesrechnungshof gibt es auch keine verdrängende Spezialregelung, die bei der Bundesbank zu einem partiellen Ausschluss des Informationszugangsanspruchs führt. Die Anspruchsverpflichtetheit der Bundesbank ändert sich auch nicht dadurch, dass sie nach Maßgabe des europäischen Rechts tätig ist.

Informationspflichtig sind auch die sonstigen obersten Bundesbehörden. Dazu zählen auch der/die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und der/die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI).

Unter die informationspflichtigen Stellen aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG fallen darüber hinaus sämtliche 70 *Bundesoberbehörden* sowie die *Bundesmittel- und Bundesunterbehörden*. Dazu zählen das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), das Statistische Bundesamt, das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA), die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das Bundespolizeipräsidium und das Bundeskriminalamt (BKA).<sup>43</sup>

Ausgeklammert von der Informationspflicht sind im Ergebnis jedoch die *Nachrichtendienste*. Zwar unterfallen sie grundsätzlich einer Anspruchsverpflichtung aus § 1 Abs. 1 IFG. Mit dem Ausschlussgrund des § 3 Nr. 8 IFG wird die grundsätzliche Anspruchsverpflichtung jedoch entwertet. Nach dieser Norm besteht kein Anspruch gegenüber den Nachrichtendiensten (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst) sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) wahrnehmen. Der Ausschlussgrund ist untypisch, weil er nicht bei der Natur der Informationen, sondern bei der Behörde ansetzt und damit faktisch den Kreis der anspruchsverpflichteten Stellen beschneidet.

Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung sind auch die *bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen* gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG informationspflichtig. Zu diesen Körperschaften gehören etwa die Bundesagentur für Arbeit, gesetzliche Krankenkassen, die Deutsche Rentenversicherung Bund oder die Bundesrechtsanwaltskammer.<sup>44</sup> Bekannte bundesunmittelbare Anstalten sind die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Deutsche Welle oder der Deutsche Wetterdienst. Zu den bundesunmittelbaren Stiftungen zählen beispielsweise die Stiftung Preußischer Kulturbesitz oder die Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur.

---

42 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 146.

43 Eine Auflistung ist auf Wikipedia abrufbar: Bundesbehörde (Deutschland), abgerufen am: 22. November 2022, [https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesbeh%C3%B6rde\\_\(Deutschland\)&oldid=225917996](https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesbeh%C3%B6rde_(Deutschland)&oldid=225917996).

44 Zur BRAK siehe OVG Berlin-Brandenburg, 23.05.2017, 12 N 72.16 – BRAK.

Als *Beliehene* handeln natürliche und juristische Personen des Privatrechts, sofern sie mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben im eigenen Namen betraut wurden. Sie unterfallen dann dem funktionalen Behördenbegriff und gelten als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 IfG.<sup>45</sup> Es handelt sich um keinen Fall des § 1 Abs. 1 S. 3 IfG. Beispiele für Beliehene und gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IfG informationspflichtige Stellen sind die *Deutsche Flugsicherung GmbH* oder die *Stiftung Elektro-Altgeräte Register (EAR)*.

## **2. Sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, § 1 Abs. 1 S. 2 IfG**

§ 1 Abs. 1 S. 2 IfG statuiert eine partielle Informationspflicht für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen für den Bereich, in dem diese Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. In Abgrenzung zu § 1 Abs. 1 S. 2 IfG sind hier solche Stellen gemeint, die keine »Behörden des Bundes« sind. In der Gesetzesbegründung wird klargestellt, dass somit auch der Bundestag, der Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Bundesbank gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 IfG informationspflichtig sind, wenn und soweit sie Verwaltungstätigkeiten ausüben. Aus der Informationspflicht sollen hingegen die spezifischen Bereiche der präsidentiellen Akte, die Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, die Rechtsprechung und sonstige unabhängige Tätigkeiten ausgenommen sein.<sup>46</sup> Mit dieser Aufzählung wird deutlich, dass der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 S. 2 IfG hauptsächlich eine Regelung des Informationszugangsrechts im Hinblick auf die Stellen der Legislative, der Judikative und des/der Bundespräsident:in treffen und deren verfassungsrechtliche Aufgabenbereiche davon ausklammern wollte. Die Norm und die Gesetzesbegründung sind jedoch aus mehreren Gründen verunglückt: Der Regelung hätte es im Grunde nicht bedurft, weil auch die Stellen der Legislative und der Judikative im Umfang der von ihnen verrichteten Verwaltungsaufgaben aufgrund des funktionalen Behördenbegriffs bereits unter § 1 Abs. 1 S. 1 IfG subsumiert werden können. Die nicht konstitutive<sup>47</sup> und nur klarstellende Regelung wird durch die Gesetzesbegründung zudem unklar, indem unter anderem die Bundesbank als oberste Bundesbehörde und Teil der Exekutive als Beispiel für den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 2 IfG genannt wird. Schließlich möchte die Gesetzesbegründung neben den parlamentarischen Angelegenheiten und der Rechtsprechung auch »sonstige unabhängige Tätigkeiten« einer Stelle von der Informationspflicht ausnehmen. Als Beispiel für eine solche sonstige unabhängige Tätigkeit gibt die Gesetzesbegründung die geld- und währungspolitische Beratung der Bundesbank zu Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion an. Dies führt in der Praxis häufig dazu, dass jede irgendwie geartete »Unabhängigkeit« einer Behörde für bestimmte Aufgaben – wie sie etwa Aufsichtsbehörden zukommt – häufig zur Ableh-

---

45 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 126.

46 BT-Drs. 15/4493, 8.

47 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11 – BMJ.

nung von IFG-Anträgen herangezogen wird. Unterhalb der richterlichen bzw. einer verfassungsrechtlich normierten Unabhängigkeit ist diese jedoch kein taugliches Kriterium, um bestimmte Tätigkeitsbereiche einer Behörde von der Informationspflicht auszunehmen.

Der/die *Bundespräsident:in* ist einerseits Verfassungsorgan, wird aber staatsorganisationsrechtlich der Exekutive zugeordnet. Das akzessorisch tätige *Bundespräsidialamt* ist eine oberste Bundesbehörde. Beides führt jedoch nicht zu einem uneingeschränkten Informationszugangsrecht. Denn der/die *Bundespräsident:in* – und damit das ihn/sie unterstützende *Bundespräsidialamt* – nimmt zu einem gewichtigen Teil verfassungsrechtliche Aufgaben wahr, bei denen es sich aber gerade nicht um Verwaltungsaufgaben handelt. Nur bei Letzteren sind der/die *Bundespräsident:in* und das *Bundespräsidialamt* informationspflichtig. Aufgaben von verfassungsrechtlicher Natur sind etwa die Ernennung des/der *Bundeskanzler:in* (Art. 63 Abs. 2 S. 2, Abs. 4 S. 2 und 3 GG, Art. 67 Abs. 1 S. 2 GG), die Auflösung des *Bundestages* (Art. 63 Abs. 4 S. 3, 68 Abs. 1 S. 1 GG) oder die völkerrechtliche Vertretung des Bundes (Art. 59 Abs. 1 GG). In einer jüngeren Entscheidung hat das VG Berlin auch die Übersendung von Glückwunschtelegrammen des *Bundespräsidenten* an ausländische Staatsoberhäupter als präsidentiellen Akt bewertet und einen IFG-Anspruch abgelehnt.<sup>48</sup>

Um eine Verwaltungstätigkeit handelt es sich – entgegen der Gesetzesbegründung zum IFG<sup>49</sup> und der Auffassung des *Bundespräsidialamtes*<sup>50</sup> – etwa bei der Verleihung von Titeln, Orden und Ehrenzeichen, da sie im Grundgesetz keine Erwähnung findet.<sup>51</sup> Umstritten ist der Bereich der Ernennung und Entlassung von *Bundesrichter:innen*, *Bundesbeamte:innen*, *Offizier:innen* und *Unteroffizier:innen* (Art. 60 Abs. 1 GG), sowie der Gnadenentscheidungen (Art. 60 Abs. 2 GG). Nach zutreffender Ansicht<sup>52</sup> agiert der/die *Bundespräsident:in* hier nicht als Verfassungsorgan, sondern es liegt ein informationspflichtiges Verwaltungshandeln vor. Allein die Tatsache, dass eine Aufgabe im Verfassungstext übertragen wird, reicht nicht für eine Qualifikation als Verfassungstätigkeit aus. In Art. 60 Abs. 3 GG ist das Recht des/der *Bundespräsident:in* normiert, die Befugnis aus Art. 60 Abs. 1 und 2 GG »auf andere Behörden« zu übertragen. Bereits der Wortlaut (»auf andere Behörden«) spricht gegen die Qualifikation der Ernennung von Richter:innen, Beamte:innen und Offizier:innen, sowie des Begnadigungsverfahrens als Verfassungstätigkeit. Denn Tätigkeiten eines Verfassungsorgans kann nur ein Verfassungsorgan selbst vornehmen. Da das Grundgesetz die Möglichkeit aber vorsieht, das Begnadigungsrecht auf Behörden zu übertragen und

---

48 VG Berlin, 15.10.2020, 2 K 181.19 – Glückwunschtelegramme des *Bundespräsidenten*.

49 BT-Drs. 15/4493, 8.

50 Dokumente zur Entziehung von Verdienstorden, abgerufen am: 2. März 2023, <https://fragdenstaat.de/anfrage/dokumente-zur-entziehung-von-verdienstorden/>.

51 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 185; Ulrich Ramsauer/Carsten Tegethoff, in: Ramsauer/Kopp (Hrsg.), VwVfG, 23. Auflage 2022, § 1 Rn. 19c.

52 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 183 f.

von diesen Behörden selbständig ausüben zu lassen, lässt sich das Begnadigungsverfahren insgesamt als Verwaltungshandeln charakterisieren. Von der Delegationsbefugnis aus Art. 60 Abs. 3 GG hat der/die Bundespräsident:in mit der Anordnung über die Ausübung des Begnadigungsrechts des Bundes (GnO) Gebrauch gemacht. Anders sieht dies jedoch die Gesetzesbegründung, die auch die vom Bundespräsidenten delegierten Akte, wie die Ausübung des Gnadenrechts, vom Informationszugang ausnehmen will.<sup>53</sup> Zu diesem Streit hat sich jüngst nun das VG Berlin geäußert und einen presserechtlichen Auskunftsanspruch mit der Begründung abgelehnt, dass die Ausübung des Begnadigungsrechts kein auskunftspflichtiges Verwaltungshandeln darstellt. Vielmehr unterliege das Begnadigungsrecht als Gestaltungsmacht besonderer Art weder der gerichtlichen Überprüfung noch sei es dem/der Bundespräsident:in als Verwaltungstätigkeit zugewiesen. Daran ändere auch die Delegationsbefugnis aus Art. 60 Abs. 3 GG nichts.<sup>54</sup>

Der *Bundestag* ist als Verfassungsorgan im Bereich der spezifischen parlamentarischen Angelegenheiten nicht informationspflichtig.<sup>55</sup> Dazu zählen nach der Gesetzesbegründung insbesondere die Gesetzgebung, die Kontrolle der Bundesregierung, die Wahlprüfung, die Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder, z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten, sowie parlamentarische Kontakte zu ausländischen Stellen.<sup>56</sup> Eine Anspruchsverpflichtetheit besteht nur, soweit und solange das Parlament Verwaltungstätigkeiten ausübt. Die Herausnahme spezifisch parlamentarischer Angelegenheiten aus der Informationspflicht kann nicht nur der Bundestag als solcher für sich reklamieren. Im Hinblick auf den/die einzelne:n *Abgeordnete:n* findet sie ihren Ausdruck in der Mandatsausübung. Die Aufgaben der Mitglieder des Bundestages, die mit ihrem Status als Abgeordnete und dem freien Mandat einhergehen, sind verfassungsrechtlicher Natur. Gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sind die Mitglieder des Bundestages Vertreter:innen des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Das hierdurch garantierte freie Mandat gewährleistet die Tätigkeit und Willensbildung des/der Abgeordneten. Diese:r soll vor jeder unzulässigen Einflussnahme von Dritten, wie z. B. durch Interessengruppen, Parteien, Fraktionen oder die Exekutive geschützt werden.<sup>57</sup> Abgeordnete sind folglich im Hinblick auf ihre Mandatsausübung nicht informationspflichtig. Eine spezifisch parlamentarische Angelegenheit stellt auch die Arbeit der *Bundestagsfraktionen* dar, zu denen sich Abgeordnete gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG, § 10 GO-BT, § 53 Abs. 2 AbG zusam-

---

53 BT-Drs. 15/4493, 8.

54 VG Berlin, 14.10.2022, 27 K 285/21 – Gnadenentscheidungen des Bundespräsidenten; zum Berufungsverfahren siehe: Klage gegen Bundespräsidenten geht vor das Oberverwaltungsgericht, abgerufen am: 7. März 2023, <https://fragdenstaat.de/blog/2023/02/01/gnade-bundespraesident-berufung-ovg/>.

55 Dazu ausführlich *Friedrich Schoch*, Informationszugang im parlamentarischen Bereich, NVwZ 2015, 1.

56 BT-Drs. 15/4493, 8.

57 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 20 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

menschließen können. Die Ausnahme der Fraktionen aus der Informationspflicht ist ebenfalls Ausfluss des freien Mandats. Dies wird durch § 54 Abs. 3 AbG, nach dem Fraktionen kein Teil der öffentlichen Verwaltung sind und keine Verwaltungstätigkeiten ausüben, klargestellt.<sup>58</sup>

Zu den nicht-informationspflichtigen parlamentarischen Angelegenheiten zählt ferner die Arbeit der *Bundestagsausschüsse*. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Einsetzung bestimmter Ausschüsse bereits von der Verfassung vorgegeben ist (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 45, Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung gemäß Art. 45a und Petitionsausschuss gemäß Art. 45c GG) oder ob es dafür einer Parlamentsentscheidung bedarf (Ständige Ausschüsse und Sonderausschüsse gemäß § 54 GO-BT). Da Untersuchungsausschüssen allerdings auch Maßnahmen gegenüber Bürger:innen erlaubt sind, wie die Verhängung eines Ordnungsgeldes gegen nicht erschienene Zeugen gemäß § 21 PUAG, unterfallen diese Verwaltungstätigkeiten der Informationspflicht aus § 1 Abs. 1 S. 2 IFG.

Die Arbeit der Mitglieder des Bundestages und des Parlaments wird durch die *Bundestagsverwaltung* unterstützt. Dieser gehören der/die Bundespräsident:in, die Beamte:innen und sonstigen Mitarbeiter:innen des Bundestages, inklusive des wissenschaftlichen Dienstes an. Eine derartige Unterstützung und Hilfestellung bei der Erfüllung der Aufgaben des Bundestages und seiner Mitglieder stellt ein öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln dar, das informationspflichtig ist. Dies ist etwa bei der Ausübung des Hausrechts durch den/die Bundespräsident:in, der Ausstellung von Hausausweisen<sup>59</sup>, der Personalverwaltung der Bundestagsmitarbeiter:innen, bei den Entscheidungen über Wahlkampfkostenerstattung oder Abgeordnetenentschädigungen und bei der Sachmittelausstattung der Fall.<sup>60</sup> Die Bundestagsverwaltung ist daher prinzipiell auch zur Auskunft über die Verwendung der Sachmittelpauschale durch Mitglieder für die Anschaffung von Gegenständen für den Büro- und Geschäftsbedarf verpflichtet. Sie nimmt, soweit sie den Abgeordneten die Amtsausstattung zur Verfügung stellt, eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit wahr.<sup>61</sup> Allerdings führt der Ausschlussgrund aus § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 IFG dazu, dass jedenfalls personenbezogene Daten von Abgeordneten – insbesondere wer welche Leistungen der Bundestagsverwaltung bezogen hat – dem Informationszugang entzogen sind, weil diese mit einem Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis der/des Abgeordneten gemäß § 5 Abs. 2 IFG in Zusammenhang stehen.<sup>62</sup>

---

58 OVG Berlin-Brandenburg, 26.02.2013, 12 N 8.12 – Bundestagsfraktion; VG Berlin, 01.12.2011, 2 K 113.11 – Bundestagsfraktion.

59 VG Berlin, 18.06.2015, 2 K 176.14 – Hausausweise Bundestag.

60 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 95.

61 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12 – iPods von Bundestagsabgeordneten; BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12 – iPods von Bundestagsabgeordneten.

62 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12 – iPods von Bundestagsabgeordneten.

Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>63</sup> können auch die Ausarbeitungen und Gutachten des *Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages* über einen IFG-Antrag erfolgreich herausverlangt werden. Dies gilt selbst dann, wenn es sich bei den gewünschten Dokumenten um eine mandatsbezogene Unterstützung der Abgeordneten handelt. Aufgrund dieses Urteils und der von FragDenStaat und Abgeordnetenwatch durchgeföhrten Kampagne »FragDenBundestag«<sup>64</sup> ist der Bundestag erfreulicherweise dazu übergegangen, die Arbeiten des Wissenschaftlichen Dienstes auf seiner Webseite zu veröffentlichen.<sup>65</sup>

Auch der *Bundesrat* unterliegt als Verfassungsorgan keiner Informationspflicht, soweit er seine verfassungsrechtlichen Aufgaben aus Art. 50 GG wahrnimmt, nämlich bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes, sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mitzuwirken. Vergleichbar mit dem Bundestag bestehen die informationspflichtigen Verwaltungstätigkeiten insbesondere in der Ausübung des Hausrechts, der Personalverwaltung und der Sachmittelausstattung. Überdies wirkt der Bundesrat auch an der administrativen Rechtssetzung durch die Zustimmung zum Erlass von Rechtsverordnungen mit. Auch dabei handelt es sich um informationspflichtiges Verwaltungshandeln.<sup>66</sup>

Die *Bundesgerichte* (Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesarbeitsgericht, Bundespatentgericht, Bundesfinanzhof, Bundessozialgericht) sind Organe der Rechtspflege. Im Bereich der Ausübung der ihnen durch die Verfassung anvertrauten rechtsprechenden Gewalt (Judikative) im Sinne von Art. 92 GG sind sie nicht nach dem IFG anspruchsverpflichtet. Im Hinblick auf Gerichtsverfahren bestehen jedoch über die jeweiligen Gerichtsgesetze bzw. Prozessordnungen spezielle Akteneinsichtsrechte. Diese regeln auch die Akteneinsicht oder -auskunft für nicht an Gerichtsverfahren beteiligte Dritte. Außerhalb der Rechtsprechung können Ansprüche auf Informationszugang für den von den Bundesgerichten wahrgenommenen Bereich der Justizverwaltungsaufgaben erfolgreich geltend gemacht werden. Relevant sind hierbei vorrangig die Öffentlichkeitsarbeit eines Gerichts und die Veröffentlichung bzw. Herausgabe von Gerichtsentscheidungen.<sup>67</sup>

Die *Bundesanwaltschaft* wird als »funktional gleichwertig« zu den Gerichten angesehen und informationsrechtlich auch entsprechend behandelt. Eine Informationspflicht besteht daher nur, wenn die Bundesanwaltschaft im Bereich der klassischen Verwaltungstätigkeiten und nicht als Organ der Rechtspflege agiert. Wie das Bundes-

---

63 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

64 FragDenBundestag. Die Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, abgerufen am: 22. November 2022, <https://fragdenstaat.de/kampagnen/fragdenbundestag/>.

65 Siehe Deutscher Bundestag. Dokumente – Gutachten und Ausarbeitungen, abgerufen am: 22. November 2022, <https://www.bundestag.de/ausarbeitungen>.

66 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 208.

67 Michael Bohne, Die Informationsfreiheit und der Anspruch von Datenbankbetreibern auf Zugang zu Gerichtsentscheidungen, NVwZ 2007, 656; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 107.

verwaltungsgericht in Bestätigung des VGH Mannheim feststellt, handelt die Bundesanwaltschaft im Zusammenhang mit einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren als nicht informationspflichtiges Organ der Rechtspflege.<sup>68</sup> Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene (siehe unten E.) nehmen die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze die Staatsanwaltschaften, soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig werden, von der Informationspflicht aus.

### **3. Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, § 1 Abs. 1 S. 3 IfG**

Natürliche und juristische Personen des Privatrechts sind nach dem IfG grundsätzlich nicht anspruchsverpflichtet. Dies gilt im Gegensatz zu den presserechtlichen Auskunftsansprüchen selbst bei privaten Unternehmen der Daseinsvorsorge, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden.<sup>69</sup>

Privatrechtssubjekte werden aber in die Informationspflicht einbezogen, sofern sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beliehen wurden oder wenn sich eine Behörde ihrer zur Aufgabenerfüllung bedient. Darin drückt sich die Intention des Gesetzgebers aus, einen möglichst umfassenden Informationsanspruch zu schaffen, dem sich die Behörde durch keine Verschiebung in den privaten Sektor – weder durch Übertragung noch Delegation – entziehen können soll.<sup>70</sup>

Wie bereits oben ausgeführt fallen Privatrechtssubjekte als Beliehene nicht unter die Informationspflicht aus § 1 Abs. 1 S. 3 IfG, sondern unter jene aus § 1 Abs. 1 S. 1 IfG. Denn Beliehene handeln verfahrensrechtlich als Behörde. Ihnen wurden die Befugnis und Zuständigkeit zur Wahrnehmung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe übertragen.

Nach der Gesetzesbegründung zielt die Regelung des § 1 Abs. 1 S. 3 IfG hingegen insbesondere auf Verwaltungshelfer ab.<sup>71</sup> Dabei handelt es sich um Privatrechtssubjekte, die für eine Behörde zumeist unselbstständig und weisungsgebunden Beiträge ohne eigene Entscheidungsbefugnis erbringen. Sie werden als »Werkzeuge« der Behörde tätig.<sup>72</sup> Diese recht enge Definition deckt nicht den gesamten Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 S. 3 IfG ab. Vielmehr sollen davon die Kooperationsformen zwischen dem Staat und dem privaten Sektor erfasst sein, bei denen die Wahrnehmungskompetenz einer öffentlichen Aufgabe bei einer zuständigen Behörde liegt und dort auch bleibt, während allein die Erledigung dieser Aufgabe durch die Behörde in die Hände eines Privatrechtssubjekts gelegt wird.<sup>73</sup> Denkbar ist, dass der Staat private juristische Personen (sogenannte Eigen-

---

68 BVerwG, 28.02.2019, 7 C 23/17 – Zugang zu Unterlagen des Generalbundesanwalts; VGH Mannheim, 16.05.2017, 10 S 1478/16 – Generalbundesanwalt.

69 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IfG Rn. 144; Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 107.

70 BT-Drs. 15/4493, 8.

71 BT-Drs. 15/4493, 8.

72 Ulrich Ramsauer/Carsten Tegethoff, in: Ramsauer/Kopp (Hrsg.), VwVfG, 23. Auflage 2022, § 1 Rn. 64.

73 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 224.

gesellschaften) zur Aufgabenerledigung gründet, eine öffentliche Aufgabe ganz einem Privatrechtssubjekt anvertraut (Funktionale Privatisierung/Verwaltungshelfer) oder die Aufgabe von einem Privatrechtssubjekt durchführen lässt, das zum Teil der öffentlichen und zum Teil der privaten Hand gehört. Derartige Private werde über § 1 Abs. 1 S. 3 IfG Behörden gleichgestellt.<sup>74</sup> Die Anträge auf Informationszugang sind gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 IfG jedoch an die entsprechende Bundesbehörde und nicht an das Privatrechts-subjekt zu richten, das die Aufgabe erledigt.<sup>75</sup> Das hat zur Folge, dass die Anspruchsver-pflichtung der Privatrechtssubjekte gemäß § 1 Abs. 1 S. 3 IfG nur im Innenverhältnis zur Behörde, nicht aber gegenüber dem/der Antragsteller:in besteht. Die Behörde hat die begehrten Informationen dann von dem Privatrechtssubjekt zu beschaffen.

## C. Umweltinformationsgesetz (UIG)

Gemäß § 1 Abs. 2 UIG gilt das Gesetz für informationspflichtige Stellen des Bundes und die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die Informationspflicht nach dem UIG erstreckt sich folglich nur auf den Bund. Auf Landesebene bestehen separate Umweltinformationsgesetze oder eine Integration umwelt-informationsrechtlicher Klauseln in das Landes-IfG oder -Transparenzgesetz, die das UIG auf die landesrechtlichen Behörden entsprechend anwenden<sup>76</sup> oder aber eigene landesrechtliche Regelungen<sup>77</sup> getroffen haben.

Nach dem UIG bestehen Informationszugangsansprüche auch nicht gegenüber Bundesbehörden mit umweltschutzbezogenem Aufgabenportfolio, wie z. B. das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) oder das Umweltbundesamt (UBA). Der Umweltbezug wird nicht beim Kreis der informationspflichtigen öffentlichen Stellen, sondern bei dem Gegenstand der begehrten amtlichen Informationen gefordert. Bei diesen muss es sich gemäß § 2 Abs. 3 UIG um Umweltinformationen handeln.<sup>78</sup> Allerdings wird bei Privatrechtssubjekten ein Zusammenhang der von ihnen verrichteten Aufgaben mit der Umwelt verlangt.

---

74 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 214.

75 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 89.

76 § 18a BlnIfG, Gesetz über den Zugang zu Umweltinformationen in Hamburg (HmbUIG), Umweltinfor-mationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (UIG LSA).

77 Bayerisches Umweltinformationsgesetz (BayUIG), Umweltinformationsgesetz des Landes Branden-burg (BbgUIG), Umweltinformationsgesetz für das Land Bremen (BremUIG), Hessisches Umweltinfor-mationsgesetz (HUIG), Landes-Umweltinformationsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LUIG MV), Niedersächsisches Umweltinformationsgesetz (NUIG), Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfa-len (UIG NRW), Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz (LTranspG), Saarländisches Umweltinfor-mationsgesetz (SUIG), Umweltinformationsgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsUIG), Thüringer Umweltinformationsgesetz (ThürUIG).

78 Siehe dazu Ansari, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

## I. Informationspflichtige öffentliche Stellen, § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 UIG

### 1. Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung

Informationspflichtige Stellen sind nach der Definition aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 UIG zunächst die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Nach dem auch hier geltenden funktionalen Verständnis sind dies alle staatlichen Einrichtungen für den Bereich, in dem sie im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Dies tun sie, wenn sie weder rechtsprechend (Judikative), noch gesetzgebend (Legislative) tätig sind. Von der Informationspflicht nach dem UIG sind unter anderem der/die Bundeskanzler:in, die Bundesministerien, sämtliche Bundesbehörden, bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten, Stiftungen des öffentlichen Rechts und Beliehene umfasst.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 2 UIG gelten Gremien, welche die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung beraten, als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Dazu gehören etwa die *Zentrale Kommission für biologische Sicherheit* (ZKBS), die *Kommission für Anlagensicherheit*, die *Reaktor-Sicherheitskommission*, die *Strahlenschutzkommission* oder der *Rat von Sachverständigen in Umweltfragen*. Auch die Unterlagen solcher Beratungsgremien unterfallen folglich den Umweltinformationsansprüchen. Allerdings wird keine eigene Anspruchsverpflichtung der Beratungsgremien begründet. Die Ansprüche sind vielmehr gegen die Behörde zu richten, die ein solches Beratungsgremium einsetzt.

### 2. Ausnahmen, § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 Bst. a und b UIG

Der Kreis der anspruchsverpflichteten öffentlichen Stellen wird in § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 Bst. a und b UIG mit zwei Ausnahmen versehen. Zu ihnen gehören demnach nicht die obersten Bundesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden, und Gerichte des Bundes, soweit sie keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Der Bereich der Gesetzgebung und der Rechtsprechung wird damit ausgeklammert. Dabei sind jedoch nicht die Organe der Legislative und der Exekutive den UIG-Ansprüchen entzogen. Vielmehr findet auch hier eine Differenzierung nach den einzelnen Aufgaben statt. So können Umweltinformationen im Zusammenhang mit materiellem Verwaltungshandeln z. B. auch von Bundesgerichten über das UIG herausverlangt werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 Bst. a UIG im Hinblick auf die Gesetzgebung nur oberste Bundesbehörden von der Anspruchsverpflichtung ausnimmt. Niederrangigere bzw. nachgeordnete Stellen sind davon nicht erfasst.<sup>79</sup> Das Schutzzug dieser Ausnahme stellt die ungehinderte interne Willensbildung der in einen Gesetzgebungsprozess eingebundenen obersten Bundesbehörde und der hier-

---

79 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 32.

durch gewährleistete ordnungsgemäße Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens dar.<sup>80</sup> Daher unterliegt die Ausnahme einer zeitlichen Begrenzung für die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens. Die Anspruchsverpflichtung von obersten Bundesbehörden für Umweltinformationen aus einem Gesetzgebungsverfahren lebt nach deren Abschluss wieder auf.<sup>81</sup> Ein Gesetzgebungsverfahren ist spätestens mit der Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt oder mit dessen Scheitern abgeschlossen. Schließlich ist die Ausnahmeregelung auch in sachlicher Hinsicht begrenzt. Sie umfasst nur solche Unterlagen, die für bzw. im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt worden sind. Die Schutzgüter der internen Willensbildung und des ordnungsgemäßen Ablaufs des Gesetzgebungsprozesses werden nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht durch Informationen berührt, die außerhalb des konkreten Gesetzgebungsverfahrens generiert worden sind.<sup>82</sup>

Im Hinblick auf die Ausnahme der Rechtsprechungstätigkeit der Bundesgerichte aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 Bst. b UIG wird nur noch ein geringer umweltinformationspflichtiger Bereich bei diesen Stellen verbleiben. Unterlagen aus oder in Zusammenhang mit Verfahren, die in richterlicher Unabhängigkeit durchgeführt werden, können über das UIG nicht herausverlangt werden.

## **II. Natürliche und juristische Personen des Privatrechts, § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG**

Auch das UIG belässt es nicht bei einer Anspruchsverpflichtung öffentlicher Stellen, sondern sein Anwendungsbereich umfasst auch Privatrechtssubjekte. Diese sind im Gegensatz zu § 1 Abs. 1 S. 3 IfG nach dem UIG selbst informationspflichtig.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG handelt es sich bei natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts um informationspflichtige Stellen, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

An den verlangten Zusammenhang oder Bezug der Tätigkeit der Privaten zur Umwelt sind keine hohen Anforderungen zu stellen. Der Rechtsprechung hat es für die Bejahung einer Informationspflicht der Deutschen Bahn AG bzw. der DB Netz AG nach dem UIG genügt, dass das Unternehmen die öffentliche Aufgabe des Baus von Schienenwegen übernimmt, die typischerweise Auswirkungen auf die Umwelt hat.<sup>83</sup>

---

80 BVerwG, 26.04.2021, 10 C 2/20, Rn. 12 – CO2-Emissionen von Kraftfahrzeugen.

81 BT-Drs. 18/1585, 8.

82 BVerwG, 26.04.2021, 10 C 2/20, Rn. 12 – CO2-Emissionen von Kraftfahrzeugen.

83 BVerwG, 23.02.2017, 7 C 31/15 – Planfeststellungsabschnitte.

Allerdings sind nur solche Privatrechtssubjekte nach dem UIG anspruchsverpflichtet, die im Hinblick auf die umweltbezogenen Tätigkeiten der Kontrolle im Sinne von § 2 Abs. 2 UIG oder Aufsicht des Bundes unterliegen. Dies ist der Fall, wenn etwa ein Unternehmen der Privatwirtschaft von der öffentlichen Hand beherrscht wird (also der Staat die Mehrheit der Gesellschaftsanteile hält) oder wenn eine Ordnungs- oder Aufsichtsbehörde die Aufgabenerfüllung kontrolliert oder überwacht.

## D. Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

### I. Einleitung

Auf den ersten Blick ist die Regelung im Verbraucherinformationsgesetz schwer durchschaubar, denn es gibt mehrere Normen, die die informationspflichtigen Stellen betreffen. § 2 Abs. 2 VIG legt fest, welche Behörden und Personen zu den Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 S. 1 VIG zählen, bei denen die begehrten Informationen vorhanden sein müssen. § 2 Abs. 3 VIG nimmt den legislativen und judikativen Bereich von der Informationspflicht aus. § 4 Abs. 2 S. 1 VIG bestimmt, an wen der Antrag zu richten ist, genauer gesagt, welche Stelle die Information zugänglich zu machen hat.<sup>84</sup> Letzteres wird anschließend nur in Bezug auf die Inanspruchnahme von Privatpersonen näher erläutert (siehe unten D.IV.) – im Übrigen sei auf das Kapitel zum Verfahren<sup>85</sup> verwiesen. Die Stellen im Sinne des § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 S. 1 VIG müssen nicht identisch sein.

### II. Behörden

#### 1. Stellen im Sinne des § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VIG

Das Verbraucherinformationsgesetz stellt auf den Begriff der Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG und damit auf den funktionalen Behördenbegriff ab.<sup>86</sup> Nicht jede Behörde ist informationspflichtig. Die Behörde muss aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften (außerhalb des Verbraucherinformationsgesetzes) oder landesrechtlicher Vorschriften öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnehmen, die der Erfüllung der in § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VIG und in § 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches beziehungsweise im Produktsicherheitsgesetz genannten Zwecke dienen.

Dass Untersuchungsämter den Vollzugsbehörden (Lebensmittelüberwachungsbehörden) zuarbeiten, wenn sie beispielsweise die von den Vollzugsbehörden entnom-

---

84 Günter Borchert, in: Beyerlein/Borchert (Hrsg.), VIG, 1. Auflage 2010, § 1 a.F. Rn. 64.

85 Siehe Vos und Gilsbach, Kapitel 16, B: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

86 Siehe oben A.I.

menen Proben auswerten und begutachten, schließt ihre Informationspflicht nicht grundsätzlich aus. Die juristische Bewertung der Ergebnisse obliegt aber den Vollzugsbehörden, sodass Informationen über nicht zulässige Abweichungen von den lebensmittelrechtlichen Vorschriften bei diesen angefragt werden müssen.<sup>87</sup>

## **2. Bereichsausnahmen, § 2 Abs. 3 VIG**

§ 2 Abs. 3 VIG enthält erstens eine Bereichsausnahme für die gesetzgebende Gewalt (»oberste Bundes- und Landesbehörde, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden«). Soweit die obersten Bundes- oder Landesbehörden nicht rechtssetzend tätig sind, unterfallen die bei ihnen vorhandenen Informationen dem Anspruch aus § 2 Abs. 1 VIG.<sup>88</sup> Zweitens ist die rechtsprechende Gewalt ausgenommen. Das betrifft Gerichte, Justizvollzugsbehörden, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden sowie unabhängige Organe der Finanzkontrolle, also die Rechnungshöfe von Bund und Ländern.

## **III. Gemeinden und Gemeineverbände, § 2 Abs. 2 S. 2 VIG**

Für Gemeinden und Gemeinerverbände gilt § 2 Abs. 2 S. 1 VIG nur, wenn ihnen die Aufgabe nach dem Verbraucherinformationsgesetz durch Landesrecht übertragen wurde (§ 2 Abs. 2 S. 2 VIG). Hintergrund ist der im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 ins Grundgesetz aufgenommene Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, der ausschließt, dass der Bund Aufgaben an Gemeinden und Gemeineverbände überträgt.<sup>89</sup> Außer dem Saarland haben alle Flächenländer (in den Stadtstaaten gibt es keine Gemeinden) Aufgaben auf ihre Gemeinden übertragen.<sup>90</sup>

---

87 VGH Mannheim, 13.09.2010, 10 S 2/10 – Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtergesetzbuch; OVG Lüneburg, 02.09.2015, 10 LB 33/13, Rn. 53 ff. – Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit – mit Verweis auf; BT-Drs. 17/7374, 15; Überblick zum Streitstand bei *Matthias Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 4 VIG Rn. 7 f. und *Friedrich Schoch*, Neuere Entwicklungen im Verbraucherinformationsrecht, NJW 2010, 2241 (2244); zur besonderen Rechtslage in Bayern: VG Ansbach, 18.03.2014, AN 1 K 13.01466, Rn. 156 f. – Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit.

88 *Matthias Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 43.

89 *Thomas Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 2 VIG Rn. 64.

90 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 AGVIG; Bayern: § 15 Abs. 1 GVVG; Brandenburg: § 3 Nr. 2 LFGBZV; Hessen: § 1 und 2 LRuA NeuOG HE (Kommunalisierungsgesetz); Mecklenburg-Vorpommern: § 1 VIGZustLVO M-V; Niedersachsen: § 1 Nr. 23 AllgZustVO-Kom; Nordrhein-Westfalen: § 12 Abs. 1 LFBRVG-NRW; Rheinland-Pfalz: § 1 Abs. 1 AGVIG; Sachsen: § 11a SächsAGLFGB-VIG; Sachsen-Anhalt: § 2 Abs. 2 VIG AG LSA; Schleswig-Holstein: § 1 Abs. 3 LWFZVO; Thüringen: § 5 S. 2 ThürLÜZVO.

## **IV. Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VIG**

Wie das Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet auch das Verbraucherinformationsgesetz bestimmte natürliche und juristische Personen des Privatrechts. § 2 Abs. 2 und 3 VIG regelt nicht die Anspruchsverpflichtung, sondern die Grenzen des Anspruchs aus § 2 Abs. 1 VIG, nämlich bei welchen Stellen die Information vorhanden sein muss (siehe Ziff. 1).<sup>91</sup> Wer die Information zugänglich machen muss, folgt aus § 4 Abs. 2 VIG (siehe Ziff. 2).

### **1. Materielle Informationspflicht – Welche Private erfasst der Anspruch?**

Beliehene fallen bereits unter § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG (funktionaler Behördenbegriff).<sup>92</sup> Im Übrigen erfasst das Verbraucherinformationsgesetz natürliche und juristische Personen des Privatrechts, deren Tätigkeiten den gleichen Zwecken dienen, wie die der Behörden (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VIG). Damit soll der Auskunftsanspruch nach dem Willen des Gesetzgebers umfassend ausgestaltet sein.<sup>93</sup> Privatpersonen sind deshalb bei der Wahrnehmung von speziellen für die Information der Verbraucher relevanten Aufgaben genauso verpflichtet, wie die solche Aufgaben wahrnehmenden Behörden, soweit sie denn unter der Aufsicht einer Behörde stehen. Wenn das Gesetz von der Aufsicht einer Behörde spricht, ist die Rechts- oder Fachaufsicht gemeint. Die Norm hat eine Auffangfunktion. Sie erweitert den Kreis der informationspflichtigen Privatpersonen über die Beliehenen hinaus. Nach richtiger Ansicht sind damit auch Verwaltungshelfer von der Informationspflicht umfasst.<sup>94</sup> Im Schrifttum werden beispielhaft Öko-Kontrollstellen im Sinne des Öko-Landbaugesetzes und der EU-Öko-Verordnung (Verordnung (EU) 2018/848) genannt, soweit sie nicht beliehen und schon deshalb informationspflichtig sind.<sup>95</sup>

### **2. Formelle Informationspflicht – Wer muss die Information zugänglich machen?**

Gegen wen der Antrag zu richten ist, korrespondiert mit der in § 4 Abs. 1 S. 4 und 5 VIG enthaltenen Regelung der Zuständigkeit für die Durchführung des Verwaltungsverfahrens (§ 4 Abs. 2 VIG).<sup>96</sup> Letztlich müssen die Antragsteller:innen differenzieren: Sofern der Zugang zu Informationen bei einer Stelle des Bundes beantragt wird, wird

---

91 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 33.

92 Siehe oben B.III.1.

93 BR-Drs. 273/07, 21.

94 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 40; Günter Borchert, in: Beyerlein/Borchert (Hrsg.), VIG, 1. Auflage 2010, § 1 a.F. Rn. 71.

95 Claudia Bendisch, Handlungsformen und gerichtlicher Rechtsschutz im Informationsfreiheitsrecht, 2021, 74; Franz-Christian Falck, VIG, 2. Auflage 2013, § 2 Nr. 3.3 S. 58; Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013 Teil D § 2 Rn. 50; Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 2 VIG Rn. 65.

96 Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 4 VIG Rn. 13.

die Zuständigkeit und damit auch die Informationspflicht nach § 4 Abs. 1 S. 5 VIG auf die aufsichtsführende Behörde übergeleitet. Der Antrag ist gegenüber dieser Behörde geltend zu machen und nicht gegenüber der Privatperson.<sup>97</sup> Im Übrigen ist die in den Zuständigkeitsverordnungen der Länder bestimmte Stelle zuständig und damit auch informationspflichtig (§ 4 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 und Abs. 2 VIG).<sup>98</sup> In beiden Fällen findet das Verwaltungsverfahren nicht unmittelbar zwischen der Antragsteller:in und der Privatperson statt, sondern mit der zuständigen Behörde.<sup>99</sup>

## E. Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder

### I. Einführung: Vielfältige Regelungen in den Ländern

Die Länder regeln die informationspflichtigen Stellen in ihren Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen jeweils ähnlich, aber mit erheblichen Unterschieden im Detail.<sup>100</sup> Zu den restriktiven Gesetzen zählen unter anderem die Landesinformationsfreiheitsgesetze aus Baden-Württemberg und Hessen, sowie das kürzlich erst beschlossene Sächsische Transparenzgesetz.<sup>101</sup>

Anspruchsverpflichtet sind Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung, darunter mehrheitlich auch kommunale Stellen. Einige staatliche Stellen sind nur eingeschränkt informationspflichtig, nämlich nur soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Auf diese Weise wird insbesondere der legislative Bereich (Landtage der Flächenländer, das Abgeordnetenhaus von Berlin und die Bürgerschaft von Hamburg und Bremen) und der judikative Bereich (Gerichte, Staatsanwaltschaften) ausgeschlossen. Andere öffentliche Stellen sind überhaupt nicht informationspflichtig.

Die Vorschriften der Länder: Baden-Württemberg, § 3 Nr. 2, § 2 LIFG BW; Berlin, § 2 BlnIFG; Brandenburg, § 2 BbgAIG; Bremen, § 1 Abs. 1, Abs. 1a BremIFG; Hamburg, § 2 Abs. 3, Abs. 5, § 5 HmbTG; Hessen: § 2 Abs. 1, 3, § 80, § 81 HDSIG; Mecklenburg-Vorpommern, § 3 IFG MV; Nordrhein-Westfalen, § 2 IFG NRW; Rheinland-Pfalz, § 3 LTransPG RP; Saarland, § 1 SIFG; Sachsen, § 4 SächsTG; Sachsen-Anhalt, § 1 Abs. 1

97 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 41.

98 Aufzählung bei Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 4 VIG Rn. 42.

99 Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 4 VIG Rn. 13; Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 2 VIG Rn. 59.

100 Aufgrund der Vielfalt der Gesetze beschränkt sich diese Darstellung darauf, den Anwender:innen einen Überblick über die Gesetzgebung in den Ländern zu verschaffen, erhebt aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

101 Die Gesetze enthalten zahlreiche Bereichsausnahmen. Sachsen und Hessen haben darauf verzichtet, Kommunen in die Pflicht zu nehmen. In Sachsen sind Privatpersonen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, nicht erfasst.

IZG LSA; Schleswig-Holstein, § 2 Abs. 3, Abs. 4 IZG SH; Thüringen, § 2 ThürTG. Bayern und Niedersachsen haben keine Informationsfreiheitsgesetze erlassen.

## II. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

### 1. Begriffe – Behörde oder Stelle

Die Länder verwenden keinen einheitlichen Begriff der informationspflichtigen Stelle. Einige Gesetze definieren den Begriff der öffentlichen Stelle.<sup>102</sup> Andere verwenden den Begriff der Behörde und verweisen auf die Legaldefinition in ihren Verwaltungsverfahrensgesetzen, die § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes entspricht.<sup>103</sup> Auch im Landesrecht ist der funktionale Behördenbegriff maßgeblich.<sup>104</sup> Insoweit gelten die einleitenden Ausführungen entsprechend (siehe oben A.I.–III.). Somit sind auch *Beliebene* umfasst. Etwas anderes gilt für Sachsen: Nach dem Willen des Landesgesetzgebers sollen unter den Stellen der öffentlichen Verwaltung nur die Einrichtungen im verwaltungsorganisationsrechtlichen Sinne zu verstehen sein.<sup>105</sup>

### 2. Unmittelbare Staatsverwaltung: Stellen der Länder

Alle Ländergesetze erfassen die obersten Landesbehörden, also *Staats-* bzw. *Senatskanzleien* und die *Ministerien* (bzw. die Senatsverwaltungen in Berlin, die Senatoren in Bremen und die Senatsbehörden in Hamburg) samt ihren *nachgeordneten Landesbehörden*. Während Rechtsprechung und Wissenschaft die Differenzierung in Verwaltungstätigkeit und Regierungshandeln im Hinblick auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bereits aufgegeben haben (siehe oben A.III.), unterwirft Baden-Württemberg das Regierungshandeln seiner obersten Landesbehörden – über den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung hinaus – keiner Informationspflicht.<sup>106</sup>

Auch die *Landtage* der Flächenländer, das Abgeordnetenhaus von Berlin und die Bürgerschaft von Hamburg und Bremen sind informationspflichtig, soweit sie Tätigkeiten erledigen, die einen rein exekutiven Charakter haben.<sup>107</sup> Die Parlamente sind

---

102 Berlin: § 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; Hessen: § 2 Abs. 1 HDSIG; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW.

103 Hamburg: § 2 Abs. 3 HmbTG; Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 2 IFG MV; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW enthält selbst die Legaldefinition.

104 Julius Städele, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 BlnIFG Rn. 7; Alexander Roßnagel, in: Roßnagel (Hrsg.), HDISG, 1. Auflage 2021, § 2 Rn. 13; Rolf Schwartmann, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 2 IFG NRW Rn. 4.

105 LT-Drs. 7/8517, 42.

106 LT-Drs. 15/7720, 59 f.; VG Stuttgart, 02.02.2018, 14 K 2909/16 – Akteneinsichtsrecht in Vertragsverhandlungsprotokolle zum Glückspielstaatsvertrag; Hannes Beyerbach, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 LIFG BW Rn. 4.

107 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 Nr. 1 LIFG; Brandenburg: § 2 Abs. 2 S. 1 AIG; Bremen: § 1 Abs. 1 S. 2 BremIFG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 1 HDSIG; Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 1 IFG MV; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 2 S. 1 IFG NRW; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 4 LTranspG RP; Saarland: § 1 S. 3 SIFG; Sachsen: § 4 Abs. 3 Nr. 4 SächsTG; Sachsen-Anhalt: § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IZG LSA; Schleswig-Holstein:

selbst keine Behörden, sondern Verfassungsorgane. Soweit sich die Informationen auf legislativ geprägtes Handeln beziehen, unterfallen sie nicht den Informationsfreiheitsgesetzen. Die Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse ist nicht erfasst.<sup>108</sup> Die Tätigkeit der wissenschaftlichen Dienste der Landtage ist nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum wissenschaftlichen Dienst des Bundestags (siehe oben B.III.2.) ebenfalls als Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben zu verstehen.<sup>109</sup>

In den Ländern gibt es jeweils *Landesrechnungshöfe* als oberste Landesbehörden. Einige Länder haben in Anbetracht des Streits um den Bundesrechnungshof (siehe oben B.III.1.) die Kerntätigkeit ihrer Rechnungshöfe, nämlich die Prüfungs- und Beratungstätigkeit, aus dem Anwendungsbereich herausgenommen.<sup>110</sup> In Rheinland-Pfalz können die Antragsteller:innen nur abschließende Prüfungsergebnisse einsehen.<sup>111</sup>

*Gerichte und Staatsanwaltschaften* sind Organe der Rechtspflege. Der gesamte Bereich der Rechtsprechung und Strafverfolgung, sowie alle unmittelbar damit zusammenhängenden Tätigkeiten, werden nicht von den Informationsfreiheitsgesetzen erfasst.<sup>112</sup> Die Gerichte sind nur im Bereich der Gerichtsverwaltung informationspflichtig. Dazu gehören etwa die Referendar:innenausbildung, die Gerichtsbibliothek oder auch Entscheidungen über die Ausstattung der Gerichtssäle.<sup>113</sup> Die Veröffentlichung (anonymisierter) gerichtlicher Entscheidungen ist Verwaltungsaufgabe.<sup>114</sup> Wird die Staatsanwaltschaft in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren tätig, handelt sie als Teil der Justiz und ist nicht auskunftspflichtig. Der VGH Baden-Württemberg hat entschieden, dass die Staatsanwaltschaften aber dann auskunftspflichtig sind, wenn sich die Auskunft nicht auf ein bestimmtes Ermittlungsverfahren bezieht oder bezogen werden kann.<sup>115</sup>

---

§ 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG SH. Berlin, Hamburg und Thüringen haben keine ausdrückliche Regelung getroffen.

108 Klaus F. Gärditz, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse als informationspflichtige Stellen?, NVwZ 2015, 1161.

109 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages zum IfG Bund; Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 IfG Rn. 206.

110 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 Nr. 2 LIfG BW; Brandenburg: § 2 Abs. 2 S. 1 AIG; Hamburg: § 5 Nr. 2 HmbTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 2 HDSIG; Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 4 Nr. 2 IfG MV; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 2 S. 2 IfG NRW, Rolf Schwartmann, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 2 IfG NRW Rn. 23 f.; Sachsen: § 4 Abs. 3 Nr. 2 SächsTG; Schleswig-Holstein: § 2 Abs. 4 Nr. 4 IZG SH; vgl. auch Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IfG Rn. 138.

111 § 3 Abs. 5 LTranspG RP.

112 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 Nr. 3 LIfG BW; Berlin: § 2 Abs. 1 S. 2 BlnIfG; Brandenburg: § 2 Abs. 2 S. 1 BbgAIG; § 1 Abs. 1 S. 2 BremIfG; Hamburg: § 5 Nr. 1 HmbTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 4 HDSIG; Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 4 Nr. 1 IfG MV; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 2 S. 1 IfG NRW; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 4 LTranspG RP; Saarland: § 1 S. 3 SIFG; Sachsen: § 4 Abs. 3 Nr. 1 SächsTG; Sachsen-Anhalt: § 1 Abs. 1 S. 2 IZG LSA; Schleswig-Holstein: § 2 Abs. 4 Nr. 3 IZG SH; Thüringen: § 2 Abs. 6 ThürTG.

113 Rolf Schwartmann, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 2 IfG NRW Rn. 20 f.

114 BVerwG, 26.02.1997, 6 C 3/96, Rn. 18 – Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen; VG Aachen, 11.02.2020, 8 K 276/16 – Veröffentlichung einer anonymisierten Gerichtsentscheidung zum IfG NRW; Rolf Schwartmann, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 2 IfG NRW Rn. 21b.

115 VGH Mannheim, 06.08.2019, 10 S 303/19 – Auskunft zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen; Hannes Beyerbach, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 LIfG BW Rn. 5a.

Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg und Hessen haben ihre *Landesämter für Verfassungsschutz* von der Auskunftspflicht befreit.<sup>116</sup>

Einige Länder haben ferner die *Finanzbehörden* ausdrücklich von der Auskunftspflicht hinsichtlich ihrer Haupttätigkeit ausgenommen.<sup>117</sup>

### 3. Mittelbare Staatsverwaltung

#### a) Kommunale Ebene

Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder zählen die Behörden und öffentlichen Stellen der *Gemeinden* und *Gemeindeverbände* zu den informationspflichtigen Stellen. Unrühmliche Ausnahmen sind Sachsen und Hessen. Denn dort überlässt man es den Gemeinden, Landkreisen und Gemeindeverbänden selbst, sich durch Satzung der Informationsfreiheit zu verpflichten.<sup>118</sup> In Rheinland-Pfalz müssen die Gemeinden und Gemeindeverbände den Informationszugang auf Antrag gewähren, sind aber nicht zur proaktiven Veröffentlichung verpflichtet.<sup>119</sup>

#### b) Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Erfasst sind grundsätzlich auch die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Das sind Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Im Einzelnen gibt es zahlreiche Einschränkungen und Bereichsausnahmen.

In Hamburg wurde darum gestritten, ob die mittelbare Staatsverwaltung aufgrund des Transparenzgesetzes zu einer (proaktiven) Veröffentlichung von Informationen oder nur zu einer Auskunft (auf Antrag) verpflichtet ist.<sup>120</sup> Das Hamburgische Oberverwaltungsgericht hat den Streit dahingehend entschieden, dass Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung nicht antragsunabhängig veröffentlichen müssen.<sup>121</sup>

Die *öffentlicht-rechtlichen Rundfunkanstalten* der Länder<sup>122</sup> sind als gemeinnützige, rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung organisiert. Außer dem *BR* (in Bayern gibt es kein Informationsfreiheitsgesetz) sind die Rundfunkanstalten der *ARD* grundsätzlich informationspflichtig.

---

116 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 1 LIFG BW; Brandenburg: § 2 Abs. 5 Nr. 1 BbgAIG; Hamburg: § 5 Nr. 3 HmbTG; Hessen: § 81 Abs. 2 Nr. 1, 2. Var. HDSIG.

117 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 4 LIFG BW; Hamburg: § 5 Nr. 4 HmbTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 5 HDSIG; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 8 LTranspG RP; § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA; Schleswig-Holstein: § 1 Abs. 4 Nr. 5 IZG SH; Thüringen: § 2 Abs. 7 ThürtG.

118 Sachsen: § 4 Abs. 2 SächsTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 7 HDSIG.

119 Rheinland-Pfalz: § 7 Abs. 4 LTranspG RP.

120 Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a., Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, 19–31 m. w. N.

121 OVG Hamburg, 16.04.2018, 3 Bf 271/17.Z, Rn. 9 – Handelskammer Hamburg.

122 Zur deutschen Welle siehe oben B.II.

Einschränkungen der Informationspflicht gehen überwiegend auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG zurück, sodass jedenfalls journalistisch-redaktionelle Informationen nicht zugänglich gemacht werden müssen. Die Rundfunkanstalten jeweils eines Landes sind nach dem jeweiligen Landesgesetz anspruchsverpflichtet.<sup>123</sup> Der *HR* (Hessen), *Radio Bremen* und der *SR* (Saarland) sind informationspflichtig, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, also nicht in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen.<sup>124</sup> Der *WDR* (Nordrhein-Westfalen) ist informationspflichtig, es sei denn journalistisch-redaktionelle Informationen oder Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofs oder des sonst zuständigen Rechnungshofs sind betroffen.<sup>125</sup> Für die Rundfunkanstalten mehrerer Länder gilt Folgendes: Die Informationspflicht des *NDR* (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) ergibt sich aus dem *NDR-Staatsvertrag*.<sup>126</sup> Der *SWR* (Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) ist nach den Landesgesetzen nicht informationspflichtig in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen, sondern nur hinsichtlich Verwaltungsaufgaben. Es besteht aber generell keine Informationspflicht, da bisher keine staatsvertragliche Regelung getroffen wurde.<sup>127</sup> Für den *RBB* (Berlin, Brandenburg) gibt es in den Ländergesetzen keine expliziten Vorschriften, er ist also nach den Ländergesetzen anspruchsverpflichtet. Die Beschränkung auf nicht journalistisch-redaktionelle Informationen dürfte sich direkt aus der Rundfunkfreiheit ergeben (siehe oben B.I.). Geht man davon aus, dass das anzuwendende Landesgesetz nach dem Land des Sitzes bestimmt wird, ist auf den *MDR* (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) mit Sitz in Leipzig das Sächsische Transparenzgesetz anwendbar. Auch für den *MDR* besteht aber keine Informationspflicht, solange keine entsprechende Regelung in den *MDR-Staatsvertrag* aufgenommen wird.<sup>128</sup> Die Länder sind gemeinsam Träger des *ZDF*, das seinen Sitz in Mainz hat und deshalb grundsätzlich dem Landestransparenzgesetz von Rheinland-Pfalz untersteht. Gemäß § 3 Abs. 7 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz sind öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten informationspflichtig, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (also im nicht-journalistischen Bereich) und dies staatsvertraglich geregelt ist. Da der *ZDF-Staatsvertrag* diesbezüglich keine Regelung trifft, ist auch hier das *LTranspG* allerdings nicht anwendbar.<sup>129</sup> Der *Deutschlandradio-Staatsvertrag* enthält keine

---

123 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 94.

124 Bremen: § 3 Nr. 9 BremIFG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 8 HDSIG; Saarland: § 1 S. 3 SIFG.

125 § 55a WDR-Gesetz; Rolf Schwartmann, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 2 IFG NRW Rn. 12.

126 § 47 NDR-Staatsvertrag.

127 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 Nr. 4 LIFG BW; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 7 LTranspG RP.

128 § 4 Abs. 3 Nr. 6 SächsTG; siehe auch OVG Bautzen, 02.02.2018, 3 A 755/17 – MDR. Mit dem Beschluss verneinte das Gericht die Anwendbarkeit des IZG LSA.

129 § 3 Abs. 7 LTranspG RP; vgl. Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 100.

Regelung zur Informationsfreiheit. Auch wenn ZDF und Deutschlandradio einen bundesweiten Sendeauftrag haben, findet das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes keine Anwendung.<sup>130</sup>

In den meisten Ländern ist die Informationspflicht staatlicher *Hochschulen* insoweit beschränkt, als der durch die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) geschützte Bereich ausgenommen ist (sog. Wissenschaftsklauseln<sup>131</sup>).<sup>132</sup> Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben keine Wissenschaftsklausel in ihre Gesetze aufgenommen. Bremen und Hamburg verweisen für die Veröffentlichung von Verträgen und Daten über Drittmittelforschung auf die Regelungen ihrer Hochschulgesetze.<sup>133</sup> In Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen ist die Informationspflicht von Hochschulen auf den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben begrenzt.<sup>134</sup>

Uneinheitlich regeln die Länder auch die Informationspflicht von *gewerblichen Kammern* (z. B. Industrie- und Handelskammern) und *berufsständischen Kammern* (z. B. Ärztekammern).<sup>135</sup>

*Landesbanken* sind meist als Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen haben ihre Finanzinstitute vollständig von der Informationspflicht befreit.<sup>136</sup> Baden-Württemberg begründet diese Entscheidung damit, dass die Informationspflicht die Wettbewerbssituation gegenüber den konkurrierenden genossenschaftlichen Kreditinstituten und privaten Banken verschlechtern würde.<sup>137</sup>

---

130 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 100.

131 Zu den Wissenschaftsklauseln siehe Florian Penski, Informationsfreiheit und Wissenschaftsklauseln, ZGI 2022, 69.

132 Als Bereichsausnahme: Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 2 LIfG BW; Brandenburg: § 2 Abs. 2 S. 2 BbgAIG; Bremen: § 1 Abs. 1a BremIfG; Hamburg: § 5 Nr. 7 HmgTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 6 HDSIG; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 3 IfG NRW; Saarland: § 1 S. 4 SiFG; Thüringen: § 2 Abs. 4 ThürTG, als Ausnahmetatbestand: Rheinland-Pfalz: § 16 Abs. 3 LTranspG RP; Sachsen-Anhalt: § 3 Abs. 1 Nr. 9 IzG LSA.

133 Bremen: § 1 Abs. 1a BremIfG; Hamburg: § 77 Abs. 8 HmbHG.

134 Rheinland-Pfalz: § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG RP; Sachsen: § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 SächsTG; Thüringen: § 2 Abs. 4 ThürTG.

135 Sonderregelungen in Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 3 LIfG BW; Hamburg: § 5 Nr. 8 HmbTG; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 6 S. 1 Var. 2 LTranspG RP; Sachsen: § 4 Abs. 3 Nr. 8 SächsTG.

136 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 3 LIfG BW; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 6 S. 1 Var. 1 LTranspG RP, soweit keine Umweltinformationen betroffen sind; Sachsen: § 4 Abs. 3 S. 2 SächsTG.

137 LT-Drs. 15/7720, 62; Hannes Beyerbach, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 LIfG BW Rn. 16 f.

#### **4. Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts**

Fast alle Ländergesetze verpflichten auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die der Verwaltung besonders nahestehen. Die Gesetzgeber verhindern dadurch, dass sich die Verwaltungsprivatisierung zu Lasten der Informationsfreiheit auswirkt. Die von den Ländern gewählten Formulierungen unterscheiden sich teils ganz erheblich. Für die Antragsteller:innen werden vor allem zwei Fragen von Bedeutung sein: Welche Privatpersonen im staatlichen Einflussbereich sind von der Informationsfreiheit erfasst? Gewährt die Privatperson selbst oder die hinter ihr stehende öffentliche Stelle den Informationszugang?

##### *a) Materielle Informationspflicht – Welche Private erfasst der Anspruch?*

Brandenburg und Schleswig-Holstein beschränken den Kreis der informationspflichtigen Privatpersonen ausdrücklich auf Beliehene mit Verwaltungsakt-Befugnis (»in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts«).<sup>138</sup> Ob in Berlin neben Beliehenen auch andere Private anspruchsverpflichtet sind, ist unklar.<sup>139</sup> Diese drei Landesinformationsgesetze sind zwischen 1998 und 2000 (und damit recht früh) entstanden. Die Länder wählten hinsichtlich der Informationspflicht von Privaten eine vorsichtige Position.<sup>140</sup>

Mit dem Informationsfreiheitsgesetz von Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2001 setzte sich ein weites Verständnis der Inpflichtnahme Privater durch, das sich auch im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes von 2006 niederschlug.<sup>141</sup> Die Regelungen in Bremen und Sachsen-Anhalt sind wortgleich mit § 1 Abs. 1 S. 3 IFG (siehe oben B.III.3.).<sup>142</sup> Das saarländische SIFG verweist in § 1 Abs. 1 S. 1 SIFG dynamisch auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes; insoweit ist § 1 Abs. 1 S. 3 IFG entsprechend anwendbar. Auch die Regelungen in Rheinland-Pfalz und Thüringen sind an die Regelung des Bundes angelehnt.<sup>143</sup> In diesen Ländern sind also grundsätzlich auch die Verwaltungshelfer informationspflichtig. Mecklenburg-Vorpommern hat die wohl weitreichendste Formulierung, denn erfasst sind sowohl die faktische Aufgabenwahrnehmung durch Private, die Aufgabenübertragung auf Private und die Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand.<sup>144</sup>

---

138 Brandenburg: § 2 Abs. 1 S. 1 BbgAIG, Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz. Anwendungshinweise, abgerufen am: 23. November 2022, [https://www.lda.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/AIG\\_Hinweise\\_2014\\_180525\\_n.4041766.pdf](https://www.lda.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/AIG_Hinweise_2014_180525_n.4041766.pdf); S. 17; Schleswig-Holstein: § 2 Abs. 3 Nr. 2 IZG SH, Leitfaden des ULD. Grundlagen des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein, S. 3.

139 Verneinend: Julius Städele, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 BlnIFG Rn. 21.

140 Claudia Bendisch, Handlungsformen und gerichtlicher Rechtsschutz im Informationsfreiheitsrecht, 2021, 61.

141 Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 4 IFG NRW; Claudia Bendisch, Handlungsformen und gerichtlicher Rechtsschutz im Informationsfreiheitsrecht, 2021, 70.

142 Bremen: § 1 Abs. 1 S. 1 BremlFG; Sachsen-Anhalt: § 1 Abs. 1 S. 2 IZG LSA.

143 Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 2 Nr. 1 LTranspG RP; Thüringen: § 2 Abs. 2 ThürTG.

144 Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 3 IFG MV.

Die ab dem Jahr 2009 verfassten Gesetze aus Baden-Württemberg und Hamburg folgen dem Beispiel des Umweltinformationsgesetzes.<sup>145</sup> Vorausgesetzt ist also neben der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben auch die beherrschende staatliche Kontrolle über das Privatrechtssubjekt. Die Hamburger Bürgerschaft hat 2015 eine Liste mit öffentlichen Unternehmen veröffentlicht, die dem Transparenzgesetz unterfallen.<sup>146</sup> Auch in Hessen kommt es darauf an, ob die Vereinigung des privaten Rechts von der öffentlichen Stelle beherrscht wird.<sup>147</sup>

In Sachsen sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts nicht anspruchsverpflichtet.<sup>148</sup>

*b) Formelle Informationspflicht – Wer muss die Information zugänglich machen?*

Von der materiellen Informationspflicht muss die Frage getrennt werden, gegen wen der Antrag zu richten ist und wer den Zugang zu den Informationen gewähren muss.<sup>149</sup> In Anlehnung an § 7 Abs. 1 S. 2 IfG regeln die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen ausdrücklich, dass der Antrag (ausschließlich) an die hinter der Privatperson stehende Behörde zu richten ist.<sup>150</sup> In Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ist der Antrag hingegen direkt an die Privatperson zu richten.<sup>151</sup>

---

145 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 4 LIfG BW; Hamburg: § 2 Abs. 3 Hs. 2 HmbTG.

146 Bürgerschaft HH Drs. 20/14633.

147 Hessen: § 2 Abs. 1 S. 2 HDSIG (Beliehene), § 2 Abs. 3 HDSIG; Alexander Roßnagel, in: Roßnagel (Hrsg.), HDSIG, 1. Auflage 2021, § 2 Rn. 31 ff.

148 Beliehene fallen in Sachsen auch nicht unter den Begriff »Stelle der öffentlichen Verwaltung«, denn das sollen nach der Gesetzesbegründung nur Einrichtungen im verwaltungsorganisatorischen Sinne sein, vgl. LT-Drs. 7/8517, 42. Gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 17 SächsTG unterliegen die wesentlichen Unternehmensinformationen für privatrechtliche Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen mehrheitlich beteiligt ist, einer Veröffentlichungspflicht.

149 Siehe dazu Vos und Gilsbach, Kapitel 16, B.III: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

150 Baden-Württemberg: § 7 Abs. 1 S. 2 LIfG BW; Bremen: § 7 Abs. 2 S. 2 BremIfG; Mecklenburg-Vorpommern: § 10 Abs. 1 S. 2 IfG MV; Rheinland-Pfalz: § 11 Abs. 1 S. 3 LTranspG; Saarland: § 1 Abs. 1 S. 1 SIfG i.V.m. § 7 Abs. 1 S. 2 IfG; Sachsen-Anhalt: § 7 Abs. 1 S. 2 IfG; Thüringen: § 9 Abs. 2 ThürTG.

151 Hessen: Christian L. Geminn, in: Roßnagel (Hrsg.), HDSIG, 1. Auflage 2021, § 80 Rn. 28; Nordrhein-Westfalen: OVG Münster, 17.11.2020, 15 A 4409/18 – Sparkassenstiftung; Rolf Schwartmann, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 2 IfG NRW Rn. 34.

## Autoren

**Sebastian Sudrow** , BKP & Partner Rechtsanwälte, Palmalle 96, 22767 Hamburg,  
[sudrow@b kp-kanzlei.de](mailto:sudrow@b kp-kanzlei.de).

**Lorenz Dudew** , Leipzig, [lorenz.dudew@posteo.de](mailto:lorenz.dudew@posteo.de).

---

### Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.



## 3. ABLEHNUNGSGRÜNDE

3.1 ÖFFENTLICHE BELANGE

3.2 PRIVATE & SONSTIGE BELANGE



# Einführung: Ablehnungsgründe

In allen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen finden sich zum Schutz verschiedener Belange Ablehnungsgründe, die den Zugang zu Informationen verhindern können. Die Ablehnungsgründe dienen überwiegend entweder öffentlichen oder privaten Belangen.

Ablehnungsgründe zu den öffentlichen Belangen lassen im Wesentlichen zwei Schutzrichtungen erkennen: Einerseits knüpfen sie an die Schutzwürdigkeit der Informationen als solcher an. Diesen Ablehnungsgründen widmen sich Niels Lötel (Kapitel 9 zu unter anderem sicherheitsrelevanten und fiskalischen Interessen) und Laura Pick (Kapitel 10 zum Geheimnisschutz und Kapitel 11 zu öffentlicher Sicherheit). Andererseits gibt es verfahrensbezogene Ablehnungsgründe, die Informationen aufgrund der Durchführung eines Entscheidungsprozesses oder eines Verfahrens in aller Regel lediglich zeitlich befristet schützen (hierzu Kapitel 12 von Vivian Kube, Hannah Vos und David Werdermann).

Belange Dritter sind der Schutz personenbezogener Daten (dazu Niels Lötel in Kapitel 13), der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und geistigen Eigentums (vgl. Kapitel 14 von Niels Lötel).

Daneben gibt es Ablehnungsgründe, die nicht spezifisch auf das Informationsfreiheitsrecht zugeschnitten und häufig in den Gesetzen selbst nicht ausdrücklich geregelt sind, einem Antrag auf Informationszugang aber dennoch entgegenstehen können (vgl. Kapitel 15 von Anna Gilsbach und Hannah Vos zu unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand, Rechtsmissbrauch und bereits vorhandenen bzw. öffentlich zugänglichen Informationen).



## Besondere öffentliche Interessen

Fiskalische Interessen des Bundes und der Länder, Schutz vertraulich übermittelter oder erhobener Informationen, Informationen der Nachrichtendienste und in Verbindung mit der Aufgabenwahrnehmung nach den Sicherheitsüberprüfungsgesetzen



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

### A. Überblick zu den Regelungen auf Bundesebene

Im Bundes-IFG ist der Schutz öffentlicher Belange (I) vor allem in § 3 IFG normiert. Hier finden sich verschiedene Tatbestände, die bestimmte Informationsbestände umschreiben, die nicht veröffentlicht werden dürfen. Zum Teil sehen die Tatbestände bestimmte Gefährdungslagen vor, die durch die Veröffentlichung der Informationen aller Voraussicht nach erreicht werden müssten, soll die Behörde den Informationszugang hierauf gestützt ablehnen. In diesen Fällen kommt es dann auf eine prognostische Entscheidung der öffentlichen Stellen an. Sie haben darzulegen, ob das Bekanntwerden der Informationen eine Gefährdung oder Beeinträchtigung des jeweiligen Schutzwertes erwartet lässt. Diese Prognose ist dann gerichtlich voll überprüfbar.

Neben § 3 IFG sieht § 4 IFG den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses vor, der seinerseits einen öffentlichen Belang darstellt, weshalb die Vorgaben des § 4 IFG in § 3 IFG hätten eingegliedert werden können.<sup>1</sup>

Eine ähnliche Regelungsstruktur, wenn auch mit deutlich weniger Ausschlusstatbeständen, weisen § 8 Abs. 1 UIG und § 3 Nr. 1 Bst. a bis e VIG auf. Die Analyse der

1 So etwa in § 12 ThürTG.

einzelnen Ausschlusstatbestände wird zeigen, inwieweit die Gesetze auf Bundesebene inhaltlich die gleichen Vorgaben machen.

## B. Überblick zu den Regelungen auf Landesebene

Einige Landesgesetze übernehmen die Bundesregelung unterschiedslos<sup>2</sup> und/oder ergänzen den Katalog an Ausschlussgründen von § 3 IfG noch.<sup>3</sup> In anderen Fällen entsprechen die normierten Ausschlusstatbestände zwar denen, die auch § 3 IfG vorsieht, es finden sich aber insgesamt weniger Ausschlusstatbestände im jeweiligen Landesgesetz als im IfG des Bundes.<sup>4</sup> Bereits dieser oberflächliche Blick auf die verschiedenen Regelungen der Bundes- und Landesgesetze zum Schutz öffentlicher Belange lässt erkennen, dass das Schutzniveau der jeweiligen Informationen zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Für Antragsteller und Antragstellerinnen bedeutet dies, dass ein und dasselbe Informationsbegehren in den jeweiligen Ländern oder auf Bundesebene unterschiedlich zu behandeln wäre und hier zum Erfolg (also dem Informationszugang) und da zur Ablehnung des Antrages führen könnte.

## C. Überragende öffentliche Interessen im Sinne des § 3 Nr. 1 IfG

In § 3 Nr. 1 Bst. a) bis g) IfG hat der Bundesgesetzgeber verschiedene Schutzgüter aufgezählt, die sich ganz oder teilweise auch in UIG, VIG und sämtlichen Landesinformationsfreiheits- und Transparenzgesetzen geschützt wiederfinden. Der Zugang zu amtlichen Informationen ist hiernach dann ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der begehrten Informationen auf die jeweiligen Schutzgüter nachteilige Auswirkungen haben kann. Für den Ausschluss des Informationszugangs nach § 3 Nr. 1 IfG und allen vergleichbaren Regelungen in den Landesgesetzen müssen demnach zwei Voraussetzungen vorliegen: Einerseits müssen die jeweiligen Informationen eines der dort aufgezählten Schutzgüter berühren, andererseits muss das Bekanntwerden der Informationen eine bestimmte Gefahrenlage für das jeweilige Schutzgut begründen, eben nachteilige Auswirkungen haben können. Der Inhalt der einzelnen Schutzgüter wird mittlerweile vielfach von der Rechtsprechung definiert.

---

2 § 1 S. 1 IfG.

3 § 3 Abs. 1 IfG LSA; § 4 LIfG; § 3 BremIfG; § 14 Abs. 1 LTranspG; § 12 Abs. 1 ThürTG.

4 § 5 Nr. 1, Nr. 3 und Nr. 4 IfG M-V; § 82 Nr. 1 und Nr. 2 HDSIG, § 4 Abs. 1 und Abs. 2 AIG; § 9 Abs. 1 IfG-SH; sehr knapp etwa: § 9 Abs. 1 IfG Berlin; § 6 IfG NRW; § 6 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 HmbTG.

## I. Vom Ausschlussgrund umfasste Informationen

### 1. »Internationale Beziehungen«

Der Begriff »internationale Beziehungen« nach § 3 Nr. 1 Bst. a) IfG<sup>5</sup> bezieht sich auf alle Bereiche der auswärtigen Beziehungen, »in denen amtliche Informationen anfallen können, an deren öffentlichem Bekanntwerden der Bund kein Interesse hat«.<sup>6</sup> Hiermit sollen die auswärtigen Interessen und Beziehungen Deutschlands zu anderen Staaten, internationalen und supranationalen Organisationen geschützt werden.<sup>7</sup> Die Rechtsprechung lässt für den Ausschluss des Informationszugangs bereits eine mögliche »Verstimmung« bzw. »Trübung der Beziehungen« zu anderen Staaten ausreichen, etwa wenn diese den Informationszugang als »unerwünscht« ansehen würden.<sup>8</sup> Legt man dem Tatbestand diesen Maßstab zugrunde, schafft man hinsichtlich potentiell »kritischer« Informationen aus dem Bereich der internationalen Beziehungen *de facto* eine Bereichsausnahme. Kaum ein Staat würde die Veröffentlichung solcher Informationen gutheißen, eine »Verstimmung« der Verantwortlichen ließe sich stets anführen.<sup>9</sup> Dem Anspruch der Informationsfreiheit, den Bürger in die Lage zu versetzen, das staatliche Handeln kritisch begleiten zu können,<sup>10</sup> hinkt die Anwendung des IfG an dieser Stelle weit hinterher.<sup>11</sup>

### 2. »Militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr«

»Militärische Belange der Bundeswehr« nach § 3 Nr. 1 Bst. b) IfG<sup>12</sup> »[...] sind alle Angelegenheiten, die i.S.v. Art. 87a GG die Aufstellung und den Einsatz der Streitkräfte betreffen«.<sup>13</sup> Hierzu zählen außerdem Informationen zu Auslandseinsätzen und

5 So auch in § 3 Nr. 1 Bst. a) Bst. aa) VIG; § 8 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 UIG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 Bst. a) Var. 1 IZG LSA; § 5 Nr. 1 IfG M-V; § 4 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 LIFG; § 82 Nr. 2 Bst. a) Var. 1 HDSIG; § 9 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 IZG-SH; § 4 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 AIG; § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Var. 1 LTranspG; § 3 Nr. 1 Bst. a) Var. 1 BremlFG; § 6 S. 1 Bst. a) Var. 2 IfG NRW; § 6 Abs. 3 Nr. 1 Var. 1 HmbTG; § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. a) Var. 1 ThürTG und nach § 1 S. 1 SIfG.

6 VGH München, 22.10.2015, 5 BV 14.1804, Rn. 70 – Informationszugang zu den Herkunftsänderleitsätzen (HKL) bezüglich Irak des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge; VGH München, 22.10.2015, 5 BV 14.1805, Rn. 74 – Herkunftsänderleitsätze des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge; nach *Friedrich Schoch*, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 32.

7 *Christoph Schnabel*, Ist die Informationszugangsfreiheit eine Bedrohung für Sicherheitsbelange?, GSZ 2018, 91; *Jürgen Roth*, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), 2013, IfG § 3 Rn. 19.

8 Siehe Ausführungen: BVerwG, 29.10.2009, 7 C 22/08, Rn. 18 – CIA-Flugdaten. Vorgehend und ebenso: OVG Berlin-Brandenburg, 01.10.2008, 12 B 49.07, Rn. 28 f. – Angaben über Flugdaten in den USA registrierter Flugzeuge.

9 Vgl. hierzu die eindrücklichen Ausführungen von *Christoph Schnabel*, Ist die Informationszugangsfreiheit eine Bedrohung für Sicherheitsbelange?, GSZ 2018, 91 (92).

10 BT-Drs. 15/4493, 6.

11 Diese Anwendung ebenfalls ablehnend: *Friedrich Schoch*, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 37; siehe hierzu insbesondere den internationalen Vergleich der deutschen Handhabung von Informationsfreiheit: *Christoph Schnabel*, Ist die Informationszugangsfreiheit eine Bedrohung für Sicherheitsbelange?, GSZ 2018, 91 (96 f.).

12 So auch in § 3 Nr. 1 Bst. a) Bst. aa) VIG und nach § 1 S. 1 SIfG.

13 OVG NRW, 05.05.2017, 15 A 1578/15, Rn. 166 – Auskunftserteilung und Akteneinsicht in an den NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages übersandte Akten. Exakt nach *Friedrich Schoch*, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 46.

zur Bündnisverteidigung, namentlich die Nato und die EU betreffend,<sup>14</sup> soweit sie einen Bezug zur Bundeswehr aufweisen.<sup>15</sup> »Sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr« hingegen sind Informationen aus nichtmilitärischen Bereichen der Bundeswehr, welche Rückschlüsse auf schutzwürdige sicherheitsrelevante Bereiche zulassen,<sup>16</sup> was den Vorgaben der Gesetzesbegründung zum Bundes-IFG entspricht.<sup>17</sup>

### **3. »Belange der inneren oder äußeren Sicherheit«**

»Belange der inneren oder äußeren Sicherheit« nach § 3 Nr. 1 Bst. c) IFG<sup>18</sup> umfassen den Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung sowie den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder.<sup>19</sup> Auch den Schutz der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen schließt der Tatbestand mit ein.<sup>20</sup> Mit »äußere Sicherheit« sind Angriffe durch fremde Staaten in Bezug genommen, was auch das Tatbestandsmerkmal »Landesverteidigung« in einigen Landesinformationsfreiheits- und Transparenzgesetzen meint.<sup>21</sup> Die »innere Sicherheit« bezieht sich hingegen etwa auf gewaltsame Aktionen Privater.<sup>22</sup> Die Gesetzesbegründung zum Bundes-IFG fasst dies als »nicht militärischen Sicherheitsbereich«, unter anderem der Nachrichtendienste, zusammen.<sup>23</sup> Daneben sei auch der Geheimnisschutz für die Wirtschaft mit umfasst, der auf Grundlage der §§ 24 ff. Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG)<sup>24</sup> zur Wahrung staatlicher Sicherheitsinteressen wahrgenommen werde.<sup>25</sup>

---

14 OVG NRW, 05.05.2017, 15 A 1578/15, Rn. 166 – Auskunftserteilung und Akteneinsicht in an den NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages übersandte Akten, im Anschluss an die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 15/4493, 9.

15 Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IFG Rn. 56.

16 OVG NRW, 05.05.2017, 15 A 1578/15, Rn. 166 – Auskunftserteilung und Akteneinsicht in an den NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages übersandte Akten.

17 BT-Drs. 15/4493, 9.

18 So auch in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Bst. b) IZG LSA; § 5 Nr. 1 IFG M-V, § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LTranspG und § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. a) ThürTG (hier jeweils nur Landesverteidigung und innere Sicherheit); § 4 Abs. 1 Nr. 2 LIFG; § 82 Nr. 2 Bst. b) HDSIG; § 4 Abs. 1 Nr. 4 AIG und § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG (hier jeweils nur innere Sicherheit); § 3 Nr. 2 BremIFG (äußere und öffentliche Sicherheit); § 1 S. 1 SIFG.

19 Insoweit auch die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 15/4493, 9.

20 VG Berlin, 16.07.2013, 2 K 282.12, Rn. 26 – Zugang zu Informationen zur Korruptionsbekämpfung; OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, 12 B 27.11 – Terminkalender der Bundeskanzlerin; unter Verweis auf die Wertung des BVerwG, 15.03.2005, 1 C 26/03, Rn. 17 – Vereinsrechtliches Betätigungsverbot.

21 Otto Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 98. EL 2022, Art. 87a Rn. 107.

22 VG Berlin, 07.04.2011, 2 K 39.10, Rn. 32 – Abendessen für Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank, sodass mögliche Anschläge von Terroristen auf die Bundeskanzlerin als Angriffe auf die innere Sicherheit in den Schutzbereich von § 3 Nr. 1 Bst. c) IFG fielen und demnach kein Anspruch auf Zugang zu ihrem Terminkalender besteht. Dem nachgehend und bestätigend: OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, 12 B 27.11 – Terminkalender der Bundeskanzlerin.

23 BT-Drs. 15/4493, 9.

24 Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG) vom 20.04.1994 (BGBl I, 867 ff.); zuletzt geändert durch Art. 4 Verfassungsschutzrechts-Anpassungsgesetz vom 05.07.2021 (BGBl I, 2274).

25 BT-Drs. 15/4493, 9.

#### **4. »Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden«**

§ 3 Nr. 1 Bst. d) IfG<sup>26</sup> stellt »Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden« unter den Schutz vor Informationsbegehren. Zum Kreis der Finanzbehörden zählt die Rechtsprechung auf Bundesebene jede Behörde im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums.<sup>27</sup> Hierzu zählen weiterhin die Generalzolldirektion und die Zollverwaltung, das Bundeszentralamt für Steuern<sup>28</sup> und das Informationstechnikzentrum Bund.<sup>29</sup> Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden sind nach der Gesetzesbegründung solche, die mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB),<sup>30</sup> dem Telekommunikationsgesetz (TKG)<sup>31</sup> und dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)<sup>32</sup> betraut sind.<sup>33</sup> Wettbewerbsbehörden sind demnach das Bundeskartellamt (BKartA) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (§ 48 Abs. 1 GWB) sowie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Regulierungsbehörde ist die Bundesnetzagentur (BNetzA) (§ 116 TKG; § 54 Abs. 1 EnWG). Speziell im Falle der Behörden nach § 3 Nr. 1 Bst. d) IfG wird die Rechtsprechung nicht müde zu betonen, dass § 3 Nr. 1 Bst. d) IfG keine Bereichsausnahme für die Informationen dieser Behörden anordnet<sup>34</sup> und diese den

- 
- 26 So auch in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Bst. c) IfG LSA (zusätzlich hier der Versicherungsaufsichtsbehörden); § 4 Abs. 1 Nr. 3 IfG (zusätzlich hier Vollzugsaufgaben, insgesamt Bezug auf Aufsichtsbehörden); § 82 Nr. 2 Bst. c) HDSIG (zusätzlich hier Vollzugsaufgaben und Bezug auch auf Sparkassen und Versicherungsaufsichtsbehörden); § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Var. 2 LTranspG (hier Sparkassenaufsichtsbehörden statt Regulierungsbehörden); § 3 Nr. 1 Bst. b) BremIfG; § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. d) ThürTG (hier auch der Versicherungsaufsichts- und Sparkassenaufsichtsbehörden) und nach § 1 S. 1 SIFG.
  - 27 VG Berlin, 23.10.2013, 2 K 294.12, Rn. 57 – Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen (zur Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen). Unter Verweis auf: BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10, Rn. 13 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen (zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin). VGH Kassel, 02.03.2010, 6 A 1684/08, Rn. 13 ff. – Verweigerung des Informationszugangs nach § 9 KredWG (ebenfalls zur BaFin).
  - 28 Siehe: BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2006/2007, 8. April 2008, 43 (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-1TB06\\_07.pdf?blob=abgerufen am 15. November 2022](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-1TB06_07.pdf?blob=abgerufen am 15. November 2022)).
  - 29 BT-Drs. 15/4493, 9.
  - 30 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. d. F. der Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26.06.2013 (BGBlI, 1750 ff.); zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änd. des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung vom 19.07.2022 (BGBlI, 1214).
  - 31 Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 23.06.2021 (BGBlI, 1858); zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes zur Einführung virtueller Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften und Änderung genossenschafts- sowie insolvenz- und restrukturierungsrechtlicher Vorschriften vom 20.07.2022 (BGBlI, 1166).
  - 32 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) nach Art. 1 des zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 07.07.2005 (BGBlI, 1970 ff., berichtigt 3621); zuletzt geändert durch Art. 4, 5 Zweites Gesetz zur Änd. des Windenergie-auf-See-G und anderer Vorschriften vom 20.07.2022 (BGBlI, 1325).
  - 33 BT-Drs. 15/4493, 9.
  - 34 VG Frankfurt am Main, 23.01.2008, 7 E 3280/06 (V), Rn. 73 – Informationsanspruch gegenüber der BaFin; VGH Hessen, 24.08.2010, 27 F 820/10, Rn. 13 – Verweigerung der Vorlage von Unterlagen. Nach-

Informationszugang deshalb nicht pauschal ausschließen dürfen. Der Schutzbereich bezieht sich speziell auf die den Stellen jeweils übertragenen Kontroll- und Aufsichtsaufgaben. Nur wenn das Bekanntwerden der Information für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nachteilige Auswirkungen haben kann, ist der Informationszugang ausgeschlossen.<sup>35</sup> Geschützt ist also die Funktionsfähigkeit der Behörde.<sup>36</sup> Die Gesetzesbegründung hebt hingegen eher auf den Wettbewerbsschutz ab,<sup>37</sup> wobei der Schutz Privater nach dem Gesetzeszweck eher als Rechtsreflex zu betrachten ist.<sup>38</sup>

Teilweise stellen die Landesgesetze auch auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Sparkassenaufsichts- und Versicherungsaufsichtsbehörden ab. Am Beispiel von Thüringen zeigt sich im Folgenden, welche Behörden damit im Einzelnen umfasst sind. Sparkassenaufsichtsbehörde ist nach § 24 Abs. 1 S. 1 des Thüringer Sparkassengesetzes (ThürSpkG)<sup>39</sup> das zuständige Ministerium, mithin das Thüringer Finanzministerium.<sup>40</sup> Dies ist ebenfalls zuständig für die Versicherungsaufsicht »[...] über die in Thüringen ansässigen Versorgungswerke der freien Berufe, die Zusatzversorgungskasse Thüringen sowie die Feuerwehrkasse Thüringen«.<sup>41</sup> Schutzgegenstand ist dabei die gleichmäßige Festsetzung und Erhebung von Steuern durch die Finanzämter und, wie auf Bundesebene, der Schutz des unverfälschten Wettbewerbs, da der Ausschlussgrund die Kenntnisnahme der Informationen durch Steuerpflichtige und andere Marktteilnehmer verhindere, die sich sonst hierdurch einen nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorteil verschaffen könnten.<sup>42</sup>

## 5. »Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle«

Mit »Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle« werden von § 3 Nr. 1 Bst. e) IfG<sup>43</sup> insbesondere die Informationen, die der Bundesrechnungshof und die ihn

---

gehend BVerwG, 23.06.2011, 20 F 21/10, Rn. 8 – Zur Verschwiegenheit nach dem KredWG; VGH Kassel, 29.11.2013, 6 A 1426/13, Rn. 36 – Zugang zu Informationen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht - anwaltliche Verschwiegenheitspflicht; VGH Kassel, 29.11.2013, 6 A 1293/13, Rn. 36, 47 – Zugang zu Informationen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, unter Verweis auf: BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10, Rn. 13 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen.

35 Vgl. hierzu Prüfung in: VG Frankfurt am Main, 23.01.2008, 7 E 3280/06 (V), Rn. 74 f. – Informationsanspruch gegenüber der BaFin.

36 Elke Gurlit, Informationsfreiheit und Verschwiegenheitspflichten der BaFin, NZG 2014, 1161 (1166).

37 BT-Drs. 15/4493, 9 f.

38 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 73.

39 Thüringer Sparkassengesetz (ThürSpkG) vom 19.07.1994 (GVBl, 911); zuletzt geändert durch Art. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Sparkassengesetze vom 02.07.2019 (GVBl, 283 ff.).

40 Dies gilt neben der allgemeinen Bankenaufsicht durch die BaFin; hierüber informiert der Freistaat Thüringen, »Finanzaufsicht« unter: <https://finanzen.thueringen.de/themen/landesvermoegen/finanzaufsicht/> (Stand 15.11.2022).

41 Hierüber informiert der Freistaat Thüringen, »Bürgschaften und Landesbeteiligungen« unter <https://finanzen.thueringen.de/themen/landesvermoegen#c13663> (Stand 15.11.2022).

42 ThüRLT-Drs. 5/4986, 26.

43 So auch in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Bst. d) IfG LSA; § 4 Abs. 1 Nr. 4 LIfG (hier der unabhängigen Finanzkontrolle); § 3 Nr. 1 Bst. c) BremIFG und nach § 1 S. 1 SIfG.

unterstützenden Prüfungsämter bei ihren Prüfungs- und Beratungstätigkeiten<sup>44</sup> erlangen, vor dem Bekanntwerden durch einen Informationszugang geschützt,<sup>45</sup> woraus sich schlussfolgern lässt, dass der Bundesrechnungshof auch hinsichtlich dieser Tätigkeiten gleichwohl als anspruchsverpflichtete Behörde i.S.d. IFG zu betrachten ist.<sup>46</sup> Ein absoluter Schutz besteht jedoch auch in diesem Fall nicht; es obliegt dem Bundesrechnungshof Tatsachen darzulegen, aus denen sich die Möglichkeit der Beeinträchtigung des Schutzbürges durch den Informationszugang ergeben kann.<sup>47</sup> Dies veranlasste den Gesetzgeber zur Ergänzung der Bundeshaushaltssordnung (BHO),<sup>48</sup> die durch § 97 Abs. 5 und § 99 S. 3 BHO zwar proaktive Informationspflichten des Bundesrechnungshofes normiert, gleichsam in § 96 Abs. 4 BHO einen gewissermaßen IFG-externen Ausschlussgrund für den Informationszugang vorsieht.<sup>49</sup> Die Akten der Verfahren der externen Finanzkontrolle, in denen die nach § 3 Nr. 1 Bst. e) IFG zu schützenden Informationen anfallen, sind hierdurch nun absolut geschützt.<sup>50</sup> Da diese Regelung dem IFG vorgeht,<sup>51</sup> ist § 3 Nr. 1 Bst. e) IFG in seiner juristischen Bedeutung im Wesentlichen der Zahn gezogen.<sup>52</sup> Gleichzeitig gilt für das UIG, dass dieses dennoch grundsätzlich auf den Bundesrechnungshof anwendbar ist.<sup>53</sup> Die externe Finanzkontrolle ist dabei die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand durch von der geprüften Verwaltung unabhängige Einrichtungen.<sup>54</sup>

---

44 BT-Drs. 15/4493, 10.

45 BT-Drs. 15/4493, 10.

46 Die genannten Tätigkeiten des Bundesrechnungshofes sind weder der Rechtsprechung noch der Gesetzgebung zuzuordnen, so zunächst: OVG Münster, 26.10.2011, 8 A 2593/10, Rn. 80 ff. – Auskunfts pflicht des Bundesrechnungshofs ggü Journalisten auch in seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit; bestätigend BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, Rn. 30 ff. – Bundesrechnungshof I; anders vorher: VG Köln, 30.09.2010, 13 K 717/09, Rn. 24 – Unterscheidung, wann der Bundesrechnungshof den Vorschriften des IFG unterfällt.

47 BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, Rn. 41 ff. – Bundesrechnungshof I; ebenso: *Friedrich Schoch*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 15.11.2012 – 7 C 1/12, NVwZ 2013, 431 (437).

48 Bundeshaushaltssordnung (BHO) vom 19.08.1969 (BGBl, 1284 ff.); zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines »Sondervermögens Bundeswehr« und zur Änderung der Bundeshaushaltssordnung vom 01.07.2022 (BGBl I, 1030).

49 Kritisch hierzu: BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2012/2013, 6. Mai 2014, 13 f. (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12\\_13.pdf?\\_\\_blob=publication\\_file&v=4](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob=publication_file&v=4), abgerufen am 15. November 2022); ebenso kritisch zu einer hierdurch begünstigten Rechtszersplitterung: *Holger Greve*, Die Änderung der BHO, NVwZ 2014, 275 (276 f.).

50 *Matthias Rossi*, Neue Zugänge des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichkeit, DVBl 2014, 676 (677 f.).

51 *Matthias Rossi*, Neue Zugänge des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichkeit, DVBl 2014, 676 (676).

52 Vgl. auch *Norbert Janz/Stefan Luckas*, Transparenz und Rechnungsprüfung, NWVBl 2014, 285 (288), die treffend von einem »Aushebeln« der Auskunftsverpflichtung des Rechnungshofs nach dem IFG sprechen.

53 VG Köln, 30.09.2021, 13 K 3677/17, Rn. 29 – Berichte des Bundesrechnungshofes.

54 BT-Drs. 15/4493, 10.

## **6. »Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr«**

§ 3 Nr. 1 Bst. f) IFG<sup>55</sup> schützt »Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr« vor nachteiligen Auswirkungen durch das Bekanntwerden diesbezüglicher Informationen. Der Außenwirtschaftsverkehr definiert sich nach § 1 Abs. 1 S. 1 Außenwirtschaftsgesetz (AWG)<sup>56</sup> als der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- und sonstige Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland sowie der Verkehr mit Auslandswerten und Gold zwischen Inländern. Die betreffenden Informationen werden im Zusammenhang mit der Exportkontrolle erhoben, wobei auch im Rahmen von Vorfeldprüfungen und in Hinweisdaten gesammelte Daten, die zur Verhinderung unerlaubter Exporte benötigt werden, dem Informationsbegriff unterfallen.<sup>57</sup> Gleiches gilt für sämtliche Informationen, die im Zusammenhang mit der Durchführung von wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen stehen.<sup>58</sup> Der Schutz durch § 3 Nr. 1 Bst. f) IFG soll auch nach dem Abschluss von Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren<sup>59</sup> nach dem AWG fortbestehen.<sup>60</sup> In der Rechtsprechung hat § 3 Nr. 1 Bst. f) IFG bisher keine Rolle gespielt, gleichwohl kommen Informationsanträge vor, die den Außenwirtschaftsverkehr betreffen: Das u. a. mit der Außenwirtschaft befasste Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), dessen Kernaufgabe die Ausfuhrkontrolle darstellt, verzeichnete 2016 und in den Vorjahren die meisten IFG-Anträge u. a. im Bereich der Außenwirtschaft.<sup>61</sup> Der Außenwirtschaftsverkehr ist damit insgesamt Sache der Bundesebene, § 3 Nr. 1 Bst. f) IFG entsprechende Regelungen finden sich in den Landesgesetzen zur Informationsfreiheit daher praktisch nicht.

## **II. Gefährdungslage**

Neben der Tatsache, dass der Informationszugang die oben beschriebenen Informationen betreffen müsste, um nach § 3 Nr. 1 IFG abgelehnt werden zu dürfen, müsste die jeweilige Stelle außerdem darlegen, dass durch die Veröffentlichung der Informationen eine bestimmte Gefahrenlage für ein Schutzgut geschaffen werden würde. Nach § 3 Nr. 1 IFG muss das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die beschriebenen Schutzgüter haben können. Auf diese Formulierung ziehen sich

---

55 So auch nach § 1 S. 1 SIFG.

56 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts vom 06.06.2013 (BGBl I, 1482 ff.); zuletzt geändert durch Art. 1 SanktionsdurchsetzungsG I vom 23.05.2022 (BGBl I, 754).

57 So BT-Drs. 15/4493, 10.

58 So BT-Drs. 15/4493, 10.

59 Näher hierzu: *Sven Polenz*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 3 Rn. 44.

60 BT-Drs. 15/4493, 10.

61 Vgl. BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2016/2017, 19. Juli 2018, 61 f. (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06\\_18.pdf?\\_\\_blob�](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06_18.pdf?__blob�), abgerufen am 15. November 2022).

auch das VIG sowie sämtliche Landesinformationsfreiheits- und Transparenzgesetze zurück, auch wenn die Kataloge der Schutzgüter inhaltlich abweichen. Eine Ausnahme bildet auch diesbezüglich das UIG, das darauf abstellt, ob das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte, § 8 Abs. 1 S. 1 UIG. Da es sich bei diesen Feststellungen um Prognosen handelt, ist von besonderer Bedeutung, an welchen Voraussetzungen man die Darlegungen der Behörden hierzu misst, um zu verhindern, dass der Ausschlussgrund lediglich vorgeschoben wird. In Hinblick auf das Ziel des IFG<sup>62</sup> wird man den öffentlichen Stellen daher abverlangen müssen, dass sie die Möglichkeit (bzw. Wahrscheinlichkeit) der nachteiligen Auswirkungen auf ein Schutzgut so weit wie möglich darzulegen haben.<sup>63</sup> Dies legt auch die Rechtsprechung zu den verschiedenen Tatbeständen des § 3 Nr. 1 IFG nahe, wonach die Behörden nicht durch eine generalisierende Sichtweise bei der Einschätzung möglicher nachteiliger Auswirkungen auf die Belange de facto Bereichsausnahmen des Informationszugangs für den Gesamtbestand der jeweils vorliegenden Informationen schaffen dürfen.<sup>64</sup> Vielmehr müssen sie zum Nachweis der konkreten Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen für das Schutzgut Tatsachen darlegen, »aus denen sich im jeweiligen Fall die Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben kann«.<sup>65</sup> Nachteilige Auswirkungen sind nach der Rechtsprechung all das, was dem Schutzgut abträglich ist.<sup>66</sup> Diese Anforderungen lassen sich sowohl auf die Formulierung im IFG auf Bundesebene, als auch auf VIG, UIG und die Landesinformationsfreiheits- und Transparenzgesetze übertragen, soweit sie auf die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen abstehen. Das Darlegungserfordernis ist bei der prognostischen Einschätzung einer Gefahr für ein Schutzgut daher im Kern stets dasselbe. Lediglich in Bezug auf § 3 Nr. 1 Bst. a) IFG erkennt die Rechtsprechung einen Beurteilungsspielraum der Behörden bei der Prognose an, ob nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen vorliegen.<sup>67</sup>

---

62 BT-Drs. 15/4493, 1.

63 So im Ergebnis auch: *Matthias Rossi*, IFG, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 9. ebenso: *Serge-Daniel Jastrow/Arne Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006 § 3 Rn. 17; ausführlich: *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 159.

64 Zum Grundsatz siehe: BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, Rn. 41 – Bundesrechnungshof I. Zur Übertragung dieses Maßstabs auf § 3 Nr. 6 IFG: BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 23 f. – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

65 BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, Rn. 41 – Bundesrechnungshof I mit Verweis auf die Rechtsprechung zur gleichen Formulierung in § 8 Abs. 1 UIG. Hierzu siehe: BVerwG, 30.04.2009, 7 C 17/08, Rn. 28 – Vereinbarkeit des UIG mit der EG-Umweltinformationsrichtlinie (Vorabentscheidung EuGH). Vgl. VG Berlin, 29.04.2021, 2 K 262.19, Rn. 34 ff. – Zugang zu der Dienstvorschrift des BMF für Strafsachen- und Bußgeldverfahren.

66 BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, Rn. 39 – Bundesrechnungshof I mit Verweis auf die Rechtsprechung zur gleichen Formulierung in § 8 Abs. 1 UIG. Hierzu siehe: BVerwG, 27.09.2007, 7 C 4/07, Rn. 18 f. – Niederschriften über die Sitzungen einer Grundwasserkommission, wonach negative Auswirkungen ein »negatives Berühren« des Schutzgutes darstellen.

67 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 21/16, Rn. 22 – Unterlagen zur Weisung an den Generalbundesanwalt; BVerwG, 29.10.2009, 7 C 22/08, Rn. 13 f. – CIA-Flugdaten.

## D. Fiskalische Interessen des Bundes und der Länder

### I. Schutzgut

Die fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr und wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen werden nach § 3 Nr. 6 IfG geschützt. Die Landesgesetze zur Informationsfreiheit nehmen diesbezüglich häufig nur die fiskalischen Interessen der jeweiligen öffentlichen Stellen im Wirtschaftsverkehr in Bezug und lassen die Sozialversicherungen weit überwiegend außer Betracht.<sup>68</sup> Die Schutzrichtung der Regelungen ist dabei auf Bundes- und Landesebene dieselbe. Das IfG schützt etwa die Einnahmen des Bundes, indem es anerkennt, dass der Bund im Wirtschaftsverkehr gegenüber anderen Marktteilnehmern in Gleichordnung auftritt und gegen ihn bestehende Informationsansprüche somit nicht gerechtfertigt wären;<sup>69</sup> sie könnten ein Ungleichgewicht im Wettbewerb zu seinen Lasten zur Folge haben, muss der Bund etwa eigene Geschäftsgeheimnisse offenbaren.<sup>70</sup> Die Landesgesetze nehmen dies in Bezug auf die erfassten öffentlichen Stellen genauso an, auch hier geht es darum, eine mögliche Informationsasymmetrie der öffentlichen Stellen im Verhältnis zu Verhandlungs- und Vertragspartnern zu verhindern, wie etwa in Bezug auf § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. f) ThürTG angenommen wird.<sup>71</sup> Die Gesetzesbegründungen stellen etwa auf die Veräußerung von Liegenschaften ab<sup>72</sup> oder auf Bundesebene auf über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelte privatrechtliche Bankgeschäfte sowie auf die von der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH und der Bundeswertpapierverwaltung für den Bund ausgeführten Aufgaben.<sup>73</sup> Gleichwohl arbeitet die Rechtsprechung deutlich heraus, dass allein das Auftreten des Bundes im Wirtschaftsverkehr nicht automatisch zum Ausschluss des Informationszugangs führen kann, was sich so auch auf die Regelungen auf Landesebene übertragen lässt. Es ist daneben notwendig, dass das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, fiskalische Interessen zu beeinträchtigen, da sonst Bereichsausnahmen für Informationszugänge geschaffen werden könnten.<sup>74</sup>

---

68 So auch in § 3 Nr. 1 Bst. c) VfG, § 4 Abs. 1 Nr. 9 LfG, § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. f) ThürTG (hier jeweils lediglich die fiskalischen Interessen der öffentlichen Stelle im Wirtschaftsverkehr); § 3 Abs. 1 Nr. 6 IzG LSA (wie Bundesebene, nur öffentliche Stellen des Landes statt Bund); § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 LTSpG, § 3 Nr. 6 BremIfG (hier jeweils lediglich die fiskalischen Interessen des Landes bzw. der Aufsicht des Landes unterstehender juristischer Personen im Wirtschaftsverkehr) und nach § 1 S. 1 IfG.

69 Die Wertung ablehnend, der Bund könne bei privatrechtlichem Handeln in einer Gleichordnung zu Privaten auftreten: *Friedrich Schoch*, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 IfG Rn. 284.

70 Vgl. BT-Drs. 15/4493, 11.

71 Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684, 64.

72 BT-Drs. 15/4493, 11, so auch: Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684, 64.

73 BT-Drs. 15/4493, 11.

74 Speziell für die Bereiche der Beschaffung, der Verwaltung und der Veräußerung von Grundstücken: OVG

Die fiskalischen Interessen des Bundes ergeben sich aus dem Haushaltrecht.<sup>75</sup> So dürfen etwa nach § 63 Abs. 3 S. 1 BHO Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert veräußert werden. Nach § 34 Abs. 1 BHO sind Einnahmen des Bundes rechtzeitig und vollständig zu erheben.<sup>76</sup>

Der damit einhergehende Schutz von Informationen möglicher Geschäftspartner der öffentlichen Stellen stellt eher einen Rechtsreflex dar. Soweit die Namen und Adressen von Interessenten, Bieter und Erwerbern von der Akteneinsicht ausgeschlossen werden, geschieht dies vor allem, um der Konkurrenz auf dem Markt kein »Abwerben« potentieller Geschäftspartner zu ermöglichen.<sup>77</sup> So wird entsprechend der Intention des Gesetzgebers nach der Gesetzesbegründung zum IFG auch ein Eingriff in den Wettbewerb verhindert.<sup>78</sup> Allgemein gilt hinsichtlich § 3 Nr. 6 IFG, dass für den Ausschluss eines Informationszugangs nicht die Eigenschaft der jeweiligen Stelle als Teil der unmittelbaren Bundesverwaltung oder als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ausschlaggebend ist, sondern die Relevanz der Information für den Bundeshaushalt.<sup>79</sup> § 3 Nr. 6 Var. 2 IFG hingegen soll

»Sozialversicherungsträger vor einer Ausforschung durch Mitbewerber schützen, soweit sie als Marktteilnehmer im Wettbewerb stehen. Informationen dürfen danach zurückgehalten werden, soweit den Sozialversicherungsträgern Nachteile im Wettbewerb drohen und dadurch die beschriebene Beeinträchtigungsschwelle überschritten wird«.<sup>80</sup>

Informationen, »die Rückschlüsse auf die Finanzstruktur, die Struktur der Mitglieder, auf die Vertragsgestaltung oder auf sonstige Leistungsdaten, die im Wettbewerb der

---

NRW, 19.03.2013, 8 A 1172/11, Rn. 43 – Einsichtnahme in Verkaufsakten für Grundstücksveräußerungen; vgl. BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 24 – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben; ebenfalls gegen die Ablehnung des Informationszugangs aufgrund eines pauschalen Hinweises auf die Gleichordnung von Bund und anderen Wettbewerbsteilnehmern: OVG Münster, 30.01.2018, 15 A 28/17, Rn. 136 – Sozialdaten bei Insolvenz; OVG Münster, 21.11.2018, 15 A 861/17, Rn. 148 – Mitteilung des für ein Arzneimittel vereinbarten Rabatts.

75 OVG NRW, 19.03.2013, 8 A 1172/11, Rn. 40 – Einsichtnahme in Verkaufsakten für Grundstücksveräußerungen; BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 35 – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben; OVG Münster, 30.01.2018, 15 A 28/17, Rn. 134 – Sozialdaten bei Insolvenz; OVG Münster, 21.11.2018, 15 A 861/17, Rn. 146 – Mitteilung des für ein Arzneimittel vereinbarten Rabatts.

76 Mit diesem Hinweis: Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 3 IFG Rn. 120; vgl. BT-Drs. 15/4493, 11.

77 OVG NRW, 19.03.2013, 8 A 1172/11, Rn. 114 – Einsichtnahme in Verkaufsakten für Grundstücksveräußerungen.

78 BT-Drs. 15/4493, 11.

79 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 21 – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

80 OVG Münster, 21.11.2018, 15 A 861/17, Rn. 152 – Mitteilung des für ein Arzneimittel vereinbarten Rabatts; unter Verweis auf: OVG Münster, 30.01.2018, 15 A 28/17, Rn. 138 – Sozialdaten bei Insolvenz.

Krankenkassen relevant sind,«<sup>81</sup> zulassen, sollen dementsprechend vom Informationszugang ausgeschlossen werden, um »den Wettbewerb der Krankenkassen untereinander und zu den privaten Krankenversicherungsunternehmen [zu] schützen«.<sup>82</sup> Soweit die Landesgesetze die Sozialversicherungen ebenfalls erfassen, lassen sich diese Wertungen ohne Weiteres auf die entsprechenden Regelungen übertragen.

## II. Gefährdungslage

Nach § 3 Nr. 6 IfG ist das Bekanntwerden der Informationen ausgeschlossen, wenn es geeignet wäre, die Schutzgüter zu beeinträchtigen. Auch hier muss die öffentliche Stelle die Möglichkeit negativer Auswirkungen auf das Schutzgut im Wege einer prognostischen Entscheidung, auf Grundlage der Darlegung entsprechender Tatsachen, aufzeigen.<sup>83</sup> Die Rechtsprechung sieht trotz unterschiedlicher Formulierungen zur Beschreibung der Gefahrenlagen nach § 3 Nr. 1 und Nr. 6 IfG hier keinen inhaltlichen Unterschied für das Darlegungserfordernis der Behörden. Die Feststellungen zu § 3 Nr. 1 IfG lassen sich daher voll auf § 3 Nr. 6 IfG übertragen.<sup>84</sup> Das Gleiche ist für abweichende Formulierungen der Gefahrenlagen in den Landesgesetzen anzunehmen.

## E. Schutz vertraulich übermittelter oder erhobener Informationen

Auf Bundesebene ist nach § 3 Nr. 7 IfG ein Informationszugang ausgeschlossen, wenn Informationen betroffen sind, die vertraulich erhoben oder übermittelt worden sind, zumindest soweit das Interesse des/der Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht.<sup>85</sup> Dieser Ausschluss

---

81 VG Hamburg, 27.08.2010, 7 K 619/09, Rn. 63 – Art des Zugangs.

82 VG Hamburg, 27.08.2010, 7 K 619/09, Rn. 63 – Art des Zugangs.

83 So OVG NRW, 19.03.2013, 8 A 1172/11, Rn. 66 – Einsichtnahme in Verkaufsakten für Grundstücksveräußerungen; auch BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 28 – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben; gerade um den Tatbestand im Ergebnis nicht als Bereichsausnahme auszulegen: OVG Münster, 30.01.2018, 15 A 28/17, Rn. 136 – Sozialdaten bei Insolvenz; OVG Münster, 21.11.2018, 15 A 861/17, Rn. 148 – Mitteilung des für ein Arzneimittel vereinbarten Rabatts.

84 So ausdrücklich: BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 24 f. – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben; ausdrücklich für § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 6 IfG: OVG NRW, 19.03.2013, 8 A 1172/11, Rn. 63 – Einsichtnahme in Verkaufsakten für Grundstücksveräußerungen, unter Verweis auf BVerwG, 29.10.2009, 7 C 21/08, Rn. 18 – Auslegung von § 3 Nr. 4 IfG.

85 Siehe hierzu: VG Berlin, 22.09.2022, 2 K 35.19, Rn. 32 f. – Informationszugang zu dem Rechenmodell des Arbeitskreises Steuerschätzungen und zu Schätzvorschlägen (siehe unter: <https://openjur.de/u/2453186.html>, abgerufen am 4. Dezember 2022).

grund findet sich, zum Teil wortlautidentisch, auch in einigen Landesinformationsfreiheits- und Transparenzgesetzen wieder.<sup>86</sup>

»Vertraulich« sind Informationen dann, wenn sie nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, was Gegenstand einer Übereinkunft über die Vertraulichkeit zwischen der informationspflichtigen Stelle und dem/der Dritten sein muss.<sup>87</sup> Um dem Schutzzweck der Norm und dem Grundsatz einer engen Auslegung der Ausschlussstatbestände<sup>88</sup> gerecht zu werden, lässt die Rechtsprechung nicht allein die vertrauliche Erhebung oder Übermittlung einer Information für den Ausschluss des Informationszugangs ausreichen.<sup>89</sup> Sie prüft hingegen zusätzlich, ob ein objektiv anzuerkennendes Schutzbedürfnis (Geheimhaltungsinteresse) vorliegt, womit die Gerichte ein zusätzliches Tatbestandsmerkmal konstruieren.<sup>90</sup> Diese Gesetzesanwendung ist im Wortlaut des Ausschlussgrundes angelegt, wo vom Interesse des/der Dritten an einer vertraulichen Behandlung der Information die Rede ist, welches im Zeitpunkt des Informationsantrages noch fortbestehen muss, soll der Ausschlussgrund greifen. Wie im Fall von § 3 Nr. 4 Alt. 2 IfG, wo es für die Ablehnung des Informationszugangs nicht auf die formelle, sondern auf die materielle Richtigkeit der Einstufung als Verschlusssache ankommt, soll es hier auf ein tatsächlich bestehendes Geheimhaltungsinteresse ankommen, nicht allein auf eine möglicherweise vorgeschoßene Vereinbarung zwischen öffentlicher Stelle und dem/der Dritten.<sup>91</sup>

---

86 So auch in § 3 Abs. 1 Nr. 7 IfG LSA; § 4 Abs. 1 Nr. 10 IfG; § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 8 LTranspG; § 3 Nr. 7 BremIfG; § 12 Abs. 1 Nr. 3 Bst. a) ThürTG und nach § 1 S. 1 SIfG.

87 BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 24 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren, vgl. auch Begründung zum ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684, 65.

88 BT-Drs. 15/4493, 9.

89 BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 24 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren.

90 OVG Berlin-Brandenburg, 28.06.2013, 12 B 9.12, Rn. 34 f. – Zugang zu vertraulich erhobenen Informationen des Auswärtigen Amtes - Geheimhaltungsinteresse; OVG Berlin-Brandenburg, 08.05.2014, 12 B 4.12, Rn. 27 f. – Ausschlussgrund des Schutzes der Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens; OVG Münster, 02.06.2015, 15 A 2062/12, Rn. 75 – Vertraulichkeit behördlicher Beratungen; OVG Berlin-Brandenburg, 01.08.2019, 12 B 34.18, Rn. 52 – Informationen zu einem Berufsgeheimnis unterliegender Tätigkeit eines Verwaltungshelfers.

91 OVG Berlin-Brandenburg, 28.06.2013, 12 B 9.12, Rn. 35 – Zugang zu vertraulich erhobenen Informationen des Auswärtigen Amtes - Geheimhaltungsinteresse. Gerade in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des IfG auf Bundesebene wurde Informationsanträgen häufig der Verweis auf Vertraulichkeitsvereinbarungen zwischen der in Anspruch genommenen Behörde und dem Informationsgeber (teilweise ebenfalls eine Behörde) entgegengehalten, sodass die Bedenken der Rechtsprechung an dieser Stelle gerechtfertigt sind, siehe: BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2008/2009, 20. April 2010, 18 (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IfG-2TB08\\_09.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IfG-2TB08_09.pdf?__blob=publicationFile&v=9), abgerufen am 2. Mai 2023).

Ein objektiv schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit der Information liegt dann vor,

»wenn bei ihrer Offenbarung dem Informanten Nachteile drohen und deshalb (zukünftig) die ordnungsgemäße Erfüllung der behördlichen Aufgaben, welche auf die vertrauliche Übermittlung von Informationen angewiesen ist, gefährdet ist«.<sup>92</sup>

Der/Die Dritte genieße demnach nur insoweit Schutz vor Nachteilen, als die Behörde auf eine vertrauliche Informationsübermittlung angewiesen sei.<sup>93</sup> Somit stellen die Gerichte auf den funktionalen Zusammenhang zwischen behördlicher Aufgabenerfüllung und dem Informantenschutz ab.<sup>94</sup> Ebendiesen Zusammenhang soll § 3 Nr. 7 IFG gemäß der Gesetzesbegründung auch schützen: Durch einen Informationszugang verursachte negative Auswirkungen für den Informanten könnten sonst die künftige – vielfach freiwillige – Informationszusammenarbeit zwischen ihm und der Behörde beeinträchtigen.<sup>95</sup> Vertrauliche Übermittlungen zwischen Behörden sind demnach nicht von § 3 Nr. 7 IFG erfasst.<sup>96</sup> Im Übrigen besteht die Möglichkeit, dass ein zunächst bestehendes Geheimhaltungsinteresse nachträglich entfällt. Die Behörde hat dem dann im Rahmen ihres Verfahrensermessens nachzugehen, also etwa beim Informanten entsprechend nachzufragen.<sup>97</sup>

---

92 OVG Münster, 22.05.2019, 15 A 873/18, Rn. 126 – Akteneinsicht in ein Kartellverwaltungsverfahren.

93 OVG Münster, 22.05.2019, 15 A 873/18, Rn. 126 – Akteneinsicht in ein Kartellverwaltungsverfahren; so auch in der Gesetzesbegründung zum ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684, 65.

94 OVG Münster, 22.05.2019, 15 A 873/18, Rn. 126 – Akteneinsicht in ein Kartellverwaltungsverfahren; VG Berlin, 26.08.2020, 2 K 163.18, Rn. 24 – Twitter-Direktnachrichten.

95 Vgl. BT-Drs. 15/4493, 11, wo auf die Informationszusammenarbeit zwischen den Informanten und dem BKartA, der BNetzA, dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), dem Bundesnachrichtendienst (BND) und dem Militärischen Abschirmdienst (MAD) hingewiesen wird; u. a. kritisch zur Frage, ob ein Mitglied des diese Modelle erststellenden Arbeitskreises »Steuerschätzungen« ein schutzwürdiger Informant sei, siehe: BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2016/2017, 19. Juli 2018, 81 ff. (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06\\_18.pdf?\\_\\_blob\\_\\_=blob](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06_18.pdf?__blob__=blob), abgerufen am 15. November 2022); so auch: ThürLT-Drs. 6/6684, 65.

96 BT-Drs. 15/4493, 12; womit § 3 Nr. 7 IFG »nicht für den Schutz eines mehrstufigen behördlichen Beratungs- und Entscheidungsverfahrens mit Beteiligung externer Experten konzipiert ist«. Siehe: BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2012/2013, 6. Mai 2014, 13 (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12\\_13.pdf?\\_\\_blob\\_\\_=blob](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob__=blob), abgerufen am 15. November 2022).

97 BT-Drs. 15/4493, 12.

## F. Informationen der Nachrichtendienste und in Verbindung mit der Aufgabenwahrnehmung nach den Sicherheitsüberprüfungsgesetzen

Auf Bundesebene schließt § 3 Nr. 8 IfG den Informationszugangsanspruch gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 SÜG wahrnehmen, aus. Auch hier gilt etwas anderes lediglich nach den Vorgaben des UIG, wonach zumindest im Grundsatz eine Informationspflicht besteht.<sup>98</sup> Im IfG hingegen normiert die Regelung die einzige tatsächliche Bereichsausnahme im Ausnahmekatalog des IfG,<sup>99</sup> die auch einige Landesgesetze kennen.<sup>100</sup> In anderen Landesgesetzen werden die öffentlichen Stellen, die Aufgaben im Sinne der Sicherheitsüberprüfungsgesetze wahrnehmen, schon dem Anwendungsbereich der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze entzogen, sodass ein Anspruch ihnen gegenüber hinsichtlich dieser Aufgaben von vornherein nicht besteht.<sup>101</sup>

Als Nachrichtendienste sind auf Bundesebene ausdrücklich das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), der Bundesnachrichtendienst (BND) und der Militärische Abschirmdienst (MAD) in Bezug genommen.<sup>102</sup> Auch die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, die Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 SÜG wahrnehmen, lassen sich eindeutig bestimmen: Nach § 34 Nr. 3 SÜG ist die Bundesregierung ermächtigt, durch Verordnung festzustellen, welche Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 SÜG wahrnehmen.<sup>103</sup> Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung die Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV)<sup>104</sup> erlassen, in deren § 1 Nr. 1 bis 6 SÜFV Bundesbehörden aufgelistet sind, deren zugewiesene Aufgaben zum Teil eine vergleichbare Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes aufweisen. Dies kann demnach

---

98 Siehe hierzu: Arne Semsrott, Geheimdienst muss Umweltinfos rausrücken, FragDenStaat, 3. August 2021.

99 Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 194.

100 So auch in § 3 Abs. 1 Nr. 8 Var. 2 IZG LSA; § 82 Nr. 1 HDSIG (lediglich in Bezug auf Verschlussachen nach dem dortigen Sicherheitsüberprüfungsgesetz); § 3 Nr. 8 BremIfG und nach § 2 SIfG.

101 Siehe: § 2 Abs. 3 Nr. 1 LIfG; § 5 Nr. 3 HmbTG (hier auch für Landesamt für Verfassungsschutz); Ausschluss zumindest in Bezug auf Behörden des Verfassungsschutzes: § 81 Abs. 2 Nr. 1 HDSIG, § 2 Abs. 5 Nr. 1 AlG, § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. e) und Nr. 3 Bst. c) ThürTG.

102 BT-Drs. 15/4493, 12.

103 Hierzu auch: BT-Drs. 15/4493, 12.

104 Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes und zur Feststellung der öffentlichen Stellen des Bundes und der nichtöffentlichen Stellen mit lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen (Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung – SÜFV –) i. d. F. der Bekanntmachung der Neufassung der Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung vom 12.09.2007 (BGBl I, 2294 ff.); zuletzt geändert durch Art. 5 TelekommunikationsmodernisierungsG vom 23.06.2021 (BGBl I, 1858).

Aufgabenbereiche der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes (BKA), der Bundeswehr, des Zollkriminalamtes (ZKA), des Generalbundesanwalts und der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU) betreffen.

Den generellen Ausschluss eines Informationsanspruches gegenüber bestimmten Aufgabenbereichen der genannten öffentlichen Stellen begründet der Gesetzgeber damit, dass nicht alle Vorgänge bei den Nachrichtendiensten von den Ausschlussgründen § 3 Nr. 1 Bst. c) IFG oder § 3 Nr. 4 IFG erfasst sind.<sup>105</sup> So seien Informationen zu Beschaffung und fiskalischem Handeln dieser öffentlichen Stellen bisher nicht von Ausnahmetatbeständen des IFG umfasst, obwohl sich hieraus unter Umständen Rückschlüsse auf Strategien und Aktivitäten der Dienste ziehen ließen.<sup>106</sup> Die Rechtsprechung nimmt diese Wertung auf und schlussfolgert, dass das gesetzgeberische Ziel, einen jeden Ansatz einer umfassenden Ausforschung zu vermeiden, nur dann vollständig erreicht werden kann,

»wenn ergänzend solche Behörden von der auch verfahrensmäßigen Privileierung des § 3 Nr. 8 IFG erfasst werden, die aufgrund ihrer Aufgabenstellung in einer besonders engen Beziehung zu den Nachrichtendiensten stehen«.<sup>107</sup>

Die Gefahr der Ausforschung durch Informationsanträge und -zugänge sei hier durch den Umstand gegeben, dass diese Stellen typischerweise über eine Vielzahl von Dokumenten verfügen, die von den Nachrichtendiensten stammen und neben deren Erkenntnissen und Bewertungen insbesondere auch Interna über deren Aufbau und Arbeitsweisen enthalten.<sup>108</sup> Das Bundesverwaltungsgericht erkennt daher an, dass sich etwa das Bundeskanzleramt in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde des BND und als Koordinierungsstelle der Nachrichtendienste in einer solchen Sondersituation befindet und insoweit ebenfalls dem Ausnahmetatbestand § 3 Nr. 8 IFG unterfällt.<sup>109</sup> In Betracht käme die Anwendung des Ausschlussgrundes demnach auch für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), soweit es aufgrund

»seiner Funktion als Aufsichtsbehörde nach § 147 Nr. 1 GVG in einer besonders engen Beziehung zu dem Generalbundesanwalt [steht] und [daher] [...] typischerweise über eine Vielzahl von Dokumenten, die geheimhaltungsbedürftig sind, [verfügt]«.<sup>110</sup>

---

105 BT-Drs. 15/4493, 12.

106 BT-Drs. 15/4493, 12.

107 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 21/16, Rn. 26 – Unterlagen zur Weisung an den Generalbundesanwalt.

108 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 21/16, Rn. 26 – Unterlagen zur Weisung an den Generalbundesanwalt.

109 BVerwG, 25.02.2016, 7 C 18/14, Rn. 10 – Zugang zu von den Nachrichtendiensten stammenden Informationen bei anderen Behörden; BVerwG, 22.03.2018, 7 C 21/16, Rn. 26 – Unterlagen zur Weisung an den Generalbundesanwalt.

110 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 21/16, Rn. 27 – Unterlagen zur Weisung an den Generalbundesanwalt; vgl. BVerwG, 29.03.2023, 10 C 6.21 – Kein Anspruch auf Informationszugang gegen Bundesjustizministerium in einem Ermittlungsverfahren.

Dem folgend wird von der Rechtsprechung auch der Informationszugang zu beim Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) vorhandenen Akten ausgeschlossen, so weit diese vom Militärischen Abschirmdienst (MAD) stammen.<sup>111</sup>

Diese »funktionsbezogene Auslegung«<sup>112</sup> und Anwendung des § 3 Nr. 8 IfG trifft in der Literatur auf berechtigte Kritik: So weist Schoch darauf hin, dass diese auf Sinn und Zweck des § 3 Nr. 8 IfG gestützte Auslegung und Anwendung der Regelung ihrem eindeutigen Wortlaut entgegensteht und die Gesetzesystematik ignoriert, welche eine abschließend geregelte Bereichsausnahme vorsehe.<sup>113</sup> Die Ergänzung des Adressatenkreises stehe der eigenen Rechtsprechung entgegen, nach der die Ausnahmetatbestände eng und nicht extensiv auszulegen seien und sei nach dem oben gesagten schließlich contra legem.<sup>114</sup> Bisher lässt sich das Bundesverwaltungsgericht gleichwohl nicht von seiner Ansicht abbringen. Im Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016 und 2017 stellt die damalige Informationsbeauftragte fest, dass sie zu einem Kontrollbericht über eine datenschutzrechtliche Kontrolle bei der Außenstelle des BND in Bad Aibling keinen Informationszugang gewähren muss: Ihre Rolle als datenschutzrechtliche Kontroll- und Aufsichtsbehörde u. a. des Bundesnachrichtendienstes sei hinsichtlich des Ausschlussgrundes nach § 3 Nr. 8 IfG und der einschlägigen Rechtsprechung des BVerwG im Ergebnis nicht anders zu bewerten, als die des Bundeskanzleramts als allgemeine Fach- und Dienstaufsichtsbehörde.<sup>115</sup> Die »fundierte Kritik« an der Rechtsprechung hat damit keine weiteren Konsequenzen.<sup>116</sup>

---

111 OVG NRW, 05.05.2017, 15 A 1578/15, Rn. 73 ff. – Auskunftserteilung und Akteneinsicht in an den NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages übersandte Akten.

112 BVerwG, 25.02.2016, 7 C 18/14, Rn. 10, 21 ff. – Zugang zu von den Nachrichtendiensten stammenden Informationen bei anderen Behörden.

113 Friedrich Schoch, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 25.02.2016 - 7 C 18/14, NVwZ 2016, 943 (944).

114 Friedrich Schoch, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 25.02.2016 - 7 C 18/14, NVwZ 2016, 943 (944).

115 Siehe: BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2016/2017, 19. Juli 2018, 70 f. (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06\\_18.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06_18.pdf?__blob=publicationFile&v=5), abgerufen am 15. November 2022).

116 BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2016/2017, 19. Juli 2018, 67 (Download unter [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06\\_18.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06_18.pdf?__blob=publicationFile&v=5), abgerufen am 15. November 2022).

## Autor

Niels Lötel , Orlamünde, [nloetel@gmail.com](mailto:nloetel@gmail.com)

---

### Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

# Geheimnisschutzherrschriften



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Einleitung

Mit Inkrafttreten der Informationszugangsgesetze kehrten sich Bund und Länder sukzessive von der exekutiven Regelgeheimhaltung ab. Diese Grundsatzentscheidung zu Gunsten der Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationen steht in Konflikt mit speziell normierten Geheimhaltungsgründen, denen keine Verwaltungspraxis, sondern eine bewusste gesetzgeberische Entscheidung zugrunde liegt. Ist eine Information sowohl Gegenstand eines Informationszugangsanspruchs als auch einer Geheimhaltungspflicht, bedarf es klarer Regeln zum Vorrang eines oder der Abwägung beider Interessen. Im IFG des Bundes soll § 3 Nr. 4 diese Funktion erfüllen. Er steht hier im Fokus, während ergänzend auf die Informationszugangs- und Transparenzgesetze der Länder sowie das UIG und VIG eingegangen wird.

## B. Inhalt

### I. Überblick

Gemäß § 3 Nr. 4 IFG besteht der allgemeine Zugangsanspruch aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG nicht, wenn die erfragte Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VSA) geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder

einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Die Grundaussage lautet: Der Schutz staatlicher Geheimnisse geht der Informationsfreiheit vor. § 3 Nr. 4 IfG fungiert dabei als *Rezeptionsnorm* für spezialgesetzliche Geheimhaltungsvorschriften.<sup>1</sup> Einen eigenen Geheimnisbegriff kennt das IfG hingegen nicht. Vielmehr wird auch jeder neue, nach Inkrafttreten des IfG geschaffene Geheimnisschutztatbestand pauschal rezipiert.<sup>2</sup> Das gilt ebenfalls für Vorschriften des Landesrechts.<sup>3</sup> Um seinen Anwendungsbereich dennoch nicht ausufern zu lassen, erfordert jede Variante des § 3 Nr. 4 IfG eine formale Rechtsvorschrift.<sup>4</sup> Die Darlegungslast zum Vorliegen der spezialgesetzlichen Voraussetzungen trifft die informationspflichtige Behörde.<sup>5</sup>

## II. Die Ausnahmetatbestände im Einzelnen

§ 3 Nr. 4 IfG kennt vier Ausnahmevarianten, die im Folgenden näher erläutert werden.

### 1. Rechtsvorschrift (Var. 1)

In seiner ersten Variante nimmt § 3 Nr. 4 IfG solche Informationen vom allgemeinen Zugangsanspruch aus, die einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegen.

#### a) Allgemeines

Rechtsvorschriften im Sinne des § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG sind, parallel zu § 1 Abs. 3 IfG, materielle Rechtsnormen mit Außenwirkung.<sup>6</sup> Die Gesetzesbegründung möchte das Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG), das Bundesverfassungsschutzgesetz, das Bundesnachrichtendienstgesetz, die Strafprozeßordnung, das Ordnungswidrigkeitengesetz, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie das Bundesbank- und das Kreditwesengesetz als Rechtsvorschriften im Sinne des § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG verstanden wissen.<sup>7</sup> Folge der tatbestandlichen Anknüpfung an außerhalb des IfG liegende Geheimhaltungsnormen ist, dass die informationspflichtige Behörde die fachgesetzlichen Voraussetzungen im Rahmen des § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG prüfen muss.<sup>8</sup>

---

1 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 204.

2 BVerwG, 15.12.2020, 10 C 25/19, Rn. 21 – Werftenförderung.

3 BVerwG, 15.12.2020, 10 C 25/19, Rn. 21 – Werftenförderung.

4 BVerwG, 05.05.2022, 10 C 1/21, Rn. 21 f. – Sitzungsprotokolle eines Beirats bei einem Bundesministerium.

5 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 208.

6 BVerwG, 28.07.2016, 7 C 3/15, Rn. 16 – Begriff der »Rechtsvorschrift« im Sinne des § 3 Nr. 4 IfG.

7 BT-Drs. 15/4493, 11.

8 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 220.

*b) Untergesetzliche Normen als Rechtsvorschriften im Sinne des § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG*

Die von untergesetzlichen Normen angeordnete Geheimhaltung kann von § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG erfasst sein, wenn diese ihrerseits auf einer gesetzlichen Ermächtigung beruhen, die den Geheimnisschutz vorgibt.<sup>9</sup> In diesem Sinn hat das BVerwG die Ermächtigung zum Erlass einer Satzung aus § 5 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (FinDAG), in der die Pflichten der Organe der BaFin zu regeln sind, als Konkretisierungsbefugnis für den Ausschluss der Öffentlichkeit und die Einweihung weitergehender Verschwiegenheitspflichten als von § 11 FinDAG vorgesehen ausreichen lassen.<sup>10</sup> Geheimhaltungsregeln sind typische Satzungs- oder Geschäftsordnungsmaterien.<sup>11</sup> Im Wortlaut des § 5 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 FinDAG sind Regelungen über Vertraulichkeit und Geheimnisschutz allerdings nicht angelegt, sodass erhebliche Zweifel bestehen, ob noch von einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht gesprochen werden kann.

Das BVerwG hat hingegen im selben Urteil festgestellt, dass Geschäftsordnungen, die gerade keine Regelung über das Verhältnis zwischen Bürger\*in und Staat enthalten, mangels Außenwirkung keine Rechtsvorschriften im Sinne des § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG sind.<sup>12</sup> Es hat ebenso die Rechtsauffassung der Vorinstanz abgelehnt, es bedürfe eines Geheimhaltungsinteresses im Einzelfall.<sup>13</sup> Vielmehr soll die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung von der konkreten Norm abhängen, die die Geheimhaltungspflicht statuiert: nur wenn diese Norm eine Einzelfallprüfung vorsieht, soll auch materiell das Geheimhaltungsinteresse zu prüfen sein.<sup>14</sup>

Verwaltungsvorschriften sind von § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG nicht erfasst. Andernfalls wäre § 3 Nr. 4 Var. 2 IfG überflüssig und es bestünde die Gefahr der Schaffung verwaltungseigener Auswege aus dem Anspruch des § 1 Abs. 1 S. 1 IfG.<sup>15</sup>

*c) Spezielle Rechtsvorschriften im Sinne des § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG*

Die §§ 93, 109, 166 Aktiengesetz (AktG) begründen eine Vertraulichkeitspflicht im Sinne des § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG.<sup>16</sup> Das gilt auch für Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung.<sup>17</sup>

Zwar sind § 8 Wertpapierhandelsgesetz (WphG) a. F.<sup>18</sup> und § 9 Kreditwesengesetz (KWG) ebenfalls Rechtsvorschriften im Sinne des § 3 Nr. 4 Var. 1 IfG, allerdings

---

9 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 215.

10 BVerwG, 28.07.2016, 7 C 3/15, Rn. 19 – Begriff der »Rechtsvorschrift« im Sinne des § 3 Nr. 4 IfG.

11 Tobias Mast, Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 28.07.2016 (7 C 3/15) -, NVwZ 2016, 1820 (1822).

12 BVerwG, 28.07.2016, 7 C 3/15, Rn. 16 – Begriff der »Rechtsvorschrift« im Sinne des § 3 Nr. 4 IfG.

13 BVerwG, 28.07.2016, 7 C 3/15, Rn. 20 – Begriff der »Rechtsvorschrift« im Sinne des § 3 Nr. 4 IfG.

14 BVerwG, 28.07.2016, 7 C 3/15, Rn. 20 – Begriff der »Rechtsvorschrift« im Sinne des § 3 Nr. 4 IfG.

15 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 214.

16 OVG Berlin-Brandenburg, 28.01.2015, 12 B 21.13, Rn. 19 – Berufen auf presserechtlichen Anspruch.

17 OVG Berlin-Brandenburg, 28.01.2015, 12 B 21.13, Rn. 19 – Berufen auf presserechtlichen Anspruch.

18 Jetzt § 21 WphG.

darf für die einschlägigen Informationen keine Veröffentlichungspflicht bestehen.<sup>19</sup> Liegt die Geheimhaltung lediglich im Interesse der herausgebenden Behörde, greift die Verschwiegenheitspflicht des § 8 WphG a. F. nicht ein.<sup>20</sup> Das VG Frankfurt hat hier auf den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen sowie geschäftliche und privaten Interessen der Wertpapierkund\*innen als Normzweck abgestellt.<sup>21</sup>

## **2. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (Var. 2)**

Gemäß 3 Nr. 4 Var. 2 IFG scheidet der Informationszugang aus, wenn die angefragte Information Teil einer Verschlussache (VS) ist. Er scheint mit seinem Verweis auf die VSA lediglich klarstellende Funktion zu haben, da neben § 3 Nr. 4 Var. 1 IFG i. V. m. § 4 SÜG kein eigenständiger Anwendungsbereich verbleibt.<sup>22</sup>

### **a) Verschlussachen**

Verschlussachen sind gemäß § 4 SÜG im öffentlichen Interesse, insbesondere zum Schutz des Wohles des Bundes oder eines Landes, geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, unabhängig von ihrer Darstellungsform. Die vier möglichen Verschlussgrade ergeben sich aus § 4 Abs. 2 SÜG: VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH (VS-NfD), VS-VERTRAULICH, GEHEIM und STRENG GEHEIM.

Die Kenntnisnahme durch Unbefugte muss

- für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig (VS-NfD) oder
- für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder schädlich (VS-VERTRAULICH) sein,
- die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährden oder ihren Interessen schweren Schaden zufügen (GEHEIM) oder
- den Bestand oder lebenswichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährden (STRENG GEHEIM) können.

Die Verschlusschwellen unterscheiden sich also über den Grad der möglichen nachteiligen Betroffenheit der Integrität des Bundes oder der Länder, ohne näher definiert zu sein. Qualifizierte Teilschutzzüge sind die äußere Sicherheit, auswärtige

---

19 Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 3 Rn. 94.

20 VG Frankfurt am Main, 23.01.2008, 7 E 3280/06 (V), Rn. 95 – Informationsanspruch gegenüber der BaFin.

21 VG Frankfurt am Main, 23.01.2008, 7 E 3280/06 (V), Rn. 94 – Informationsanspruch gegenüber der BaFin.

22 Jürgen Roth, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 3 Rn. 121.

Beziehungen, die innere Sicherheit und durch die Bundesrepublik Deutschland zu schützende Belange Dritter.<sup>23</sup>

*b) Rezeption der Verschlussachsenanweisung und Darlegungslast der Behörde*

Für das Vorliegen des Ausschlussgrundes müssen die *materiellen Voraussetzungen* einer VS-Einstufung vorliegen, auch wenn der Wortlaut ein formales Verständnis vermuten lässt.<sup>24</sup> Das BVerwG sieht in diesem Anknüpfen an die gemäß der VSA<sup>25</sup> erfolgte Einstufung keine verfassungswidrige, weil dynamische Verweisung auf eine Verwaltungsvorschrift.<sup>26</sup> Die anspruchsverpflichtete Stelle prüft, ob die materiellen Einstufungsvoraussetzungen im jeweils gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegen.<sup>27</sup> Ab dem Einstufungsgrad VS-VERTRAULICH ist der Zugang zu Verschlussachen auch verwaltungintern gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 SÜG i. V. m. § 2 Abs. 1 SÜG nur nach erfolgreicher Sicherheitsüberprüfung möglich. Wenn herausgebende und anspruchsverpflichtete Behörde auseinanderfallen, müssen sich die Beamte\*innen einer Sicherheitsprüfung unterziehen, um die betroffenen Informationen einzusehen und beurteilen zu können, ob die Einstufungsvoraussetzungen vorliegen. Die tatsächlichen Gründe, die zum Vorliegen der Voraussetzungen führen, sind dann in schlüssiger Weise darzulegen, soweit es die Geheimhaltungspflicht zulässt.<sup>28</sup> Insbesondere ist das geschützte öffentliche Interesse ausdrücklich zu benennen.<sup>29</sup> Die materiellen Geheimnisschutzgründe müssen auch im Zeitpunkt einer gerichtlichen Beurteilung noch vorliegen und die dahingehende Begründung ist gerichtlich voll überprüfbar.<sup>30</sup> Die Einstufung ist aber nicht deshalb fehlerhaft, weil die Behörde sie erst vorgenommen hat, nachdem sie vom Gericht darauf hingewiesen wurde, dass andere Ausnahmegründe voraussichtlich nicht vorliegen.<sup>31</sup>

*c) Plausibilität der VS-Einstufung*

Fragen über die Plausibilität der Einstufungsbegründung erreichten die Gerichte bisher nur sporadisch.

Die Weigerung des Bundesministeriums der Verteidigung, Geokoordinaten eines bei einer Militäroperation im Mittelmeer eingesetzten Versorgungsschiffs der Marine herauszugeben, wurde gerichtlich bestätigt.<sup>32</sup> Dass sich aus den angefragten Posi-

---

23 Wolfgang Däubler, SÜG, 1. Auflage 2019, § 4 Rn. 10.

24 BVerwG, 29.10.2009, 7 C 21/08, Rn. 26 – Auslegung von § 3 Nr. 4 IfG.

25 Diese gibt § 4 SÜG in Bezug auf die Verschlussgrade wortlautgleich wieder.

26 BVerwG, 29.10.2009, 7 C 21/08, Rn. 22 ff. – Auslegung von § 3 Nr. 4 IfG.

27 Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 158.

28 VG Berlin, 08.12.2021, 2 K 48/20, Rn. 156 ff. – Informationszugang PKW-Maut.

29 VG Berlin, 25.11.2022, 2 K 195/21, Rn. 223 – PKW-Maut.

30 BVerwG, 28.02.2019, 7 C 20/17, Rn. 33 – Uwe Mundlos.

31 OVG Berlin-Brandenburg, 18.05.2017, 12 B 17.15, Rn. 30 – Korruptionsprävention.

32 VG Köln, 22.07.2021, 13 K 15354/17, Rn. 48 ff. – Positionsdaten eines Versorgungsschiffes der Deutschen Marine.

tionsdaten Rückschlüsse auf die Operationsführung und technischen Möglichkeiten deutscher Kriegsschiffe ziehen ließen, deren Missbrauch die äußere Sicherheit der Bundesrepublik betreffen könne, hielt das VG Köln für plausibel.<sup>33</sup>

Hingegen hatte das Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) nicht hinreichend schlüssig begründet, warum die Einstufung von Vergabeunterlagen im Zusammenhang mit der vormals geplanten PKW-Maut gerechtfertigt sei.<sup>34</sup> Das BMVI verwies auf die mögliche Beeinträchtigung vergleichbarer Großprojekte, nannte aber weder konkrete Vorhaben noch die zu erwartenden Nachteile oder die Übertragbarkeit der erfragten Informationen auf andere Projekte.<sup>35</sup>

Der BayVGH bestätigte die Ablehnung eines Informationsfreiheitsantrags auf Herausgabe von Herkunftsänderleitsätzen zur Beurteilung von Asylverfahren aufgrund der Einstufung als VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH.<sup>36</sup> Die enthaltenen Ausführungen zu verfolgten Personengruppen und behördlichem Prüfprogramm sollten der Konstruktion einer falschen Asylantragslegende dienen können.<sup>37</sup> Betroffen sei die Funktionsfähigkeit der Behörden als Teilschutzbau der inneren Sicherheit.<sup>38</sup> Schon als Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit kann nicht jegliche Störung des Verwaltungsablaufs behandelt werden.<sup>39</sup> Das Schutzbau der inneren Sicherheit erfährt in der Rechtsprechung des BVerwG, anknüpfend an § 92 Abs. 3 Nr. 2 StGB, eine noch engere Auslegung.<sup>40</sup> Regelmäßig stellen mögliche gewaltsame (terroristische) Angriffe auf staatliche Einrichtungen eine Gefährdung der inneren Sicherheit in ihrer Ausprägung als behördliche Funktionsfähigkeit dar.<sup>41</sup> Auch eine erhebliche Störung der Sicherheitsbehörden im engeren Sinn ließe sich als Schutzbaugefährdung denken. Die vom BAMF dargelegte, befürchtete Störung ist hingegen keine strukturelle oder gewaltsame. Der mögliche Nachteil ist rein wirtschaftlicher Natur (verlängerte Verfahrensdauer, Asylgewährung ohne Rechtsgrund) und betrifft kein qualifiziertes Teilschutzbau des § 4 Abs. 2 SÜG. Die Herkunftsänderleitsätze sind verwaltungseigene Dienstanweisungen, die die parlamentarisch gesetzten Normen des Asyl- und Aufenthaltsrechts inhaltlich determinieren und werden an dieser Stelle der öffentlichen Auseinandersetzung entzogen.

---

33 VG Köln, 22.07.2021, 13 K 15354/17, Rn. 51 – Positionsdaten eines Versorgungsschiffes der Deutschen Marine.

34 VG Berlin, 25.11.2022, 2 K 195/21, Rn. 212 ff. – PKW-Maut.

35 VG Berlin, 25.11.2022, 2 K 195/21, Rn. 214 f. – PKW-Maut.

36 VGH München, 22.10.2015, 5 BV 14.1805 – Herkunftsänderleitsätze des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.

37 VGH München, 22.10.2015, 5 BV 14.1805, Rn. 61 – Herkunftsänderleitsätze des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.

38 VGH München, 22.10.2015, 5 BV 14.1805, Rn. 63 – Herkunftsänderleitsätze des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.

39 Siehe dazu *Pick*, Kapitel 11 A III: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p11>.

40 BVerwG, 31.05.1994, 1 C 5/93, Rn. 22 – Einbürgerungsanspruch nach § 86 Abs. 1 AuslG; BVerwG, 15.03.2005, 1 C 26/03, Rn. 17 – Vereinsrechtliches Betätigungsverbot.

41 BVerwG, 15.03.2005, 1 C 26/03, Rn. 17 – Vereinsrechtliches Betätigungsverbot.

---

**Praxishinweis:** Einzuschätzen, ob die Ablehnung des Antrags aufgrund von § 3 Nr. 4 Var. 2 IfG begründet ist, bereitet häufig Schwierigkeiten, da hinter dem konkreten Vorenthaltungsgrund (VS-Einstufung) Prognosen über die Gefährdung von Sicherheitsinteressen stehen. Aufgrund des vom BVerwG etablierten materialen Verständnis der Vorschrift muss die Behörde abstrakt darlegen, warum sie die Information nicht zugänglich machen kann. Ein pauschaler Hinweis auf die VS-Einstufung genügt dem Begründungserfordernis nicht. Antragstellende können eine darüber-hinausgehende Darlegung verlangen, um die Erfolgsaussichten einer Klage einzuschätzen.<sup>42</sup> Auch die Kostenentscheidung kann zulasten der Behörde gehen, wenn sie der Bitte um Darlegung nicht nachgekommen ist.<sup>43</sup>

---

#### d) Behördliche Verschlusssachenpraxis

Der Verweis auf die VSA in § 3 Nr. 4 Var. 2 IfG hat zur Folge, dass Akten aller Einstufungsgrade ohne weitere Abwägungsmöglichkeit vom Informationszugang ausgenommen sind. Das gilt auch für solche des Einstufungsgrads VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH, obwohl keine prozeduralen Mechanismen existieren, die seine restriktive Handhabung sichern. Die Einstufung im niedrigsten Verschlussgrad stellt so ein leichtes Werkzeug zur Ausdehnung des exekutiven Geheimbereich dar.<sup>44</sup> Mangels einheitlicher Digitalisierung der VS-Registraturen existieren nur wenige Informationen über den Umgang mit Verschlusssachen in deutschen Behörden. Jedenfalls für das Bundeskriminalamt liegen aber Zahlen der Verschlusssachenentwicklung seit 2001 vor, die einen Anstieg ab 2006 (Inkrafttreten des IfG) zeigen und eine *extensivere Einstufungspraxis* anlässlich der Schaffung allgemeiner Zugangsansprüche vermuten lassen.<sup>45</sup> Diese Entwicklung steht in der Tradition des ungeschriebenen Prinzips der Regelgeheimhaltung, das bis zur Einführung von Informationszugangsgesetzen die Arkanisierung von Verwaltungsinformationsbeständen ermöglichte.<sup>46</sup>

Die Rolle der VS-Einstufung als Erkenntnishindernis betrifft dabei nicht nur die Informationszugangsgesetze, sondern umfasst ebenso die Archivgesetze, Landespressegesetze, das Verfahrensrecht und das Parlamentsrecht.

### 3. Berufsgeheimnis (Var. 3)

Informationen, die einem Berufsgeheimnis unterliegen, sind ebenfalls vom Anspruch aus § 1 Abs. 1 IfG ausgenommen.

---

42 Siehe dazu Kube und Werdermann, Kapitel 19 D.V.1: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

43 Siehe dazu Kube und Werdermann, Kapitel 19 D.VI: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

44 Jürgen Roth, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IfG, 2. Auflage 2013, § 3 Rn. 124.

45 BT-Drs. 19/31682, 6.

46 Siehe Bernhard W. Wegener, Der geheime Staat, 2006 für eine umfangreiche historische Darstellung der Arkanverwaltung und ihrer Entwicklung hin zu Verwaltungstransparenz und modernen Informationsfreiheitsgesetzen unter Einbeziehung der ideengeschichtlichen und demokratietheoretischen Grundlagen.

### a) Allgemeines

Berufsgeheimnisse schützen das Vertrauensverhältnis zwischen Angehörigen einer bestimmten Berufsguppe und ihren Leistungsnehmer\*innen.<sup>47</sup> Um dem Informationsbegehr entgegenzustehen, muss die Information in unmittelbarem Zusammenhang mit der Berufsausübung erlangt worden sein.<sup>48</sup>

Die Verschwiegenheitspflicht von Wirtschaftsprüfer\*innen (§ 43 Abs. 1 S. 1 WPO) ist ein Berufsgeheimnis und begründet eine Ausnahme im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG.<sup>49</sup> Ist die informationspflichtige Stelle auch dispositionsberechtigt über das Geheimnis, ist der Schutzzweck des § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG allerdings nicht betroffen und sie kann sich nicht auf seine Ausschlusswirkung berufen.<sup>50</sup> Die anspruchsverpflichtete Behörde war im konkreten Fall die Auftraggeberin und allein ihr Interesse an der Nichtveröffentlichung der Informationen war betroffen.

Die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht aus § 43 Abs. 2 S. 1 Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) ist ebenfalls ein Berufsgeheimnis im Sinne des § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG.<sup>51</sup>

### b) Verhältnis zu anderen Normen und Schutzzweck

Berufsgeheimnisse werden durch Gesetz (Rechtsvorschrift im Sinne der Var. 1) begründet, sodass unklar ist, welcher eigenständige Regelungsgehalt für Var. 3 verbleiben sollte.<sup>52</sup> Die von § 3 IFG geschützten Güter sind öffentlicher Natur.<sup>53</sup> Mit der Erfassung eines Vertrauensverhältnisses, dessen Grundlage ein schuldrechtlicher Vertrag ist, nimmt Var. 3 einen privaten Belang in die Reihe öffentlicher Belange auf.<sup>54</sup> Var. 3 dient möglicherweise der Klarstellung, denn die gebotene enge Auslegung der Ausnahmetatbestände führte sonst zu einer teleologischen Reduktion der Var. 1 auf Rechtsvorschriften, die öffentliche Belange schützen. Zwar ist das Kerninteresse privater Natur, das generalisierte Interesse an der Funktionsfähigkeit bestimmter Berufsgruppen aber öffentlich.<sup>55</sup>

Die Aufnahme in § 3 IFG wird so nachvollziehbar, konfliktiert aber mit § 5 IFG. § 5 Abs. 1 i. V. m. § 5 Abs. 2 Var. 3 IFG führt ebenfalls zur Ablehnung des Antrags, wenn die erfragten Informationen Gegenstand eines Berufsgeheimnisses sind.<sup>56</sup> Er kommt im

---

47 Michael Kloepfer/Andreas Neun, *Informationsrecht*, 2002, § 9 Rn. 67.

48 Friedrich Schoch, *IFG*, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 235.

49 BVerwG, 15.12.2020, 10 C 25/19, Rn. 17 – Werftenförderung.

50 BVerwG, 15.12.2020, 10 C 25/19, Rn. 18 – Werftenförderung.

51 OVG Berlin-Brandenburg, 21.02.2019, 12 B 15.18, Rn. 13 f. – Rechnungsendsummen anwaltlicher Beratung der Bundesregierung.

52 Michael Sitsen, *Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes*, 2009, 178.

53 Die amtliche Überschrift lautet »Schutz von besonderen öffentlichen Belangen«, BGBl. I 2005, 2722.

54 Friedrich Schoch, *IFG*, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 232.

55 BVerfG, 08.03.1983, 1 BvR 1078/80, Rn. 30 – Zulassung zur Anwaltschaft nennt die Rechtspflege »ein überragendes Gemeinschaftsgut«. Rechtsanwält\*innen sind Organe der Rechtspflege, die ordnungsgemäße Berausübung ist daher im öffentlichen Interesse.

56 Siehe dazu Lötel, Kapitel 13: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p13>.

Gegensatz zu § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG nur für *personenbezogene Daten* zur Anwendung. Danach kann dem IFG-Antrag trotz entgegenstehender Belange (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) stattgegeben werden, wenn das Informationsinteresse der\*des Antragstellenden das Ausschlussinteresse der dritten Person überwiegt oder letztere ihre Einwilligung gegeben hat. Gemäß § 5 Abs. 2 IFG überwiegt das Geheimhaltungsinteresse das Veröffentlichungsinteresse immer dann, wenn eine *Berufsgeheimhaltungspflicht* eingreift. Zur Anwendung des § 5 Abs. 2 IFG und der darin angelegten Abwägung kommt es allerdings gar nicht erst, wenn eine wirksame Einwilligung der\*s betroffenen Dritten vorliegt, die insofern durchgreift.<sup>57</sup> § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG schließt die Antragsgewährung schon aus, wenn die erbetenen Informationen überhaupt Gegenstand eines Berufsgeheimnisses sind. Eine Abwägung erfolgt nie und auch die Einwilligung der\*s Dritten ist in § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG nicht vorgesehen. Teilweise wird § 5 Abs. 2 IFG daher für Fälle, in denen sich der IFG-Antrag auf Informationen richtet, die einem Berufsgeheimnis unterliegen und gleichzeitig personenbezogene Daten enthalten, als lex specialis zu § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG betrachtet.<sup>58</sup> § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG erhebt das Berufsgeheimhaltungsinteresse aber gerade zum öffentlichen Belang. Dadurch ergibt sich eine andere Schutzrichtung und die Vorschriften stehen in Idealkonkurrenz zueinander.<sup>59</sup> Die Gesetzesbegründung beschreibt § 5 Abs. 2 IFG als Ergänzung zu § 3 Nr. 4 IFG und will die befreiende Wirkung auf § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG übertragen wissen.<sup>60</sup> Bei Annahme von Idealkonkurrenz führt § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG hingegen permanent zum Ausschluss des Anspruchs<sup>61</sup> und diese Ergänzung bleibt ohne Substanz. Die Disposition über das Geheimnis wird so ohne Not der Person vollständig entzogen, zu deren Schutz es im rezipierten Gesetz vorgesehen ist.<sup>62</sup> Jedenfalls dann, wenn die fachgesetzlichen Regelungen die Herausgabe der personenbezogenen Daten unter den Vorbehalt der Einwilligung stellen, muss ihre Erteilung auch § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG überwinden können.<sup>63</sup> Selbst wenn die fachgesetzlichen Regelungen die Geheimhaltung nicht zur Disposition stellen, ist im Einzelfall zu prüfen, ob nur das Interesse der dritten Person betroffen ist oder gleichzeitig das Funktionsinteresse des Berufsgeheimnisträgers und damit ein öffentliches Interesse. Ist nur das Interesse der dritten Person betroffen, kann die Einwilligung den Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG überwinden. Andernfalls fehlt es an der entsprechenden Dispositionsbefugnis.

---

57 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 5 Rn. 83; Sven Berger, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 5 Rn. 15.

58 So Sven Berger, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 5 Rn. 19, der allerdings verkennt, dass zwar keine Abwägung mehr in Betracht kommt, sehr wohl aber die Einwilligung der\*s Dritten.

59 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15, Rn. 36 – Einsicht in Personalakten.

60 BT-Drs. 15/4493, 13.

61 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 5 Rn. 81.

62 So aber Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 252.

63 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15, Rn. 37 – Einsicht in Personalakten.

## **4. Besonderes Amtsgeheimnis (Var. 4)**

Informationen, die einem besonderen Amtsgeheimnis unterliegen, werden gemäß § 3 Nr. 4 Var. 4 IFG vom Informationszugang ausgenommen.

### *a) Abgrenzung zur allgemeinen Amtsverschwiegenheit*

Beamt\*innen sind einer umfassenden, allgemeinen Verschwiegenheitspflicht unterworfen (vgl. § 37 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)). Läge darin bereits ein Ausschlussgrund, wäre der Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG vollständig vereitelt.<sup>64</sup> Das gilt ebenso für alle spezialgesetzlichen Ausdrücke der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit.<sup>65</sup> Zur Geltung des § 3 Nr. 4 Var. 4 IFG kommt es daher auf die *Besonderheit* des Amtsgeheimnisses an. Ein besonderes Amtsgeheimnis unterscheidet sich von der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit dadurch, dass es selbst materielle Geheimhaltungskriterien aufstellt.<sup>66</sup> Aus der Gesetzesbegründung lassen sich das Steuer- und Sozialgeheimnis, das Statistik- sowie das Adoptionsgeheimnis als besondere Amtsgeheimnisse identifizieren.<sup>67</sup>

### *b) Steuergeheimnis*

§ 30 Abgabenordnung (AO) enthält eine Legaldefinition des Steuergeheimnisses. Es wird verletzt, wenn Amtsträger\*innen personenbezogene Daten (§ 30 Abs. 2 Nr. 1 AO) oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 30 Abs. 2 Nr. 2 AO) unbefugt offenbaren oder verwerten oder solche Daten unbefugt abrufen (§ 30 Abs. 2 Nr. 2 AO). Keine unbefugte Weitergabe liegt in den Fällen des § 3 Abs. 4 Nr. 1-5 AO vor, daher auch keine Verletzung des Steuergeheimnisses und kein Ausschluss des Informationszugangs gemäß § 3 Nr. 4 Var. 4 IFG. Regelmäßig wird dann § 5 Abs. 1 IFG eingreifen, der aber einer Abwägung zugänglich ist und die Einwilligungsmöglichkeit des\*der Dritten vorsieht.

### *c) Sozialgeheimnis*

Das Sozialgeheimnis ist ebenfalls legal definiert: Gemäß § 35 Abs. 1 S. 1 des Ersten Sozialgesetzbuches (SGB I) dürfen Leistungsträger die ihnen vorliegenden Sozialdaten nicht unbefugt verarbeiten. Sozialdaten sind gemäß § 67 Abs. 2 S. 1 SGB X personenbezogene Daten, die im Rahmen der Sozialverwaltung erhoben werden. Beachtlich sind insofern die spezialgesetzlichen Ausnahmetatbestände (§§ 67b ff. SGB X), nach denen die Datenübermittlung befugt erfolgt und § 3 Nr. 4 Var. 4 IFG nicht zur Anwen-

---

64 Michael Kloepfer/Kai von Lewinski, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, 1277 (1281); auch der Gesetzesbegründung lässt sich bereits entnehmen, dass das IFG andernfalls leerliefe, BT-Drs. 15/4493, 13.

65 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 239.

66 BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10, Rn. 15 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen.

67 BT-Drs. 15/4493, 11.

dung kommt.<sup>68</sup> Auch hier werden die Informationen in der Regel § 5 Abs. 1 IfG unterliegen, sodass es auf die darin angelegte Abwägung oder Einwilligung ankommt.

#### *d) Statistikgeheimnis*

§ 16 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (BStatG) normiert das Statistikgeheimnis. Danach sind Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse für eine Bundesstatistik von Amtsträger\*innen und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten, die mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraut sind, geheim zu halten, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Mit Blick auf die informationelle Selbstbestimmung nimmt das BVerwG hier eine weite Auslegung vor.<sup>69</sup> Rohdaten sind aber jedenfalls dann keine Einzelangaben mehr, wenn sie derart aggregiert sind, dass sie sich nur noch auf Fallgruppen und nicht mehr auf Individuen beziehen lassen.<sup>70</sup> Auch Einzelangaben, die von den Ausnahmen in § 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-4 BStatG erfasst sind, fallen nicht unter das Statistikgeheimnis und können den Zugangsanspruch nicht gemäß § 3 Nr. 4 Var. 4 IfG ausschließen. »Statistische Daten« im Sinne des § 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BStatG sind nur solche zusammengefassten Einzelangaben, die keinen Rückschluss auf Angaben einzelner Befragter zulassen.<sup>71</sup> Solange sich aggregierte Daten, sei es auch nur mit Zusatzwissen oder erheblichem Aufwand, auf eine (juristische) Person zurückbeziehen lassen, fallen sie unter das Statistikgeheimnis. Das kann der Fall sein, wenn dominante Einzelwerte auftauchen, die Rückschlüsse auf bestimmte Unternehmen oder Einzelpersonen erlauben.<sup>72</sup> Ob solche Dominanzwerte vorhanden sind, muss im Wege einer Dominanzprüfung ermittelt werden. Auch wenn die Prüfung im Aufwand erheblicher ist als in der Regel der spezialgesetzlichen Geheimhaltungstatbestände, darf eine Vermutung, die zulasten der Informationssuchenden gehen würde, hier nicht ausreichen. Die informationspflichtige Behörde muss regelmäßig eine rechtliche Prüfung vornehmen, für die das Vorliegen der Tatsachen, die das Tatbestandsmerkmal erfüllen, zu ermitteln ist. Auch die Dominanzprüfung beantwortet lediglich die Frage, ob der Tatbestand erfüllt ist und stellt keinen eigenständigen Bearbeitungsschritt dar. Andernfalls droht die Herstellung einer systemwidrigen Bereichsausnahme.

---

68 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 241 f.

69 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 22/15, Rn. 14 – Unterlagen des Statistischen Bundesamtes zur Unternehmenskonzentration.

70 VG Wiesbaden, 22.05.2012, 6 K 1374/11.WI, Rn. 34 – Teilurteil: Überlassung von Haushaltbüchern.

71 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 22/15, Rn. 15 – Unterlagen des Statistischen Bundesamtes zur Unternehmenskonzentration.

72 VGH Kassel, 30.07.2015, 6 A 1998/13, Rn. 46 – Berechnungen des Statistischen Bundesamts.

## C. Kritik

### I. Mangelhafte Systematik

Die Ausnahmetatbestände des § 3 IFG haben sich in ihrer Gesamtheit den Vorwurf unzulänglicher Systematisierung zugezogen.<sup>73</sup> Insbesondere die Zugangsausnahmen zum Schutz von Sicherheitsinteressen überschneiden sich erheblich.<sup>74</sup> Schon kurz nach Inkrafttreten des IFG wurde darauf hingewiesen, dass § 3 Nr. 1c IFG (Belange der inneren oder äußeren Sicherheit) und § 3 Nr. 2 IFG (öffentliche Sicherheit) kaum abgrenzbar sind.<sup>75</sup> Hier reiht sich auch § 3 Nr. 4 Var. 2 IFG ein, der über den Umweg des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) ebenfalls die Sicherheitsinteressen des Bundes und der Länder vor Gefahren durch Bekanntwerden als Verschlussachen eingestuft. Wenn schon Informationsrechtler\*innen die Unübersichtlichkeit der Norm bemängeln, erschwert sich deren Erfassung erst recht für juristisch nicht ausgebildete Bürger\*innen. Sie verzichten möglicherweise auf die Antragstellung, was dem Gesetzeszweck eines möglichst niedrigschwelligen Informationszugangs zur Stärkung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten<sup>76</sup> massiv zuwiderläuft.

### II. Behördliche Bindung an das Vorliegen eines Geheimnisschutzgrundes

Wie alle Ausnahmeanordnungen des § 3 IFG ist auch § 3 Nr. 4 IFG als absoluter Schutz des betroffenen Interesses *ohne Abwägungsmöglichkeit* mit dem Informationsinteresse konzipiert.<sup>77</sup> Ebenso wenig wird die Gefährdung des Schutzzuts der fachgesetzlichen Geheimhaltungsvorschrift geprüft.<sup>78</sup> Das IFG übernimmt damit pauschal die Geltung solcher Geheimhaltungsvorschriften, die nicht unter Berücksichtigung der IFG-Ziele geschaffen wurden.<sup>79</sup>

---

73 Michael Kloepfer/Kai von Lewinski, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBL 2005, 1277 (1281).

74 Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch, Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts, 1. Auflage 2013, 289; Christoph Pätsch, Zum Stand der Informationsfreiheit in Deutschland, AfP 2012, 516 (518); Michael Kloepfer/Kai von Lewinski, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBL 2005, 1277 (1282).

75 Katharina Beckemper, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, 300 (301); Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, Vorbemerkung §§ 3-6 Rn. 40.

76 BT-Drs. 15/4493, 6.

77 VG Frankfurt am Main, 23.01.2008, 7 E 3280/06 (V), Rn. 93 – Informationsanspruch gegenüber der BaFin.

78 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 209.

79 Arno Scherzberg/Svenja Solka, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 29. EL 2012, § 3 IFG Rn. 134.

Der Gesetzgeber hat mit § 1 Abs. 1 S. 1 IFG die grundsätzliche Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationsbeständen festgelegt und sie damit zu allgemein zugänglichen Quellen im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG erhoben.<sup>80</sup> Schon die so konstruierte Dispositionsbefugnis wird zu Recht kritisiert<sup>81</sup> und an anderer Stelle wurde lange vorher bereits ein verfassungsunmittelbarer Informationsanspruch hergeleitet.<sup>82</sup> Einigkeit besteht darüber, dass der Schutzbereich der grundgesetzlichen Informationsfreiheit jedenfalls seit Einführung des IFG Verwaltungsinformationsbestände umfasst<sup>83</sup>.<sup>84</sup> Als Zugangsbeschränkungen sind die §§ 3-6 IFG einschränkende Gesetze gemäß Art. 5 Abs. 2 GG und müssen sich daran messen lassen.<sup>85</sup> Die allgemeinen Gesetze im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG werden im Licht der Kommunikationsfreiheiten ausgelegt und ihr Schutzgut mit ihnen abgewogen.<sup>86</sup> Die Wechselwirkungslehre des BVerfG räumt den Kommunikationsfreiheiten aufgrund ihrer demokratischen Funktion ein hohes Abwägungsgewicht ein.<sup>87</sup> Geheimnisschutz selbst ist kein tauglicher Eingriffszweck, vielmehr muss das mittels Geheimhaltung geschützte Interesse erst benannt und auf seine grundgesetzliche Relevanz geprüft werden. Die unterschiedlichen Varianten des § 3 Nr. 4 IFG, die sich ihrerseits auf fachgesetzliche Vorschriften beziehen, lassen sich nicht auf einen einheitlichen mittelbaren Schutzzweck herunterbrechen. Zu den Schutzgütern der rezipierten Normen zählen die effektive Aufgabenerledigung der Verwaltung, Grundrechte Dritter und Sicherheitsinteressen des Bundes und der Länder. Mögen dies auch hochrangige Schutzgüter sein, kann ihnen dennoch kein Vorrang a priori zugesprochen werden.<sup>88</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass es regelmäßig nur um die potentielle Einschränkung des entgegenstehenden In-

---

80 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 20 f. – Globke-Akten; schon mit BVerfG, 24.01.2001, 1 BvR 2623/95, Rn. 56 ff. – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal II, n-tv hatte das BVerfG Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG zu einem normgeprägten Grundrecht erklärt und damit die Möglichkeit aufgezeigt, durch rechtliche Vorgaben eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle zu eröffnen; *Matthias Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, 215 hatte das vor Inkrafttreten des IFG für die zum damaligen Zeitpunkt bereits gültigen Informationsfreiheitsgesetze herausgearbeitet.

81 *Thorsten Kingreen/Ralf Poscher*, Grundrechte. Staatsrecht II, 38. Auflage 2022, 780 sehen darin die vor-demokratische Vorstellung der Exekutive als Gegenüber der Gesellschaft reproduziert.

82 *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000, 340 ff. mit objektivrechtlicher Konstruktion des Anspruchs; *Bernhard W. Wegener*, Der geheime Staat, 2006, 480 ff. leitet ein gewandeltes Verständnis des Begriffs der »allgemein zugänglichen Quellen« aus der von Art. 20 Abs. 1 GG angeleiteten Neuinterpretation des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ab. Es bleibt bei einer abwehrrechtlichen Konstruktion, der Anspruch richtet sich also darauf, dass der Zugang zu Verwaltungsinformationen nicht beschränkt und insofern möglich ist.

83 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 20 ff. – Globke-Akten sieht nur solche Informationen nicht vom Schutzbereich umfasst, die einer Bereichsausnahme unterliegen (§ 3 Nr. 8 IFG).

84 Siehe zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen auch Petras, Kapitel 2: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p2>.

85 *Friedrich Schöch*, Das Grundrecht der Informationsfreiheit, JURA 2008, 25 (30).

86 BVerfG, 15.12.1999, 1 BVR 653/96, Rn. 104 ff. – Caroline von Monaco II; BVerfG, 22.02.2011, 1 BvR 699/06, Rn. 101 ff. – Raport.

87 *Dieter Dörr*, § 103 Informationsfreiheit, in: Handbuch der Grundrechte, 1. Auflage 2011, Rn. 110 f.

88 Ähnlich auch schon *Arno Scherzberg/Svenja Solka*, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 29. EL 2012, § 3 IFG Rn. 134.

teresses geht, während ein Eingriff in die Informationsfreiheit durch Ablehnung des IFG-Antrags zwangsläufig eintritt. In erster Linie ist der Gesetzgeber zum Ausgleich der Verfassungsinteressen berufen.<sup>89</sup> Eine bewusste gesetzgeberische Entscheidung ist für jene Ausnahmetatbestände des § 3 IFG, die das entgegenstehende Interesse explizit benennen, auch zu unterstellen.

Das gilt allerdings nicht für den Verweis auf jegliche noch zu schaffende Rechtsvorschrift über die Geheimhaltung. Indem er gerade die voraussetzunglose Rezeption anordnete, traf der Gesetzgeber schon im Zeitpunkt des Erlasses keine bewusste Entscheidung über die Reichweite des § 3 Nr. 4 IFG und den Ausgleich kollidierender Verfassungsbelange. Trotzdem hat er davon abgesehen, die Herstellung praktischer Konkordanz über eine behördliche Ermessensentscheidung oder in anderer Weise zu ermöglichen. § 3 Nr. 4 Var. 1 und § 3 Nr. 4 Var. 4 IFG sind daher mit Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG nicht in Einklang zu bringen.

Sofern man die verfassungskonforme Auslegung zur Auflösung von Normkollisionen überhaupt zulassen möchte,<sup>90</sup> werden die Grenzen im Wortlaut des Normtextes und im Willen des Gesetzgebers gesehen.<sup>91</sup> Der Text des § 3 Nr. 4 IFG (»besteht nicht«) ordnet als Rechtsfolge eine gebundene, ablehnende Entscheidung über den Informationszugang an. Einfallstore für eine Inhaltsbestimmung durch Behörden und Gerichte, die den Konflikt mit Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG abbauen könnte, birgt der Normtext daher nicht. Nicht zuletzt weist die Gesetzesbegründung ausdrücklich darauf hin, dass ein Globalverweis auf fachgesetzliche Vorschriften des Geheimnisschutzes ohne nachgelagerte Einzelfallprüfung intendiert ist.<sup>92</sup>

Im Sinne der ausreichenden Berücksichtigung der grundgesetzlichen Informationsfreiheit ist eine zeitnahe gesetzgeberische Nachbesserung daher wünschenswert.

### III. Gefahr faktischer Bereichsausnahmen

Im Kontext von Informationsfreiheitsgesetzen bezeichnen Bereichsausnahmen die Aussparung ganzer Verwaltungszweige von der Informationspflicht.<sup>93</sup> Sie sind einer Einzelfallprüfung nicht zugänglich und stehen in der Kritik, mit einem modernen Informa-

---

89 Martin Eifert, Öffentliche Interessen als Grenzen des Auskunftsanspruchs, in: Verbraucherinformationsgesetz, 2009, 66 (68).

90 Ulrike Lembke, Einheit aus Erkenntnis?, 2009, 207 kritisiert die Praxis verfassungskonformer Auslegung als unzulässige Ausdehnung der Normverwerfungskompetenz des BVerfG; zur früheren Kritik siehe Karl August Bittermann, Die verfassungskonforme Auslegung, 1986, *passim*.

91 BVerfG, 07.05.1953, 1 BvL 104/52, Rn. 40 – Notaufnahmegesetz; BVerfG, 11.06.1958, 1 BvL 149/52, Rn. 21 f. – Unzulässigkeit einer Richtervorlage; BVerfG Plenum, 11.06.1980, 1 PBvU 1/79, Rn. 59 ff. – Nichtannahme einer Revision.

92 BT-Drs. 15/4493, 11.

93 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, Vorbemerkung §§ 3 bis 6 Rn. 45.

tionsfreiheitsverständnis unvereinbar zu sein.<sup>94</sup> Ihre Erforderlichkeit ist selbst im Fall der Sicherheitsbehörden bestreitbar.<sup>95</sup> Letztere stellen mit § 3 Nr. 8 IfG auch die einzige echte Bereichsausnahme des IfG dar. Darin werden Nachrichtendienste und behördliche Stellen, die vergleichbare sicherheitsempfindliche Tätigkeiten vornehmen, von der Informationspflicht befreit. Um diese bewusste Entscheidung des Gesetzgebers nicht zu unterlaufen, dürfen die übrigen Ausnahmetbestände in der Rechtsanwendung nicht zu faktischen Bereichsausnahmen ausgeweitet werden.<sup>96</sup> In Verbindung mit fachgesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften besteht für § 3 Nr. 4 IfG in der Tat eine solche Gefahr.<sup>97</sup> Gegenstand des Schutzes ist die *Information als solche*, nicht die Arbeit einer spezifischen Behörde.<sup>98</sup> Dieser Grundsatz muss in der behördlichen Praxis gegenwärtig sein.

## D. Parallelregelungen in UIG und VIG

Das UIG kennt keine Parallelregelung zu § 3 Nr. 4 IfG. Die Vorschrift zum Schutz öffentlicher Belange, § 8 UIG, verweist nicht pauschal auf spezialgesetzliche Geheimhaltungsvorschriften, sondern benennt die konkret entgegenstehenden Schutzgüter.

Vergleichbare Interessen werden von § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG erfasst, der nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit<sup>99</sup> den Umweltinformationsantrag ausschließen lässt. Für Verschlussachen gilt umso mehr, dass nur Informationen, die die materiellen Voraussetzungen des § 4 Abs. 2 SÜG erfüllen,<sup>100</sup> den Informationszugang ausschließen können.<sup>101</sup> Insbesondere in Hinblick auf die niedrigen Verschlussgrade (§ 4 Abs. 2 Nr. 3, 4 SÜG) ist zu prüfen, ob ein qualifiziertes Schutzgut betroffen ist. Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 UIG muss die informationspflichtige Behörde außerdem eine Abwägung vornehmen und darf den Antrag nicht ablehnen, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

---

94 Michael Kloepfer/Florian Schärdel, Grundrechte für die Informationsgesellschaft, JZ 2009, 453 (459).

95 Hans Peter Bull, Informationsfreiheitsgesetze – wozu und wie?, ZG 2002, 201 (220).

96 Gerald Spindler, Informationsfreiheit und Finanzmarktaufsicht, ZGR 2011, 690 (702).

97 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, Vorbemerkung §§ 3–6 Rn. 48; VG Frankfurt am Main, 23.01.2008, 7 E 3280/06 (V), Rn. 95 – Informationsanspruch gegenüber der BaFin Die in § 8 WpHG a. F. (heute § 21 WpHG) geregelte Verschwiegenheitspflicht war von der BaFin als besonderes Amtsgeheimnis im Sinne der Var. 4 interpretiert worden. Das VG Frankfurt hat das mit der Begründung abgelehnt, § 8 WpHG a. F. sei eine bereichsbezogene Ausprägung der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und kein besonderes Amtsgeheimnis. Daher seien nicht alle im Bereich der Aufsichtstätigkeit anfallenden Informationen erfasst, sondern solche, die über ein allgemeines behördliches Geheimhaltungsinteresse der BaFin hinausgehen.

98 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, Vorbemerkung §§ 3–6 Rn. 46.

99 Siehe dazu Pick, Kapitel 11: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p11>.

100 Siehe oben B.II.2.b.

101 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 9.

Gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Var. 3, 4 UIG ist der Informationszugang ausgeschlossen, wenn die Umweltinformationen dem Steuer- oder dem Statistikgeheimnis unterliegen. Der Informationsantrag ist gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 UIG dennoch nicht abzulehnen, wenn die Betroffenen zugestimmt haben oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Wie für § 3 Nr. 4 Var. 4 IFG<sup>102</sup> müssen die spezialgesetzlich vorgesehenen Offenbarungserlaubnisse auch den Ausschlusstatbestand entfallen lassen.<sup>103</sup>

Das VIG verzichtet ebenfalls auf eine pauschale Rezeption fachgesetzlicher Geheimhaltungstatbestände und schützt lediglich Dienstgeheimnisse über § 3 S. 1 Nr. 1 Bst. c Var. 2 VIG.<sup>104</sup> § 3 S. 1 Nr. 1 VIG beinhaltet eine abschließende Aufzählung der entgegenstehenden öffentlichen Belange.

## E. Parallelregelungen in den Ländern

§ 1 S. 1 SIFG verweist vollständig auf die jeweils geltende Fassung des § 3 Nr. 4 IFG. § 4 Abs. 2 LIFG BW, § 3 Nr. 4 IZG LSA, § 12 Abs. 1 Bst. a ThürTG, § 14 Abs. 1 Bst. 5 LTranspG RP und § 3 Nr. 4 BremIFG regeln mit § 3 Nr. 4 IFG identische Ablehnungsgründe und sind der Bundesvorschrift teilweise wortgleich nachempfunden. In Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sehen die Vorschriften allerdings eine inhaltliche und zeitliche Begrenzung der Informationsverweigerung für den Zeitraum des Vorliegens der Schutzgründe vor. Die Bremer Vorschrift begrenzt die Informationsverweigerung wenigstens zeitlich.

Auch das BbgAIG lässt spezialgesetzliche Geheimhaltungsgründe sowie Berufs- und Amtsgeheimnisse dem Informationszugang pauschal entgegenstehen. Ein expliziter Bezug auf Verschlussachen fehlt, wobei über § 4 Abs. 3 BbgAIG i. V. m. § 6 BbgSÜG auch Verschlussachen vom Informationsanspruch ausgenommen sind. § 82 HDSIG<sup>105</sup> erfasst Verschlussachen sowie Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse, verzichtet aber auf die Variante »Rechtsvorschrift«. Damit rezipiert das HDSIG nicht pauschal spezialgesetzliche Geheimhaltungsgründe, sondern ordnet den Vorrang der Geheimhaltung nur für die ausdrücklich genannten Geheimnisarten an.

§ 11 BlnIFG regelt die Versagung für den Fall, dass das Bekanntwerden des Akteninhalts dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes schwerwiegende Nachteile bereiten oder zu einer schwerwiegenden Gefährdung des Gemeinwohls führen würde. Das Berliner SÜG oder die VSA Berlin werden nicht rezipiert. § 17 Abs. 4 BlnIFG

---

102 Siehe oben B.II.4.b und B.II.4.d.

103 a. A. Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 9 UIG, Rn. 26.

104 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 199.

105 In Hessen sind Datenschutz- und Informationsfreiheitsrecht zusammengefasst.

sieht lediglich vor, dass auf Bundesrecht beruhende Geheimhaltungspflichten unberührt bleiben. § 11 BlnIFG schafft mit dem Zusatz »schwerwiegender« und der ausgedrückten Finalität (»führen würde«) jedenfalls eine höhere Tatbestandsschwelle als § 6 Abs. 2 Nr. 3, 4 BlnSÜG. Landesverschlusssachen der Grade VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH und VS-VERTRAULICH müssen unter dem BlnIFG daher nicht zwangsläufig zurückgehalten werden.

IFG NRW, IFG MV und IZG SH sehen keine mit § 3 Nr. 4 IFG vergleichbaren Regelungen vor. § 6 IFG NRW, § 5 IFG MV und § 9 IZG SH schützen öffentliche Belange ohne Bezugnahme auf spezialgesetzliche Geheimhaltungsvorschriften. Über § 6 IFG NRW und § 5 IFG MV können spezialgesetzliche Geheimhaltungsvorschriften als Teil der öffentlichen Ordnung zu Ausschlussgründen werden. Beide Vorschriften enthalten aber eine inhaltliche und zeitliche Begrenzung (»soweit und solange«). § 9 Abs. 1 Nr. 1 Var. 3 IZG SH lässt nur bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit entgegenstehen und sieht zusätzlich eine Abwägung zwischen Geheimhaltungs- und Bekanntgabeinteresse vor.<sup>106</sup>

Das Hamburger Transparenzgesetz trennt den Schutz spezialgesetzlich angeordneter Geheimnisse in solche von genuin öffentlichem (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG) und solche von nicht näher konkretisiertem Interesse (§ 9 Abs. 1 HmbTG). § 6 Abs. 2 Nr. 2 Var. 1 HmbTG nimmt Beratungsdokumente, die durch spezialgesetzliche Vertraulichkeitspflichten geschützt sind, von der Informationspflicht aus. Anknüpfungspunkt ist nicht die Nichtöffentlichkeit einer Sitzung, sondern die spezialgesetzlich angeordnete Vertraulichkeitspflicht der Teilnehmenden.<sup>107</sup> Gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 Var. 2 HmbTG sind nach der Hamburgischen Verschlusssachenanweisung eingestufte Unterlagen vom Informationszugangsanspruch ausgenommen. Bemerkenswert ist im Unterschied zu § 3 Nr. 4 IFG, dass über die Formulierung »sollen ausgenommen werden« auf Rechtsfolgenseite nicht zwangsläufig der Ausschluss des Zugangs steht. Atypische Sachverhalte, in denen das Informationsinteresse so überragend ist, dass der öffentliche Belang dahinter zurücktreten muss, können die Informationsgewährung zulassen.<sup>108</sup> Diese Abwägungsmöglichkeit sieht § 9 Abs. 1 HmbTG nicht vor, der die Beachtlichkeit spezialgesetzlicher Geheimhaltungsregeln festlegt. Allerdings sind Gegenstand und Titel der Informationen in zulässigem Umfang zu veröffentlichen oder zugänglich zu machen. Antragstellenden Personen wird es so ermöglicht, Art und Umfang der vorhandenen Informationen abzusehen und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten besser einzuschätzen.<sup>109</sup>

---

106 Siehe zur Abwägung auch *Pick*, Kapitel 11 C: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p11>.

107 OVG Hamburg, 10.11.2015, 3 Bf 44/13, Rn. 32 ff. – Protokolle und Unterlagen von nichtöffentlichen Beratungen.

108 *Asmus Maatsch/Christoph Schnabel*, Das Hamburgische Transparenzgesetz, 2. Auflage 2021, § 6 Rn. 23.

109 *Asmus Maatsch/Christoph Schnabel*, Das Hamburgische Transparenzgesetz, 2. Auflage 2021, § 9 Rn. 4.

Das neueste Transparenzgesetz hat sich Sachsen 2022 gegeben. Es trat zum 1. Januar 2023 in Kraft und sieht Ausnahmen vom Informationszugang für sächsische Verschlusssachen (§ 5 Abs. 1 Nr. 12 SächsTG) sowie eine pauschale Rezeption spezialgesetzlicher Geheimhaltungsvorschriften (§ 5 Abs. 2 SächsTG) vor. Angesichts der funktionellen Praxis deutlich progressiverer Zugangsgesetze<sup>110</sup> in anderen Bundesländern ist der Umfang enttäuschend.

---

## Autorin

**Laura Pick** , Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, Günterstalstraße 73, 79100 Freiburg, [l.pick@csl.mpg.de](mailto:l.pick@csl.mpg.de).

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

---

<sup>110</sup> Martin Eifert, Öffentliche Interessen als Grenzen des Auskunftsanspruchs, in: Verbraucherinformationsgesetz, 2009, 66 (74) mit der Anmerkung, die Sorge um die Lähmung der Verwaltung durch übermäßige Informationsbegehren sei längst empirisch widerlegt.

# Öffentliche Sicherheit



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Gehalt

Gemäß § 3 Nr. 2 IfG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann.

### I. Rezeption des gefahrenabwehrrechtlichen Schutzguts

Das IfG übernimmt mit dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit einen gefahrenabwehrrechtlichen Begriff und dessen etablierte Definition.<sup>1</sup> Die IfG-Begründung zählt daher die anerkannten Teilschutzzüge der öffentlichen Sicherheit auf: 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\*innen.<sup>2</sup>

### II. Umfang der Regelung und Kritik

Ausweislich der Gesetzesbegründung entsprang die Formulierung dem Wunsch, mit

---

1 Michael Kloepfer/Kai von Lewinski, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IfG), DVBl 2005, 1277 (1282); Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 152.

2 BT-Drucks. 15/4493, 10.

§ 3 Nr. 2 IfG auch Individualrechtsgüter zu schützen.<sup>3</sup> Ein öffentliches Interesse lässt sich für den Erhalt *gewichtiger Individualrechtsgüter* sicher bejahen. Das ließe sich hingegen auch über eine entsprechende Formulierung erreichen. Für die meisten amtlich vorliegenden Informationen ist ein Missbrauch auf dem Niveau eines Gesetzesverstoßes denkbar und die Rezeption der gesamten Rechtsordnung droht, dem IfG seine eigenständige Bedeutung zu nehmen.<sup>4</sup> § 3 Nr. 2 IfG wird so zur Generalklausel, die nicht in die detaillierte Ausnahmesystematik des § 3 IfG passt.<sup>5</sup> Das widerspricht auch der grundrechtlichen Rückbindung, die der Informationszugang durch die Rechtsprechung des BVerfG erfahren hat.<sup>6</sup> Die insofern gebotene restriktive Auslegung kann aufgrund der bewussten Übernahme des gefahrenabwehrrechtlich konturierten Begriffs aber nicht am Schutzzug ansetzen.<sup>7</sup> Dem weiten Ausnahmetatbestand wurde auf Rechtsfolgenseite auch keine Ermessensentscheidung gegenübergestellt.

Nur die Gefahrenschwelle des § 3 Nr. 2 IfG bleibt einer engen Auslegung zugänglich.<sup>8</sup> Der Informationszugang ist ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden die öffentliche Sicherheit *gefährden kann*. Der ordnungsrechtliche Grundbegriff der Gefahr sieht Sachlagen oder Verhaltensweisen vor, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut schädigen werden.<sup>9</sup> Um den Schutzmfang der Norm zu reduzieren, wird eine *konkrete Gefahr* als Gefährdung im Sinne des § 3 Nr. 2 IfG verlangt.<sup>10</sup> Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in einem *Einzelfall* bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut zu Schaden kommen wird.<sup>11</sup> Die Verdichtung zu einem Einzelfall erfolgt über die Konkretisierung des Ereignisses im Hinblick auf Art, Ort, Zeitpunkt und personelle Beteiligung.<sup>12</sup> Die einzelnen Dimensionen müssen nicht genau bestimmt, die Modalitäten des potentiellen Schadenseintritts aber zumindest eingrenzbar sein.<sup>13</sup> Das bedeutet für den IfG-Zusammenhang, dass eine Gefährdung im Sinne des § 3 Nr. 2 IfG vorliegt, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass das Bekanntwerden der Information in absehbarer Zeit zu einer Schädigung der ge-

---

3 BT-Drucks. 15/4493, 10.

4 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 154; Matthias Rossi, IfG, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 37.

5 Michael Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 168.

6 In BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 20 f. – Globke-Akten konstatierte das BVerfG die Aufnahme amtlicher Informationen in den Schutzbereich des § 5 Abs. 1 Hs. 2 GG mit Inkrafttreten des IfG.

7 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 156.

8 Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 121a.2.

9 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, 113.

10 Matthias Rossi, IfG, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 36; Jürgen Roth, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IfG, 2. Auflage 2013, § 3 Rn. 85.

11 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, 116.

12 Matthias Bäcker, D. Polizeiaufgaben und Regelungsmuster, in: Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr - Strafverfolgung - Rechtsschutz, 7. Auflage 2021, Rn. 82.

13 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, 116.

schützten Rechtsgüter führen wird.<sup>14</sup> Je höherrangig das betroffene Rechtsgut und je größer der mögliche Schaden, desto schwächer darf das Wahrscheinlichkeitsurteil ausfallen.<sup>15</sup> Trotzdem wird es bei abstrakter Eignung, die Information zur Verletzung eines der hochrangigen Rechtsgüter zu verwenden, meist an der hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts fehlen.<sup>16</sup> Das BVerwG will bei der personellen Konkretisierung außerdem nicht auf die antragstellende Person abstehen.<sup>17</sup> Wurde dem Zugang einmal stattgegeben, lässt sich die Verbreitung der Information zwar nicht verhindern, sie tritt aber auch nicht unvermeidlich ein. Es bleibt unklar, wie damit umgegangen werden soll, ohne das Erfordernis der konkreten Gefahr wieder aufzuweichen.

Der informationspflichtigen Stelle obliegt es, die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Schädigung darzulegen.<sup>18</sup> Ihr steht dabei kein Beurteilungsspielraum zu.<sup>19</sup> Die Behörde trifft eine Prognoseentscheidung, die vollständig gerichtlich überprüfbar ist.<sup>20</sup>

Trotz seines Umfangs wird selten auf § 3 Nr. 2 IfG als tragenden Ablehnungsgrund zurückgegriffen. Das ist nicht zwangsläufig ein Indiz für seine restriktive Handhabung, sondern kann auch die erhebliche Reichweite der übrigen Ausnahmetatbestände bestätigen.

### III. Anwendungsfälle

Hinsichtlich eines Antrags auf Zugang zu Unterlagen über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hielt das OVG Berlin-Brandenburg die Voraussetzungen des § 3 Nr. 2 IfG für erfüllt.<sup>21</sup> Es bestehe die konkrete Gefahr strafbarer Handlungen, da das Bekanntwerden als korruptionsanfällig identifizierter Stellen deren Mitarbeitende vermehrt Korruptionsversuchen aussetzen könne.<sup>22</sup> Es kam allerdings nicht auf § 3 Nr. 2 IfG an, da das OVG bereits die Ablehnung gemäß § 3 Nr. 4 Var. 2 IfG i. V. m. § 2 Nr. 4 VSA bestätigte,<sup>23</sup> der seinerseits die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder voraussetzt.

---

14 *Matthias Rossi*, IfG, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 36.

15 *Wolf-Rüdiger Schenke*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), SicherheitsR des Bundes, 2. Auflage 2019, § 14 BPolG Rn. 25; explizit für § 3 Nr. 2 IfG auch schon *Benjamin Schirmer*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 125.

16 *Matthias Rossi*, IfG, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 37.

17 a. A. *Friedrich Schoch*, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 158, der die personelle Konkretisierung z. B. für behördlich bekannte »Querulant\*innen« anerkennt.

18 *Benjamin Schirmer*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 124.

19 *Friedrich Schoch*, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 161.

20 OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, 12 B 27.11, Rn. 21 f. – Terminkalender der Bundeskanzlerin.

21 OVG Berlin-Brandenburg, 18.05.2017, 12 B 17.15 – Korruptionsprävention.

22 OVG Berlin-Brandenburg, 18.05.2017, 12 B 17.15, Rn. 31 ff. – Korruptionsprävention.

23 OVG Berlin-Brandenburg, 18.05.2017, 12 B 17.15, Rn. 22 – Korruptionsprävention.

Hingegen hat das OVG Berlin-Brandenburg in der Frage, ob der Zugang zu Konditionen und Höhe von Exportkreditgarantien für Überwachungstechnologien unter Berufung auf § 3 Nr. 2 IfG abgelehnt werden darf, die Vorinstanz in ihrer Auffassung bestätigt, dass die Rechtsgüter der Mitarbeitenden im Empfängerland durch die Bekanntgabe keiner konkreten Gefährdung ausgesetzt würden.<sup>24</sup>

Die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu einem Fragenkatalog, der in Bremen zur Ermittlung von Scheinehen verwendet wird, wurde auf § 3 Nr. 2 Var. 2 BremIfG<sup>25</sup> gestützt und bestätigt.<sup>26</sup>

Nur in Fällen des Informationszugangs zu dienstlichen Telefonnummern von Jobcenterangestellten stützte sich die Ablehnung bisher gleich in mehreren Verfahren maßgeblich auf § 3 Nr. 2 IfG.<sup>27</sup> Das BVerwG befand, der Informationszugang sei gemäß § 3 Nr. 2 IfG ausgeschlossen, weil das Bekanntwerden der Information die Umgehung der eigens für die Bearbeitung telefonischer Kommunikation installierten Servicecenter ermögliche.<sup>28</sup> Die unmittelbare Erreichbarkeit der einzelnen Mitarbeitenden könne zur Störung sowohl bei der Erledigung von Verwaltungsvorgängen als auch bei Beratungsgesprächen mit persönlich anwesenden Personen führen und so die konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf den Arbeitsablauf der Jobcenter begründen.<sup>29</sup> Die öffentliche Sicherheit sei daher in Form der *Funktionsfähigkeit und effektiven Aufgabenerfüllung staatlicher Einrichtungen* betroffen.<sup>30</sup>

Kritik an dieser Rechtsprechung muss schon an der Aufnahme der behördlichen Funktionsfähigkeit als Teilschutzbereich der öffentlichen Sicherheit ansetzen. Die Funktionsfähigkeit darf mangels Bestimmbarkeit gerade nicht in den Schutzzumfang hineingelesen werden, jedenfalls nicht in der Bedeutung jeglicher Beeinträchtigung des behördlichen Funktionierens.<sup>31</sup> Zu leicht ist sonst die Erhöhung lästigen Bürger\*innenverhaltens zu einer Verletzung des Schutzbereichs.<sup>32</sup> Die Störung verwaltungsinterner Abläufe kann dazu führen, dass die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden können. Das Organisationsermessen ist aber nicht per se von der öffentlichen Sicherheit erfasst.<sup>33</sup> Sonst hätte die Wahl zwischen variablen behörd-

---

24 OVG Berlin-Brandenburg, 18.03.2016, 12 N 88.14, Rn. 15 – Exportkreditgarantien.

25 § 3 Nr. 2 Var. 2 BremIfG stimmt in Schutzbereich und Gefahrenschwelle mit § 3 Nr. 2 IfG überein.

26 OVG Bremen, 24.10.2017, 1 LB 17/17, Rn. 32 – Einsicht in Fragebogen zur Ermittlung einer Scheinehe.

27 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

28 In den betroffenen Behörden gelangen Anrufe zunächst an eine Sammelstelle (Servicecenter) und werden dort entweder bearbeitet oder an die zuständigen Sachbearbeiter\*innen weitergeleitet.

29 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 25 f. – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

30 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 24 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

31 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, 107.

32 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, 107.

33 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 158; a. A. Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 121 f.

lichen Organisationsentscheidungen das Potential, die Reichweite der öffentlichen Sicherheit zu bestimmen.<sup>34</sup> Der Behördenablauf muss vielmehr in einem Maß gestört sein, das die gesetzlich vorgesehene Aufgabenwahrnehmung in erheblicher Weise erschwert. Insbesondere als Konsequenz von Informationsanfragen kann nicht jeder bloße Nachteil für die Verwaltung schon eine ausreichende Beeinträchtigung darstellen, soll das Ziel einer größeren Transparenz behördlicher Vorgänge nicht unterlaufen werden.<sup>35</sup> Folge der Herausgabe von Durchwahlnummern der Sachbearbeiter\*innen ist zunächst, dass diese direkt kontaktiert werden können. Es droht schon keine vollständige Umgehung der Telefonstruktur, denn Erstanrufende oder Personen, die sich über die Zuständigkeit unsicher sind, werden ohnehin den Weg über das Servicecenter wählen.<sup>36</sup> Die Sachbearbeiter\*innen, die momentan nicht für Anrufe von außen zur Verfügung stehen, sei es aufgrund eines persönlichen Gesprächs oder zur Erledigung von Verwaltungsvorgängen, werden auch für das Servicecenter nicht erreichbar sein und Anrufe im Allgemeinen blockieren. Es ist daher nicht einzusehen, wie eine Störung zustande kommen soll, die geeignet ist, die effektive Aufgabenwahrnehmung der Behörde zu unterbinden oder wenigstens erheblich zu erschweren.<sup>37</sup> Der Großteil der Verwaltungsgerichte hatte das bereits erkannt.<sup>38</sup>

Die Gewährleistung einer geordneten Erfüllung der dienstlichen Aufgaben der informationspflichtigen Stellen sieht das BVerwG als Regelungsziel des IFG und stellt dabei auf die Gesetzesbegründung zu § 11 IFG ab.<sup>39</sup> Zumindest der Ausgleich zwischen Informationszugang und geordneter Erfüllung dienstlicher Aufgaben ist Zweck des IFG. Eine Aussage über die Reichweite des Begriffs der öffentlichen Sicherheit kann dem aber nicht entnommen werden.

Das BVerwG hat sich weiterhin der Sichtweise des VGH München angeschlossen, dass neben der Funktionsfähigkeit der Jobcenter auch die Gefährdung der Individualrechtsgüter (Gesundheit, Ehre) der Mitarbeitenden zum Ausschluss des Informationszugangs gemäß § 3 Nr. 2 IFG führe.<sup>40</sup> Auch wenn sich Mitarbeitende der

---

34 Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 3 Rn. 68.

35 Annette Guckelberger, Informationszugang zu Telefonlisten von Behörden, NJW 2017, 1210 (1212); Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 3 Rn. 70.

36 So auch Annette Guckelberger, Informationszugang zu Telefonlisten von Behörden, NJW 2017, 1210 (1212).

37 Die öffentliche Sicherheit könnte bei systematischem Lahmlegen der Jobcenter durch organisierte Massenanrufe betroffen sein. Dahingehend wurde von den beklagten Jobcentern nichts vorgetragen. Allerdings wäre auch bei entsprechendem Vortrag nur schwerlich die konkrete Gefahr nachzuweisen. Die Lahmlegung könnte ebenso über Telefonterror bei den Servicecentern erfolgen.

38 VG Leipzig, 10.01.2013, 5 K 981/11, Rn. 31 f. – Informationszugang: Anspruch auf Bekanntgabe der Diensttelefonnummern von Mitarbeitern des Jobcenters; VG Regensburg, 04.11.2014, RN 9 K 14.488, Rn. 28 f. – Zugang zu dienstlichen Telefonnummern; VG Düsseldorf, 05.08.2014, 26 K 4682/13, 37 f. – Zugang zu aktueller Diensttelefonliste; VG Gießen, 24.02.2014, 4 K 2911/13.GI, Rn. 26 ff. – Einsicht in die Diensttelefonliste der sachbearbeitenden Mitarbeiter einer Bundeseinrichtung.

39 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 20 f. – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

40 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 25 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern; VGH München, 05.08.2015, 5 BV 15.160, Rn. 29 f. – Diensttelefonliste eines Jobcenters.

Jobcenter vermehrt Drohungen ausgesetzt sehen, gibt die Veröffentlichung der Durchwahlnummern den entsprechenden Taten nicht erst eine Gelegenheit.<sup>41</sup> Täliche Angriffe können über das Telefon nicht ausgeübt werden und sind nicht mehr adäquat kausal der Herausgabe von Durchwahlnummern zuzuordnen.<sup>42</sup> Beleidigungen können nur unterbunden werden, indem das Jobcenter die telefonische Erreichbarkeit vollständig einstellt. Es fehlt auch an Empirie zur missbräuchlichen Verwendung solcher Telefonlisten, um die Prognose einer konkreten Schädigungsgefahr zu begründen. Viele Jobcenter veröffentlichen die Durchwahlnummern einzelner Mitarbeiter\*innen oder zumindest der Leistungsteams,<sup>43</sup> ohne dass die befürchteten Störungen bislang eingetreten sind.

In allgemeinerer Hinsicht zeichnet diese Rechtsprechung ein Bild von Bürger\*innen als der Verwaltung gegenübergestellten, fürsorgebedürftigen Konsument\*innen.<sup>44</sup> Die Beteiligung im Verwaltungsverfahren erfüllt aus diesem Betrachtungswinkel eine Informations- und keine Diskursfunktion,<sup>45</sup> sodass sie auch nicht beidseitig sichergestellt werden muss. Indem das BVerwG auf jegliche Verminderung von Qualität und Quantität der Verwaltungsarbeit abstellt,<sup>46</sup> übernimmt es das neoliberalen Leitbild moderner, schlanker Staatlichkeit, das »Effizienz« im Eigeninteresse der Verwaltung zur Handlungsmaxime erklärt, den potentiellen Wirtschaftsbürger präferiert und Masseverfahren (insbesondere zur sozialen Sicherung) durchrationalisiert.<sup>47</sup> Den Wunsch nach Erreichbarkeit von Mitarbeiter\*innen, die bereits über Sachkenntnis des persönlichen Falls verfügen, als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu stilisieren, verfestigt diese Asymmetrie von verfügbaren, mitwirkungspflichtigen Bürger\*innen einerseits und unerreichbarer, auch innerhalb eines Bearbeitungsvorgangs nicht zwangsläufig personalidentischer Verwaltung andererseits.<sup>48</sup>

---

41 Sie richten sich sonst gegen die Mitarbeitenden der Servicecenter oder nach der telefonischen Weiterleitung gegen die Sachbearbeiter\*innen.

42 VG Gießen, 24.02.2014, 4 K 2911/13.GI, Rn. 30 – Einsicht in die Diensttelefonliste der sachbearbeitenden Mitarbeiter einer Bundeseinrichtung.

43 Der Kreis Heinsberg veröffentlicht Durchwahlnummern verschiedener Abteilungen und spezialisierter Mitarbeiter\*innen (Chancengleichheit, Datenschutz, Lob und Kritik) (<https://www.jobcenter-kreis-heinsberg.de/wir-ueber-uns/#dienststellen>, abgerufen am 21. August 2023). Das Jobcenter Herford führt Mitarbeitende mit vollem Namen, Bereich, Zuständigkeit, Standort und Kontaktdata (inkl. direkter Durchwahl) auf (<https://www.jobcenter-herford.de/kontakt/ansprechpartnerinnen#content>, abgerufen am 21. August 2023). Ähnlich werden in Wuppertal Mitarbeiter\*innen mit Namen, Zuständigkeit und Kontaktdata aufgeführt (<https://www.jobcenter.wuppertal.de/vv/produkte/865/102370100000432946.php>, abgerufen am 21. August 2023). Das Jobcenter Berlin Tempelhof-Schöneberg veröffentlicht jedenfalls die Durchwahlnummern der einzelnen Leistungsteams (<https://www.berlin.de/jobcenter-tempelhof-schoeneberg/geldleistungen/#Erreich>, abgerufen am 21. August 2023).

44 Zu dieser Konstruktion »des Bürgers« siehe Susanne Baer, Der Bürger im Verwaltungsrecht, 2006, 117 ff.

45 Susanne Baer, Der Bürger im Verwaltungsrecht, 2006, 120.

46 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 26 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

47 Dazu umfassend Susanne Baer, Der Bürger im Verwaltungsrecht, 2006, 153 f., 169, 177.

48 Im Ansatz so auch Sonja Wirtz, Sollen Diensttelefonlisten eines Jobcenters geheim bleiben?, LKRZ 2015, 4 (9), die darauf hinweist, dass diese Informationen im Sinne der Bürgerfreundlichkeit ohnehin öffentlich zugänglich sein sollten.

## **IV. Verhältnis zu § 3 Nr. 1 Bst. c IfG**

§ 3 Nr. 2 IfG umfasst auch die Schutzgüter des § 3 Nr. 1 Bst. c IfG (»Belange der inneren oder äußeren Sicherheit«).<sup>49</sup> Da »nachteilige Auswirkungen haben kann« im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 IfG wie eine Schutzgutgefährdung interpretiert wird, bleibt § 3 Nr. 1 Bst. c IfG neben § 3 Nr. 2 IfG ohne eigenständigen normativen Regelungsbereich und ist überflüssig.<sup>50</sup>

## **B. Vergleichbare Regelungen in UIG und VIG**

Mit den zwei weiteren Informationszugangsgesetzen (UIG, VIG) gibt es die öffentliche Sicherheit im Informationszugangsrecht auf Bundesebene in drei verschiedenen Ausformungen. Konsequenterweise wird die insofern fehlende Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit der Rechtsordnung bemängelt.<sup>51</sup>

### **I. Die öffentliche Sicherheit im UIG**

§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG sieht die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen<sup>52</sup> im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 UIG vor, wenn die Herausgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen auf *bedeutsame Schutzgüter* der öffentlichen Sicherheit hätte und das öffentliche Interesse an der Herausgabe nicht überwiegt.

#### **1. Schutzgut**

Die sprachlich engere Formulierung des Schutzguts gegenüber § 3 Nr. 2 IfG ist dem unionsrechtlichen Fundament des UIG geschuldet. Gemäß Art. 4 Abs. 2 Bst. b Var. 2 Richtlinie 2003/4/EG<sup>53</sup> dürfen die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber den Ausschluss des Informationszugangs vorsehen, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit hätte. Die unionsrechtliche Definition der öffentlichen Sicherheit ist deutlich restriktiver als die des deutschen Gefahrenabwehrrechts und meint

---

49 Arno Scherzberg/Svenja Solka, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), *Informationsfreiheitsrecht*, 29. EL 2012, § 3 IfG Rn. 120.

50 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 162.

51 Jürgen Roth, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IfG, 2. Auflage 2013, § 3 Rn. 84; Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 149.

52 Siehe ausführlich zum Umweltinformationsbegriff Ansari, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

53 Häufig Umweltinformationsrichtlinie (UIRL) genannt.

eine schwere tatsächliche Gefährdung von Grundinteressen der Gesellschaft.<sup>54</sup> In anderen Zusammenhängen sah der EuGH davon die innere und äußere Sicherheit umfasst.<sup>55</sup> Als Teilschutzgüter der inneren Sicherheit fanden die Beeinträchtigung des Funktionierens staatlicher Einrichtungen und wichtiger öffentlicher Dienste Erwähnung.<sup>56</sup> Teilschutzgüter der äußeren Sicherheit sind das Überleben der Bevölkerung<sup>57</sup> sowie die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine Beeinträchtigung der militärischen Interessen.<sup>58</sup> Um eine richtlinienkonforme Gesetzeslage herzustellen und gleichzeitig keine Rechtsunsicherheit über die unterschiedliche Auslegung eines feststehenden Begriffs<sup>59</sup> entstehen zu lassen, griff der Gesetzgeber zur vorliegenden Formulierung.

Zu den wichtigen staatlichen Einrichtungen zählen jedenfalls die Verfassungsorgane.<sup>60</sup> Aufgrund seiner Verankerung in Art. 114 Abs. 2 GG hielt das VG Düsseldorf die Funktionsfähigkeit des Bundesrechnungshofs für ein bedeutsames Schutzgut der öffentlichen Sicherheit.<sup>61</sup>

Ebenso können Individualrechtsgüter bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit sein.<sup>62</sup> Allerdings reicht die mögliche Beeinträchtigung jeglichen privaten Interesses nicht aus.<sup>63</sup> Insbesondere kann die drohende Schädigung des Rufs einer Person oder eines Unternehmens den Ausschlusstatbestand nicht erfüllen.<sup>64</sup> Vielmehr muss es sich um Individualrechtsgüter von hohem Gewicht handeln, deren Erhalt ebenfalls zu den grundlegenden gesellschaftlichen Interessen zählt.<sup>65</sup> Kein grundlegendes gesellschaftliches Interesse stellt der Erhalt von Vermögenswerten dar, wenn es sich nicht um Sachmittel handelt, die der Versorgung einer großen Zahl von Menschen dienen.

## 2. Gefahrenschwelle

Nachteilige Auswirkungen sind zu erwarten, wenn die deutliche und nachweisbare Beeinträchtigung des Schutzguts wahrscheinlich ist.<sup>66</sup> Es bedarf einer ernsthaften und

---

54 *Christoph Schrader*, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (137).

55 EuGH, 26.10.1999, C-273/97, Rn. 17 – Sirdar; EuGH, 13.07.2000, C-423/98, Rn. 18 – Albore.

56 EuGH, 23.11.2010, C-145/09, Rn. 44 – Tsakouridis.

57 EuGH, 10.07.1984, C-72/83, Rn. 34 ff. – Campus Oil.

58 EuGH, 17.10.1995, C-70/94, Rn. 27 ff. – Werner.

59 Siehe oben unter A.II.

60 VG Düsseldorf, 09.10.2009, 26 K 5707/08, Rn. 19 – Dienstwagen der Spitzenpolitiker.

61 VG Köln, 30.09.2021, 13 K 3677/17, Rn. 86 f. – Berichte des Bundesrechnungshofes.

62 OVG Koblenz, 20.02.2008, 1 A 10886/07, Rn. 32 – Ausschluss von Umweltinformationen.

63 *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 17.

64 *Christoph Schrader*, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (138).

65 OVG Koblenz, 20.02.2008, 1 A 10886/07, Rn. 32 – Ausschluss von Umweltinformationen.

66 *Moritz Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2021, § 8 UIG Rn. 17.

konkreten Gefährdung der geschützten Belange,<sup>67</sup> die Gefahrenschwelle des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG ist also ebenso hoch wie die des § 3 Nr. 2 IFG.

Ob eine hinreichende Gefährdungslage vorliegt, kann nur im Einzelfall entschieden werden.<sup>68</sup> Die Behörde trifft eine Prognoseentscheidung über die Folgen der Bekanntgabe, für die eine rein hypothetische Beeinträchtigung nicht ausreicht.<sup>69</sup> Ist ein Sachverhalt der typisierenden Betrachtung zugänglich, dürfen allgemeine Erfahrungswerte in die Prognose einfließen, solange sich die informationspflichtige Stelle damit nicht im Wege einer generalisierenden Betrachtungsweise eine eigene Bereichsausnahme schafft.<sup>70</sup> Die Tatsachen, die die Prognose leiten, sind von der Behörde substantiiert darzulegen.<sup>71</sup> Die behördliche Einschätzung ist gerichtlich überprüfbar.<sup>72</sup>

### **3. Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe**

Der Umsetzungsauftrag der Richtlinie 2003/4/EG erstreckt sich gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 2 auch darauf, die Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe einzurichten. In der deutschen Verwaltungsrechtsdogmatik zwar eher einer Ermessensentscheidung ähnlich, entschied sich der UIG-Gesetzgeber dennoch für eine gebundene Entscheidung und führte die Abwägung als Tatbestandsvoraussetzung ein.<sup>73</sup> Als solche ist die behördliche Abwägungsentscheidung gerichtlich vollumfänglich überprüfbar.<sup>74</sup>

Die Ablehnungsgründe dürfen kumuliert in die Abwägung einfließen, es müssen allerdings auch die für die Bekanntgabe sprechenden Gründe kumuliert gewichtet werden.<sup>75</sup>

Es bedarf gerade keines spezifischen Individualinteresses.<sup>76</sup> Legt die antragstellende Person kein öffentliches Interesse dar, zwingt der Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG) die Behörde, selbst zu ermitteln, ob Tatsachen vorliegen, die für das Zugangsinteresse streiten.<sup>77</sup>

---

67 OVG Münster, 03.08.2010, 8A 283/08, Rn. 46 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gegenüber Bundesministerium.

68 BVerwG, 27.09.2007, 7 C 4/07, Rn. 19 – Niederschriften über die Sitzungen einer Grundwasserkommission.

69 Annette Guckelberger, Die Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436 (437).

70 BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, 433 – Bundesrechnungshof I zu nachteiligen Auswirkungen i.S.d. § 3 Nr. 1 IFG.

71 BVerwG, 30.04.2009, 7 C 17/08, Rn. 28 – Vereinbarkeit des UIG mit der EG-Umweltinformationsrichtlinie (Vorabentscheidung EuGH).

72 Christoph Schrader, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (132); a. A. Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 78.

73 Christoph Schrader, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (120).

74 Christoph Schrader, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (121); a. A. Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 78.

75 EuGH, 28.07.2011, C-71/10, Rn. 26 ff. – Ausnahmen vom Recht auf Zugang.

76 OVG Münster, 03.08.2010, 8A 283/08, Rn. 57 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gegenüber Bundesministerium.

77 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2021, § 8 UIG Rn. 9.

**Praxishinweis:** Zwar ist von Amts wegen zu ermitteln, ob ein das Geheimhaltungsinteresse überwiegendes öffentliches Zugangsinteresse vorliegt. Allerdings stellen die Gerichte hier häufig auf ein fehlendes Vorbringen der Antragstellenden ab. Es ist daher ratsam, den Antrag mit Ausführungen zu verbinden, die ein besonderes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe darlegen. Die Behörde muss sich damit dann ebenso auseinandersetzen wie die Gerichte.

#### 4. Anwendungsfälle

Das VG Stuttgart bestätigte das Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG bezüglich Simulationsdaten über Bahntunnelevakuierungen, nachdem es schon deren Umweltinformationseigenschaft abgelehnt hatte.<sup>78</sup> Die Herausgabe von Informationen über den konkreten Ablauf von Evakuierungen eines Zugtunnels könnte zu einem Missbrauch für terroristische Zwecke führen, der die Gefahr einer Schädigung von Leben und Gesundheit Einzelner berge.<sup>79</sup>

Im Anwendungsbereich des BayUIG hat das VG München eine auf Art. 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 BayUIG<sup>80</sup> gestützte, ablehnende Entscheidung über den Zugang zu CO<sub>2</sub>-Emissionsdaten des Dienstwagens des Bayerischen Ministerpräsidenten verworfen.<sup>81</sup> Dabei hat es insbesondere dargelegt, dass die Behörde gehalten ist, soweit es ohne Preisgabe der Information möglich ist, die nachteiligen Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit zu plausibilisieren.<sup>82</sup> Die Möglichkeit, über den Emissionswert Rückschlüsse auf den Fahrzeugtyp zu ziehen und so die Sicherheit des Ministerpräsidenten zu gefährden, hielt das VG München für abwegig.<sup>83</sup>

Im Fall des Ersuchens um Betriebsdokumente eines Kernkraftwerks bestätigte das VG München hingegen die Ablehnung.<sup>84</sup> Es bestünde die Gefahr eines Anschlags auf das Kernkraftwerk und eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Eintritts, da ein nachweislich dazu bereiter Personenkreis existiere.<sup>85</sup>

---

78 VG Stuttgart, 16.11.2017, 14 K 6356/16, Rn. 21, 27 ff. – Bahnprojekt Stuttgart-Ulm.

79 VG Stuttgart, 16.11.2017, 14 K 6356/16, Rn. 30 – Bahnprojekt Stuttgart-Ulm.

80 Wortgleich mit § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG.

81 VG München, 01.02.2017, M 9 K 16.1966 – Dienstwagen des Bayerischen Ministerpräsidenten.

82 VG München, 01.02.2017, M 9 K 16.1966, Rn. 33 – Dienstwagen des Bayerischen Ministerpräsidenten.

83 VG München, 01.02.2017, M 9 K 16.1966, Rn. 35 ff. – Dienstwagen des Bayerischen Ministerpräsidenten.

84 VG München, 02.09.2015, M 9 K 14.4149, Rn. 42 – Nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit durch Zugang zu Daten über Kernkraftwerk; der Antrag auf Zulassung der Berufung wurde mit VGH München, 11.04.2016, 22 ZB 15.2484 – Umweltinformationen zum Betrieb eines Kernkraftwerks abgelehnt.

85 VG München, 02.09.2015, M 9 K 14.4149, Rn. 42 – Nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit durch Zugang zu Daten über Kernkraftwerk.

Das VG Stuttgart sah – nach Ablehnung des Umweltinformationsbegriffs – die öffentliche Sicherheit<sup>86</sup> betroffen, als es über die Zulässigkeit der Ablehnung eines Informationsantrags gegenüber dem Landeskriminalamt (LKA) auf Zugang zu Rahmenbefehlen und Gefährdungslagebildern über das Großbauprojekt Stuttgart 21 zu entscheiden hatte.<sup>87</sup> Das Bekanntwerden der Einsatztaktik und -strategie könne die Durchführung polizeilicher Maßnahmen beeinträchtigen, wodurch Gefahren für Leben und Gesundheit der Allgemeinheit drohten. Allerdings wurde nicht dargelegt, ob eine entsprechende Wirkung Einzelner auf die polizeilichen Strategien überhaupt möglich und wenn ja, in welcher Form wahrscheinlich wäre.

Das OVG Koblenz nahm keine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit<sup>88</sup> durch Veröffentlichung von über das Schnellwarnsystem erlangten Daten an. Die Befürchtung, die beteiligten Unternehmen könnten zukünftig weniger bereitwillig ihre Daten teilen, reiche nicht aus, da deren Herausgabe gesetzlich verpflichtend sei.<sup>89</sup>

## II. Die öffentliche Sicherheit im VIG

Gemäß § 3 S. 1 Nr. 1 Bst. a bb Var. 2 VIG besteht der Anspruch auf Zugang zu Verbraucher\*inneninformationen<sup>90</sup> aus § 2 VIG wegen entgegenstehender öffentlicher Belange nicht, soweit das Bekanntwerden der Informationen eine *erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit* verursachen kann. Die Norm sieht keine Abwägung vor und liegt damit in der Reichweite ihres Tatbestands zwischen § 3 Nr. 2 IfG und § 8 A bs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG. Die erhebliche Gefahr ist den Polizei- und Ordnungsgesetzen entlehnt und verengt den Schutz auf besonders wichtige Rechtsgüter.<sup>91</sup> Auch für das VIG wird die Entlehnung des feststehenden, gefahrenabwehrrechtlichen Begriffs anstelle einer ausdifferenzierten Schutzsystematik für die sinnvollerweise gemeinten Teilschutzzüge kritisiert.<sup>92</sup>

---

86 Dem lag § 3 Abs. 1 LUIG BW a.F. i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG zugrunde. Mittlerweile regelt § 28 Abs. 1 S. 1 Var. 3 UVwG BW den Ausschlussgrund zum Schutz der öffentlichen Sicherheit eigenständig, aber wortgleich mit § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG.

87 VG Stuttgart, 27.10.2016, 14 K 4920/16, Rn. 30 ff. – Rahmenbefehle und Gefährdungslagebilder zu Stuttgart 21.

88 Der damalige § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 LUIG RP war gleichlautend mit § 8 UIG. Der Zugang zu Umweltinformationen und allgemeinen Informationen ist mittlerweile zusammengefasst im LTranspG. Der § 14 LTranspG RP regelt den Ausschluss aufgrund entgegenstehender öffentlicher Belange, zu denen auch die öffentliche Sicherheit zählt (§ 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LTranspG RP). Allerdings darf dieser Ablehnungsgrund explizit für Umweltinformationen gar nicht herangezogen werden.

89 OVG Koblenz, 02.06.2006, 8 A 10267/06, Rn. 49 – Dioxinbelastung einer Tongrube.

90 Siehe dazu Vos, Kapitel 7: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p7>.

91 Martin Eifert, Öffentliche Interessen als Grenzen des Auskunftsanspruchs, in: Verbraucherinformationsgesetz, 2009, 66 (73) noch zum wortgleichen § 2 Abs. 1 Nr. 1 Bst. a bb VIG a.F.

92 Martin Eifert, Öffentliche Interessen als Grenzen des Auskunftsanspruchs, in: Verbraucherinformationsgesetz, 2009, 66 (71).

## C. Vergleichbare Landesregelungen

In den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen in Berlin, Hamburg und dem Saarland findet die öffentliche Sicherheit keine Erwähnung.

§ 9 Abs. 1 S. 1 IZG SH a. E. sieht für die Ablehnungsgründe aus öffentlichem Interesse eine Abwägung des Geheimhaltungs- mit dem Informationsinteresse vor und wird so als eines von wenigen Informationszugangsgesetzen der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Informationsfreiheit gerecht. Auch bezieht sich der Schutz nicht auf die gesamte öffentliche Sicherheit, sondern lediglich auf bedeutsame Schutzzüge der öffentlichen Sicherheit. Vor der Novelle des IZG SH im Jahr 2017 war der Antrag abzulehnen, wenn nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe bestand. Seit 2017 obliegt es der Behörde, die entgegenstehenden Interessen von Amts wegen gegeneinander abzuwägen. Die Abwägung ist gerichtlich voll überprüfbar.<sup>93</sup> Bei überwiegendem Geheimhaltungsinteresse muss der Antrag abgelehnt werden, bei überwiegendem Bekanntgabeinteresse wird ihm stattgegeben.<sup>94</sup> Indem beide Interessen als öffentlich markiert werden, erzeugt die neue Formulierung schon sprachlich ein informationsfreundlicheres Bild. Andere Informationszugangsgesetze suggerieren mit ihrer Formulierung, dass es sich nur bei den entgegenstehenden Belangen um öffentliche handelt.

§ 4 Abs. 1 Nr. 4 Var. 6 BbgAIG fordert *erhebliche Gefahren* für die öffentliche Sicherheit zur Ablehnung des Informationszugangs. § 5 Abs. 1 Nr. 13 Var. 3 des am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen sächsischen Transparenzgesetzes sieht ebenfalls vor, dass die öffentliche Sicherheit dem Informationszugang nur entgegenstehen kann, wenn das Bekanntwerden der Information sie nicht unerheblich gefährden würde. Im ordnungsrechtlichen Sinn ist darunter zu verstehen, dass die Schädigung einem bedeutsamen Rechtsgut drohen muss.<sup>95</sup>

§ 3 Nr. 2 BremIFG schließt den Informationszugang aus, wenn und solange die öffentliche Sicherheit durch Bekanntwerden der Information gefährdet werden kann.

RLP TG § 14 Abs. 1 Nr. 3 Var. 1 und § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. e ThürTG nennen neben dem allgemeinen Verweis auf die öffentliche Sicherheit auch Regelbeispiele, was jedoch für die Reichweite der Definition ohne Bedeutung ist.

§ 4 Abs. 1 Nr. 2 Var. 2 LIFG BW und § 82 Nr. 2 Bst. b Var. 2 HDSIG schließen den Zugang zu Informationen aus, deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit haben kann. Die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen ist regelmäßig im Sinne einer Schutzgutgefährdung zu interpretieren,<sup>96</sup> sodass sich kein materieller Unterschied zur Bundesregelung ergibt.

---

93 OVG Schleswig, 23.07.2020, 4 LB 45/17, Rn. 50 – Fehlerhaftigkeit einer Rechtsbehelfsbelehrung.

94 OVG Schleswig, 23.07.2020, 4 LB 45/17, Rn. 50 – Fehlerhaftigkeit einer Rechtsbehelfsbelehrung.

95 Matthias Bäcker, D. Polizeiaufgaben und Regelungsmuster, in: Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr - Strafverfolgung - Rechtsschutz, 7. Auflage 2021, Rn. 120.

96 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 16 ff.

§ 3 Nr. 2 IZG LSA stimmt wortgleich mit der Bundesvorschrift überein.

§ 5 Nr. 4 IFG MV und § 6 Bst. a IFG NRW gehen noch einen Schritt weiter und führen die umstrittene Rechtsfigur der öffentlichen Ordnung<sup>97</sup> als entgegenstehenden Belang auf, der ohne Anwendung bleiben muss, wenn der Informationszugang nicht gänzlich ausgehöhlt werden soll. Der Ausschluss erfolgt in beiden Regelungen nur soweit und solange die Ausschlussgründe vorliegen. Es bedarf dafür eines neuen Antrags.<sup>98</sup> Auch im Anwendungsbereich anderer Informationszugangsgesetze ist ein neuer Antrag denkbar, sodass die Formulierung keine normative Wirkung entfaltet. Eine effizientere Lösung könnte über eine entsprechende Binnenorganisation (z. B. Wiedervorlagesystem) der Behörde sichergestellt werden.<sup>99</sup> Daher wird für die in der Praxis seltenen Fälle, in denen der Wegfall der Beeinträchtigung denkbar ist, die Herstellung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Gewährung des Informationszugangs ohne erneuten Antrag gefordert.<sup>100</sup>

---

## Autorin

**Laura Pick**  Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, Günterstalstraße 73, 79100 Freiburg, [l.pick@csl.mpg.de](mailto:l.pick@csl.mpg.de).

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

---

<sup>97</sup> Siehe zur Kritik daran Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, 109 f.

<sup>98</sup> Heinz-Joachim Pabst/Annegret Frankewitsch, IFG NRW, 1. Auflage 2022, § 6 Rn. 130.

<sup>99</sup> Heinz-Joachim Pabst/Annegret Frankewitsch, IFG NRW, 1. Auflage 2022, § 6 Rn. 130.

<sup>100</sup> Heinz-Joachim Pabst/Annegret Frankewitsch, IFG NRW, 1. Auflage 2022, § 6 Rn. 129 f.



# Verfahrensbezogene Ablehnungsgründe



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Schutz laufender Verfahren dritter Stellen

In allen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen existiert in leicht unterschiedlichen Ausgestaltungen ein Ausschlussgrund, der Informationen, die *Gerichts-, Ermittlungs- sowie gegebenenfalls weitere Verfahren dritter Stellen* betreffen, unter bestimmten Voraussetzungen vom Informationszugang ausschließt.

### I. Überblick über die Regelungen in Bund und Ländern

Im *Informationsfreiheitsgesetz des Bundes* (IFG) ist der Anspruch auf Informationszugang gemäß § 3 Nr. 1 Bst. g IFG ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen haben kann.

§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG enthält eine fast wortgleiche Regelung.<sup>1</sup> Weiterhin sieht das *Umweltinformationsgesetz* (UIG) allerdings – ebenso wie für alle anderen Ablehnungsgründe auch – eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse vor. Überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, muss die informationspflichtige Stelle die Informationen zugänglich machen, auch wenn die Voraussetzungen eines

1 Das UIG verwendet allerdings die Formulierung »nachteilige Auswirkungen hätte« anstelle von »haben kann«, praktische Bedeutung scheint dies kaum zu haben, siehe dazu unter B.II.1.

Ablehnungsgrundes im Übrigen vorliegen. Mit dem Erfordernis eines überwiegenden Interesses geht der deutsche Gesetzgeber jedoch weiter als die dieser Norm zu Grunde liegende Richtlinie, nach der für eine Ablehnung das Geheimhaltungsinteresse überwiegen müsste.<sup>2</sup>

Für Verbraucherinformationen schließt § 3 S. 1 Nr. 1 Bst. b VIG den Anspruch auf Zugang zu Informationen wegen entgegenstehender öffentlicher Belange während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens, eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eines Disziplinarverfahrens, eines Gnadenverfahrens oder eines ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens hinsichtlich der Informationen, die Gegenstand des Verfahrens sind, aus. Auch im *Verbraucherinformationsgesetz* (VIG) ist bei überwiegendem öffentlichem Interesse dennoch Zugang zu den Informationen zu gewähren. Außerdem kann dieser Ausschlussgrund gewissen Informationen, namentlich Informationen über festgestellte nicht zulässige Abweichungen von gesetzlichen Anforderungen sowie diesbezüglicher Maßnahmen und Entscheidungen nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG<sup>3</sup> und solche über Gefahren und Risiken für Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher\*innen nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VIG<sup>4</sup> nicht entgegen gehalten werden.

Die *Regelungen in den Bundesländern* orientieren sich vielfach an § 3 Nr. 1 Bst. g IfG<sup>5</sup> beziehungsweise sind diesem wortgleich nachgebildet.<sup>6</sup> Einige Vorschriften entsprechen § 3 Nr. 1 Bst. g IfG weitestgehend, enthalten aber weniger Schutzzüge<sup>7</sup> oder als weiteres Schutzgut Strafvollstreckungsverfahren.<sup>8</sup> In anderen Bundesländern unterscheiden sich die Regelungen hingegen recht deutlich von § 3 Nr. 1 Bst. g IfG.

So setzt etwa die Regelung in Brandenburg weder voraus, dass es sich um laufende Verfahren handelt, noch, dass nachteilige Auswirkungen drohen.<sup>9</sup> § 5 Nr. 2 IfG MV

---

2 Siehe dazu unter B.II.2.

3 Siehe Vos, Kapitel 7 B.I: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p7>.

4 Siehe Vos, Kapitel 7 B.II: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p7>.

5 Etwa § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 IZG SH, wobei ebenso wie im UIG erforderlich ist, dass das Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen hätte; § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. c ThürTG, wobei anstelle von nachteiligen Auswirkungen eine konkrete Gefährdung erforderlich ist.

6 § 3 Abs. 1 Nr. 1 Bst. e IZG LSA.

7 Vgl. etwa § 9 Abs. 1 S. 2 BlnIfG (ohne Anspruch auf ein faires Verfahren, ohne Disziplinarverfahren). In § 9 Abs. 1 S. 2 BlnIfG ist zudem ausdrücklich geregelt, dass der Informationszugang nur bis zum Zeitpunkt eines rechtskräftigen Abschlusses des Gerichtsverfahrens verweigert werden darf und die Entscheidung entsprechend zu befristen ist; § 5 Abs. 1 Nr. 16 SächsTG (ohne Anspruch auf ein faires Verfahren); § 6 Abs. 3 Nr. 2 HmbTG (ohne Anspruch auf ein faires Verfahren).

8 § 3 Nr. 1 Bst. d BremlfG (wortgleich, aber mit Strafvollstreckung); § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LTranspG RP (wortgleich, aber mit Strafvollzug und ohne Anspruch auf ein faires Verfahren); § 4 Abs. 1 Nr. 5 LfG BW (mit Strafvollstreckung und abgestellt wird auf den »Erfolg« von strafrechtlichen Ermittlungs- und Strafvollstreckungsverfahren und den »Verfahrensablauf« von Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahren); § 82 Nr. 2 Bst. d) HDSIG (ohne Anspruch auf ein faires Verfahren und abgestellt wird ebenfalls auf »Erfolg« beziehungsweise »Verfahrensablauf«).

9 § 4 Abs. 1 Nr. 5 BbgAIG: Der Antrag ist abzulehnen, wenn Inhalte offenbar würden, die eine Behörde zur Durchführung eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen oder disziplinarrechtlichen Ermittlungsverfahrens oder eines Bußgeldverfahrens erstellt hat oder die ihr aufgrund des Verfahrens zugehen oder die der Aufsicht über eine andere Stelle dienen oder gedient haben. § 4 Abs. 1 Nr. 4 BbgAIG enthält

erfordert dagegen in Bezug auf Gerichtsverfahren sogar eine erhebliche Beeinträchtigung.

Auch § 6 S. 1 Bst. b IfG NRW setzt in Bezug auf anhängige Verfahren eine erhebliche Beeinträchtigung voraus. Zudem sind dort zwar anhängige Verwaltungs- und andere Verfahren geschützt, jedoch keine Gerichtsverfahren und nicht der Anspruch auf ein faires Verfahren.

## II. Schutzzweck und Verhältnis zu anderen Vorschriften

Schon aus der Systematik beziehungsweise Verortung in den Gesetzen des Bundes und der Länder ergibt sich, dass nicht primär die Belange Privater oder Individualinteressen geschützt werden sollen, sondern öffentliche Belange des Gemeinwohls.<sup>10</sup> Diese öffentlichen Belange sind konkret der Schutz der Rechtspflege und des Gesetzesvollzugs.<sup>11</sup> Dem Schutzbereich »Anspruch auf ein faires Verfahren« kann darüber hinaus ein Schutz der subjektiven Rechte von Verfahrensbeteiligten entnommen werden.<sup>12</sup>

Nicht umfasst sind allerdings *die verfahrens- oder materiellrechtlichen Positionen der informationspflichtigen Stelle*.<sup>13</sup> Der Ausschlussgrund schützt daher nicht vor Beeinträchtigungen der Erfolgsaussichten einer Behörde in laufenden oder nachfolgenden Gerichtsverfahren.<sup>14</sup> Der Ausschlussgrund kann außerdem nicht dahingehend interpretiert werden, dass er Gerichte oder Staatsanwaltschaften vor öffentlichem Meinungsdruck schützen soll.<sup>15</sup> Eine kritische öffentliche Auseinandersetzung ist vielmehr, insbesondere in Bezug auf die Rechtsprechung, aber etwa auch hinsichtlich staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen, von grundlegendem demokratischen Interesse.

Letztlich geht es um den Schutz der Rechtspflege gegen konkrete Beeinträchtigungen eines Verfahrens durch das Bekanntwerden verfahrensrelevanter Informationen. Können etwa mittels eines Antrags auf Informationszugang Informationen erlangt werden, die nach Strafprozessrecht nicht zugänglich sind, kann der Erfolg des strafrechtlichen (Ermittlungs)Verfahrens bedroht sein.<sup>16</sup>

---

zudem einen weiteren Ausschlussgrund für den Fall, dass Belange der Strafverfolgung und Strafvollstreckung beeinträchtigt werden könnten.

10 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 122.

11 Vgl. Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 119.

12 OVG Berlin-Brandenburg, 29.03.2019, 12 B 13.18, Rn. 51 – CO2-Werte und Maßnahmen eines Fahrzeugherstellers zur Bewältigung etwaiger Auswirkungen; dazu ausführlich unter A.III.2.

13 BVerwG, 09.11.2010, 7 B 43/10, Rn. 12 – Auskunft im Insolvenzverfahren.

14 Siehe dazu ausführlich unter A.IV.

15 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 121; VGH Kassel, 21.03.2012, 6 A 1150/10, Rn. 37 – Kein Anspruch auf Informationszugang bei nachteiligen Auswirkungen auf ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren.

16 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 119.

Von Interesse ist vor diesem Hintergrund das Verhältnis des Ausschlussgrundes wegen laufender Verfahren zu den *spezialgesetzlichen Akteneinsichtsrechten*. Sämtliche Verfahrensordnungen enthalten Akteneinsichtsrechte für Beteiligte und gegebenenfalls Dritte. Akteneinsichtsrechte von Beteiligten in Gerichtsverfahren, etwa nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) oder der Zivilprozessordnung (ZPO) verdrängen die Ansprüche nach Informationsfreiheitsgesetzen grundsätzlich nicht.<sup>17</sup>

Bzgl. der Akteneinsichtsrechte der *Strafprozessordnung* ist das Verhältnis umstritten, denn nach der Gesetzesbegründung sollen im Bereich der Straf- und Bußgeldverfahren die Strafprozessordnung und das Ordnungswidrigkeitengesetz gemäß § 1 Abs. 3 IfG vorrangig sein.<sup>18</sup> Eine solche vollständige Sperrung wird in der Literatur richtigerweise kritisiert.<sup>19</sup>

Im Jahr 2021 hat das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf das Umweltinformationsgesetz entschieden, dass die Auskunftsrechte nach dem Umweltinformationsgesetz und die Akteneinsichtsrechte der Strafprozessordnung nebeneinander anwendbar sind, da sie sich an verschiedene Anspruchsverpflichtete richten und sich auf unterschiedliche Aktenbestände beziehen.<sup>20</sup> Ebenso würden die Rechte des\*der Beschuldigten in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Rahmen des Informationszugangs nach dem Umweltinformationsgesetz gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Var. 2 UIG (nachteilige Auswirkungen auf den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren) geschützt. Die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts überzeugt: Schon aus der ausdifferenzierten Regelungssystematik des Ausschlussgrundes im Umweltinformationsgesetz folgt, dass es keinen grundsätzlichen Vorrang der Strafprozessordnung geben kann.

Diese Argumentation und Schlussfolgerung muss gleichermaßen für alle Informationsfreiheitsgesetze gelten, die einen Ausschlussgrund im Falle von nachteiligen Auswirkungen auf laufende Verfahren und Ermittlungsverfahren vorsehen.

Zuvor hatte das Bundesverwaltungsgericht zum Informationsfreiheitsgesetz bereits festgestellt, dass § 475 StPO (i. V. m. § 46 Abs. 1 OWiG) jedenfalls dann nicht vorrangig sein kann, wenn sich das Auskunftsbegehr auf verfahrensübergreifende Merkmale und nicht auf personenbezogene Daten Dritter bezieht.<sup>21</sup> Demnach reiche es zwar nicht aus, dass sich ein IfG-Anspruch gegen die Ausgangsbehörde richtet und nicht

---

17 Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 103, 104.1 f.; zu § 242 BGB und §§ 421 ff. ZPO: OVG Münster, 19.06.2002, 21 B 589/02, Rn. 24 – Auskunftsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

18 BT-Drs. 15/4493, 12.

19 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 1 IfG Rn. 216 m.w.N. Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 353; a. A. aber ohne weitere Begründung BGH, 05.04.2006, 5 StR 589/05, Rn. 3 – Recht des Verteidigers auf Mitteilung der Senatsbesetzung und Einsicht in das Senatsheft.

20 BVerwG, 26.04.2021, 10 C 2/20, Rn. 19 – CO2-Emissionen von Kraftfahrzeugen.

21 BVerwG, 18.12.2019, 10 B 14/19, Rn. 14 ff. – Beschränkter Vorrang des Auskunftsrechts nach § 475 StPO.

gegen das Gericht oder Staatsanwaltschaft. Auch nach dieser Rechtsprechung ist § 475 StPO jedoch nur vorrangig, wenn der sachliche Anwendungsbereich betroffen ist.

Beiden Entscheidungen ist gemein, dass im Einzelfall zu prüfen ist, ob der sachliche Anwendungsbereich des ggf. spezielleren Akteneinsichtsrechts eröffnet ist. Demnach steht § 475 StPO dem Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz zumindest dann nicht entgegen, wenn nicht nach dem spezifischen Inhalt von Akten im Sinne von § 199 Abs. 2 S. 2 StPO, also »Akten, die dem Gericht vorliegen oder diesem im Falle der Erhebung der Anklage vorzulegen wären«, gefragt wird.<sup>22</sup> Dabei reicht nach dem Verwaltungsgericht Berlin allein die Tatsache, dass Unterlagen der Ausgangsbehörde Bestandteil von Ermittlungsakten oder Gerichtsakten geworden sind, für die Eröffnung des Anwendungsbereich der strafprozessrechtlichen Akteneinsichtsrechte und den Ausschluss des Anspruchs nach dem Informationsfreiheitsgesetz nicht aus.<sup>23</sup>

### III. Schutzgüter

Wie oben dargestellt, gibt es in den verschiedenen Gesetzen leichte Variationen hinsichtlich der geschützten Güter. Ausgehend von § 3 Nr. 1 Bst. g IfG und § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG werden im Folgenden zunächst die *drei darin genannten Schutzgüter* (laufende Gerichtsverfahren, Anspruch auf ein faires Verfahren sowie Durchführung von Ermittlungen) näher dargelegt. Ergänzend wird auf das Strafvollstreckungsverfahren eingegangen, da viele Gesetze der Länder dieses als eigenen Schutzgegenstand aufgenommen haben.

Teilweise sind in den Gesetzen der Länder auch weitere Verfahren ausdrücklich benannt, wie *Verwaltungsverfahren* und *Gnadenverfahren*, so dass in diesen Bundesländern auch diese Verfahren einbezogen werden können. In Nordrhein-Westfalen sind Gerichtsverfahren nicht im Ausschlussgrund genannt. Ob sie entgegen dem Wortlaut dennoch einzubeziehen sind, hat das Oberverwaltungsgericht Münster bisher offen gelassen.<sup>24</sup>

Über die Ausschlusstatbestände der Länder zum Schutz laufender Verwaltungsverfahren wird regelmäßig auch der Schutz des Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozesses erfasst, wie er teilweise, etwa im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes in § 3 Nr. 3 Bst. b und § 4 IfG, gesondert geregelt ist.<sup>25</sup>

---

22 VG Berlin, 17.10.2022, 2 K 262/21, Rn. 22 – Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren.

23 VG Berlin, 17.10.2022, 2 K 262/21, Rn. 22 – Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren.

24 OVG Münster, 26.11.2013, 8 A 809/12, Rn. 35 ff. – Informationszugang zu Rechtsgutachten eines Rechtsamtes.

25 Siehe unter B.IV.

## **1. Laufende Gerichtsverfahren**

Der Ausschlussgrund erfasst *Verfahren* vor allen staatlichen *Gerichten* (also vor Zivil-, Arbeits-, Straf-, Verwaltungs-, Sozial-, Finanz-, Disziplinar- und Verfassungsgerichten), vor supranationalen Gerichten (also vor dem Gericht der Europäischen Union und dem Europäischen Gerichtshof) wie auch vor internationalen Gerichten (wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder der Internationale Strafgerichtshof).<sup>26</sup>

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin sollen auch Verfahren vor Schiedsgerichten unter den Ausschlusstatbestand fallen.<sup>27</sup> Das Verfahren eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses stellt jedoch kein Verfahren im Sinne der Norm dar.<sup>28</sup> Dieses ist ein Instrument parlamentarischer Kontrolle und kann mit einem gerichtlichen Verfahren nicht gleichgesetzt werden.<sup>29</sup>

*Laufend* ist ein Gerichtsverfahren, wenn die Klage bereits anhängig und das Verfahren noch nicht beendet ist.<sup>30</sup> Eine Klage ist anhängig, wenn sie bei Gericht eingegangen ist. Im Strafprozess ist ein Verfahren mit dem Zeitpunkt der Erhebung der öffentlichen Klage (§ 151 StPO) anhängig.<sup>31</sup>

Eine analoge Anwendung des Ausschlusstatbestandes auf bevorstehende Verfahren ist vom Bundesverwaltungsgericht richtigerweise ausgeschlossen worden.<sup>32</sup> Es ist daher unschädlich, wenn mit den angefragten Informationen ein nachfolgendes Verfahren vorbereitet werden soll, das sich gegen die informationspflichtige Stelle oder andere staatliche Stellen richtet.<sup>33</sup>

Im Verbraucherinformationsgesetz ist ausdrücklich geregelt, dass die Informationen Gegenstand der Verfahren sein müssen (vgl. § 3 S. 1 Nr. 1 Bst. b VIG). Dies ist dem Wortlaut der übrigen Gesetze in dieser Deutlichkeit nicht zu entnehmen. Damit nachteilige Auswirkungen angenommen werden können, ist aber in jedem Fall ein *konkreter inhaltlicher Bezug* der Informationen zu einem laufenden Gerichtsverfahren erforderlich.<sup>34</sup>

---

26 Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 103; Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 128.

27 VG Berlin, 08.12.2021, 2 K 48/20, Rn. 9 – Informationszugang PKW-Maut.

28 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 126.

29 BVerwG, 28.02.2019, 7 C 20/17 – Uwe Mundlos.

30 VG Hamburg, 01.10.2009, 9 K 2474/08, Rn. 35 – Auskunftsanspruch des Insolvenzverwalters gegenüber Sozialversicherungsträger.

31 Stephan Beukelmann, in: Graf (Hrsg.), BeckOK StPO mit RiStBV und MiStra, 45. Ed. 2022, § 151 StPO Rn. 3.

32 BVerwG, 09.11.2010, 7 B 43/10, Rn. 12 – Auskunft im Insolvenzverfahren.

33 In Bezug auf die Vorbereitung eines insolvenzrechtlichen Anfechtungsprozesses, BVerwG, 09.11.2010, 7 B 43/10, Rn. 12 – Auskunft im Insolvenzverfahren.

34 Vgl. VG Berlin, 08.12.2021, 2 K 48/20, Rn. 119 – Informationszugang PKW-Maut; eine (mögliche) Relevanz der Unterlagen für das Verfahren ist danach zwingend erforderlich, aber noch nicht hinreichend für das Eingreifen des Ausschlusgrundes § 3 Nr. 1 lit. g 1. Var. IfG.

## **2. Anspruch auf ein faires Verfahren**

Die Formulierung »Anspruch auf ein faires Verfahren« ist offen gewählt. Während man primär Gerichts- und strafrechtliche Ermittlungsverfahren damit assoziiert, ist die Vorschrift nicht auf diese beschränkt.<sup>35</sup> Auch sieht dieser Tatbestand keine Begrenzung auf laufende Verfahren vor,<sup>36</sup> wobei nachteilige Auswirkungen jedenfalls nach Abschluss eines Verfahrens ausgeschlossen erscheinen.

Das Schutzgut »Anspruch auf ein faires Verfahren« unterscheidet sich insofern von den anderen Schutzgütern, als der Ausschlussgrund zwar dem Schutz öffentlicher Belange dient, ihm aber schon ausweislich der Verwendung des Wortes »Anspruch« auch ein subjektiv-rechtlicher Charakter zukommt, so dass eine Verweigerung der Herausgabe von Informationen auch im Hinblick auf *subjektive Rechtspositionen* in Betracht zu ziehen ist.<sup>37</sup> Derartige Rechtspositionen können prinzipiell Rechte im Sinne des Art. 6 EMRK sein.<sup>38</sup> Das Recht auf ein faires Verfahren oder die Unschuldsvermutung sind aber nicht bereits durch die Veröffentlichung von Informationen an sich verletzt und es besteht durch eine Veröffentlichung auch nicht per se die Gefahr einer Vorverurteilung.<sup>39</sup> Vielmehr muss für ein Eingreifen des Ausschlussgrundes konkret dargelegt werden, welche potentiellen Folgen die Veröffentlichung welcher konkreten Informationen für welche Personen auf die Gewährleistungen des Art. 6 EMRK haben kann.<sup>40</sup>

## **3. Durchführung von Ermittlungen**

Ferner geschützt ist die Durchführung von Ermittlungen. Diese Ermittlungen können nach § 3 Nr. 1 Bst. g 3. Var. IfG beziehungsweise § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG strafrechtlicher, ordnungsrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Natur sein.

### *a) Strafrechtliche Ermittlungen*

Strafrechtliche Ermittlungen sind sowohl Ermittlungen der Staatsanwaltschaft als auch polizeiliche Ermittlungen zur Strafverfolgung.<sup>41</sup> Die Tätigkeit von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen stellt hingegen keine strafrechtliche Ermittlung, sondern ausschließlich ein Instrument parlamentarischer Kontrolle dar.<sup>42</sup>

---

35 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 133.

36 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 133.

37 So jedenfalls im Hinblick auf Umweltinformationen, BVerwG, 26.04.2021, 10 C 2/20, Rn. 17 – CO2-Emissionen von Kraftfahrzeugen.

38 OVG Berlin-Brandenburg, 29.03.2019, 12 B 13.18, Rn. 52 – CO2-Werte und Maßnahmen eines Fahrzeugherstellers zur Bewältigung etwaiger Auswirkungen.

39 OVG Schleswig, 02.10.2020, 4 LA 141/18, Rn. 46 ff. – Darlegungslast Ermittlungsverfahren; OVG Berlin-Brandenburg, 29.03.2019, 12 B 13.18, Rn. 52 – CO2-Werte und Maßnahmen eines Fahrzeugherstellers zur Bewältigung etwaiger Auswirkungen.

40 BVerwG, 26.04.2021, 10 C 2/20, Rn. 17 – CO2-Emissionen von Kraftfahrzeugen.

41 BT-Drs. 15/4493, 10.

42 Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 3 Rn. 65; Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 110; BVerwG, 28.02.2019, 7 C 20/17 – Uwe Mundlos, siehe auch bereits oben zu Gerichtsverfahren.

### *b) Ordnungswidrigkeitenrechtliche Ermittlungen*

Ordnungswidrigkeitenrechtliche Ermittlungen umfassen sämtliche Ermittlungen, die von der zuständigen Verwaltungsbehörde wegen einer möglichen Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 1 Abs. 1 OWiG durchgeführt werden. Abgeschlossen werden die Ermittlungen mit einer Einstellung des Verfahrens, einer Verwarnung (§ 56 OWiG) oder dem Erlass eines Bußgeldbescheids (§ 65 OWiG). Legt der\*die Betroffene Einspruch gegen den Bußgeldbescheid ein und kommt es zu einem Verfahren vor dem Amtsgericht (vgl. § 68 OWiG), gelten die obigen Ausführungen zu Gerichtsverfahren.

### *c) Disziplinarrechtliche Ermittlungen*

Die Durchführung von Disziplinarverfahren ist im Bundesdisziplinargesetz (BDG) bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Gesetzen geregelt. Es endet mit einer Einstellungsverfügung, durch Disziplinarverfügung oder mit Erhebung der Disziplinarklage.<sup>43</sup>

### *d) Zeitlicher Anwendungsbereich*

Der Wortlaut des § 3 Nr. 1 Bst. g 3. Var. IFG setzt – im Gegensatz zu § 3 Nr. 1 Bst. g 1. Var. IFG – kein »laufendes« Verfahren voraus. Deswegen soll der Ausnahmegrund auch bereits *im Vorfeld von Ermittlungen* anwendbar sein.<sup>44</sup> Welche Konstellationen dies konkret sein könnten, ist unklar. Rechtsprechung hierzu existiert – soweit ersichtlich – nicht.

*Nach Abschluss eines Ermittlungsverfahrens* sind keine nachteiligen Auswirkungen mehr möglich,<sup>45</sup> so dass der Anwendungsbereich für den Fall, dass die Ermittlungen eingestellt werden, mit Abschluss des Ermittlungsverfahrens endet. Kommt es zu einem Gerichtsverfahren, ist die Information, sofern die weiteren Voraussetzungen vorliegen, aufgrund des nun laufenden Gerichtsverfahrens geschützt.

## **4. Strafvollstreckung oder Strafvollzug**

Einige Bundesländer enthalten zudem Regelungen zur Strafvollstreckung.<sup>46</sup> Der *Begriff der Strafvollstreckung* kann hierbei entweder weit im Sinne der Strafverwirklichung verstanden werden, so dass bei Freiheitsstrafen neben der Strafvollstreckung im engeren Sinne auch der Strafvollzug umfasst ist. Die Strafvollstreckung im engeren Sinne betrifft dagegen in Bezug auf eine Freiheitsstrafe zunächst das Verfahren von der Rechtskraft des Urteils bis zum Strafantritt sowie die generelle Überwachung ihrer Durchführung, die wiederum von dem speziellen Vollzug zu unterscheiden ist.<sup>47</sup> In Anbetracht der gebotenen restriktiven Auslegung der Ausschlussgründe und dem

---

43 Vgl. Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 139.

44 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 136; Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IFG Rn. 110.

45 BVerwG, 26.04.2021, 10 C 2/20, Rn. 18 – CO2-Emissionen von Kraftfahrzeugen.

46 § 4 Abs. 1 Nr. 5 LIFG BW, § 4 Abs. 1 Nr. 4 BbgAlG, § 3 Nr. 1 Bst. d BremIFG, § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LTranspG RP.

47 VG Mainz, 18.11.2021, 1 K 489/20.MZ, Rn. 42 ff. – Strafvollstreckung und Strafvollzug.

allen Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzen gemeinen Zweck, staatliches Handeln transparenter zu machen, sollte der Begriff Strafvollstreckung in Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetzen in seinem engeren Sinne verstanden werden, so dass der Strafvollzug nicht darunter fällt.

## IV. Nachteilige Auswirkungen

Weitere im Informationsfreiheitsgesetz, Umweltinformationsgesetz und diversen Landesgesetzen normierte Voraussetzung ist, dass das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann (IFG) beziehungsweise hätte (UIG). Es gilt damit derselbe Maßstab wie für die meisten anderen dem Schutz öffentlicher Belange dienender Ablehnungsgründe. *Nachteilige Auswirkungen* können mit Blick auf laufende Gerichtsverfahren etwa eine erhebliche Verzögerung oder eine Beweisverteilung sein,<sup>48</sup> in Bezug auf die Durchführung von Ermittlungen stellt eine Beeinträchtigung des Untersuchungszwecks, also der Sachverhaltaufklärung und Wahrheitsfindung, eine nachteilige Auswirkung dar.<sup>49</sup>

Nicht ausreichend ist, dass streitbefangene Informationen möglicherweise für ein laufendes Verfahren relevant sind.<sup>50</sup> Da Schutzzwecke des Ausschlussgrundes der laufenden Gerichtsverfahren neben der Unabhängigkeit der Gerichte der ordnungsgemäße Ablauf sowie die Effektivität des Gerichtsverfahrens sind,<sup>51</sup> ist zudem die *verfahrens- und materiellrechtliche Position der öffentlichen Hand* für das Vorliegen des Ausschlussgrundes nicht von Relevanz.<sup>52</sup> Keine nachteilige Auswirkung im Sinne des Ausschlussgrundes ist damit der individuelle Prozesserfolg der öffentlichen Hand.<sup>53</sup>

So liegt etwa keine nachteilige Auswirkung vor, wenn eine Person die angefragten Informationen benötigt, um in einem Amtshaftungsprozess die Rechtswidrigkeit staatlichen Handelns nachzuweisen.<sup>54</sup> Auch in Verfahren, in denen es um Informationen ging, die anschließend für insolvenzrechtliche Anfechtungsprozesse gegen staatliche Stellen genutzt werden sollten, haben die Gerichte deutlich gemacht, dass der Informationspflicht staatlicher Stellen nicht entgegensteht, dass sie durch die Informationsgewährung im Verhältnis zu Privatpersonen prozessrechtlich schlechter gestellt sein können. Das Informationsfreiheitsgesetz nehme in Kauf, dass etwaige Er-

---

48 OVG Schleswig, 06.12.2012, 4 LB 11/12, Rn. 52 – Auskunft aus Steuerakten.

49 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 18/12, Rn. 17 – BaFin.

50 VG Berlin, 08.12.2021, 2 K 48/20, Rn. 119 – Informationszugang PKW-Maut m.w.N.

51 Siehe bereits oben unter A.III.1.

52 VG Berlin, 08.12.2021, 2 K 48/20, Rn. 120 – Informationszugang PKW-Maut; anders noch VG Berlin, 11.06.2008, 2 A 69.07 – Maut-Betreibervertrag, Schiedsgerichtsverfahren.

53 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 141 m.w.N.

54 VG Berlin, 21.10.2010, 2 K 89.09, Rn. 24 – Ausschlussgrund der behördlichen Beratung oder Schutz geistigen Eigentums bei Gutachten.

satzansprüche im Insolvenzverfahren gegen die öffentliche Hand unter erleichterten Bedingungen geltend gemacht werden können.<sup>55</sup>

## V. Darlegungslast und Rechtsfolge

In Bezug auf die *Darlegungslast* der informationspflichtigen Stelle gelten zunächst die allgemeinen Grundsätze.<sup>56</sup> Das heißt, sie muss konkrete Tatsachen vortragen, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Prognose nachteiliger Auswirkungen stützen. Dabei müssen die Angaben nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützte Information möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar sein, dass das Vorliegen von Ausschlussgründen geprüft werden kann. Erforderlich ist hierfür eine einzelfallbezogene, hinreichend substantiierte und konkrete Darlegung, aus welchen Gründen Schutzbefehle dem geltend gemachten Anspruch auf Informationsgewährung entgegenstehen.<sup>57</sup> Umstände, die allenfalls abstrakte Mutmaßungen ermöglichen, genügen insoweit nicht.<sup>58</sup> Die Rechtsprechung scheint hierbei trotz der leicht abweichenden Formulierung im Gesetzestext (nachteilige Auswirkungen haben kann vs. nachteilige Auswirkungen hätte) beim Informationsfreiheitsgesetz sowie beim Umweltinformationsgesetz hinsichtlich der erforderlichen Prognose dieselben Maßstäbe anzulegen.<sup>59</sup>

Ein *Beurteilungsspielraum* für die Behörde besteht nicht. Um eine zutreffende Prognose treffen zu können, ist die informationspflichtige Stelle jedoch regelmäßig auf die Einschätzung der das Verfahren führenden Stelle angewiesen, die wiederum ebenso vom Gericht grundsätzlich voll überprüfbar ist.

In Bezug auf staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gelten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Besonderheiten hinsichtlich der behördlichen Darlegungslast:

Wenn die Staatsanwaltschaft Akten der informationspflichtigen Stelle wegen ihres thematischen Bezugs zum Untersuchungsgegenstand der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen bereits beigezogen hat, sind die Anforderungen für die Darlegung des

---

55 VG Hamburg, 01.10.2009, 9 K 2474/08, Rn. 39 – Auskunftsanspruch des Insolvenzverwalters gegenüber Sozialversicherungsträger.

56 Für die allgemeinen Grundsätze siehe Werdermann und Kube, Kapitel 19 D.V.I: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

57 Vgl. allgemein VG Berlin, 25.08.2016, 2 K 92.15, Rn. 23 – Gewährung von Akteneinsicht.

58 OVG Berlin-Brandenburg, 05.11.2021, 12 N 11/20, Rn. 19 – Anforderung an die Darlegung des Ausschlussgrundes des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Var. 1 UIG.

59 Vgl. zum IfG: BVerwG, 27.11.2014, 7 C 18/12, Rn. 17 – BaFin: »aufgrund einer auf konkreten Tatsachen beruhenden prognostischen Bewertung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten«; zum UIG: OVG Berlin-Brandenburg, 05.11.2021, 12 N 11/20, Rn. 19 – Anforderung an die Darlegung des Ausschlussgrundes des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Var. 1 UIG: »konkrete Tatsachen vorgetragen werden, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Prognose nachteiliger Auswirkungen auf die Durchführung des Gerichtsverfahrens stützen«.

Ausschlussgrundes herabgesenkt. Die informationspflichtige Stelle genügt ihrer Darlegungslast in der Regel bereits, indem sie eine auf Prüfung der Sachlage gegründete *Einschätzung der Staatsanwaltschaft* vorlegt, dass neue Ermittlungsansätze denkbar sind und der Untersuchungszweck durch Preisgabe der begehrten Informationen gefährdet würde. Besondere Umstände können aber dazu führen, dass diese Vermutungswirkung nicht trägt.<sup>60</sup>

Auch abgesehen vom Vorliegen besonderer Umstände heißt dies nicht, dass der Ausschlussgrund immer einschlägig wäre, sobald die Staatsanwaltschaft Unterlagen von der informationspflichtigen Stelle beigezogen hat. Die bloße Mitteilung, dass die Staatsanwaltschaft Dokumente für ein Ermittlungsverfahren beigezogen habe, ohne nähere Begründung, warum welche konkreten Unterlagen für welches Ermittlungsverfahren genau bedeutsam sein und den Untersuchungszweck gefährden könnten, ist nicht ausreichend.<sup>61</sup> Hat die Staatsanwaltschaft Verteidiger\*innen Akteneinsicht gewährt und beruft sie sich selbst nicht mehr auf die Gefährdung des Untersuchungszwecks, kann die informationspflichtige Stelle den Informationszugang ebenfalls nicht mehr unter Berufung auf nachteilige Auswirkungen für die Durchführung von Ermittlungsverfahren ablehnen.<sup>62</sup>

Die vom Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf Ermittlungsverfahren vorgenommene Herabsenkung der Anforderungen an die Darlegungslast ist auf die anderen geschützten Verfahren – insbesondere Gerichtsverfahren – nicht ohne weiteres übertragbar.<sup>63</sup> Der entscheidende Unterschied besteht darin, dass die Staatsanwaltschaft auch Strafverteidiger\*innen während des Ermittlungsverfahrens die Akteneinsicht verweigern kann, sofern hierdurch der Untersuchungszweck gefährdet würde (vgl. § 147 Abs. 2 S. 1 StPO). Eine vergleichbare Befugnis gibt es im gerichtlichen Verfahren nicht. Mit Blick auf die übrigen Schutzgüter gelten insofern die allgemeinen Grundsätze zur Darlegungslast.

Wenn der Ausschlussgrund greift, ist der Informationszugang nach § 3 Nr. 3 Bst. g IfG zwingend zu versagen; die informationspflichtige Stelle hat *kein Ermessen*. Zumindest soweit es um laufende Verfahren geht, ist der Ausschlussgrund jedoch zeitlich begrenzt.

Aus der Formulierung »wenn« (im Gegensatz zu »soweit« wie in § 4 Abs. 1 S. 1 IfG), wird in der Literatur teilweise geschlossen, dass der Informationszugang bei Vorliegen des Ausschlussgrundes *vollständig abzulehnen* ist und ein teilweiser Informationszugang nicht möglich ist.<sup>64</sup> Teilweise wird argumentiert, dass aus Verhältnismäßigkeits-

---

60 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 18/12, Rn. 25 ff. – BaFin; das Bundesverwaltungsgericht ging hier davon aus, dass besondere Umstände vorliegen, da Teile der betroffenen Informationen bereits an die Öffentlichkeit gelangt waren.

61 VG Berlin, 30.11.2017, 2 K 288.16, Rn. 58 – Dieselabgasskandal – Ermittlungsverfahren.

62 OVG Schleswig, 27.04.2020, 4 LA 251/19, Rn. 14 – Unterlagen des Kraftfahrt-Bundesamts.

63 Zweifelnd aber im Ergebnis offen gelassen in Bezug auf das strafrechtliche Zwischenverfahren OVG Berlin-Brandenburg, 05.11.2021, 12 N 11/20, Rn. 8 – Anforderung an die Darlegung des Ausschlussgrundes des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Var. 1 UIG.

64 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 147.

gesichtspunkten auch ein teilweiser Informationszugang ermöglicht werden muss.

Da der Ausschlussgrund ohnehin für die jeweilige begehrte Information vorliegen und seitens der Behörde dargelegt werden muss, kommt diesem Streit keine praktische Bedeutung zu.<sup>65</sup> Die Behörde muss prüfen, ob der Ausschlussgrund für jede einzelne Information vorliegt, diese aussondern oder unkenntlich machen und den Informationszugang im Übrigen gewähren.<sup>66</sup>

---

**Praxishinweis:** Es lohnt sich gegebenenfalls zu überprüfen, ob beziehungsweise wann Ermittlungen oder (Gerichts-)verfahren, die dem Antrag auf Informationszugang entgegengehalten wurden, abgeschlossen sind oder sein werden. Richtet sich der Informationszugang nach dem Umweltinformationsgesetz, sollte sorgfältig dargelegt werden, warum ein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Informationen besteht.

---

## B. Schutz des behördlichen Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozesses

Alle Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze enthalten Vorschriften zum Schutz der behördlichen Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozesse. Die Vorschriften unterscheiden sich jedoch im Einzelnen, so dass das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, das Umweltinformationsgesetz des Bundes, das Verbraucherinformationsgesetz und die Landesgesetze getrennt dargestellt werden.

### I. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Der behördliche Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess wird im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes durch zwei Normen geschützt. § 3 Nr. 3 Bst. b IFG schützt die notwendige Vertraulichkeit der Beratung von Behörden, während § 4 IFG einen Ablehnungsgrund für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung vorsieht.

---

65 Siehe unten unter B.I.1.e).

66 Vgl. etwa VG Berlin, 20.05.2020, 2 K 164.17, Rn. 36 – Sitzungen der Regierung.

Die beiden Ausschlussgründe überschneiden sich weitgehend und sind neben-einander anwendbar.<sup>67</sup> Dennoch bestehen gewisse Unterschiede.<sup>68</sup> So müssen die Beratungen nach § 3 Nr. 3 Bst. b IFG sich nicht zwingend auf eine bevorstehende Entscheidung beziehen. Andersherum sind die entscheidungsvorbereitenden Maßnahmen nicht unbedingt Beratungen, etwa wenn die bearbeitende Person selbstständig eine Entscheidung vorbereitet. Der Ausnahmetatbestand des § 4 IFG ist zudem streng zeitlich limitiert und ist nach der getroffenen Entscheidung nicht mehr anwendbar, während der Ausschlusstatbestand nach § 3 Nr. 3 Bst. b IFG in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich über den Abschluss der Beratungen hinaus fortdauern kann. Auch die Rechtsfolgen unterscheiden sich. So ist der Informationszugang nach § 3 Nr. 3 Bst. b IFG zwingend zu versagen, »wenn und solange« der Ausschlussgrund greift. Demgegenüber verwendet § 4 Abs. 1 S. 1 IFG die Formulierung »soweit und solange« und ist zudem als Soll-Vorschrift ausgestaltet.

In sachlichem Zusammenhang zu den genannten Ausschlussgründen steht § 2 Nr. 1 S. 2 IFG, der Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, von vorneherein vom Informationszugangsanspruch ausnimmt. Auch das soll die innerbehördliche Entscheidungsbildung schützen.<sup>69</sup> Hier wird die Vorschrift jedoch nicht vertiefend behandelt.<sup>70</sup>

## **1. Schutz vertraulicher Beratungen (§ 3 Nr. 3 Bst. b IFG)**

§ 3 Nr. 3 Bst. b IFG enthält einen Ausschlussgrund zum Schutz vertraulicher Beratungen. Schutzzweck ist die Gewährleistung eines unbefangenen und freien Meinungsaustauschs innerhalb von Behörden und zwischen verschiedenen Behörden, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten.

### **a) Beratung**

Der Begriff der Beratung setzt zunächst Kommunikation zwischen mindestens zwei Personen mit dem Ziel der gemeinsamen Willensbildung voraus.<sup>71</sup> Überdies hat die Rechtsprechung den Schutzgegenstand im Hinblick auf den Zweck der Vorschrift weiter eingeschränkt. Laut Bundesverwaltungsgericht unterfällt dem Schutz der Beratung nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung als solcher. Der Schutz gilt danach vor allem »dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin dem eigentlichen Vorgang des Überlegens«.<sup>72</sup>

---

67 BVerwG, 18.07.2011, 7 B 14/11, Rn. 5 – Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden über das laufende Verfahren hinaus.

68 Vgl. Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 196.

69 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 6.

70 Erläuterungen finden sich bei Kube, Kapitel 5 D: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p5>.

71 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 175.

72 BVerwG, 09.05.2019, 7 C 34/17, Rn. 13 – Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts; BVerwG, 05.05.2022, 10 C 1/21, Rn. 27 – Sitzungsprotokolle eines Beirats bei einem Bundesministerium.

Nicht geschützt ist hingegen der *Beratungsgegenstand*. Hierzu können insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören, also die Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung.<sup>73</sup> Die Abgrenzung ist nicht immer einfach. So kann beispielsweise eine Beschlussvorlage sowohl Tatsachengrundlagen (die dem Beratungsgegenstand zuzuordnen sind) als auch einen Entscheidungsvorschlag mit Begründung (der dem Beratungsprozess zuzuordnen sein kann) enthalten. Eine Kabinettsvorlage ist typischerweise »eine bloße Entscheidungsgrundlage, die grundsätzlich keinen Rückschluss auf den Beratungsvorgang im Kabinett selbst erlaubt«.<sup>74</sup> Dagegen wurde etwa das Votum des Berichterstatters einer Beschlussabteilung des Bundeskartellamts dem Beratungsprozess zugeordnet, weil es als »erster Aufschlag« bereits Teil der Beratungen innerhalb der Kammer sei.<sup>75</sup> Ob dies jedoch auch für sämtliche Teile des Sachberichts zutrifft,<sup>76</sup> kann bezweifelt werden.

Ebenfalls nicht geschützt ist das *Beratungsergebnis*, also das Ergebnis der Willensbildung.<sup>77</sup> Bei Protokollen ist (ggf. zwischen bestimmten Passagen) zu differenzieren. Soweit lediglich die Ergebnisse festgehalten werden, ist der Ausschlusstatbestand nicht erfüllt.<sup>78</sup> Protokolle können nur dann unter den Schutz von § 3 Nr. 3 Bst. b IfG fallen, wenn »sie den Beratungsverlauf in Vertraulichkeit beanspruchender Weise im Sinne »beratschlagender Ausführungen widerspiegeln«.<sup>79</sup>

#### b) Behördlich

Es muss sich um Beratungen von Behörden handeln. Umfasst sind davon sowohl *Beratungen innerhalb einer Behörde* als auch Beratungen zwischen verschiedenen Behörden.<sup>80</sup> Die Beratungen eines bei einem Ministerium angesiedelten (wissenschaftlichen) Beirats sind in der Regel keine Beratungen des Ministeriums selbst.<sup>81</sup>

Nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob auch *Beratungen zwischen Behörden und Dritten* geschützt sind.<sup>82</sup> Der Wortlaut spricht eher dagegen.<sup>83</sup> Nach der Gesetzes-

---

73 BVerwG, 09.05.2019, 7 C 34/17, Rn. 13 – Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts.

74 BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 20 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren.

75 BVerwG, 09.05.2019, 7 C 34/17, Rn. 14 ff. – Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts.

76 So BVerwG, 09.05.2019, 7 C 34/17, Rn. 16 – Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts.

77 Vgl. BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 10 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren.

78 OVG Münster, 02.11.2010, 8 A 475/10, Rn. 93 – Protokolle der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission; VG Berlin, 20.05.2020, 2 K 164.17, Rn. 30 – Sitzungen der Regierung.

79 OVG Berlin-Brandenburg, 01.08.2019, 12 B 34.18, Rn. 51 – Informationen zu einem Berufsgeheimnis unterliegender Tätigkeit eines Verwaltungshelfers; BVerwG, 15.12.2020, 10 C 25/19, Rn. 34 – Werftenförderung.

80 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 174.

81 BVerwG, 05.05.2022, 10 C 1/21, Rn. 26 ff. – Sitzungsprotokolle eines Beirats bei einem Bundesministerium.

82 Offen lassend: VG Berlin, 01.12.2021, 2 K 45.19, Rn. 30 – Ministeriale Formulierungshilfen für den Bundestag.

83 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 178 f.

begründung sind dagegen auch Beratungen zwischen Exekutive und Legislative sowie mit zwischen Behörden und sonstigen Einrichtungen (z. B. Forschungseinrichtungen) geschützt.<sup>84</sup> Hinsichtlich der Einbeziehung von Beratungen mit Privatrechtssubjekten ist die Gesetzesbegründung widersprüchlich.<sup>85</sup> Einerseits spricht sie von »innerstaatlichen Abläufen«, andererseits sollen »Gewerkschaften und sonstige Vereinigungen« einbezogen werden.<sup>86</sup> Das Gebot der engen Auslegung der Ausschlusstatbestände spricht gegen die Einbeziehung von Beratungen mit Privatrechtssubjekten,<sup>87</sup> zumal diese unter bestimmten Voraussetzungen von § 3 Nr. 7 IFG geschützt sein können.<sup>88</sup>

### c) Notwendige Vertraulichkeit

Nach dem Wortlaut von § 3 Nr. 3 IFG wird die notwendige Vertraulichkeit nur bei internationalen Verhandlungen gemäß § 3 Nr. 3 Bst. a IFG vorausgesetzt. Laut Bundesverwaltungsgericht ist das Erfordernis jedoch auch auf die in § 3 Nr. 3 Bst. b IFG genannten behördlichen Beratungen zu beziehen.<sup>89</sup>

Ungeklärt ist, wie genau die notwendige Vertraulichkeit zu bestimmen ist. Eine gewillkürte Vertraulichkeit kann nicht ausreichen, weil sich Behörden ansonsten eigenmächtig ihren Transparenzpflichten entziehen könnten.<sup>90</sup> Dagegen spricht auch, dass die Vertraulichkeit notwendig sein muss. Teilweise wird vorgeschlagen, dass sich die Vertraulichkeit aus einem Gesetz ergeben müsse,<sup>91</sup> wie es nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz<sup>92</sup> und – in den Einzelheiten umstritten – im Umweltinformationsrecht<sup>93</sup> vorgesehen ist. Gesetzliche Vertraulichkeitspflichten sind indes schon von § 3 Nr. 4 IFG erfasst, was gegen ein solches Erfordernis im Rahmen des § 3 Nr. 3 IFG spricht. Die Rechtsprechung bestimmt die notwendige Vertraulichkeit jedoch oft unter *Rückgriff auf rechtliche Anknüpfungspunkte* wie dem im Gewaltenteilungsprinzip wurzelnden Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung für die Kabinettsitzungen<sup>94</sup> oder dem in § 51 Abs. 2 und 3 GWB verankerten Kollegialprinzip für die Beratungen der Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts.<sup>95</sup>

Abgesehen davon gibt es kaum Rechtsprechung zu der Frage, wann Beratungen notwendig vertraulich sind. Das liegt auch daran, dass es vor Gericht meist um Unter-

---

84 BT-Drs. 15/4493, 10.

85 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 179.

86 BT-Drs. 15/4493, 10 f.

87 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 179.

88 Vgl. dazu Lötel, Kapitel 9 E: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p9>.

89 BVerwG, 09.05.2019, 7 C 34/17, Rn. 17 – Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts m. w. N.

90 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 181.

91 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 182.

92 § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG. Dazu siehe unten B.IV.

93 Dazu siehe unten B.II.1.

94 BVerwG, 13.12.2018, 7 C 19/17, Rn. 18 – Informationszugang zu Kabinettssprotokollen. Dazu unten B.V.2.

95 BVerwG, 09.05.2019, 7 C 34/17, Rn. 18 – Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts.

lagen zu abgeschlossenen Vorgängen geht, sodass die Geheimhaltungsbedürftigkeit danach beurteilt wird, ob eine Beeinträchtigung künftiger Beratungen zu erwarten ist.<sup>96</sup>

#### d) Beeinträchtigung

Erforderlich ist, dass die Beratungen beeinträchtigt werden. Die *Darlegungslast* trägt, entsprechend der allgemeinen Regeln,<sup>97</sup> die Behörde. Sie muss Tatsachen vorbringen, aus denen sich nachvollziehbar eine Beeinträchtigung des Schutzzutes ergeben kann, und demnach darlegen, dass die nachteiligen Auswirkungen auf den behördlichen Entscheidungsprozess zu erwarten sind.<sup>98</sup> Dabei wird zwischen laufenden und abgeschlossenen Entscheidungsprozessen unterschieden.

Laut dem Bundesverwaltungsgericht ist eine Beeinträchtigung der Beratungen zuvörderst in *laufenden Verfahren* anzunehmen, also, solange die Entscheidung, die den Gegenstand der Beratungen betrifft, noch nicht getroffen worden ist.<sup>99</sup> Aber auch in diesem Fall muss die Beeinträchtigung der Beratungen nachvollziehbar dargelegt werden. Pauschale Verweise auf eine angebliche Vertraulichkeit genügen nicht.<sup>100</sup> Zwar kann laut Bundesverwaltungsgericht bei noch nicht abgeschlossenen Vorgängen grundsätzlich der Hinweis auf die in dieser Situation gebotene Wahrung der Entscheidungsautonomie der Regierung genügen.<sup>101</sup> Diese Rechtsprechung ist jedoch zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ergangen und nicht auf administrative Vorgänge übertragbar. Sie begegnet darüber hinaus auch erheblichen Zweifeln.<sup>102</sup>

Anders als bei § 4 IfG<sup>103</sup> stellt der Abschluss des Verfahrens im Rahmen des § 3 Nr. 3 Bst. b IfG keine unüberwindbare zeitliche Grenze dar. Vielmehr ist bei *abgeschlossenen Verfahren* maßgeblich, ob die nachträgliche Publizität die offene Willensbildung im Beratungsprozess der Beschlussabteilungen beeinträchtigen kann, indem sie eine einengende Vorwirkung auf diesen Beratungsprozess ausübt.<sup>104</sup> Trotz dieser zeitlichen Unbegrenztheit bildet der Abschluss des Verfahrens regelmäßig eine Zäsur, nach der eine Beeinträchtigung der Beratungen regelmäßig ausgeschlossen ist.<sup>105</sup> Behörden behaupten zwar mitunter, Mitarbeiter\*innen würden ihre Meinung nicht mehr äußern, wenn sie um die nachträgliche Veröffentlichung wissen. Überzeugend

---

96 Vgl. Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 183. Zur Beeinträchtigung siehe unten unter B.I.1.d).

97 Vgl. Kube und Werdermann, Kapitel 19 D.V.1: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

98 BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 12 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren.

99 BVerwG, 09.05.2019, 7 C 34/17, Rn. 20 – Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts.

100 Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 3 Rn. 83.

101 BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 13 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren.

102 Näher dazu unten unter B.V.2.

103 Dazu siehe unten B.I.2.

104 BVerwG, 09.05.2019, 7 C 34/17, Rn. 20 – Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts.

105 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 187 mit Beispielen aus der Rechtsprechung.

ist dies jedoch nicht, denn ein solches Verhalten käme einer Arbeitsverweigerung gleich.<sup>106</sup> Auch eine »Flucht in die Mündlichkeit« ist regelmäßig nicht zu befürchten.<sup>107</sup>

#### e) Rechtsfolge

Der Informationszugang ist ausgeschlossen, wenn und solange die Beratungen beeinträchtigt werden. Es handelt sich um eine gebundene Entscheidung; die informationspflichtige Stelle hat *kein Ermessen*.

Mit der Formulierung »*solang*« macht das Gesetz deutlich, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist.<sup>108</sup> Spätestens nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens und vorausgesetzt es besteht keine einengende Vorwirkung, muss grundsätzlich der Informationszugang gewährt werden.<sup>109</sup>

Aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber die Formulierung »*wenn*« und nicht – wie etwa in § 4 Abs. 1 S. 1 IFG – »*soweit*« verwendet hat, wird teilweise geschlossen, dass der Informationszugang bei Vorliegen des Ausschlussgrundes vollständig abzulehnen ist und ein teilweiser Informationszugang nicht in Betracht kommt.<sup>110</sup> Fraglich ist jedoch, was das konkret bedeuten soll. Denn die Formulierung »*wenn*« ändert nichts daran, dass der Ausschlussgrund in Bezug auf die jeweils begehrte Information vorliegen muss. Anträge sind regelmäßig auf Zugang zu einer Vielzahl von Informationen gerichtet. Wenn es für eine vollständige Ablehnung des Antrags ausreicht, dass eine einzige Information unter den Ausschlussgrund fällt, dann wäre der Erfolg letztlich davon abhängig, wie weit oder eng er gefasst ist. Das kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Der Unterschied zwischen »*wenn*« und »*soweit*« kommt daher keine praktische Bedeutung zu. Greift der Ausschlussgrund nur für einzelne Informationen, so sind diese auszusondern oder unkenntlich zu machen und der Informationszugang ist im Übrigen zu gewähren.<sup>111</sup> Dies folgt auch aus einer verfassungskonformen Auslegung von § 3 Nr. 3 IFG, da die vollständige Versagung des Informationszugangs unverhältnismäßig wäre.<sup>112</sup>

## 2. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG)

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 IFG soll der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden für

---

106 VG Berlin, 09.06.2011, 2 K 46.11, Rn. 23 – BMJ-Akten zur AKW-Laufzeitverlängerung; vgl. auch BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 31 – Verfügungsberechtigung: »Bild einer Ministerialverwaltung mit einem eher geringen Selbstbewusstsein«.

107 BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 18 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren.

108 BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 10 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren.

109 Siehe oben unter B.I.1.d).

110 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 147, 190.

111 Das entspricht auch der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung, vgl. etwa VG Berlin, 20.05.2020, 2 K 164.17, Rn. 3, 21 – Sitzungen der Regierung.

112 Zum grundrechtlichen Schutz siehe Petras, Kapitel 2: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p2>.

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 verhindert würde. Die Norm ist teilweise § 29 Abs. 1 S. 2 VwVfG nachgebildet. *Zweck der Norm* ist der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses.<sup>113</sup>

#### a) *Entscheidungsvorbereitende Maßnahmen*

Schutzgegenstand sind Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, also entscheidungsvorbereitende Maßnahmen.

*Entwürfe zu Entscheidungen* sind Schriftstücke, in denen die zu treffende Entscheidung in vorläufiger, nicht von der unterzeichnungsberechtigten Person unterschriebener Form festgelegt wird.<sup>114</sup> Ein Entscheidungsentwurf liegt nicht vor bei bloßen Sachverhaltsdarstellungen, Faktenzusammenstellungen sowie Stellungnahmen und Meinungsbekundungen anderer Behörden.<sup>115</sup>

*Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren Vorbereitung* einer Entscheidung sind alle Aktenteile, die unmittelbar mit dem Entscheidungsprozess zusammenhängen. Umfasst sind mithin auch Vorarbeiten und Ausarbeitungen, aus denen die zu treffende Entscheidung entwickelt werden soll. Eine Eingrenzung, zu welchem Zeitpunkt derartige Vorarbeiten entstanden sind, nimmt die Regelung dabei nicht vor. Sie knüpft vielmehr funktional daran an, dass die Vorarbeiten der unmittelbaren Vorbereitung einer konkret bevorstehenden behördlichen Entscheidung dienen.<sup>116</sup> Das Vorliegen von Arbeiten und Beschlüssen zur unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung wurde etwa angenommen bei Unterlagen des Bundesministeriums des Innern zum damals laufenden NPD-Verbotsverfahren.<sup>117</sup>

Nach § 4 Abs. 1 S. 2 IFG dienen die *Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten sowie Stellungnahmen Dritter* regelmäßig nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung. Damit wird der Ausschlussgrund auf den notwendigen Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses reduziert.<sup>118</sup> Der Begriff der Dritten im Sinne der Vorschrift ist weit zu verstehen und umfasst grundsätzlich alle an dem Informations-

---

113 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 28 – Verfügungsberechtigung.

114 VG Berlin, 09.08.2021, 2 K 281.19, Rn. 31 – Zugang zu der Studie Kindeswohl und Umgangsrecht; VG Köln, 28.07.2022, 13 K 4645/19, Rn. 64 – Studie zum Nutriscore; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 16.

115 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 19.

116 OVG Berlin-Brandenburg, 28.05.2013, 12 S 23.13, Rn. 5 – Informationszugangsansprüche im NPD-Verbotsverfahren; VG Berlin, 09.08.2021, 2 K 281.19, Rn. 32 – Zugang zu der Studie Kindeswohl und Umgangsrecht; VG Köln, 28.07.2022, 13 K 4645/19, Rn. 66 – Studie zum Nutriscore.

117 OVG Berlin-Brandenburg, 28.05.2013, 12 S 23.13, Rn. 8 – Informationszugangsansprüche im NPD-Verbotsverfahren.

118 VG Köln, 28.07.2022, 13 K 4645/19, Rn. 69 – Studie zum Nutriscore. Zur Abgrenzung von Beratungsprozess und Beratungsgrundlage siehe oben unter B.I.1.a).

freiheitsverfahren nicht Beteiligten, wie private Dritte, aber auch andere Behörden.<sup>119</sup> Aufgrund der Formulierung »regelmäßig« können auch die Informationen zu den Entscheidungsgrundlagen ausnahmsweise der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen.<sup>120</sup>

Im Gegensatz zu § 3 Nr. 3 Bst. b IFG ist der Schutz durch § 4 IFG *zeitlich begrenzt* und endet spätestens mit dem Abschluss des Verfahrens. Dabei kann ein Verfahren nicht nur durch eine Sachentscheidung beendet werden; es kann sich auch auf andere Weise erledigen, etwa wenn das beabsichtigte Vorhaben nicht mehr weiterverfolgt werden soll oder wenn veränderte Umstände eine Entscheidung entbehrlich machen.<sup>121</sup>

### b) Erfolgsvereitelung

Der Informationszugang soll nur abgelehnt werden, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Entgegen dem Wortlaut ist eine *Gefährdung des Erfolgs* ausreichend;<sup>122</sup> jedoch wird man insofern eine hohe Wahrscheinlichkeit der Erfolgsvereitelung verlangen müssen, um dem Unterschied zu anderen Formulierungen im Informationsfreiheitsgesetz (»nachteilige Auswirkungen haben kann«, »gefährden kann«, »beeinträchtigen«) Rechnung zu tragen. Bei der anzustellenden Prognose aus ex ante-Sicht ist davon auszugehen, dass die der antragstellenden Person gewährten Informationen letztlich allgemein publik werden können.<sup>123</sup>

Nach der Gesetzesbegründung wird der *Erfolg der Entscheidung* vereitelt, wenn diese bei Offenbarung der Information voraussichtlich überhaupt nicht, mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme.<sup>124</sup> Eine bloße Verzögerung vereitelt jedoch nur dann den Erfolg der Entscheidung, wenn die Entscheidung zeitabhängig ist.<sup>125</sup> Soweit § 4 Abs. 1 S. 1 IFG auch den *Erfolg der behördlichen Maßnahmen* einbezieht, erstreckt sich der Schutz auf die Maßnahmen zur Durchsetzung der Entscheidung.<sup>126</sup>

---

119 VG Köln, 28.07.2022, 13 K 4645/19, Rn. 73 – Studie zum Nutriscore; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 41; a. A. hinsichtlich anderer Behörden offenbar OVG Berlin-Brandenburg, 28.05.2013, 12 S 23.13, Rn. 9 – Informationszugangsansprüche im NPD-Verbotsverfahren.

120 VG Köln, 28.07.2022, 13 K 4645/19, Rn. 77 – Studie zum Nutriscore; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 42.

121 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 28 – Verfügungsberechtigung.

122 OVG Berlin-Brandenburg, 28.05.2013, 12 S 23.13, Rn. 10 – Informationszugangsansprüche im NPD-Verbotsverfahren; Heribert Schmitz/Serge-Daniel Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984 (993); Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 31.

123 OVG Berlin-Brandenburg, 28.05.2013, 12 S 23.13, Rn. 10 – Informationszugangsansprüche im NPD-Verbotsverfahren.

124 BT-Drs. 15/4493, 12.

125 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 29.

126 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 28.

Die *Darlegungslast* liegt bei der Behörde. Pauschale Verweise auf eine angebliche Vertraulichkeit genügen nicht.<sup>127</sup>

### c) Rechtsfolge

§ 4 Abs. 1 IFG ist als *Soll-Vorschrift* gestaltet. Das bedeutet, dass in atypischen Fällen der Informationszugang trotz Vorliegen der Voraussetzungen zu gewähren ist. Als Beispiel für einen solchen atypischen Fall werden kursierende Gerüchte aufgrund von Indiskretionen genannt.<sup>128</sup> Ausnahmen kommen zudem bei einem überwiegenden Offenlegungsinteresse sowie bei fehlender Schutzwürdigkeit der Geheimhaltung in Betracht, etwa wenn Anlass für die Annahme besteht, dass behördliche Entscheidungsprozesse sachwidrigen Erwägungen folgen.<sup>129</sup>

Der Ausschluss gilt inhaltlich nur »*soweit*« der Ausschlussgrund reicht und zeitlich nur »*solange*« der Entscheidungsprozess andauert. Die zeitliche Begrenzung wird verfahrensrechtlich dadurch flankiert, dass die antragstellende Person gemäß § 4 Abs. 2 IfG über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden soll.

## II. Umweltinformationsgesetz

Im Umweltinformationsgesetz des Bundes ist der Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess in zwei Vorschriften geregelt. § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG enthält einen mit § 3 Nr. 3 Bst. b IfG vergleichbaren Ausschlussgrund zum Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen. Eine § 4 IfG vergleichbare Vorschrift fehlt. Allerdings enthält § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG einen Ablehnungsgrund für interne Mitteilungen.

### 1. Schutz vertraulicher Beratungen (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG)

Nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Für den Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen ist der Ausschlussgrund nach § 8 Abs. 1 S. 2 UIG nicht anwendbar.

Die *völker- und unionsrechtlichen Grundlagen für diesen Ausschlussgrund* finden sich in Art. 4 Abs. 4 S. 1 Bst. a Aarhus-Konvention und Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 Bst. a Umweltinformations-RL. Nach diesen Vorschriften muss die Vertraulichkeit jedoch gesetzlich vorgesehen sein. Das Bundesverwaltungsgericht hat daher dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob eine allgemeine Vorschrift wie § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG

---

127 Insofern gilt dasselbe wie für den Schutz von Beratungen bei laufenden Verfahren, siehe oben unter B.I.1.d).

128 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 32.

129 Vgl. zu § 10 Abs. 4 BlIfG: OVG Berlin-Brandenburg, 19.10.2005, 95 A 4.05, Rn. 14 – Zwischenverfahren zum Zwecke der Feststellung, dass die Verweigerung der Aktenvorlage rechtswidrig ist.

ausreichend ist, oder ob der Erlass gesonderter *Bestimmungen über die Vertraulichkeit* von Beratungen erforderlich ist.<sup>130</sup> Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass das Erfordernis einer gesetzlich vorgesehenen Vertraulichkeit erfüllt ist, wenn es im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats eine Regel gibt, die allgemein bestimmt, dass die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden einen Ablehnungsgrund darstellt. Gleichzeitig hat der Gerichtshof jedoch verlangt, dass das nationale Recht den Begriff der Beratungen klar bestimmen muss, was von den nationalen Gerichten zu prüfen sei.<sup>131</sup> Daran anknüpfend hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass § 8 Abs. 1 S. 2 UIG nicht lediglich einen Ablehnungsgrund enthält, sondern zugleich regelt, dass Beratungen vertraulich sind, soweit sich dies nicht bereits aus anderen Bestimmungen ergibt.<sup>132</sup> Der Begriff der Beratung ist laut Bundesverwaltungsgericht auch »klar bestimmt«, obwohl es an einer Legaldefinition fehlt und es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, wie das Gericht selbst schreibt. Seine Konkretisierung erfahre der Begriff »durch die auf einzelne typisierte Fallkonstellationen bezogene Rechtsprechung«.<sup>133</sup> Ob dies den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs gerecht wird, ist zweifelhaft.<sup>134</sup>

Was den *Begriff der Beratungen* betrifft, ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede zu § 3 Nr. 3 Bst. b IfG.<sup>135</sup> Der Begriff bezieht sich allein auf den Beratungsvor-  
gang. Ausgenommen vom Schutzbereich sind das Beratungsergebnis und vor allem der Beratungsgegenstand.<sup>136</sup> Diese Begrenzung entspricht im Wesentlichen dem Hinweis des Europäischen Gerichtshofs auf den Schutz der »abschließenden Etappen des Entscheidungsprozesses«.<sup>137</sup>

Da die Vertraulichkeit der Beratungen von § 8 Abs. 1 S. 2 UIG selbst angeordnet wird,<sup>138</sup> kommt dem Merkmal der *nachteiligen Auswirkungen* eine wichtige Rolle zu. Laut Bundesverwaltungsgericht stellt der Abschluss des Verfahrens – wie bei § 3 Nr. 3 Bst. b IfG – keine unüberwindbare zeitliche Grenze dar.<sup>139</sup> Vom Europäischen Gerichtshof wurde dies jedoch noch nicht entschieden.<sup>140</sup> Der Gerichtshof hat im Rahmen der Auslegung von Art. 2 Nr. 2 S. 2 Umweltinformations-RL lediglich allgemein darauf hingewiesen, dass es den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Gremien und

---

130 BVerwG, 30.04.2009, 7 C 17/08 – Vereinbarkeit des UIG mit der EG-Umweltinformationsrichtlinie (Vorabentscheidung EuGH).

131 EuGH, 14.02.2012, C-204/09, Rn. 59 ff. – Flachglas Torgau GmbH/Bundesrepublik Deutschland.

132 BVerwG, 02.08.2012, 7 C 7/12, Rn. 24 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.

133 BVerwG, 02.08.2012, 7 C 7/12, Rn. 25 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.

134 Thomas Voland, Ein gläserner Gesetzgeber?, DVBL 2013, 37 (38 f.).

135 Siehe oben unter B.I.1.a).

136 BVerwG, 02.08.2012, 7 C 7/12, Rn. 26 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.

137 BVerwG, 02.08.2012, 7 C 7/12, Rn. 27 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen; EuGH, 14.02.2012, C-204/09, Rn. 63 – Flachglas Torgau GmbH/Bundesrepublik Deutschland.

138 BVerwG, 02.08.2012, 7 C 7/12, Rn. 24 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.

139 BVerwG, 02.08.2012, 7 C 7/12, Rn. 28 ff. – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.

140 Vgl. Mathias Hellriegel, Akteneinsicht statt Amtsgeheimnis, EuZW 2012, 456 (458).

Einrichtungen nach dessen Abschluss unbenommen bleibt, sich *gegebenenfalls* auf eine der in Art. 4 dieser Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen zu berufen. Entgegen der Darstellung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>141</sup> hat er sich dabei nicht ausdrücklich auf den Ausschlussgrund des Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 Bst. a Umweltinformations-RL bezogen. Der Abschluss des Verfahrens und die seither vergangene Zeit gehören jedoch auch nach dem Bundesverwaltungsgericht zu den Kriterien, die im Rahmen der einzelfallbezogenen Prüfung zu würdigen sind, ob das Bekanntgeben der Information nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte.<sup>142</sup> Jedenfalls in der Regel scheiden nachteilige Auswirkungen nach Abschluss des Verfahrens aus.<sup>143</sup>

Der Ausschlussgrund steht unter dem Vorbehalt, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht überwiegt. Das dient der Umsetzung von Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 Umweltinformations-RL. Die Umsetzung ist jedoch nur teilweise gelungen. Anders als in § 8 Abs. 1 S. 1 UIG (und auch § 8 Abs. 2 UIG) ist nach der Umweltinformations-Richtlinie nicht erforderlich, dass das öffentliche Interesse überwiegt. Vielmehr ist allgemein von einer Abwägung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe die Rede.<sup>144</sup> Dem demokratischen und grundrechtlichen Transparenzgebot entspricht es, dass für einen Ausschluss des Informationszugangs das Geheimhaltungsinteresse überwiegen muss.<sup>145</sup>

Für diese Abwägung hat der Europäische Gerichtshof folgende Maßgaben aufgestellt:<sup>146</sup> Zu berücksichtigen ist der Zweck der Richtlinie

»das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und [...] den Umweltschutz zu verbessern«.<sup>147</sup>

Die Behörde ist außerdem verpflichtet, etwaige Angaben der antragstellenden Person zu den Gründen zu prüfen, die die Bekanntgabe der angeforderten Informationen rechtfertigen können.<sup>148</sup>

---

141 BVerwG, 02.08.2012, 7 C 7/12, Rn. 28 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.

142 BVerwG, 02.08.2012, 7 C 7/12, Rn. 30 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.

143 Siehe oben unter B.I.1.d). Vgl. VG Düsseldorf, 16.01.2023, 29 K 4407/20, Rn. 80 ff. – Datteln IV.

144 Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 Umweltinformations-RL: »In jedem Einzelfall wird das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen.«

145 Vgl. die Regelung in § 9 Abs. 1 IZG SH, die Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 Umweltinformations-RL besser umsetzt.

146 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 58 ff. – Land Baden-Württemberg/D.R. Vgl. dazu BVerwG, 22.03.2022, 10 C 2/21, Rn. 23 – Zugang zu Umweltinformationen über Stuttgart 21. Die Entscheidungen sind zum Ausschlussgrund der internen Mitteilungen ergangen; die Ausführungen gelten aber weitgehend allgemein.

147 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 62 – Land Baden-Württemberg/D.R. unter Verweis auf Erwägungsgrund 1 der Umweltinformations-RL.

148 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 63 – Land Baden-Württemberg/D.R.

## **2. Schutz interner Mitteilungen (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG)**

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG ist ein Antrag abzulehnen, soweit er sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen bezieht, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Grundlage ist Art. 4 Abs. 3 Bst. c Aarhus-Konvention und Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Bst. e Umweltinformations-RL.

Der *Begriff der internen Mitteilungen* wird vom Europäischen Gerichtshof äußerst weit ausgelegt.<sup>149</sup> Eine Mitteilung ist danach eine Information, die

»ein Urheber an einen Adressaten richtet, wobei dieser Adressat sowohl eine abstrakte Einheit sein kann [...] als auch eine bestimmte Person, die einer solchen Einheit angehört, wie beispielsweise ein Bediensteter oder Beamter«.<sup>150</sup>

Eine Mitteilung ist laut Europäischem Gerichtshof intern, wenn sie den Binnenbereich einer Behörde nicht verlässt, insbesondere weil sie nicht einem Dritten bekannt gegeben und nicht öffentlich zugänglich gemacht worden ist.<sup>151</sup> Auch eine Information, die von einer externen Quelle bei der Behörde eingegangen ist, könne »intern« sein, wenn sie der Öffentlichkeit vor ihrem Eingang bei der Behörde nicht zugänglich gemacht wurde oder hätte zugänglich gemacht werden müssen und wenn sie den Binnenbereich dieser Behörde, nachdem sie bei dieser eingegangen ist, nicht verlässt.<sup>152</sup> Diese weite Definition dürfte dazu führen, dass ein Großteil der bei einer Behörde vorhandenen Informationen erfasst sind.<sup>153</sup>

Auch eine *zeitliche Begrenzung* des Ausschlussgrundes hat der Europäische Gerichtshof (wenig überzeugend<sup>154</sup>) abgelehnt.<sup>155</sup> Der Gerichtshof betont jedoch, dass die Verweigerung des Informationszugangs stets auf einer *Abwägung* der in Rede stehenden Interessen beruhen müsse,<sup>156</sup> der aufgrund der Weite des Anwendungsbereichs der internen Mitteilungen eine besondere Bedeutung zukomme.<sup>157</sup> Dabei müsse die Behörde die seit der Erstellung der Mitteilung vergangene Zeit und die in der Mitteilung enthaltenen Informationen berücksichtigen. Die Ausnahme vom Recht

---

149 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 27 ff. – Land Baden-Württemberg/D.R.

150 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 37 – Land Baden-Württemberg/D.R.

151 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 42 – Land Baden-Württemberg/D.R.

152 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 43 – Land Baden-Württemberg/D.R. Kritisch dazu Florian Penski, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 20. Januar 2021 – Rs. C-619/19, ZUR 2021, 228 (228); Marlene Micha/Kathrin Engelbrecht-Greve/Matthias Sauer, Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 22. März 2022 – BVerwG 10 C 2.21, ZUR 2022, 491 (492).

153 Florian Penski, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 20. Januar 2021 – Rs. C-619/19, ZUR 2021, 228 (228).

154 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, 13.11.2015, 12 B 16.14, Rn. 54 ff. – Informationen im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes.

155 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 54 ff. – Land Baden-Württemberg/D.R.

156 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 58 – Land Baden-Württemberg/D.R. Zu den allgemeinen Maßgaben für die Abwägung siehe bereits B.II.1.

157 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 60 – Land Baden-Württemberg/D.R.

auf Zugang zu Umweltinformationen könne nur für den Zeitraum gelten, in dem der Schutz angesichts des Inhalts einer solchen Mitteilung gerechtfertigt sei.<sup>158</sup> Diesbezüglich hebt der Europäische Gerichtshof die Darlegungslast der Behörde hervor. Die Behörde müsse die Gründe darlegen, aus denen die Bekanntgabe das Interesse, das durch die geltend gemachten Ausnahmen geschützt werde, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte.<sup>159</sup>

Der Europäische Gerichtshof fängt somit die Konsequenzen der weiten Begriffsbestimmung durch eine strenge Abwägung mit hohen Darlegungslasten auf.<sup>160</sup> Wenn das Geheimhaltungsinteresse nachträglich entfallen ist, was bei abgeschlossenen Vorgängen regelmäßig der Fall ist,<sup>161</sup> fällt die Abwägung zugunsten des Informationszugangs aus. Auf ein gesteigertes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe kommt es dann nicht an. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt hingegen unter Berufung auf den Europäischen Gerichtshof »insbesondere bei bewertenden oder taktisch-strategischen Überlegungen« eine länger fortbestehende Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit interner Mitteilungen an.<sup>162</sup>

### III. Verbraucherinformationsgesetz

Nach § 3 S. 1 Nr. 1 Bst. a Bst. aa 1. Alt VIG besteht ein Anspruch auf Zugang zu Informationen nach dem Verbraucherinformationsgesetz wegen entgegenstehender öffentlicher Belange nicht, soweit das Bekanntwerden der Informationen die *Vertraulichkeit der Beratung von Behörden* berührt. Hinsichtlich des Begriffs der Beratung kann auf die Ausführungen zu § 3 Nr. 3 Bst. b IFG verwiesen werden.<sup>163</sup> Im Unterschied zu § 3 Nr. 3 Bst. b IFG<sup>164</sup> und einigen Landesgesetzen<sup>165</sup> setzt § 3 S. 1 Nr. 1 Bst. a Bst. aa 1. Alt VIG jedoch weder voraus, dass die Vertraulichkeit *notwendig* ist, noch wird eine Beeinträchtigung gefordert. Ausreichend soll vielmehr sein, dass die Vertraulichkeit *berührt* wird. Damit dürften die Anforderungen an den Ausschlussgrund niedriger sein,<sup>166</sup> was die Frage aufwirft, ob daneben die allgemeinen Informationsgesetze (insbesondere der Länder) anwendbar sind.<sup>167</sup>

---

158 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 64 – Land Baden-Württemberg/D.R.

159 EuGH, 20.01.2021, C-619/19, Rn. 69 – Land Baden-Württemberg/D.R.

160 Vgl. Florian Penski, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 20. Januar 2021 – Rs. C-619/19, ZUR 2021, 228 (228 f.).

161 Siehe oben unter B.I.1.d).

162 BVerwG, 22.03.2022, 10 C 2/21, Rn. 24, 29 – Zugang zu Umweltinformationen über Stuttgart 21.

163 Oben unter B.I.1.a).

164 Dazu oben unter B.I.1.c) und d).

165 Dazu unten unter B.IV.

166 Vgl. Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 VIG Rn. 6.

167 Vgl. § 2 Abs. 4 VIG. Dazu ausführlich Alexander Meschmann, Staatliche Information über lebensmittelrechtliche Beanstandungen während laufender Verfahren, 2019, 140 ff.

Eine den behördlichen Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess schützende Funktion kann zudem § 3 S. 1 Nr. 1 Bst. b 1. Alt VIG haben. Danach besteht der Anspruch nicht *während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens* hinsichtlich der Informationen, die Gegenstand des Verfahrens sind, es sei denn, es handelt sich um Informationen nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 oder 2 (festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen oder Gefahren oder Risiken für die Gesundheit und Sicherheit) oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.<sup>168</sup>

#### **IV. Schutz nach Landesrecht**

Sämtliche Landesinformationsfreiheitsgesetze enthalten *Vorschriften zum Schutz des behördlichen Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozesses*.<sup>169</sup> Teilweise sind diese mit den oben erläuterten Vorschriften in Bundesgesetzen vergleichbar. Oft weichen sie jedoch auch erheblich davon ab. Hier kann nur auf einige Besonderheiten eingegangen werden.

In manchen Landesgesetzen finden sich *den Ausschlussgründen vorgelagerte Ausnahmen oder weitreichende Ausschlussgründe*, die auch, aber nicht nur den Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess schützen. Die wahrscheinlich am weitesten gehende Ausnahme findet sich im sogenannten Sächsischen Transparenzgesetz. Dort werden nicht nur – wie in § 2 Nr. 1 S. 2 IFG – Entwürfe und Notizen, sondern kurzerhand auch »behördeninterne Kommunikation und Vermerke« aus dem Begriff der Informationen ausgeschlossen.<sup>170</sup> Auf die Ausschlussgründe zum Schutz des behördlichen Entscheidungsfindungsprozesses<sup>171</sup> dürfte es daher in vielen Fällen gar nicht ankommen. Eine sehr weitgehende Einschränkung des Anwendungsbereichs ist in Brandenburg vorgesehen. Dort wird in laufenden Verfahren bis zu einer bestands- oder rechtskräftigen oder in sonstiger Weise beendenden Entscheidung Akteneinsicht nur nach Maßgabe des jeweils anzuwendenden Verfahrensrechtes gewährt.<sup>172</sup> In anderen Ländern gibt es Ausschlusstatbestände zum Schutz laufender Verwaltungsverfahren, worunter auch der Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess fällt.<sup>173</sup>

Manche Landesgesetze enthalten spezielle Ausschlussgründe zum Schutz von *Beratungen der Landesregierung* bzw. des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung.

---

168 Siehe dazu A.I.1.

169 § 4 Abs. 1 Nr. 6 bis 7 IFG BW, § 10 BlnIFG, § 4 Abs., 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3 BbgAIG, § 4 BremlFG, § 6 Abs. 1, Abs. 2 HmbTG, § 84 HDSIG, § 6 IFG MV, § 14 Abs. 1 S. 1 und § 15 LTranspG RP, § 1 SIFG i. V. m. § 3 Nr. 3 Bst. b und § 4 IFG, § 5 Abs. 1, Nr. 1 bis 3, Nr. 11 SächsTG, § 3 Abs. 1 Nr. 3 und § 4 IZG LSA, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 2 IZG SH, § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. b, Nr. 2 Bst. b, Abs. 2 ThürTG.

170 § 3 S. 2 SächsTG.

171 § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, Nr. 11 SächsTG.

172 § 2 Abs. 4 BbgAIG.

173 § 9 Abs. 1 S. 1 BlnIFG, § 6 S. 1 Bst. b IFG NRW; Siehe auch oben unter A.III.

tung.<sup>174</sup> In Thüringen bezieht sich der Ausschlussgrund daneben auch auf die »Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung des Landtags, des Rechnungshofs, der Organe der Rechtspflege«.<sup>175</sup> In Baden-Württemberg wird auch die Vertraulichkeit des Austauschs zwischen Landtag und Landesregierung speziell geschützt.<sup>176</sup>

Viele Ausschlusstatbestände zum Schutz von Beratungen und Entscheidungsfindungsprozessen gehen weiter als diejenigen nach Bundesrecht. *Insbesondere verzichten sie auf das Erfordernis einer notwendigen Vertraulichkeit oder einer Schutzgutgefährdung<sup>177</sup> und/oder gelten zeitlich unbegrenzt.*<sup>178</sup> Damit gehen sie über das hinaus, was zum Schutz des Entscheidungsfindungsprozesses erforderlich ist.<sup>179</sup> Einer im Einzelfall fehlenden oder entfallenen Schutzbedürftigkeit sollte in diesen Fällen im Rahmen von Abwägungsklauseln<sup>180</sup> oder auf Rechtsfolgenseite<sup>181</sup> Rechnung getragen werden. Wo dies nicht möglich ist,<sup>182</sup> ist eine teleologische und verfassungskonforme Reduktion des Ausschlusstatbestands vorzunehmen, wenn das methodisch vertretbar ist.

In wenigen Bundesländern sind die *Ausschlussgründe enger gefasst*. In Bremen wurde auf einen über den Abschluss des Verfahrens hinausgehenden Schutz von Beratungen verzichtet.<sup>183</sup> Das wirft, die Frage auf, ob hinsichtlich Informationen über abgeschlossene Beratungen der Regierung ein verfassungsumittelbarer Ausschlussgrund zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung anzuerkennen ist.<sup>184</sup> In Hamburg setzt der Schutz von Beratungen – anders als § 3 Nr. 3 Bst. b IfG<sup>185</sup>

---

174 § 4 Abs. 1 Nr. 7 IfG BW, § 10 Abs. 3 Nr. 1 BlnIfG, § 4 Abs. 1 Nr. 3 BbgAIG, § 6 Abs. 1 HmbTG, § 84 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 HDSIG, § 6 Abs. 4 IfG MV, § 7 Abs. 2 Bst. b IfG NRW, § 14 Abs. 1 S. 1 LTranspG RP, § 5 Abs. 1 Nr. 1 SächsTG, § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. b ThürTG. Zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung siehe unten unter B.V.

175 § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. b ThürTG.

176 § 4 Abs. 1 Nr. 8 LIfG BW.

177 § 10 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 1, Abs. 4 BlnIfG, § 4 Abs. 1 Nr. 3 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3 BbgAIG, § 6 Abs. 1 HmbTG, § 84 Abs. 2 HDSIG, § 7 Abs. 1, Abs. 2 Bst. a IfG NRW.

178 § 10 Abs. 3, Abs. 4 BlnIfG, § 4 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3 BbgAIG, § 6 Abs. 1 HmbTG, § 84 Abs. 2 HDSIG, § 6 Abs. 3 IfG MV, § 7 Abs. 1, Abs. 2 Bst. a IfG NRW, § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG SH. Teilweise erfolgt eine zeitliche Begrenzung in der Form, dass nach Abschluss des Verfahrens Ergebnisprotokolle zugänglich gemacht werden, vgl. § 84 Abs. 2 S. 2 HDSIG, § 6 Abs. 5 IfG MV, § 7 Abs. 3 IfG NRW. Diese fallen jedoch regelmäßig schon nicht unter den Begriff der Beratungen, siehe oben unter B.I.1.a).

179 Siehe oben unter B.I.1.d).

180 § 4 Abs. 2 BbgAIG, § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG SH.

181 Voraussetzung sind Ermessens- oder Soll-Vorschriften wie § 10 Abs. 4 BlnIfG, § 4 Abs. 2 BbgAIG, § 7 Abs. 2 IfG NRW.

182 § 10 Abs. 3 Nr. 1 BlnIfG, § 4 Abs. 1 Nr. 3 BbgAIG, § 6 Abs. 1 HmbTG, § 84 Abs. 2 HDSIG, § 6 Abs. 3 IfG MV, § 7 Abs. 1 IfG NRW.

183 § 4 BremIfG entspricht § 4 IfG. Das Pendant zu § 3 Nr. 3 Bst. b IfG wurde im parlamentarischen Verfahren aus dem Gesetzentwurf gestrichen, vgl. LT-Drs. 16/874, 3, 10; Bremische Bürgerschaft, LT-Drs. 16/1000, 2, 5.

184 Dazu unten unter B.V.3.

185 Dazu oben unter B.I.1.c).

und § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG<sup>186</sup> – eine spezialgesetzliche Vertraulichkeitspflicht vor- aus.<sup>187</sup> Manche Gesetze enthalten Abwägungsklauseln. Danach muss das Interessen am Schutz der Beratungen und des Entscheidungsfindungsprozesses in einem zweiten Schritt mit dem Offenlegungsinteresse abgewogen werden.<sup>188</sup>

## V. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Soweit Informationszugangsanträge das Handeln der Regierung betreffen, kann der Informationszugang mit Blick auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verweigert werden.

### 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit parlamentarischen Informationsrechten aus dem Gewaltenteilungsprinzip einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abgeleitet, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren *Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich* einschließt.<sup>189</sup> Dazu gehört

»zum Beispiel die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht«.<sup>190</sup>

Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich laut Bundesverfassungsgericht grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge; sie enthalte nicht die »Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen«.<sup>191</sup> Begründet wird dies mit der Möglichkeit, dass die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen könne, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung lägen.<sup>192</sup> Ein absoluter Schutz des Kernbereichs bei laufenden Vorgängen ist der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts indes nicht zu entnehmen.<sup>193</sup>

---

186 Dazu oben unter B.II.1.

187 § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG. Ähnlich § 5 Abs. 1 Nr. 11 SächsTG; anders jedoch § 5 Abs. 1 Nr. 2 SächsTG.

188 § 4 Abs. 2 BbgAIG, § 15 Abs. 1 NR. 1 TranspG RP, § 9 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 2 IZG SH.

189 Erstmals BVerfG, 17.07.1984, 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, Rn. 123 – Flick-Untersuchungsausschuss.

190 BVerfG, 21.10.2014, 2 BvE 5/11, Rn. 137 – Rüstungsexporte m. w. N.

191 BVerfG, 13.10.2016, 2 BvE 2/15, Rn. 120 – NSA-Untersuchungsausschuss.

192 BVerfG, 13.10.2016, 2 BvE 2/15, Rn. 120 – NSA-Untersuchungsausschuss.

193 Pascale Cancik, Der »Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung«, ZParl 2014, 885 (896).

Im Kontext des Art. 23 Abs. 2 GG hat das Gericht vielmehr entschieden, dass ein Vorhaben nicht mehr in den gegenüber dem Bundestag abgeschirmten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung fällt, wenn

»die Bundesregierung ihre Willensbildung selbst so weit konkretisiert hat, dass sie Zwischen- oder Teilergebnisse an die Öffentlichkeit geben kann oder mit einer eigenen Position in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintreten will«.<sup>194</sup>

Auch bei *abgeschlossenen Vorgängen* sind laut Bundesverfassungsgericht Fälle möglich, in denen die Regierung nicht verpflichtet ist, geheim zu haltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen. Begründet wird dies mit den »einengenden Vorwirkungen«, die ein späterer Informationszugang haben könne.<sup>195</sup> Das Gericht betont jedoch die »Notwendigkeit, hier zwischen gegenläufigen Belangen *abzuwägen*«.<sup>196</sup> Informationen seien schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So komme den Erörterungen im Kabinett besonders hohe Schutzwürdigkeit zu, während die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe einer parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen seien. Dem parlamentarischen Informationsinteresse komme ein besonders hohes Gewicht zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung gehe.<sup>197</sup>

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stößt auf *Kritik*. Dass der Informationszugang bei laufenden Vorgängen ein »Eingriff« in die Entscheidungsbefugnis darstellt oder zu einem Mitregieren Dritter führen kann, wird vom Gericht nicht begründet. Auch das vom Gericht angeführte Beispiel, dass der Regierung ein so wesentlicher Teil einer politischen Entscheidung wie die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem sie fallen soll, weitgehend aus der Hand genommen werden könne,<sup>198</sup> ist nicht nachvollziehbar. Die parlamentarische Opposition, die regelmäßig Informationsrechte geltend macht, verfügt über keine rechtliche Durchsetzungsmacht. Die »politische Responsivität« gegenüber dem (parlamentarischen) Diskurs verantwortet die Regierung selbst.<sup>199</sup> Sie bleibt trotz Informationszugangs des Parlaments verantwortlich. Auch die Rechtsprechung zu abgeschlossenen Vorgängen ist zu kritisieren. Sie ist von einer »Tendenz zur Priorisierung exekutiver Effektivität und Effizienz« geprägt.<sup>200</sup> Es fehlt am Nachweis, dass der nachträgliche Informationszugang tatsächlich die sachgerech-

---

194 BVerfG, 19.06.2012, 2 BvE 4/11, Rn. 124 – ESM/Euro-Plus-Pakt. Dazu *Jelena von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung, ZParl 2017, 491 (508 f.).

195 BVerfG, 13.10.2016, 2 BvE 2/15, Rn. 121 – NSA-Untersuchungsausschuss.

196 BVerfG, 17.06.2009, 2 BvE 3/07, Rn. 126 – BND-Untersuchungsausschuss.

197 BVerfG, 17.06.2009, 2 BvE 3/07, Rn. 127 – BND-Untersuchungsausschuss.

198 BVerfG, 21.10.2014, 2 BvE 5/11, Rn. 137 – Rüstungsexporte.

199 *Jelena von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung, ZParl 2017, 491 (505).

200 *Jelena von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung, ZParl 2017, 491 (509).

te und eigenständige Regierungsführung beeinträchtige, zumal gewisse Vorwirkungen demokratisch und rechtsstaatlich gewollt sind.<sup>201</sup>

## **2. Berücksichtigung im Rahmen einfachgesetzlicher Ausschlussgründe**

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wird bei der Auslegung der einfachgesetzlichen Ausschlussgründe berücksichtigt. Das ist zunächst nicht zu beanstanden, sondern entspricht dem Gebot verfassungskonformer Auslegung. Die Einschränkungen parlamentarischer Informationsrechte dürfen nicht durch Informationsfreiheitsgesetz unterlaufen werden.<sup>202</sup> Das Bundesverwaltungsgericht nutzt jedoch die bereits regierungsfreundliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, um eine geradezu transparenzfeindliche Auslegung der Ausschlussgründe zu etablieren. Im Einzelnen:

Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung wird laut Bundesverwaltungsgericht zunächst durch den einfachgesetzlichen Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 Bst. b IfG – soweit seine tatbestandlichen Voraussetzungen reichen – verwirklicht.<sup>203</sup> Dem ist zuzustimmen. Jedoch schirmt das Bundesverwaltungsgericht im Gegensatz zur verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung den Kernbereich gegen eine Abwägung ab.<sup>204</sup> Im Ergebnis geht der Schutz somit über das hinaus, was verfassungsrechtlich geboten ist. Das folgt keinesfalls zwingend aus der Ausgestaltung von § 3 Nr. 3 Bst. b IfG; vielmehr sind die unbestimmten Rechtsbegriffe der notwendigen Vertraulichkeit und der Beeinträchtigung offen für die Berücksichtigung von Transparenzinteressen.<sup>205</sup> Das Bundesverwaltungsgericht verkennt zudem, dass der Informationszugangsanspruch grundrechtlich geschützt ist.<sup>206</sup> Schließlich konstruiert das Bundesverwaltungsgericht einen »Kernbereich des Kernbereichs«,<sup>207</sup> dem es die Kabinettsitzungen zuordnet, und führt ohne Begründung als neues Schutzgut die »Autorität der sich beratenden Stelle« ein.<sup>208</sup> Hieraus schlussfolgert es, dass es für die Schutzwürdigkeit weder auf den Beratungsgegenstand noch auf den Zeitablauf ankomme, und lässt daher allgemein gehaltene Ausführungen ausreichen.<sup>209</sup>

---

201 *Jelena von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung, ZParl 2017, 491 (510).

202 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 31 – Verfügungsberichtigung.

203 BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 11 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren; BVerwG, 13.12.2018, 7 C 19/17, Rn. 18 – Informationszugang zu Kabinetsprotokollen.

204 BVerwG, 13.12.2018, 7 C 19/17, Rn. 19 f. – Informationszugang zu Kabinetsprotokollen. Anders klang dies noch in BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 20 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren.

205 Vgl. *Andreas Hofmann*, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 13.12.2018 – 7 C 19/17, NVwZ 2019, 812 (812).

206 BVerwG, 13.12.2018, 7 C 19/17, Rn. 20 – Informationszugang zu Kabinetsprotokollen. Zum grundrechtlichen Schutz siehe *Petras*, § 2, und BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 21 – Globke-Akten.

207 BVerwG, 13.12.2018, 7 C 19/17, Rn. 24 – Informationszugang zu Kabinetsprotokollen.

208 BVerwG, 13.12.2018, 7 C 19/17, Rn. 25 – Informationszugang zu Kabinetsprotokollen.

209 BVerwG, 13.12.2018, 7 C 19/17, Rn. 24 f. – Informationszugang zu Kabinetsprotokollen. Kritisch auch *Andreas Hofmann*, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 13.12.2018 – 7 C 19/17, NVwZ 2019, 812 (812).

Auch § 4 IFG gewährleistet einen gewissen Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, wenngleich nur bis zum Abschluss des Verfahrens.<sup>210</sup>

Im *Umweltinformationsrecht* will das Bundesverwaltungsgericht ebenfalls den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bei der Anwendung des Ausschlussgrundes zum Schutz interner Mitteilungen nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG berücksichtigen.<sup>211</sup> Dasselbe soll für den Ausschlussgrund der Vertraulichkeit von Beratungen nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG gelten.<sup>212</sup> Die Aussage des Bundesverwaltungsgerichts, dass sich das Unionsrecht als offen für den verfassungsrechtlich garantierten Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung erweise,<sup>213</sup> dürfte nur zutreffend sein, soweit darin allgemein anerkannte Grundsätze zum Ausdruck kommen. Denn die Berücksichtigung von Besonderheiten des nationalen Rechts ist mit der autonomen Auslegung des Unionsrechts grundsätzlich nicht vereinbar. Die Aussage des Bundesverwaltungsgerichts, dass der Zugang zu Regierungsunterlagen über abgeschlossene Vorgänge für einen längeren Zeitraum zu versagen sein wird,<sup>214</sup> ist zu pauschal. Sie findet in dieser Pauschalität weder eine Stütze in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, noch ist sie mit der europarechtlich gebotenen Einzelabwägung vereinbar. Dasselbe gilt für den »Anhaltspunkt« für einen nicht zu unterschreitenden Zeitraum von wenigstens zwei Legislaturperioden.<sup>215</sup>

### **3. Verfassungsunmittelbarer Ausschlussgrund**

Laut Gesetzesbegründung besteht des Weiteren ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung.<sup>216</sup> Auch das Bundesverwaltungsgericht hat einen solchen für den Fall von *Schutzlücken* im IFG anerkannt.<sup>217</sup> Die Ausnahmetatbestände des § 3 Nr. 3 Bst. b IFG und § 4 IFG sind indes so weit gefasst, dass Schutzlücken kaum vorstellbar sind.

Abgesehen davon begegnet die Annahme eines ungeschriebenen Ausschlussgrundes verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn die Versagung des Informationszugangsanspruchs stellt einen (Grundrechts-)Eingriff dar, für den der *Vorbehalt des Gesetzes* gilt. Auch die Konkretisierung von Schranken, die sich aus der Verfassung selbst ergeben, ist dem Gesetzgeber vorbehalten.<sup>218</sup> Sollten sich – entgegen der hiesigen Einschätz-

---

210 Vgl. Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 52.

211 BVerwG, 22.03.2022, 10 C 2/21, Rn. 25 – Zugang zu Umweltinformationen über Stuttgart 21.

212 OVG Berlin-Brandenburg, 29.03.2019, 12 B 14.18, Rn. 57 – Dieselabgasskandal; OVG Berlin-Brandenburg, 13.11.2015, 12 B 16.14, Rn. 34 – Informationen im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes.

213 BVerwG, 22.03.2022, 10 C 2/21, Rn. 25 – Zugang zu Umweltinformationen über Stuttgart 21.

214 BVerwG, 22.03.2022, 10 C 2/21, Rn. 30 – Zugang zu Umweltinformationen über Stuttgart 21.

215 Vgl. BVerwG, 22.03.2022, 10 C 2/21, Rn. 30 – Zugang zu Umweltinformationen über Stuttgart 21.

216 BT-Drs. 15/4493, 12.

217 BVerwG, 30.03.2017, 7 C 19/15, Rn. 11 – Vorgänge im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren.

218 BVerwG, 05.05.2022, 10 C 1/21, Rn. 25 – Sitzungsprotokolle eines Beirats bei einem Bundesministerium.

zung – Schutzlücken im einfachen Gesetz ergeben, wäre dieses verfassungswidrig und müsste dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt werden.

Unabhängig davon müsste ein verfassungsunmittelbarer Ausschlussgrund jedenfalls auf den Schutz beschränkt sein, der verfassungsrechtlich zwingend ist. Der im Gewaltenteilungsgrundsatz wurzelnde Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung kann dem Informationszugang daher nur entgegenstehen, wenn die Regierung auch eine parlamentarische Anfrage ablehnen dürfte. Das bedeutet insbesondere, dass eine *Abwägung* mit dem öffentlichen Interesse vorzunehmen ist.<sup>219</sup>

Im unionsrechtlich determinierten Umweltinformationsrecht scheidet ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausschlussgrund von vorneherein aus, da er gegen den *Vorrang des Unionsrechts* verstieße.<sup>220</sup>

---

## Autor\*innen

**Dr. Vivian Kube** , Open Knowledge Foundation e.V., Singerstraße 109, 10179 Berlin,  
[Vivian.Kube@okfn.de](mailto:Vivian.Kube@okfn.de).

**Hannah Vos** , Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstr. 109,  
10179 Berlin, [hannah.vos@okfn.de](mailto:hannah.vos@okfn.de).

**David Werdermann** , Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V., Boyenstraße 41,  
10115 Berlin, [david.werdermann@freiheitsrechte.org](mailto:david.werdermann@freiheitsrechte.org).

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

---

219 In Betracht ziehend: BVerwG, 13.12.2018, 7 C 19/17, Rn. 20 – Informationszugang zu Kabinettsprotokollen. Zur gebotenen Abwägung siehe oben unter B.V.1.

220 OVG Berlin-Brandenburg, 13.11.2015, 12 B 16.14, Rn. 34 – Informationen im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes; *Bernhard W. Wegener*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609 (613).



# Schutz personenbezogener Daten



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Überblick Bundesebene

In sämtlichen Informationsfreiheitsgesetzen und Transparenzgesetzen auf Bundes- und Landesebene ist der Schutz personenbezogener Daten vor einer Veröffentlichung ein Ausschluss- bzw. Ablehnungsgrund für Informationsanträge. Im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes<sup>1</sup> ist er in § 5 IFG geregelt, welcher Spezialvorschrift gegenüber § 25 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)<sup>2</sup> ist und vorgibt, wann die Übermittlung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen an nicht öffentliche Stellen zulässig ist. Um mit einem Informationsbegehren durchzudringen, das (auch) den Zugang zu personenbezogenen Daten zum Gegenstand hat, muss eine Antragstellerin nach § 5 Abs. 1 S. 1 IFG regelmäßig ein Informationsinteresse nachweisen, welches das Interesse des Dritten an der Geheimhaltung seiner Daten überwiegen kann oder auf die Einwilligung des Dritten zur Zugänglichmachung seiner personenbezogenen Daten hoffen. Etwas anderes gilt nur in bestimmten Fällen, die in § 5 Abs. 1 S. 2 und in Abs. 2 bis Abs. 4 IFG geregelt sind.

---

1 Informationsfreiheitsgesetz vom 05.09.2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 44 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328), m. W. v. 27.06.2020.

2 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU – DSApUG-EU) vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097 ff.); zuletzt geändert durch Art. 12 des Zweiten Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Zweites Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU – 2. DSApUG-EU) vom 20.11.2019 (BGBl. I S. 1626 ff. (1633 ff.)); die Gesetzesbegründung nimmt dahingegen noch § 16 BDSG a.F. in Bezug, BT-Drs. 15/4493, 13.

Auch das Umweltinformationsgesetz (UIG)<sup>3</sup> und das Verbraucherinformationsgesetz (VIG)<sup>4</sup> sehen für den Fall, dass ein Antrag personenbezogene Daten betrifft, vor, dass dieser abzulehnen ist, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG, oder ein Informationsanspruch erst gar nicht besteht, § 3 Nr. 2 Bst. a) VIG. Auch hier kommt es im Ergebnis darauf an, dass das Informationsinteresse des Antragstellers und/oder der Allgemeinheit das Geheimhaltungsinteresse des Dritten überwiegt oder er in den Zugang zu seinen Daten einwilligt, soll das Informationsbegehr dennoch erfolgreich sein, § 3 S. 2 VIG, § 9 Abs. 1 S. 1 UIG. Geringer ist der Schutz der personenbezogenen Daten im UIG, wenn es außerdem noch fordert, dass Interessen des/der Betroffenen erheblich durch den Zugang zu seinen Daten beeinträchtigt werden müssten, soll der Antrag hierauf gestützt abgelehnt werden, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG. Damit reicht es nach dem UIG für die Ablehnung des Antrages nicht aus, wenn sich die Behörde allein darauf beruft, dass der Antrag nur personenbezogene Daten betrifft.

## B. Überblick Landesebene

Wie die Gesetze auf Bundesebene sehen auch die Informationsfreiheitsgesetze bzw. Transparenzgesetze der Länder den Schutz personenbezogener Daten vor. Inhaltliche Unterschiede zu den Regelungen auf Bundesebene lassen sich dabei nur teilweise finden.

In einigen Gesetzen wurden die Bundesregelungen nahezu wortwörtlich übernommen, wie in § 5 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalts (IZG LSA)<sup>5</sup>, in § 5 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG)<sup>6</sup>, in § 5 Abs. 1, Abs. 3 und 4 des Landesinformationsfreiheitsgesetzes Baden-Württembergs (LIFG)<sup>7</sup> und hinsichtlich

- 
- 3 Umweltinformationsgesetz (UIG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 27.10.2014 (BGBl. I S. 1643), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des UmweltschadensG, des UmweltinformationsG und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften vom 25.2.2021 (BGBl. I S. 306).
  - 4 Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz - VIG) i.d.F. vom 01.09.2012 (BGBl. I S. 2166, ber. S. 2725), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes zur Anpassung des ProduktsicherheitsG und zur Neuordnung des Rechts der überwachungsbefürftigen Anlagen vom 27.7.2021 (BGBl. I S. 3146).
  - 5 Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) vom 10.06.2008 (GVBl. LSA S. 242 ff.); zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechtes in LSA an das Recht der EU vom 18.02.2020 (GVBl. LSA S. 25).
  - 6 Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz - BremIFG) vom 16.05.2006 (Brem. GBl. S. 263 ff.); zuletzt geändert durch Art. 1 Drittes Änderungsgesetz vom 05.03.2019 (Brem. GBl. S. 55).
  - 7 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG) vom 17.12.2015 (GBl. S. 1201 ff.); zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts und sonstiger Vorschriften an die VO (EU) 2016/679 vom 12.06.2018 (GBl. S. 173).

der Absätze 3 und 4 auch nach § 13 des Thüringer Transparenzgesetzes (ThürTG).<sup>8</sup> § 1 S. 1 des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes (SIFG)<sup>9</sup> erklärt das Bundes-IFG gar für entsprechend anwendbar.

Manche Informationsfreiheitsgesetze belassen es bei der kurzen Nennung des Grundsatzes, dass entweder ein das Geheimhaltungsinteresse des Dritten überwiegen- des Informationsinteresse, eine Einwilligung des Dritten zur Veröffentlichung seiner Informationen oder auch eine Rechtsvorschrift, die die Offenbarung erlaubt, dem Informationsbegehren zum Erfolg verhelfen kann. So etwa nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 des Akten- einsichts- und Informationszugangsgesetzes Brandenburgs (AIG),<sup>10</sup> § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG-RP)<sup>11</sup> oder auch § 10 Nr. 1 des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH).<sup>12</sup>

Einen wirklichen Unterschied zur Bundesregelung bedeuten die Ausnahmetatbestände, die einige Landesgesetze für den Zugang zu personenbezogenen Daten vor- sehen. Zwar gehen auch diese vom Grundsatz aus, dass kein Informationszugang zu personenbezogenen Daten gewährt werden kann, sehen aber neben der Einwilligung des Dritten, einem das Geheimhaltungsinteresse überwiegenden Informationsinteresse und Rechtsvorschriften, die den Zugang erlauben, noch weitere Ausnahmetatbestände vor, nach denen personenbezogene Daten ausnahmsweise zugänglich ge- macht werden können.<sup>13</sup>

Einen Sonderfall bilden hinsichtlich der Veröffentlichung personenbezogener Daten ansonsten § 83 des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes (HDSIG)<sup>14</sup>

---

8 Thüringer Transparenzgesetz vom 10.10.2019 (GVBl. S. 373 ff.), m. W. v. 01.01.2020.

9 Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) vom 12.07.2006 (Amtsbl. I S. 1624), zuletzt geändert durch Art. 12 Gesetz zur Anpassung des bereichsspezifischen Datenschutzrechts an die VO (EU) 2016/679 vom 22.08.2018 (Amtsbl. I S. 674).

10 Brandenburger Akten- einsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vom 10.03.1998 (GVBl. I S. 46); zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Anpassung des Allgemeinen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 08.05.2018 (GVBl. I S. 18 f.).

11 Landestransparenzgesetz (LTranspG-RP) vom 27.11.2015 (GVBl. S. 383), zuletzt geändert durch § 134 HochschulG Rheinland-Pfalz vom 23.9.2020 (GVBl. S. 461).

12 Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19.01.2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 89), zuletzt geändert durch Art. 5 DigitalisierungsG vom 16.3.2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 285).

13 § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW) vom 27.11.2001 (GV. NRW. S. 806), zuletzt geändert durch Art. 46 des Gesetzes zur Stärkung der medienbruchfreien Digitalisierung vom 01.02.2022 (GV. NRW. S. 122); auch § 4 Abs. 3 des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbTG) vom 19.06.2012 (HmbGVBl. S. 271), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änd. des Hamburgischen TransparenzG und des Hamburgischen UmweltinformationsG sowie zum Erlass des AusführungsG zum VerbraucherinformationsG vom 19.12.2019 (HmbGVBl. 2020 S. 19, ber. S. 56); vgl. auch § 7 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – IFG M-V) vom 10.07.2006 (GVOBl. M-V S. 556 ff.); zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Anpassung des Landesdatenschutzgesetzes und weiterer datenschutzrechtlicher Vorschriften an die VO (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der RL (EU) 2016/680 vom 22.05.2018 (GVOBl. M-V S. 193).

14 Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) vom 03.05.2018 (GVBl. S. 82), zuletzt geändert durch Art. 9 Drittes Gesetz zur Änd. dienstrechtl. Vorschriften vom 15.11.2021 (GVBl. S. 718).

sowie § 6 Abs. 2 Nr. 1 des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes (IFG Berlin),<sup>15</sup> die einen Regelungsansatz verfolgen, der jeweils nur in diesen Gesetzen zu finden ist.

Nach § 83 HDSIG ist der Zugang zu personenbezogenen Daten nur dann und soweit zulässig, wie ihre Übermittlung an eine nicht öffentliche Stelle zulässig ist. Die Übermittlung personenbezogener Daten an eine nicht öffentliche Stelle, hier den Antragsteller als Dritten, ist in § 22 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 HDSIG geregelt. Hier nach hat der Dritte entweder ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft darzulegen, dem kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung des/der Betroffenen gegenüberstehen darf (Nr. 2). Oder die Übermittlung der Daten muss zur Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung rechtlicher Ansprüche erforderlich sein (Nr. 3), was jedoch gerade die Wesensmerkmale eines rechtlichen (berechtigten) Interesses sind,<sup>16</sup> sodass sich Nr. 2 und Nr. 3 von § 22 Abs. 2 S. 1 HDSIG in den Nachweispflichten zur Erfüllung der Voraussetzungen für den Informationszugang für den Antragsteller kaum unterscheiden. Zusätzlich hat sich der/die Dritte gegenüber der übermittelnden Stelle zu verpflichten, die Daten nur für den Zweck zu verarbeiten, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt werden. Wie die Zusammenlegung von Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz bereits vermuten lässt, ist der Informationszugang zu personenbezogenen Daten im HDSIG damit vergleichsweise restriktiv ausgestaltet.

Das IFG Berlin geht auch von dem Grundsatz aus, dass ein Informationszugang nicht besteht, soweit hierdurch personenbezogene Daten veröffentlicht würden, werden hiermit überwiegend Privatinteressen verfolgt oder überwiegt das Informationsinteresse die der Offenbarung entgegenstehenden schutzwürdigen Belange und das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person nicht, § 6 Abs. 1 IFG Berlin. Etwas anderes gilt nur in den von § 6 Abs. 2 Nr. 1 IFG Berlin bestimmten Fällen, wobei die Norm gerade mit den Buchstaben a) bis d) inhaltlich unter den Bruder- und Schwesternregelungen der anderen Bundesländer allein dasteht.

## C. Schutzgegenstand

Bereits die Überschriften der Ausschlusstatbestände beziehen sich ausdrücklich auf »personenbezogene Daten«, womit jedoch noch nicht klar ist, welche Informationen als »personenbezogen« einzustufen sind. Weder IFG, noch UIG oder VIG definieren den Begriff näher. Das Gleiche gilt für die Informationsfreiheits- und Transparenz-

---

15 Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 15.10.1999 (GVBl. S. 561), zuletzt geändert durch Art. 5 Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetz EU vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807).

16 Vgl. BVerwG, 23.08.1968, IV C 235.65 – Zur Pflicht einer Verwaltungsbehörde, in einem Zivilprozeß Akten vorzulegen Rn. 27.

gesetze der Länder. Einzige Ausnahme bildet hier das LIFG Baden-Württembergs, das in § 5 Abs. 1 LIFG ausdrücklich die Definition des Begriffes nach Art. 4 Nr. 1 der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)<sup>17</sup> in Bezug nimmt. Aufgrund des generellen Vorrangs des Unionsrechts und der ansonsten parallel in sämtlichen Informations- und Transparenzgesetzen übernommenen Begrifflichkeit der »personenbezogene Daten« legen offenbar sämtliche Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze ihren Regelungen diese Definition zugrunde.<sup>18</sup> Hiernach sind personenbezogene Daten alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, wobei eine natürliche Person als identifizierbar angesehen wird, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann.

Hinsichtlich besonderer Kategorien personenbezogener Daten ergibt sich der Bezug zur Definition nach Art. 9 Abs. 1 DS-GVO ausdrücklich aus § 5 Abs. 1 S. 2 IFG und ebenso aus den einschlägigen Regelungen der oben genannten Landesgesetze, die § 5 IFG für anwendbar erklären oder wörtlich übernehmen.

Besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 2 IFG sind gemäß Art. 9 Abs. 1 DS-GVO solche Informationen, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen. Hierzu zählen auch genetische Daten, biometrische Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person.

Die weit gefassten Definitionen zu den Tatbestandsmerkmalen »personenbezogener Daten« beschreiben auch den Kern dessen, was der sachliche Schutzbereich des aus den Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleiteten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung umfasst:

»Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst die Befugnis jedes Einzelnen, über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen. Dabei ist der Schutzbereich des Grundrechts nicht auf die Möglichkeiten und Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung beschränkt. Wegen

---

17 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) vom 27.04.2016 (ABl. L Nr. 119 S. 1, Berichtigung L Nr. 314 S. 72; 2018 L Nr. 127 S. 2; 2021 L Nr. 74 S. 35).

18 Für die einheitliche Bestimmung des Begriffes nach Art. 4 Nr. 1 DS-GVO: vgl. Annette Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 2022, § 6 Rn. 7.

seiner Grundlage im allgemeinen Persönlichkeitsrecht schützt das Grundrecht vielmehr generell vor jeder staatlichen Erhebung und Weitergabe personenbezogener Daten.“<sup>19</sup>

Soweit die Ausschlussgründe vor einer Preis- oder Weitergabe dieser Informationen durch die staatlichen Stellen schützen, können sie als einfachgesetzliche Ausprägung des aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleiteten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und dessen Schutzgehaltes verstanden werden. Wie bereits angedeutet, schlägt sich dieser Hintergrund auch auf die Abwägung der widerstreitenden Interessen von Antragsteller und Drittem nieder.

## D. Interessenabwägung

Trotz des notwendigen Schutzes der personenbezogenen Daten, würde es dem Anliegen des Bundesgesetzgebers und der Landesgesetzgeber, einen möglichst weitgehenden Informationsanspruch der Bürger und Bürgerinnen zu normieren, entgegenlaufen, den Zugang zu personenbezogenen Daten gänzlich auszuschließen und sämtliche auf diese Informationen gerichteten Informationsanträge der Ablehnung zu unterwerfen. Zwar ist die Ablehnung eines auf personenbezogene Daten zielenden Informationsbegehrens der Grundsatz, von dem sämtliche Informationsfreiheitsgesetze ausgehen. Dieser gilt jedoch stets dann nicht, wenn entweder der Dritte selbst in die Offenbarung seiner Daten einwilligt, was die Antragstellerin freilich nicht in der Hand hat, oder wenn die Antragstellerin ein eigenes oder öffentliches Interesse an der Offenbarung der Information darlegen kann, welches das Geheimhaltungsinteresse des Dritten überwiegt. Die Behörden haben dann die mit der Antragstellung vorgetragenen Interessen des Antragstellers an der Offenbarung der Informationen mit den im Drittbe teiligungsverfahren (§ 8 IfG) vom Dritten vorgetragenen Geheimhaltungsinteressen abzuwägen. Für den Erfolg des Informationsbegehrens ist dann ausschlaggebend, dass das Interesse an der Offenbarung schwerer wiegt, als das Geheimhaltungsinteresse. Dementsprechend kommt es entscheidend darauf an, welche rechtlichen Wertungen im jeweiligen Einzelfall für die eine oder andere Seite streiten und wie diese dann im Verhältnis zueinander zu gewichten sind.

---

19 So VGH Koblenz, 27.10.2017, VGH B 37/16 – Angabe der Identität bei Antrag nach dem LTranspG – Einschränkung Informationsanspruch im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre Rn. 24. Nach VGH Koblenz, 22.06.2004, VGH B 2/04 – Recht auf informationelle Selbstbestimmung volljähriger Schüler Rn. 17. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung geht dabei auf das VolkszählungsUrteil des BVerfG zurück, wo der sachliche Schutzbereich im diesem Sinne erstmals definiert wurde: BVerfG, 15.12.1983, 1 BvR 209/83 – Volkszählung Rn 149.

Sind personenbezogene Daten eines Dritten von einem Informationsbegehrungen betroffen, ist dieser im Wege des Drittbe teiligungsverfahrens am Informationsverfahren zu beteiligen.<sup>20</sup>

## I. Interessen des Antragstellers

Die Interessen des Antragstellers an der Offenbarung der personenbezogenen Daten variieren dabei in jedem Einzelfall und lassen sich daher nicht abschließend aufzählen. Vom eigentlichen Grundsatz abweichend, dass Informationsanträge gerade nicht begründet werden müssen, haben die Antragstellerinnen in den Fällen, in denen ihre Informationsbegehrungen Daten Dritter betreffen, ihren Antrag ausnahmsweise nach § 7 Abs. 1 S. 3 IfG zu begründen. Hiermit tragen sie die Gründe, die für die Zugänglichmachung der Informationen streiten, selbst an die Behörde heran. Auf Grundlage des Vortrags des Antragstellers hat die zuständige Behörde dann die Tatsachenfeststellung zum Informationsinteresse zu erstellen.<sup>21</sup> Kann der Antragsteller dabei lediglich reine Privatinteressen anführen, führt dies zwar nicht automatisch zum Ausschluss des Informationsanspruchs,<sup>22</sup> reicht jedoch regelmäßig nicht aus, um die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen des Dritten zu überwiegen.<sup>23</sup> In diesen Fällen ist für die Erfolgssäusichten des Antragstellers entscheidend, dass für ihn in der Interessenabwägung außerdem ein Informationsinteresse der Allgemeinheit streitet. Schon in der Gesetzesbegründung zum IfG gibt der Bundesgesetzgeber vor, dass »[i]m Rahmen der Interessenabwägung [...] zugunsten des Antragstellers das Informationsinteresse der Allgemeinheit zu berücksichtigen [ist].«<sup>24</sup> Dieser Grundsatz wird auch von der Rechtsprechung einhellig anerkannt.<sup>25</sup> Gleichzeitig gilt jedoch auch hier: Das allgemeine

---

20 Siehe zum Drittbe teiligungsverfahren: *Gilsbach und Vos*, Kapitel 16, D: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

21 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand Rn. 28.

22 BT-Drs. 15/4493, 13; siehe beispielhaft hierzu: VG Berlin, 12.10.2009, 2 A 20.08 – Anspruch auf Informationszugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Rn. 6; Informationsinteresse eines Journalisten: VG Köln, 26.09.2013, 13 K 1541/11 – Akteneinsicht in Gutachten des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft Rn. 9; Aufklärung von Missständen im Bundestag: OVG Berlin-Brandenburg, 07.06.2012, 12 B 40.11 – Sachmittelpauschale Rn. 10. »Erleichterung der Arbeit« für Rechtsanwaltskanzlei durch Zugang zu Diensttelefonliste von Jobcenter: VG Berlin, 05.06.2014, 2 K 252.13 – Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IfG Rn. 2, 27; Substantiierung von Kausalität und Schadenshöhe in wettbewerbsrechtlichem Schadensersatzprozess: OVG Münster, 22.05.2019, 15 A 873/18 – Akteneinsicht in ein Kartellverwaltungsverfahren Rn. 160.

23 Alfred G. Debus, Anspruch auf Zugang zu Telefon- und E-Mail-Verzeichnissen von Behörden und Gerichten, NJW 2015, 981 (983). Infofern: Bundesministerium des Innern Bekanntmachung v. 21.11.2005, Az. V 5a -130 250/16, GMBl 2005, 1346 (»III. Weitere Hinweise« Nr. 8 Bst. d)) folgend.

24 BT-Drs. 15/4493, 13.

25 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand Rn. 25; dem folgend: BVerwG, 13.12.2018, 7 C 19/17 – Informationszugang zu Kabinetsprotokollen Rn. 47; OVG Saarland, 11.06.2018, 2 A 452/17 – Einsichtverlangen in Fraktionsrechenschaftsberichte Rn. 48; OVG Münster, 22.05.2019, 15 A 873/18 – Akteneinsicht in ein Kartellverwaltungsverfahren Rn. 156; OVG Berlin-Brandenburg,

Interesse an der Förderung von Transparenz allein kann ein bestehendes Geheimhaltungsinteresse nicht überwiegen.<sup>26</sup> Kommt der begehrten Information für die Allgemeinheit eine größere Bedeutung zu, als dies bei Informationen der Fall wäre, die lediglich Privatinteressen dienen könnten, kann jedoch ein besonderes öffentliches Interesse an der Offenbarung der Informationen vorliegen, was dann entscheidend für die Zugänglichmachung streiten kann.<sup>27</sup> Ein solches besonderes, höher zu gewichtendes öffentliches Interesse scheint die Rechtsprechung in den Fällen anzunehmen, in denen mit dem Informationszugang potentiell erhebliche staatliche Missstände aufgedeckt werden sollen.<sup>28</sup>

So etwa bei presserechtlichen Auskunftsbegehren, »wo dem Auskunftsinteresse durch die Verankerung in der objektiv-rechtlichen Funktion der Pressefreiheit ein besonders hohes Gewicht zukommt«.<sup>29</sup> Solche Informationsbegehren von Pressevertretern stützen sich dann zwar nicht notwendigerweise auf das IfG als Anspruchsgrundlage,<sup>30</sup> sondern zumindest auf Bundesebene gegenüber Bundesbehörden, soweit kein einfachgesetzlicher Anspruch besteht,<sup>31</sup> auf einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch aus der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.<sup>32</sup> »Dieser Anspruch

---

05.11.2020, 12 B 11.19 – Zugang zu den Sitzungsprotokollen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen Rn. 61.

- 26 Deutlich: OVG Berlin-Brandenburg, 20.08.2015, 12 B 21.14 – Zur Frage des Informationszugangsrechts zu der Diensttelefonliste eines Jobcenters Rn. 24.
- 27 Vgl. Wertungen bei: OVG Berlin-Brandenburg, 20.08.2015, 12 B 21.14 – Zur Frage des Informationszugangsrechts zu der Diensttelefonliste eines Jobcenters Rn. 24. Ansatzweise auch: VG Berlin, 05.06.2014, 2 K54.14 – Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IfG Rn. 28; deutlicher bei fehlendem besonderen öffentlichen Interesse: VG Köln, 30.10.2014, 13 K 498/14 – Zugang zur aktuellen Diensttelefonliste aller Mitarbeiter eines Jobcenters Rn. 59. In der Rechtsprechung zum Zugang zu den Diensttelefonlisten von Jobcentern ist die noch zu behandelnde Frage streitig, ob die Informationen nicht eher nach § 5 Abs. 4 IfG zugänglich zu machen sind. Ausführliche Ausführungen zur Abwägung nach § 5 Abs. 1 IfG finden sich nur in den Urteilen, in denen von der Anwendung des § 5 Abs. 1 IfG ausgegangen wird.
- 28 Vgl. Michael Fehling, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBL 2017, 79 (84). mit Bezug auf OVG Lüneburg, 24.03.2016, 2 LB 69/15 – Auskunftsanspruch nach dem Umweltinformationsgesetz gegenüber Landwirtschaftskammer Rn. 11 zu § 9 Abs. 1 S. 1 UIG. zu § 9 Abs. 1 S. 1 UIG; hierzu anschaulich mit derselben Wertung: VG Stade, 19.06.2014, 2 A 2748/12 – Notwendigkeit der Erteilung von Informationen hinsichtlich des Betriebs einer Biogasanlage nach dem Umweltinformationsgesetz Rn. 37. Im Ansatz so auch: OVG Berlin-Brandenburg, 20.08.2015, 12 B 21.14 – Zur Frage des Informationszugangsrechts zu der Diensttelefonliste eines Jobcenters Rn. 24.
- 29 So Michael Fehling, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBL 2017, 79 (84).
- 30 Wobei darauf hinzuweisen ist, dass presserechtliche Anspruchsgrundlagen regelmäßig lediglich auf die Auskunft zielen und sich journalistische Anfragen daher auch auf weitergehende IfG Regelungen stützen.
- 31 Hierzu: BVerfG, 28.11.1973, 2 BvL 42/71 – Zeugnisverweigerungsrecht der Presse Rn. 23 ff.; BVerwG, 20.02.2013, 6 A 2/12 – Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesnachrichtendienst Rn. 18 ff.; BVerwG, 16.03.2016, 6 C 65/14 – Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse gegenüber der Bundestagsverwaltung Rn. 13 f.; BVerwG, 30.01.2020, 10 C 18/19 – Umfang des presserechtlichen Anspruchs Rn. 28.
- 32 BVerwG, 20.02.2013, 6 A 2/12 – Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesnachrichtendienst Rn. 29; BVerwG, 30.01.2020, 10 C 18/19 – Umfang des presserechtlichen Anspruchs Rn. 27 ff.; näher zum verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse: Christoph Grabenwarter, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 2020, Art. 5 GG Rn. 369 ff.

fordert grundsätzlich [aber] eine Abwägung des Informationsinteresses der Presse mit den gegenläufigen schutzwürdigen Interessen im Einzelfall,«<sup>33</sup> womit seine Voraussetzungen ganz ähnlich denen des Informationsanspruches nach dem IFG sind, betrifft er personenbezogene Daten. So spricht viel dafür, dass die Pressefreiheit als verfassungsrechtliches Gut auch zugunsten eines Auskunftsbegehrrens streitet, das ein Antragsteller aus dem journalistischen Bereich auf das IFG stützt.<sup>34</sup> Nach der Rechtsprechung verleiht die Pressefreiheit dem Informationsinteresse in diesen Fällen ein besonders hohes Gewicht, denn »mit der hohen Bedeutung der Presse für die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie wäre es nicht vereinbar, insoweit eine restriktive Betrachtungsweise an den Tag zu legen«.<sup>35</sup> Informationsbegehren, für die außerdem die Pressefreiheit streitet, haben damit besonders hohe Erfolgsaussichten, kommt es auf eine Abwägung von Informations- und Geheimhaltungsinteresse an.

---

**Praxistipp:** Zielt ein Informationsantrag auf die Zugänglichmachung personenbezogener Daten, sollte die Antragsbegründung genau erkennen lassen, welche möglichen Informationsinteressen bestehen. Sollte die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten für den Antragsteller keine Rolle spielen und sind sie nur beiläufig betroffen, lohnt es sich von vornherein ausdrücklich in deren Schwärzung oder Abtrennung einzuwilligen und damit den Ausschlussgrund zu umgehen.

---

## II. Interessen der Dritten

Wie bereits festgestellt, streitet für den Dritten stets sein aus der Verfassung abgeleitetes Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, weshalb der Schutz seiner Daten gemäß der Grundwertung des § 5 Abs. 1 S. 1 IFG gegenüber Informationsinteressen vorrangig ist. Dies bedeutet für die Daten des Dritten jedoch keinen uneingeschränkten Schutz, denn die Rechtsprechung erkennt an, dass jedes Mitglied einer sozialen Gemeinschaft, wie unserer Gesellschaft, auf eine Entfaltung seiner Persönlichkeit und Kommunikation innerhalb der Gemeinschaft angewiesen ist und daher im überwiegenden Allgemeininteresse eine Einschränkung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hinnehmen muss.<sup>36</sup> Die Rechtsprechung

---

33 BVerwG, 30.01.2020, 10 C 18/19 – Umfang des presserechtlichen Anspruchs Rn. 28.

34 Ausdrücklich: OVG NRW, 10.08.2015, 8 A 2410/13 – Informationszugang eines Journalisten zu der Studie eines Ministeriums über dessen NS-Vergangenheit Rn. 76.

35 OVG NRW, 10.08.2015, 8 A 2410/13 – Informationszugang eines Journalisten zu der Studie eines Ministeriums über dessen NS-Vergangenheit Rn. 74. Exakt so vorher: BVerwG, 25.03.2015, 6 C 12/14 – Tempelhof Rn. 30.

36 BVerwG, 13.10.2020, 2 C 41/18 – Anspruch der Presse auf Auskunft aus den Akten eines abgeschlossenen Disziplinarverfahrens Rn. 15; BVerfG, 15.12.1983, 1 BvR 209/83 – Volkszählung Rn. 150.

scheint dabei das Maß der Beschränkungsmöglichkeit davon abhängig zu machen, welcher persönlichen »Sphäre« im Sinne der Sphärentheorie<sup>37</sup> die jeweiligen Informationen zuzuordnen sind.<sup>38</sup> Je nachdem, ob die Informationen der Intim-, Geheim-, Privat- oder Sozialsphäre zuzuordnen sind, variiert demnach das Gewicht des Geheimhaltungsinteresses bzw. die Einschränkungsmöglichkeit dieses Interesses des Dritten.<sup>39</sup>

Absolut ausgeschlossen wäre der Zugang zu Informationen der Intimsphäre, auch wenn ein überwiegend hohes Interesse der Allgemeinheit hieran bestünde.<sup>40</sup> Die Intimsphäre wird als letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit betrachtet,<sup>41</sup> der die Sexualität eines Menschen,<sup>42</sup> »die innere Gedanken- und Gefühlswelt mit ihren äußereren Erscheinungsformen wie vertraulichen Briefen, Tagebuchaufzeichnungen sowie die Angelegenheiten, für die von Natur aus Anspruch auf Geheimhaltung besteht«<sup>43</sup> und Informationen zu Erkrankungen<sup>44</sup> umfasst. Informationen aus diesem Bereich stehen unter einem absoluten Schutz vor staatlichen Eingriffen<sup>45</sup> oder vor der Offenlegung durch eine öffentliche Berichterstattung.<sup>46</sup>

- 
- 37 Siehe hierzu: *Christian Schertz*, Der Schutz des Individuums in der modernen Mediengesellschaft, NJW 2013, 721 (721). Kritisch zur Anwendung der Sphärentheorie: *Bernd Wölfl*, Sphärentheorie und Vorbehalt des Gesetzes, NVwZ 2002, 49.
- 38 BVerwG, 13.10.2020, 2 C 41/18 – Anspruch der Presse auf Auskunft aus den Akten eines abgeschlossenen Disziplinarverfahrens Rn. 15.
- 39 Ähnlich auch: *Lucas Brost/Valentin Horst*, Auskunftsverweigerungsrechte der Behörde gegenüber der Presse, AfP 2021, 103 (105 f.), welche die Sphärentheorie zur Bestimmung der Eingriffsintensität eines Informationsanspruches nach dem Landespressegesetz NRW in das allgemeine Persönlichkeitsrecht heranziehen wollen.
- 40 Vgl. etwa die Wertung, auch wahre Tatsachenbehauptungen seien generell »untersagt«, beträfen sie die Intimsphäre: *Oliver Spieker*, Verantwortlichkeit von Internetsuchdiensten, MMR 2005, 727 (728); BVerfG, 31.01.1973, 2 BVR 454/71 – heimliche Tonbandaufnahme Rn. 30.
- 41 So *Nima Mafi-Gudarzi*, #MeToo: Wieviel Wahrheit ist erlaubt?, NJOZ 2018, 521 (522), u.a. mit Bezug auf: BVerfG, 16.07.1969, 1 BVL 19/63 – Mikrozensus Rn. 25.
- 42 BVerfG, 13.02.2007, 1 BVR 421/05 – Heimlicher Vaterschaftstest, Kuckuckskinder Rn. 77; BVerfG, 13.06.2007, 1 BVR 1783/05 – Esra, Kunstfreiheit Rn. 102; BVerfG, 24.02.2015, 1 BVR 472/14 – Auskunftsanspruch des Scheinvaters Rn. 29; wobei in der Literatur vertreten wird, dass die Informationen je nach dem Detailgrad im Einzelfall auch der Privatsphäre zufallen können, siehe: *Endress Wanckel*, Persönlichkeitsschutz in der Informationsgesellschaft, 1999, 122.
- 43 *Max-Emanuel Geis*, Der Kernbereich des Persönlichkeitsrechts, JZ 1991, 112 (112).
- 44 Mit zahlreichen Einzelfallbeispielen, die u.a. dem Schutzbereich der Intimsphäre zuzuordnen sind: *Endress Wanckel*, Horst-Peter Götting/Christian Schertz/Walter Seitz (Hrsg.), Handbuch Persönlichkeitsrecht, 2. Auflage 2019 § 19 Rn. 51 ff.
- 45 *Max-Emanuel Geis*, Der Kernbereich des Persönlichkeitsrechts, JZ 1991, 112 (112), was mit Blick auf die Rechtsprechungspraxis bezweifelt werden darf, vgl. insbesondere die Erwägungen bei BVerfG, 14.09.1989, 2 BVR 1062/87 – Tagebuchaufzeichnungen Rn. 24 und in der juristischen Literatur bezweifelt wird. Anschaulich etwa: *Marian Baston-Vogt*, Der sachliche Schutzbereich des zivilrechtlichen allgemeinen Persönlichkeitsrechts, 1997, 198 ff.; mit ausführlicher Analyse zum Urteil auch: *Knut Ameling*, Die zweite Tagebuchsentscheidung des BVerfG, NJW 1990, 1753 (1755 ff.); zustimmend auch: *Götting*, Horst-Peter Götting/Christian Schertz/Walter Seitz (Hrsg.), Handbuch Persönlichkeitsrecht, 2. Auflage 2019 § 1 Rn. 6. Kritisch und mit einer Einbettung des »Tagebuch-Beschlusses« in die Tendenz des BVerfG zu dieser Zeit, den Kernbereichsschutz bis zur Unkenntlichkeit aufzuweichen: *Max-Emanuel Geis*, Der Kernbereich des Persönlichkeitsrechts, JZ 1991, 112 (114 f.).
- 46 Siehe: *Hans-Erich Brandner*, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht in der Entwicklung durch die Rechtsprechung, JZ 1983, 689 (690).

Der Geheimsphäre sind solche Informationen zuzuordnen, an denen sich ein Geheimhaltungswille<sup>47</sup> oder Geheimhaltungsinteresse<sup>48</sup> des/der jeweils Betroffenen zeigt. Umfasst sind damit Handlungen, Äußerungen und Gedanken, von denen höchstens ein genau beschränkter Kreis Vertrauter Kenntnis nehmen soll. Dies gilt etwa für persönliche Aufzeichnungen wie Tagebücher, private Notizen, Krankenunterlagen oder dem Bankgeheimnis unterliegende Fragen,<sup>49</sup> die zum Teil auch (s.o.) ohne weiteres der Intimsphäre zugeordnet werden können. Insoweit gilt auch für diesen Bereich ein absoluter Schutz, soweit die Geheimsphäre nicht auch Informationen umfasst, die genauso der Privatsphäre zugeordnet werden könnten.<sup>50</sup>

Der Privatsphäre unterfallen Informationen aus dem Privat- und Familienleben, insofern insbesondere solche aus dem Bereich des eigenen Wohnraums.<sup>51</sup> Hier geht es um den Schutz des Austausches im vertraulichen Familienumfeld, der nicht öffentlich erörtert oder zur Schau gestellt werden soll.<sup>52</sup> In räumlicher Hinsicht sind damit Informationen aus einem Bereich geschützt, wo »der Einzelne zu sich kommen, sich entspannen oder auch gehen lassen kann«.<sup>53</sup> Ihm wird damit das Recht gesichert, in seiner häuslichen Sphäre und auch außerhalb seines befriedeten Besitztums »allein und in Ruhe gelassen zu werden«,<sup>54</sup> wenn er sich objektiv erkennbar in die örtliche Abgeschiedenheit begeben hat und sich im Vertrauen auf die Abgeschiedenheit so verhält, wie er es sonst nicht öffentlich täte.<sup>55</sup> Für diese Situationen bewirkt die Privatsphäre einen Schutz gegen Informationseingriffe.<sup>56</sup> Auch Informationen, die in »privaten« Interneträumen ausgetauscht werden, können der Privatsphäre zuzuordnen

---

47 Vgl. *Endress Wanckel*, Persönlichkeitsschutz in der Informationsgesellschaft, 1999, 123.

48 So bei *Heinrich Hubmann*, Das Persönlichkeitsrecht, 2. Auflage 1967, 270; vgl. auch: *Stefan Söder*, in: *Gersdorf/Paal* (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 2020, § 823 BGB Rn. 161.

49 Vgl. Aufzählung bei *Christian Schertz*, Der Schutz des Individuums in der modernen Mediengesellschaft, NJW 2013, 721 (723); hinsichtlich des Bankgeheimnisses wäre der Informationszugang bereits nach § 3 Nr. 4 Var. 3 IfG ausgeschlossen.

50 Vgl. *Endress Wanckel*, Persönlichkeitsschutz in der Informationsgesellschaft, 1999, 123. Zum Teil werden die Begriffe auch synonym verwendet und damit inhaltlich unterschiedslos betrachtet, vgl. *Udo Di Fabio*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), GG, Art. 2 Rn. 159.

51 Vgl. *Nadine Klass*, Der Schutz der Privatsphäre durch den EGMR, ZUM 2014, 261 (262).

52 Vgl. Horst Peter Götting, *Endress Wanckel*, Horst-Peter Götting/Christian Schertz/Walter Seitz (Hrsg.), Handbuch Persönlichkeitsrecht, 2. Auflage 2019 § 40 Rn. 1.

53 So nach Horst Peter Götting, *Endress Wanckel*, Horst-Peter Götting/Christian Schertz/Walter Seitz (Hrsg.), Handbuch Persönlichkeitsrecht, 2. Auflage 2019, unter Verweis auf: BVerfG, 16.07.1969, 1 BvL 19/63 – Mikrozensus Rn. 21.

54 Lorenz, in: *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, 1991, Art. 2 Abs. 1 Rn. 277.

55 BVerfG, 15.12.1999, 1 BVR 653/96 – Caroline von Monaco II Rn. 108. Zur Dogmatik: *Ipsen Jörn*, Verfassungsprivatrecht?, JZ 2014, 160; wobei dieses Kriterium in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als »in der Praxis [...] zu vage« betrachtet wurde, EGMR, 24.06.2004, 59320/00 – Veröffentlichung von Fotos aus dem Privatleben der Caroline von Monaco: Abwägung zwischen dem Schutz des Privatlebens und der Freiheit der Meinungsäußerung Nr. 75 und damit zulasten des Betroffenen gehe.

56 Lorenz, in: *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, 1991, Art. 2 Abs. 1 GG Rn. 280.

sein.<sup>57</sup> Hier kommt es jedoch auf die Eingrenzung bzw. Eingrenzbarkeit des jeweiligen Empfängerkreises an: Ohne Eingrenzung könnte in der dortigen Kommunikation eine kaum rückgängig zu machende Öffnung der Privatsphäre des Informationsgebers zu erkennen sein.<sup>58</sup> Entsprechend sind Informationsinhalte, die über Instant-Messaging-Dienste (WhatsApp etc.) ausgetauscht werden, wiederum regelmäßig der Privatsphäre des Informationsgebers zuzuordnen.<sup>59</sup> All diese Abgrenzungen des Privaten vom Öffentlichen führen dennoch nicht zu einem absoluten Schutz der von der Privatsphäre umfassten Informationen. Vielmehr nimmt man an, dass die Privatsphäre im Vergleich zur Intimsphäre einen Sozialbezug<sup>60</sup> aufweist, der in der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsverbundenheit eines jeden Bürgers<sup>61</sup> begründet liegt. Dieser Sozialbezug ermöglicht eine Informationsverarbeitung und -verbreitung, so weit ein hinreichend wichtiges Informationsinteresse der Allgemeinheit besteht.<sup>62</sup>

Für die Interessenabwägung im Sinne der Ausschlussgründe zum Schutz personenbezogener Daten bedeutet all dies, dass Informationsanträge, die auf Informationen der Intimsphäre der Dritten zielen, von vornherein keine Aussicht auf Erfolg haben, während Informationen der Privatsphäre des/der Dritten bei einem hinreichend großen Informationsinteresse des Antragstellers zugänglich gemacht werden können. Die Sphärentheorie kann ohne weiteres im Rahmen der Interessenabwägung als Wertungsmaßstab herangezogen werden<sup>63</sup> und den Behörden hinsichtlich der Feststellung des Geheimhaltungsinteresses als Entscheidungshilfe und grundlegendes Raster dienen. Eine Abwägung bleibt dann gleichwohl notwendig und wird in schwierigen Abgrenzungsfällen kaum durch die Anwendung der Sphärentheorie erleichtert. Die Interessenabwägung ist insbesondere bei Informationen, die der Privatsphäre unterfallen, kompliziert, da es hier entscheidend auf die Ermittlung und anschließende Gewichtung der widerstreitenden Interessen ankommt. Ist hingegen die Intimsphäre betroffen, hat das Informationsbegehr keine Aussicht auf Erfolg, sowie es bei einer Betroffenheit der Sozialsphäre schon bei einem allgemeinen Informationsinteresse erfolgreich ist.

---

57 Siehe hierzu: *Karl-Nikolaus Peifer*, Persönlichkeitsrechte im 21. Jahrhundert, JZ 2013, 853 (860 f.).

58 Mit verschiedenen Fallbeispielen und kritisch zur Rolle der einschlägigen Rechtsprechung: *Karl-Nikolaus Peifer*, Persönlichkeitsrechte im 21. Jahrhundert, JZ 2013, 853 (861).

59 So auch *Tobias Starnecker/Christina Leeb*, Rechtliche Grenzen des digitalisierten Alltags von Eltern und Kindern, NZFam 2021, 97 (100), bezüglich entsprechender Kommunikationsinhalte, welche von Kindern ausgetauscht werden.

60 *Udo Di Fabio*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 2 Rn. 159.

61 BVerfG, 08.03.1972, 2 BvR 28/71 – Ärztekartei, ärztliche Schweigepflicht Rn. 23.

62 *Hans-Erich Brandner*, Dasallgemeine Persönlichkeitsrecht in der Entwicklung durch die Rechtsprechung, JZ 1983, 689 (690).

63 A.A. *Matthias Rossi*, IFG, 1. Auflage 2006, § 5 Rn. 28, welcher davon ausgeht, dass die Zuordnung von Daten zu den Sphären nicht möglich ist, da es aufgrund von automatischen Datenverarbeitungsvorgängen kein belangloses Datum mehr gäbe. Diese Wertung steht der Anwendung der Sphärentheorie jedoch nicht entgegen, sondern wirkt sich im jeweiligen Zusammenhang allenfalls auf die Gewichtung des jeweiligen Datums nach der Sphärentheorie aus.

Einen Sonderfall stellt der postmortale Persönlichkeitsschutz dar, welcher zur Folge hat, dass auch die Informationen eines verstorbenen Dritten schutzwürdig sind. Dieser wird aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht hergeleitet, das sich neben dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (allgemeine Handlungsfreiheit) nach Art. 2 Abs. 1 GG auf die Menschenwürde garantie nach Art. 1 Abs. 1 GG stützt.<sup>64</sup> Die Grundrechte, die den Menschen als vernunftbegabtes und lebendiges Lebewesen schützen,<sup>65</sup> greifen für den Verstorbenen nicht (mehr), jedoch immer noch die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

»Es würde mit dem verfassungsverbürgten Gebot der Unverletzlichkeit der Menschenwürde, das allen Grundrechten zugrunde liegt, unvereinbar sein, wenn der Mensch, dem Würde kraft seines Personseins zukommt, in diesem allgemeinen Achtungsanspruch auch nach seinem Tode herabgewürdigt oder erniedrigt werden dürfte. Dementsprechend endet die in Art. 1 Abs. 1 GG aller staatlichen Gewalt auferlegte Verpflichtung, dem Einzelnen Schutz gegen Angriffe auf seine Menschenwürde zu gewähren, nicht mit dem Tode.«<sup>66</sup>

Für die Informationsfreiheit bedeutet das, dass es auch nach dem Tod des Menschen die Pflicht des Staates ist,<sup>67</sup> von der Veröffentlichung solcher personenbezogener Informationen abzusehen, deren Bekanntwerden ihn in seinem aus der Menschenwürde fließenden Achtungsanspruch verletzen würde<sup>68</sup> (vgl. § 5 Abs. 5 LIFG-BW). Auch hier sind regelmäßig der Intimsphäre unterfallende Informationen gemeint.<sup>69</sup> Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung streitet für den Verstorbenen allenfalls in der Konstellation, dass er zu Lebzeiten über den Umgang mit seinen Informationen entschieden hat.<sup>70</sup> Wie die Grundrechte, greift es sonst nach dem Tod nicht ein, da

---

64 Zu den Hintergründen der Verknüpfung der normativen Grundlagen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts: Michael Germann, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, Jura 2010, 734 (735 f.).

65 Vgl. zunächst: BVerfG, 24.02.1971, 1 BvR 435/68 – Mephisto Rn. 61; Enders, in: Merten/Papier (Hrsg.), 2011, Handbuch der Grundrechte IV § 89 Rn. 79; Udo Di Fabio, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 2 Rn. 226.

66 BVerfG, 24.02.1971, 1 BvR 435/68 – Mephisto Rn. 60.

67 Die, anders als die Grundrechte, somit gerade kein (denknotwendig lebendiges) Rechtssubjekt voraussetzt, siehe: Bettina Spilker, Postmortaler Schutz durch das Grundgesetz, DÖV 2014, 637 (638).

68 Was im Ergebnis zur Prüfung einer hypothetischen Grundrechtsverletzung für einen Lebenden führt, Bettina Spilker, Postmortaler Schutz durch das Grundgesetz, DÖV 2014, 637 (641 ff.).

69 Zum Problem der Zuordnung der Sphären zu den normativen Grundlagen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts: Michael Germann, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, Jura 2010, 734 (736).

70 In diesem Sinne als peripheres, auf die Menschenwürde gestütztes Einzelrecht, so (kritisch) Arno Buschmann, Zur Fortwirkung des Persönlichkeitsrechts nach dem Tode, NJW 1970, 2081 (2086); für die Fortgeltung des Schutzes: Johann Bizer, Postmortaler Persönlichkeitsschutz?, NVwZ 1993, 653 (654); so auch für den Fall »letztwilliger Verfügungen«, Hartmut Maurer, Die medizinische Organtransplantation in verfassungsrechtlicher Sicht, DÖV 1980, 7 (10); im Ergebnis auch Bettina Spilker, Postmortaler Schutz durch das Grundgesetz, DÖV 2014, 637 (641).

es die individuelle Ausgestaltung der Lebensbereiche schützen soll,<sup>71</sup> die einem/einer Verstorbenen freilich nicht mehr möglich ist.

Ansonsten kann auch der Verwendungszusammenhang in der Abwägung zugunsten des/der Dritten streiten, insbesondere im Falle von Informationen aus dem sicherheitsbehördlichen Bereich.<sup>72</sup> Die Umstände der Erhebung einer Information können Auskunft über den jeweiligen Dritten geben und damit dessen Geheimhaltungsinteresse unterliegen, weshalb hier gerade dieser Bereich in Bezug genommen wird.<sup>73</sup> Geben die Antragsteller die Verwendungsabsicht nicht in der, hier notwendigen, Antragsbegründung an, ist diese für die Behörde nicht zu erkennen, sodass der Verwendungszusammenhang wohl nur in wenigen Konstellationen tatsächlich zugunsten des/der Dritten in die Abwägung einzubeziehen ist.<sup>74</sup>

### **III. Fälle der Antragsablehnung ohne Interessenabwägung**

In bestimmten Fallkonstellationen kann sich das Informationsinteresse des Antragstellers bzw. der Allgemeinheit nicht gegen Geheimhaltungsinteressen betroffener Dritter durchsetzen. Dies ordnen die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze regelmäßig für die stellvertretend in § 5 Abs. 2 IFG beschriebene Situation an, wonach für Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des/der Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen, das Informationsinteresse des Antragstellers nicht überwiegt.<sup>75</sup> Die widerstreitenden Interessen müssen in diesen Fällen nicht abgewogen werden. Den beschriebenen personenbezogenen Daten kommt damit einhergehend ein besonderer Schutz vor einer Veröffentlichung zu.<sup>76</sup>

#### **1. Umfasste Unterlagen und Informationen**

Interessant ist demnach, welche Informationen mit den »Unterlagen« im Sinne der Regelungen nach Vorbild des § 5 Abs. 2 IFG gemeint sind. Regelmäßig betroffen sind

---

71 Bettina Spilker, Postmortaler Schutz durch das Grundgesetz, DÖV 2014, 637 (641).

72 BT-Drs. 15/4493, 13.

73 Vgl. hierzu die Wertungen des BVerwG für den Fall personenbezogener Daten im Zusammenhang mit einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand Rn. 33; anschaulich zur generellen Kontextbezogenheit von Informationen: Jean Nicolas Druey, Jenseits von Macht und Markt, MMR 1999, 121 (122).

74 Entgegen einer entsprechenden Forderung in der Literatur, vgl. Matthias Rossi, IFG, 1. Auflage 2006, § 5 IFG Rn. 2.

75 Dies gilt etwa nach § 5 Abs. 2 IZG LSA; § 5 Abs. 2 BremIFG; § 5 Abs. 3 LIFG; vgl. auch § 13 Abs. 3 S. 1 ThürTG und nach dem Verweis in § 1 S. 1 SIFG. Ähnlich auch § 4 Abs. 4 HmbTG.

76 Siehe: BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15 – Einsicht in Personalakten Rn. 29; BVerwG, 28.02.2019, 7 C 20/17 – Uwe Mundlos Rn. 22; Friedrich Schoch, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.02.2019, Az. 7 C 20/17, NVwZ 2019, 1054.

Personalakten und/oder Bewerbungsunterlagen öffentlich Bediensteter.<sup>77</sup> Die Regelungen machen sich einen materiellen Personalaktenbegriff zu eigen, der heute in § 106 Abs. 1 S. 4 f. BBG definiert und konkretisiert wird.<sup>78</sup> Geschützt werden damit praktisch sämtliche Unterlagen, die mit dem Beschäftigungsverhältnis öffentlich Bediensteter in Verbindung stehen und personenbezogene Daten enthalten,<sup>79</sup> somit etwa auch Akten aus Disziplinarverfahren,<sup>80</sup> Arbeitsgerichtsprozessen oder Beamtenrechtsprozessen.<sup>81</sup> Auch den Beschäftigten betreffende, allgemein und nicht nur unmittelbar mit seinem Dienstverhältnis in Verbindung stehende Unterlagen sind umfasst. Die Gesetzesbegründung zu § 5 Abs. 2 IFG verweist diesbezüglich ausdrücklich auf »Niederschriften über Personalgespräche, Vorschläge zur Verwendungsplanung, Bewerbungen auf bestimmte Dienstposten, Vermerke über die Auswahl unter verschiedenen konkurrierenden Bewerbern«<sup>82</sup> und geht damit sogar ausdrücklich über den Personalaktenbegriff hinaus, den § 106 Abs. 1 S. 4 f. BBG definiert.

## 2. Berufsgeheimnisse

Nach dem IFG und den Landesgesetzen, die § 5 Abs. 2 IFG wortlautidentisch übernommen haben oder anwenden,<sup>83</sup> werden an dieser Stelle auch solche Informationen vom Informationszugang ausgenommen, die einem Berufsgeheimnis unterliegen. Zwar werden auch in den meisten anderen Landesgesetzen einem Berufsgeheimnis unterliegende Informationen vom Informationsanspruch ausgenommen,<sup>84</sup> jedoch dort nicht im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten, sondern als Unterpunkt zu öffentlichen Belangen, die einem Informationsbegehr entgegenstehen können. Auch das IFG selbst verortet den Schutz der Berufsgeheimnisse zusätzlich als Unterpunkt schützenswerter öffentlicher Belange nach § 3 Nr. 4 Var. 3 IFG.<sup>85</sup> Das Bundesverwaltungsgericht geht ausdrücklich von einer Idealkonkurrenz der beiden Versagungsgründe aus, was aber nicht dazu führt, dass durch die überlagernde Schutzrichtung

---

77 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 5 Rn. 50.

78 Die Gesetzesbegründung nimmt insofern noch Bezug auf § 90 Abs. 1 S. 2 BBG a.F, welcher § 106 Abs. 1 S. 4 f. BBG der aktuellen Fassung im Wesentlichen entspricht, vgl. BT-Drs. 15/4493, 13; BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15 – Einsicht in Personalakten Rn. 28; so auch zum Zugang zu Informationen über Uwe Mundlos aus Personalakten anderer Soldaten: BVerwG, 28.02.2019, 7 C 20/17 – Uwe Mundlos Rn. 21. Im Falle des Soldatengesetzes gilt der Personalaktenbegriff des § 106 BBG entsprechend, § 29 S. 3 SG.

79 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 5 Rn. 50.

80 Etwa für den Fall eines behördlichen Disziplinarverfahrens gegen einen Bundesbeamten: BVerwG, 13.10.2020, 2 C 41/18 – Anspruch der Presse auf Auskunft aus den Akten eines abgeschlossenen Disziplinarverfahrens Rn. 64.

81 BT-Drs. 15/4493, 13; mit einer sehr ausführlichen Auflistung zu Informationen, die typischerweise zum Inhalt von Personalakten gehören: Timo Hebeler, in: Battis (Hrsg.), BBG, 5. Auflage 2017, § 106 Rn. 3.

82 BT-Drs. 15/4493, 13.

83 § 5 Abs. 2 IZG LSA; § 1 S. 1 SIFG.

84 Siehe etwa: § 82 Nr. 3 HDSIG; § 4 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 LIFG; § 3 Nr. 4 Halbs. 2 BreMIFG; § 4 Abs. 3 AIG; § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 Halbs. 2 LTranspG-RP; § 12 Abs. 1 Nr. 2 Bst. a) ThürTG.

85 Siehe hierzu: Pick, Kapitel 10, B.II.3: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p10>.

(Schutz öffentlicher Belange) von § 3 Nr. 4 IFG dem/der Dritten die Möglichkeit genommen werde, über seine Daten zu verfügen und den Informationszugang durch eine Einwilligung zu ermöglichen.<sup>86</sup> Dies gelte wohl gerade dann, wenn die fachgesetzlichen Regelungen den Zugang zu den personenbezogenen Daten ebenfalls der Einwilligung des/der Dritten öffneten; in diesem Fall überwinde die im Rahmen von § 5 Abs. 1 und Abs. 2 IFG erteilte Einwilligung den Versagungsgrund nach § 3 Nr. 4 IFG.<sup>87</sup> In bestimmten Fällen stützen Behörden, nach eigener Auskunft, die Ablehnung eines Informationsantrages zunächst auf die Versagungsgründe nach den §§ 3 und 4 IFG, um das aufwendigere Drittbeleihungsverfahren nach § 8 Abs. 1 IFG zu umgehen.<sup>88</sup> Hieraus ergibt sich folgender

---

**Praxistipp:** Bereits im Informationsantrag sollte bei Vorliegen eines Berufsgeheimnisses darauf hingewirkt werden, dass stets ein Drittbeleihungsverfahren<sup>89</sup> durchgeführt wird, in dessen Rahmen der Geheimnisinhaber möglicherweise seine Einwilligung zum Informationszugang erteilt. Auf die §§ 3 und 4 IFG kann sich die Behörde dann zur Ablehnung des Antrages nicht mehr stützen.

---

Sämtliche Regelungen, die die Berufsgeheimnisse ausdrücklich von einer Zugänglichmachung ausnehmen, beziehen sich auf folgende Informationen: Umfasst ist etwa die ärztliche<sup>90</sup> und die anwaltliche<sup>91</sup> Schweigepflicht. Der Ausschluss gilt wohl auch für solche Informationen, die dem »Bankgeheimnis« unterliegen. Dieses ist in Deutschland nicht gesetzlich festgeschrieben.<sup>92</sup> Anerkannt ist gleichwohl, dass es die Pflicht der Banken umfasst, über die Vermögensverhältnisse der Kunden Stillschweigen zu bewahren, über die sie im Rahmen oder bei Gelegenheit ihrer Geschäftstätigkeit Kenntnis erlangen; gleiches gilt für dabei gewonnene oder gebildete Eindrücke, Einsichten

---

86 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15 – Einsicht in Personalakten Rn. 36 f.

87 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15 – Einsicht in Personalakten Rn. 37.

88 So Elisabeth Ahnefeld/Andreas Wiebe, Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand – Teil I, CR 2015, 127 (129).

89 Wobei die Durchführung des Drittbeleihungsverfahrens in aller Regel die Gebührenpflichtigkeit für den Antrag nach sich ziehen sollte, siehe zu den Kosten: Dudew und Vos, Kapitel 17: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p17>.

90 § 9 Abs. 1 (Muster-) Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte – MBO-Ä – i. d. F. der Beschlüsse des 121. Deutschen Ärztetages 2018 in Erfurt, geändert durch Beschluss des Vorstandes der Bundesärztekammer vom 14.12.2018.

91 § 43a Abs. 2 Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) vom 01.08.1959 (BGBl. I S. 565 ff.); zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Inkassorecht und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3320); hierzu OVG Berlin-Brandenburg, 20.12.2019, 6 S 58.19 – Presserechtlicher Auskunftsanspruch; Berufsgeheimnis; anwaltliche Verschwiegenheitspflicht Rn. 16.

92 Carolin Junker, Aktuelle Rechtsfragen zum Bankgeheimnis und zur Bankauskunft, DStR 1996, 224 (224); Julian Wonka, Die Rechtmäßigkeit staatlicher Auskunftsersuchen gegenüber Banken, NJW 2017, 3334 (3335).

und Werturteile zum Kunden.<sup>93</sup> Die Herleitung des Bankgeheimnisses geschieht dabei auf verschiedenen Wegen: Der Gesetzgeber setzt sein Bestehen in einigen gesetzlichen Regelungen schlicht voraus, so etwa beispielhaft in § 9 Abs. 1 Kreditwesengesetz (KWG)<sup>94</sup> und § 32 Bundesbankgesetz (BBankG).<sup>95</sup> Die juristische Literatur sieht die Gewährleistung des Bankgeheimnisses wohl einhellig als eine vertraglich geschuldete Pflicht<sup>96</sup> an, die sich einerseits aus der formularmäßigen Vereinbarung mit den Kunden nach § 2 Abs. 1 AGB-Banken<sup>97</sup> ergibt,<sup>98</sup> andererseits aber auch als vertragliche Nebenpflicht (etwa Vertraulichkeitspflicht) der Bank im Sinne des § 241 Abs. 2 BGB hergeleitet werden kann.<sup>99</sup> Die Rechtsprechung lässt offen, ob sie das Bankgeheimnis als gewohnheitsrechtlichen Grundsatz anerkennt oder lediglich aus dem vertraglichen Verhältnis herleitet, jedenfalls sei es die allgemeine Pflicht der Bank zum Schutz der Vermögensinteressen des Vertragspartners<sup>100</sup> und habe in diesem Sinne einen rein schuldrechtlichen Charakter.<sup>101</sup>

Daneben kommt auch der Ausschluss des Informationsanspruchs für Informationen in Betracht, die dem Berufsgeheimnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nach § 9 Abs. 1 KWG<sup>102</sup> oder nach § 21 Abs. 1 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG)<sup>103</sup> unterliegen.<sup>104</sup> Die Zuordnung dieser Verschwiegenheitspflichten zum Be-

93 *Carolin Junker*, Aktuelle Rechtsfragen zum Bankgeheimnis und zur Bankauskunft, DStR 1996, 224 (224).

94 Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz - KWG) i. d. F. der Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes über das Kreditwesen vom 09.09.1998 (BGBl. I S. 2776 ff.); zuletzt geändert durch Art. 1, 2, 3, 4 des Risikoreduzierungsgesetzes vom 09.12.2020 (BGBl. I S. 2773 ff.).

95 Gesetz über die Deutsche Bundesbank i. d. F. der Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 22.10.1992 (BGBl. I S. 1782 ff.); zuletzt geändert durch Art. 270 der Elften ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328 ff. (1359)).

96 Vgl. *Kai Zahrte*, Neuerungen im Zahlungsdiensterecht, NJW 2018, 337 (338); *Lutz Thilo*, Bankgeheimnis, Bankauskunft und Datenschutzgesetze, NJW 1984, 582 (584); vgl. auch: *Peter Schantz/Hans-Peter Schwintowski*, Grenzen der Abtretbarkeit grundpfandrechtlich gesicherter Darlehensforderungen, NJW 2008, 472; *Oliver Lieth*, Anmerkung zu BGH Urt. v. 27.02.2007, Az. XI ZR 195/05, BKR 2007, 198 (199).

97 Allgemeine Geschäftsbedingungen der privaten Banken (Stand 01.07.2018).

98 Vgl. *Herbert Rögner*, Bankgeheimnis im Spannungsverhältnis mit dem Kapitalmarktrecht?, NJW 2004, 3230 (3231); mit Hinweis auf den deklaratorischen Charakter der Vorschrift: *Julian Wonka*, Die Rechtmäßigkeit staatlicher Auskunftsersuchen gegenüber Banken, NJW 2017, 3334 (3335).

99 Vgl. *Bachmann*, in: Limperg/Oetker/Rixecker/u. a. (Hrsg.), MüKo BGB, 2018, § 241 Rn. 114. Mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Einordnung des Bankgeheimnisses nach § 241 Abs. 2 BGB: *Julian Wonka*, Die Rechtmäßigkeit staatlicher Auskunftsersuchen gegenüber Banken, NJW 2017, 3334 (3335).

100 BGH, 27.10.2009, XI ZR 225/08 – Bankgeheimnis: Abtretung von Darlehensforderungen durch eine öffentlich-rechtlich organisierte Sparkasse Rn. 18.

101 BGH, 27.02.2007, XI ZR 195/05 – Wirksamkeit der Abtretung von Darlehensforderungen eines Kreditinstituts Rn. 18; zustimmend: *Oliver Lieth*, Anmerkung zu BGH Urt. v. 27.02.2007, Az. XI ZR 195/05, BKR 2007, 198 (199).

102 Das KWG erwähnt auch die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 15/4493 11.

103 Gesetz über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandelsgesetz - WpHG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 09.09.1998 (BGBl. I S. 2708 ff.); zuletzt geändert durch Art. 8 Abs. 1 des Risikoreduzierungsgesetzes vom 09.12.2020 (BGBl. I S. 2773).

104 Siehe zu beiden Regelungen: BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen Rn. 14, welches sich zu diesem Zeitpunkt noch auf § 8 WpHG bezieht, der mit Änderungen im heutigen § 21 WpHG aufgeht (durch Zweites Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften).

reich der »Berufsgeheimnisse« wird durch die europarechtliche Determiniertheit der Regelungen indiziert: § 9 Abs. 1 KWG setzt im Wesentlichen den Inhalt des Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39/EG<sup>105</sup> um, welcher die Verschwiegenheitspflicht der Behörden, der für die Behörden tätigen Personen und von ihnen beauftragten Wirtschaftsprüfern und Sachverständigen als »Berufsgeheimnis« bezeichnet. Die Auslegung des Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39/EG ist insofern maßgeblich für Auslegung und Inhalt des § 9 Abs. 1 KWG,<sup>106</sup> sodass in diesem Sinne die dort normierten Verschwiegenheitspflichten den Berufsgeheimnissen nach den Informationsfreiheitsgesetzen<sup>107</sup> unterfallen.

### 3. Besondere Amtsgeheimnisse

Gleich den Berufsgeheimnissen werden auch besondere Amtsgeheimnisse regelmäßig den Informationsansprüchen von vornherein entzogen, was die Gesetze zumeist in ein und demselben Tatbestand festlegen.<sup>108</sup> Schwierig ist die Definition der Informationen, die »besondere Amtsgeheimnisse« darstellen. Die Rechtsprechung zum Begriff nach dem IFG nähert sich diesem über die Nennung von Beispielen an Verschwiegenheitspflichten an, die er jedenfalls nicht bedeutet: So wird hierunter nicht die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, die sich etwa aus § 67 BBG,<sup>109</sup> § 37

---

ten aufgrund europäischer Rechtsakte (Zweites Finanzmarktnovellierungsgesetz – 2. FiMaNoG) vom 23.06.2017 (BGBl. I S. 1693 ff.) m. W. v. 03.01.2018); BVerwG, 10.04.2019, 7 C 22/18 – Aufsichtsrechtliches Geheimnis Rn. 18; a. a. bzgl. des WpHG: Jürgen Roth, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), 2013, IFG § 3 Rn. 126; BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2008/2009, 20. April 2010, 86 (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-2TB08\\_09.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-2TB08_09.pdf?__blob=publicationFile&v=9), abgerufen am 2. Mai 2023).

105 Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 21.04.2004 (ABl. L Nr. 145, S. 1 ff.); hierzu: EuGH, 19.06.2018, C-15/16 – Tragweite der Pflicht der nationalen Finanzaufsichtsbehörden zur Wahrung des Berufsgeheimnisses Rn. 46.

106 Vgl. Matthias Rossi, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 10.04.2019, Az. 7 C 22/18, NVwZ 2019, 1847 (1848). Zur Auslegung insofern: BVerwG, 10.04.2019, 7 C 22/18 – Aufsichtsrechtliches Geheimnis Rn. 19 ff. (zur unionsrechtlichen Auslegung insb. Rn. 23); VGH Kassel, 15.04.2020, 6 A 1293/13 – Zugang zu Unterlagen der BaFin; Geheimhaltungsinteresse Rn. 36 ff. Nach der Rechtsprechung sind durch § 9 KWG geschützte Geschäftsgeheimnisse nach einem Ablauf von fünf Jahren typischerweise nicht mehr aktuell und deshalb als nicht mehr vertraulich anzusehen, vgl. VGH Kassel, 15.04.2020, 6 A 1293/13 – Zugang zu Unterlagen der BaFin; Geheimhaltungsinteresse Rn. 37; BVerwG, 10.04.2019, 7 C 22/18 – Aufsichtsrechtliches Geheimnis Rn. 46; nach EuGH, 19.06.2018, C-15/16 – Tragweite der Pflicht der nationalen Finanzaufsichtsbehörden zur Wahrung des Berufsgeheimnisses Rn. 57.

107 Ausdrücklich für § 3 Nr. 4 IFG: BVerwG, 30.01.2020, 10 C 18/19 – Umfang des presserechtlichen Anspruchs Rn. 12, 32 ff.

108 Siehe: § 5 Abs. 2 und § 3 Nr. 4 IFG; § 5 Abs. 2 IZG LSA; § 1 S. 1 SIFG; § 82 Nr. 3 HDSIG; § 4 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 LIFG; § 3 Nr. 4 Halbs. 2 BremIFG; § 4 Abs. 3 AIG; § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 Halbs. 2 LTranspG-RP; § 12 Abs. 1 Nr. 2 Bst. a) ThürTG.

109 Bundesbeamtengesetz (BBG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG) vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160 ff.); zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Verlängerung der Geltungsdauer des PlanungssicherstellungsG und der Geltungsdauer dienstrechtlicher Vorschriften vom 18.03.2021 (BGBl. I S. 353).

Beamtenstatusgesetz (BeamtStG),<sup>110</sup> § 6 Bundesministergesetz (BMinG)<sup>111</sup> und § 14 des Soldatengesetzes (SG)<sup>112</sup> ergibt, verstanden.<sup>113</sup> Folge aus der allgemeinen Pflicht der Amtsverschwiegenheit ein Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nr. 4 IfG, lief die Informationsfreiheitsgesetz ansonsten leer.<sup>114</sup> Schlussendlich kommt es für die Bestimmung, ob eine Information einem Amtsgeheimnis unterliegt, demnach darauf an, ob sich die jeweilige Verschwiegenheitspflicht von der allgemeinen Amtsverschwiegenheit qualitativ abhebt. Das Bundesverwaltungsgericht stellte diesbezüglich bereits darauf ab, ob die die Verschwiegenheitspflicht anordnenden Regelungen nach materiellen Kriterien die umschriebenen Informationen einem besonderen Schutz unterstellen.<sup>115</sup> Es gilt: »Zweck des Amtsgeheimnisses darf nicht Geheimhaltung um der Geheimhaltung willen sein, sondern das Geheimhaltungsbedürfnis muss durch legitime Zwecke gerechtfertigt sein«.<sup>116</sup> Dementsprechend muss das besondere Amtsgeheimnis ausdrücklich geregelt und der Regelungszweck anzuerkennen sein, insbesondere in Abwägung mit dem Informationsinteresse nach dem IfG.<sup>117</sup> Ebendiese Voraussetzungen sieht die Rechtsprechung hinsichtlich der Verschwiegenheitspflichten gemäß § 9 Abs. 1 KWG und § 21 Abs. 1 WpHG als erfüllt an und ordnet sie entsprechend auch den besonderen Amtsgeheimnissen nach § 3 Nr. 4 Var. 4 IfG unter.<sup>118</sup> Dies lässt sich auch auf die oben genannten Landesregelungen übertragen, ist aller Voraussicht nach jedoch keine abschließende Bestimmung der Verschwiegenheitspflichten, die »besondere Amtsgeheimnisse« bedeuten bzw. schützen.

---

110 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamten und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamtStG) vom 17.06.2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamten und Beamten sowie zur Änd. weiterer dienstrechtl. Vorschriften vom 28.6.2021 (BGBl. I S. 2250).

111 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz – BMinG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 27.07.1971 (BGBl. I S. 1166 ff.), zuletzt geändert durch Art. 7 der Elften ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328 (1329)).

112 Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz – SG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 30.05.2005 (BGBl. I S. 1482 ff.); zuletzt geändert durch Art. 188 der Elften ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328 ff.).

113 Aufzählung nach *Benjamin Schirmer*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 161; zu § 6 BMinG, § 67 Abs. 1 S. 1 BBG, § 37 BeamtStG ausdrücklich: BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11 – BMJ Rn. 26.

114 Einhellig: BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen Rn. 15. und die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, 13, darüber hinaus BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2008/2009, 20. April 2010, 86 (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tätigkeitsberichte/IFG-2TB08\\_09.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tätigkeitsberichte/IFG-2TB08_09.pdf?__blob=publicationFile&v=9), abgerufen am 2. Mai 2023).

115 BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen Rn. 15; BVerwG, 27.11.2014, 7 C 18/12 – BaFin Rn. 40.

116 VG Köln, 25.02.2010, 13 K 119/08 – Anspruch auf Auskunft Rn. 55.

117 *Benjamin Schirmer*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IfG Rn. 161.

118 BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen Rn. 14 f.

#### **4. Bestehende Spezialregelungen?**

Insbesondere soweit sich die Ausschlussgründe auf die oben näher definierten Personalaktendaten beziehen, können diesen grundsätzlich spezialgesetzliche Auskunftsansprüche vorgehen. So sieht beispielsweise § 111 Abs. 2 BBG unter bestimmten Voraussetzungen Auskunftsansprüche für Dritte<sup>119</sup> aus den Personalakten von Beamten vor. Hinsichtlich des Auskunftsanspruches aus dem Personalaktenrecht hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch entschieden, dass dieser nicht denen nach § 1 Abs. 1 IfG gemäß § 1 Abs. 3 IfG vorgeht.<sup>120</sup> Zwar nahm das Gericht für beide Normen einen identisch sachlichen Regelungsgehalt an,<sup>121</sup> sah § 111 Abs. 3 S. 1 BBG a.F.<sup>122</sup> jedoch nicht als abschließende Regelung an,<sup>123</sup> was die zweite Voraussetzung für einen Vorrang des Auskunftsanspruches aus dem Personalaktenrecht vor dem Informationsanspruch nach dem IfG gewesen wäre.<sup>124</sup> Somit ist bisher kein Spezialgesetz ersichtlich, dass der Anwendung von Ausschlusstatbeständen wie nach § 5 Abs. 2 IfG entgegenstehen könnte.

Dies ist nur in einer bestimmten Situation anders: Betrifft der Antrag Personaldaten verstorbener ehemaliger Bediensteter, lassen die Gerichte unter bestimmten Umständen, etwa einem deutlichen Überwiegen des Informationsinteresses und einem durch zeitlichen Ablauf hinreichend verblassten postmortalen Schutz der Personalakteninhalte, mit Blick auf § 111 Abs. 2 S. 1 BBG den Ausschlussgrund nach § 5 Abs. 2 IfG nicht mehr greifen.<sup>125</sup>

---

119 Dritte meint in diesem Sinne alle nicht unter den Privilegierungstatbestand des § 111 Abs. 1 BBG fallenden Behörden oder Personen, *Kyrrill-Alexander Schwarz*, in: Brinktrine/Schollendorf (Hrsg.), BeckOK Beamtenrecht Bund, 2021, § 111 BBG Rn. 8.

120 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15 – Einsicht in Personalakten Rn. 18 ff.

121 BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15 – Einsicht in Personalakten Rn. 18 ff.

122 Im Wesentlichen identisch mit § 111 Abs. 2 S. 1 BBG.

123 Wenn auch die Begründung in der Literatur kritisch betrachtet wird: vgl. *Andreas Hofmann*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15, NVwZ 2017, 1869.

124 Zur ersten Voraussetzung - dem identisch sachlichen Regelungsgehalt: BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11 – Verfügungsberichtigung Rn. 9, später dann mit der weiteren Voraussetzung, dass die jeweilige Regelung abschließend sein müsse: BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12 – Bundesrechnungshof I Rn. 46; BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15 – Einsicht in Personalakten Rn. 12, 21 ff.

125 Siehe hierzu: OVG NRW, 10.08.2015, 8 A 2410/13 – Informationszugang eines Journalisten zu der Studie eines Ministeriums über dessen NS-Vergangenheit Rn. 114 ff.; Hintergrund dieser und auch der Folgeentscheidung BVerwG, 29.06.2017, 7 C 24/15 – Einsicht in Personalakten ist die Klage eines Journalisten auf Zugang zu einem Abschlussbericht einer Untersuchung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (damals Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, BMELV) zur möglichen Tätigkeit einzelner Mitarbeiter für das NS-Regime zu Zeiten des Nationalsozialismus. Im Abschlussbericht wurde die »Ehrwürdigkeit« der betroffenen ehemaligen BMEL Mitarbeiter bewertet, womit der Bericht Grundlage für die Verwehrung von Ehrungen sein konnte und war, vgl. zu diesem Kontext der Entscheidung: *Andreas Hofmann*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15, NVwZ 2017, 1869 (1869). *Franz Schemmer*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 29.06.2017, Az. 7 C 24/15, jurisPR-BVerwG 2017, Anm. 3 »B. Inhalt und Gegenstand der Entscheidung«.

#### **IV. Regelvermutung des § 5 Abs. 3 IfG**

Spiegelbildlich zum Tatbestand nach § 5 Abs. 2 IfG enthält § 5 Abs. 3 IfG für bestimmte personenbezogene Daten die Regelvermutung,<sup>126</sup> dass das Informationsinteresse des Antragstellers oder der Antragstellerin das Interesse des/der Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiege. Dies gilt für solche Fälle, in denen nach Ansicht des Gesetzgebers durch die Offenbarung der Informationen dem/der Dritten keine Gefahr spürbarer Nachteile droht,<sup>127</sup> weshalb keine Verletzung seines Geheimhaltungsinteresses zu erwarten sei.<sup>128</sup> Auch in einigen Landesgesetzen wurde dieser Gedanke in einer entsprechenden Regelung aufgegriffen.<sup>129</sup> Die Regelvermutung umfasst Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung sowie Büroanschrift und -telekommunikationsnummer, wenn der Dritte als Gutachter, Sachverständiger, oder in vergleichbarer Weise<sup>130</sup> in einem Verfahren eine Stellungnahme abgegeben hat. So ergeben sich im Wesentlichen zwei tatbestandliche Voraussetzungen zur Anwendung der Regelvermutung: Einerseits muss den Daten eine Funktionsbezogenheit innewohnen, was bedeutet, dass sie einen unmittelbaren Bezug zu einer Stellungnahme in einem Verfahren ausweisen müssen, die der/die Dritte dort in einer bestimmten Funktion abgegeben hat.<sup>131</sup> Hieran fehlt es nach der Rechtsprechung etwa im Falle von Teilnehmerlisten der Sitzungen des Wissenschaftlichen Beirats des BMF, die zwar Titel, akademischen Grad und ggf. die Berufs- und Funktionsbezeichnung der jeweiligen Teilnehmer und Teilnehmerinnen offenbaren, aber ansonsten lediglich die bloße Feststellung der Anwesenheit beinhalten, ohne dass hierdurch ein unmittelbarer Bezug zu einer abgegebenen Stellungnahme hergestellt wird.<sup>132</sup> Andererseits

---

126 Elisabeth Ahnefeld/Andreas Wiebe, Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand – Teil I, CR 2015, 127 (132). Timur Husein, Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, LKV 2010, 337 (341).

127 Die Sorge einer Stiftung des öffentlichen Rechts, ein Antragsteller werde unter Nennung der Daten (Name des beteiligten Gutachters) eine kritische Veröffentlichung im Internet zum Verfahren vornehmen, begründet ohne Weiteres keine Gefahr spürbarer Nachteile für den Gutachter, hierfür wären zumindest berufliche oder andere Nachteile seinerseits notwendig, vgl. VG Berlin, 28.01.2015, 2 K 128.14 – Offenlegung von Namen und Büroanschriften von Gutachtern eines Projektförderungsantrages nach IfG Rn. 26. Das Interesse einer Behörde an einem unbeeinflussten Gutachterverfahren schützt die Regelung nicht: VG Berlin, 11.11.2016, 2 K 107.16 – Anspruch auf Informationserteilung über ein Luftfahrtforschungsprogramm Rn. 25, unter Verweis auf: Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016 § 5 Rn. 96.

128 Vgl. BT-Drs. 15/4493, 13 f.

129 § 5 Abs. 4 S. 1 LIfG; § 5 Abs. 3 IZG LSA; § 1 S. 1 SIfG; § 5 Abs. 3 BremIfG; vgl. auch § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Bst. e) IfG Berlin; so auch für externe Dritte und Bearbeiter: § 16 Abs. 4 S. 1 LTranspG-RP; § 13 Abs. 4 ThürTG; § 9 Abs. 3 IfG NRW.

130 Beispielsweise die Verfasser einer Stellungnahme im Verfahren zum Erlass eines Therapiehinweises zu dem Wirkstoff »Montelukast« in einem Arzneimittel: OVG NRW, 15.01.2014, 8 A 467/11 – Auskunftsanspruch im Zusammenhang mit der Änderung eines Therapiehinweises zu dem Wirkstoff Montelukast in einem Arzneimittel Rn. 131.

131 Vgl. hierzu: VG Berlin, 04.07.2019, 2 K 178.18 – Informationsrechtlicher Zugang zu Sitzungsprotokollen des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen Rn. 42.

132 VG Berlin, 04.07.2019, 2 K 178.18 – Informationsrechtlicher Zugang zu Sitzungsprotokollen des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen Rn. 41 ff.

kommt es auf die Stellung des/der Dritten im Verfahren an. Dritter in diesem Sinne kann nur eine externe Person sein, deren Fachwissen sich die informationspflichtige Stelle in einem Verfahren bedient.<sup>133</sup> Hiermit stellen die Gesetzgeber auf die »Freiwilligkeit« der Verfahrensbeteiligung der Dritten ab, die eine reduzierte Schutzwürdigkeit ihrer Daten nach sich zieht.<sup>134</sup> In diesen Fällen sollen die Daten deshalb regelmäßig zugänglich zu machen sein.

## V. Ausnahmetatbestand des § 5 Abs. 4 IfG

Für die gleichen Informationen wie nach § 5 Abs. 3 IfG, soweit sie statt von externen Dritten von »Bearbeitern« stammen, sieht § 5 Abs. 4 IfG vor, dass ein hierauf gerichteter Informationsantrag positiv zu bescheiden ist.<sup>135</sup> Die Informationen müssen dafür Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sein und es darf kein Ausnahmetatbestand bestehen. Der Tatbestand bedeutet damit eine Ausnahme vom sonst bestehenden Erfordernis einer Abwägung oder Einwilligung des/der Betroffenen in diesen Fällen. § 5 Abs. 4 IfG und die entsprechenden Regelungen in den Landesgesetzen<sup>136</sup> erkennen die Informationen damit nicht als schutzwürdig an.<sup>137</sup> Als Grund hierfür stellt die Literatur überzeugend auf die amtliche Tätigkeit der Bearbeiter ab,<sup>138</sup> die damit notwendigerweise für die Handlungen einstehen, die sie für den Staat vornehmen.<sup>139</sup>

### 1. Bearbeiterbegriff

Von besonderer Bedeutung ist deshalb, wer mit »Bearbeiter« im Sinne der Regelungen gemeint ist. Die Auslegung des Begriffes ist umstritten und es lassen sich im Wesentlichen zwei Lager ausmachen: Die einen befürworten eine enge Auslegung des Begriffes, nach der als Bearbeiter und Bearbeiterinnen im Sinne des § 5 Abs. 4 IfG nur

---

133 Siehe: VG Braunschweig, 26.06.2013, 5 A 239/10 – Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IfG Rn. 28, VG Berlin, 17.03.2016, 2 K 185.14 – Zugang zu Daten der Mitglieder der Unterausschüsse des Gemeinsamen Bundesausschusses Rn. 21; VG Berlin, 11.11.2016, 2 K 107.16 – Anspruch auf Informationserteilung über ein Luftfahrtforschungsprogramm Rn. 24, wobei die Entscheidungen regelmäßig auf *Friedrich Schoch*, IfG, 2. Auflage 2016 § 5 Rn. 89. verweisen; eine der Regel widersprechende Situation etwa für den Fall eines von der Behörde zu Rate gezogenen Vertrauensanwaltes aus Berg-Karbach, OVG Berlin-Brandenburg, 31.05.2011, 12 N 20.10 – Vertrauensanwalt der Deutschen Botschaft in Berg-Karbach Rn. 14.

134 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand Rn. 31.

135 So auch: *Friedrich Schoch*, IfG, 2. Auflage 2016 § 5 Rn. 97.

136 § 5 Abs. 4 IfG LSA; § 1 S. 1 IfG; § 5 Abs. 4 BremIfG; vgl. auch § 4 Abs. 2 Halbs. 2 HmbTG.

137 Vgl. *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 212.

138 Hierzu anschaulich: *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 213 f.; unter Hinweis auf eine entsprechende Tendenz in der Rechtsprechung des EGMR. Siehe hierzu etwa: EGMR, 24.06.2004, 59320/00 – Veröffentlichung von Fotos aus dem Privatleben der Caroline von Monaco: Abwägung zwischen dem Schutz des Privatlebens und der Freiheit der Meinungsäußerung Nr. 7, 60.

139 So und insofern gegen ein »Amtsträgerprivileg« in Sachen Informationsfreiheit: *Hans Peter Bull*, Informationsfreiheitsgesetze – wozu und wie?, ZG 2002, 201 (223); dem zustimmend und mit Hinweis auf den besagten Aufsatz von *Bull*: *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 213.

diejenigen Amtsträger der Behörde betrachtet werden, die an einem konkreten Verwaltungsvorgang mitgewirkt haben,<sup>140</sup> den das jeweilige Informationsbegehren nun berührt.<sup>141</sup> Im Falle der weiten Auslegung sollen sämtliche Behördenbedienstete umfasst sein, was im Wesentlichen darauf gestützt wird, dass der Wortlaut der Vorschrift nichts Gegenteiliges hergebe.<sup>142</sup>

Die besseren Argumente hat indes das enge Verständnis des Bearbeiterbegriffs für sich. Gerade mit dem Wortlaut der Norm macht der Gesetzgeber deutlich, dass nicht jeder Amtsträger und jede Amtsträgerin, sondern gerade nur solche umfasst sein sollen, welche im Rahmen der Bearbeitung eines konkreten Vorgangs tätig geworden sind oder tätig werden.<sup>143</sup> In systematischer Hinsicht trifft § 5 Abs. 4 IFG im Vergleich zu § 5 Abs. 3 IFG statt zu den Informationen der am Verfahren beteiligten Dritten nun spiegelbildlich zu denen der am Verfahren beteiligten Bearbeiter und Bearbeiterinnen eine Regelung. Diese Argumente gelten auch für die Landesgesetze, die die entsprechenden Regelungen auf Bundesebene schlicht übernehmen. Den Sinn und Zweck der Regelung sehen Rechtsprechung und Literatur gerade darin, dass ein Schwärzungsaufwand vermieden werden soll, der normalerweise darin liegen würde, sämtliche personenbezogene Daten, die gerade von den jeweiligen Bearbeitern des Vorgangs in der Akte zu finden wären, zu anonymisieren.<sup>144</sup> Das enge Verständnis

140 In der Literatur: vgl. *Timur Husein*, Zugang zu den Diensttelefonlisten der Jobcenter nach dem IFG, LKV 2014, 529 (530 ff.); wohl auch: *Stefan Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 5 Rn. 65; im Ergebnis auch *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 212, dessen Begriffsverständnis er nach damaliger Ansicht schon als »weite« bezeichnet; vgl. *Jan Eichelberger*, Kommentar zu VG Leipzig Urt. v. 10.01.2013, Az. 5 K 981/11, K&R 2013, 211 (212), der diese Auslegung als naheliegend bezeichnet; erneut *Jan Eichelberger*, Kommentar zu OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 16.06.2015, 8 A 2429/14, K&R 2015, 676 (678); in der Rechtsprechung: VG Braunschweig, 26.06.2013, 5 A 239/10 – Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG Rn. 22 ff.; VG Berlin, 05.06.2014, 2 K 252.13 – Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG Rn. 21 ff.; nachgehend: OVG Berlin-Brandenburg, 20.08.2015, 12 B 22.14 – Dienstliche Telefonliste als amtliche Information im Sinne des § 2 Nr 1 IFG; Zugang zur Diensttelefonliste eines Jobcenters Rn. 22 f.; nachgehend (und nicht zuletzt) ebenso: BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern Rn. 14 ff.; zustimmend: *Annette Guckelberger*, Informationszugang zu Telefonlisten von Behörden, NJW 2017, 1210 (1211).

141 Vgl. *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016 § 5 Rn. 104. Unter Verweis auf eine teils noch engere Auslegung, die allein den im konkreten Vorgang zur Entscheidung berufenen Amtsträger erfasst sieht (so wohl *Sven Berger*, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.), IFG, 2006, § 5 Rn. 23.). Auch in der Entscheidung OVG Berlin-Brandenburg, 31.05.2011, 12 N 20.10 – Vertrauensanwalt der Deutschen Botschaft in Berg-Karbach Rn. 14 wird die Auslegung, nach der alle am konkreten Verwaltungsvorgang mitwirkenden Bearbeiter umfasst sind, zu Gunsten eines wohl noch engeren Verständnisses in Zweifel gezogen. Unklar insoweit: *Ulrich Wenner*, VG Leipzig: Jobcenter muss Einsicht in Diensttelefonliste gewähren; Doch ein Anschluss unter einer Nummer?, SozSich 2013, 76 (78).

142 So etwa: VG Leipzig, 10.01.2013, 5 K 981/11 – Informationszugang: Anspruch auf Bekanntgabe der Diensttelefonnummern von Mitarbeitern des Jobcenters Rn. 37 f.; hierzu: *Jan Eichelberger*, Kommentar zu VG Leipzig Urt. v. 10.01.2013, Az. 5 K 981/11, K&R 2013, 211 (212). VG Gießen, 24.02.2014, 4 K 2911/13. GI – Einsicht in die Diensttelefonliste der sachbearbeitenden Mitarbeiter einer Bundeseinrichtung Rn. 32.

143 Anschaulich hierzu: VG Berlin, 05.06.2014, 2 K 252.13 – Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG Rn. 21; auch *Alfred G. Debus*, Anspruch auf Zugang zu Telefon- und E-Mail-Verzeichnissen von Behörden und Gerichten, NJW 2015, 981 (983).

144 *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 212; *Alfred G. Debus*, Anspruch auf Zugang zu Telefon- und E-Mail-Verzeichnissen von Behörden und Gerichten, NJW 2015, 981 (983); VG

des Bearbeiterbegriffs trägt auch der bereits beschriebenen Wertung Rechnung, dass derjenige, der für den Staat handelt und Entscheidungen trifft, für diese auch, hier mit bestimmten Informationen, einstehen muss. Zwar ist der in der Rechtsprechung geäußerten Feststellung zuzustimmen, dass kein Bediensteter und keine Bedienstete einer Behörde Anspruch darauf habe, davon abgeschirmt zu werden, vom Publikumsverkehr oder der Möglichkeit von außen postalisch oder elektronisch kontaktiert zu werden, was eher für ein weites Begriffsverständnis spricht.<sup>145</sup> Gleichzeitig kann aber kein Zweifel daran bestehen, dass die betreffenden Informationen vom Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erfasst sind, auf das sich selbstverständlich auch Behördenmitarbeiter berufen können.<sup>146</sup> Geht man vom engen Begriffsverständnis aus, wird der Zugang zu Informationen von Behördenmitarbeitern allenfalls nach einer Abwägung im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 1 IFG gewährt werden können, sind sie nicht am konkreten Vorgang beteiligt. Hier steht dann der grundrechtliche Informationsschutz zugunsten des Mitarbeiters einem geringen Informationsinteresse des Antragstellers entgegen. Die am konkreten Vorgang beteiligten Mitarbeiter hingegen stehen regelmäßig (soweit »kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist«) mit ihren von § 5 Abs. 4 IFG genannten persönlichen Daten für ihre Tätigkeit ein. Nach alldem führt die enge Auslegung des Bearbeiterbegriffs somit auch zu interessengerechten Ergebnissen.

## 2. Informationen als Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit

Die Informationen müssen außerdem Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sein, nach der Gesetzesbegründung zum IFG des Bundes also mit der dienstlichen Tätigkeit der Bearbeiter und Bearbeiterinnen zusammenhängen.<sup>147</sup> Mit der Entscheidung, lediglich die »dienstbezogenen Identifikationsangaben«<sup>148</sup> dem Abwägungserfordernis nach § 5 Abs. 1 IFG zu entziehen, verdeutlicht der Gesetzgeber den in allen anderen Fällen der personenbezogenen Daten der Bearbeiter bestehenden Schutz der Privatsphäre.<sup>149</sup> Fehlt dieser Bezug, sind sie als Bestandteil der Persönlichkeitsrechte des Bearbeiters zu betrachten<sup>150</sup> und können allenfalls nach § 5 Abs. 1 IFG zugänglich gemacht werden,<sup>151</sup> wo zugunsten des Bearbeiters, wie festgestellt, sein Recht auf

---

Berlin, 05.06.2014, 2 K 252.13 – Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG Rn. 24; BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern Rn. 18.

145 So etwa: VG Leipzig, 10.01.2013, 5 K 981/11 – Informationszugang: Anspruch auf Bekanntgabe der Diensttelefonnummern von Mitarbeitern des Jobcenters Rn. 38.

146 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern Rn. 21. Siehe auch: *Annette Guckelberger*, Informationszugang zu Telefonlisten von Behörden, NJW 2017, 1210 (1211). Hinsichtlich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts: ausdrücklich *Dieter Leuze*, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Beamten, ZBR 1998, 187 (190 ff.); allgemein: *Hans Dieter Jarass*, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz, NJW 1989, 857 (859 f.).

147 BT-Drs. 15/4493, 14.

148 VG Braunschweig, 26.06.2013, 5 A 239/10 – Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG Rn. 23.

149 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016 § 5 Rn. 108.

150 Vgl. BT-Drs. 15/4493, 14.

151 So auch: *Stefan Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 5 Rn. 66.

informationelle Selbstbestimmung streitet. Weiterhin enthält § 5 Abs. 4 IFG den in der Literatur zu Recht als selbstverständlich und überflüssig bezeichneten Hinweis,<sup>152</sup> dass für die Zugänglichmachung der Informationen kein Ausnahmetatbestand erfüllt sein darf. Die Gesetzesbegründung weist diesbezüglich auf besonders umstrittene (Verwaltungs-) Entscheidungen hin, bei denen eine persönliche Schutzbedürftigkeit des Amtsträgers im Sinne des § 3 IFG bestehen kann.<sup>153</sup> Jedoch wird man auch in diesen Fällen abzuwagen haben, ob das Risiko des Bearbeiters, welches in solchen Fällen in der Veröffentlichung seiner (Kontakt-) Daten für ihn besteht, sich nicht noch im Rahmen dessen bewegt, was er aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit mit Außenkontakt notwendigerweise hinzunehmen hat.<sup>154</sup>

## VI. Abwägungsklauseln

Thüringen und Rheinland-Pfalz integrierten in ihre Transparenzgesetze jeweils noch Abwägungsklauseln, die vorgeben, dass im Rahmen sämtlicher Interessenabwägungen nach dem jeweiligen Gesetz noch das Informationsinteresse der Öffentlichkeit und der Anspruch auf Informationszugang nach Maßgabe des jeweiligen Gesetzeszweckes zu berücksichtigen sind. Die Berücksichtigung des Gesetzeszwecks dürfte dabei vor allem dem Informationszugangsinteresse der Antragstellerin zusätzliches Gewicht verleihen, schließlich erklären § 1 Abs. 1 S. 1 ThürTG und § 1 Abs. 3 S. 1 LTranspG-RP die Öffentlichkeit und Transparenz zur Leitlinie für das Handeln der Verwaltung. Hiermit sollen u.a. die demokratische Meinungs- und Willensbildung sowie die Ermöglichung der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger gefördert werden.<sup>155</sup> Dies streitet im Rahmen der Abwägung daher freilich für das Anliegen des Antragstellers, den Zugang zu den jeweiligen Informationen zu erhalten. Gleichzeitig betonen § 1 Abs. 2 S. 2 ThürTG und § 1 Abs. 3 S. 2 LTranspG-RP, dass all dies unter Wahrung der schutzwürdigen entgegenstehenden Belange, also etwaiger Ausschlussgründe, gelten solle. Für die Gewichtung der Interessen in den Abwägungen ist durch die Abwägungsklauseln daher kaum etwas gewonnen. Daneben drängt sich die Frage auf, ob ein ausdrücklich geregelter Gesetzeszweck nicht ohnehin bei der Auslegung und Anwendung des jeweiligen Gesetzes heranzuziehen ist bzw. herangezogen wird.

Die Rechtsprechung zum LTranspG-RP zieht den Gesetzeszweck beispielsweise für die Auslegung bestimmter Tatbestandsmerkmale heran, die für die Reichweite der In-

---

152 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016 § 5 Rn. 110; im Anschluss daran: Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 5 Rn. 66.

153 Einschlägig wäre dann insbesondere § 3 Nr. 2 IFG.

154 Vgl. Annette Guckelberger, Personalisierte Behördenauftritte im Internet, ZBR 2009, 332 (338); schlagfertig zu den (Nicht-) Gefahren solcher Datenveröffentlichungen bereits vor Erlass des IFG: Hans Peter Bull, Vorlesungs- und Telefonverzeichnisse im Internet, MMR 1999, V (VI f.).

155 § 1 Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 2 ThürTG, § 1 Abs. 2 LTranspG-RP.

formationsansprüche von Bedeutung sind. Etwa solche in den Ausschlussgründen<sup>156</sup> oder im Rahmen der Regelungen zu den Anspruchsberechtigten<sup>157</sup> oder -verpflichteten<sup>158</sup> des LTranspG-RP. Gerade zur Heranziehung für eine dem Willen des Gesetzgebers entsprechende Auslegung wird der Gesetzeszweck normiert, für dessen Beachtung bedarf es einer Regelung wie in § 14 S. 1 ThürTG und § 17 LTranspG-RP daher eigentlich nicht. Die Gesetzesbegründung zum ThürTG schreibt der Norm daher lediglich eine klarstellende Funktion zu.<sup>159</sup> Eine darüber hinausgehende Bedeutung für die Abwägungen nach den Transparenzgesetzen haben die Abwägungsklauseln nicht.

## E. Einwilligung des/der Dritten

Obsolet ist die Interessenabwägung dann, sollte der Dritte im Rahmen des Drittbe teilungsverfahrens in die Zugänglichmachung der ihn betreffenden personenbezogenen Informationen einwilligen. In diesem Fall ist der Informationsantrag ohne Weiteres positiv zu bescheiden. Gleiches gilt für einen Informationsantrag, der sich auf besondere Kategorien personenbezogener Daten richtet. Einzig formelle Voraussetzung für die Einwilligung könnte zumindest nach der Gesetzesbegründung zum IFG des Bundes die Schriftform sein.<sup>160</sup> Der Dritte hätte dann seine auf den Informationszugang des Antragstellers gerichtete Willenserklärung (Zustimmung)<sup>161</sup> schriftlich zu verkörpern und zu unterzeichnen.<sup>162</sup> Mangels entsprechenden Ausschlusses<sup>163</sup> könnte die Schriftform jedoch auch in diesem Fall gemäß § 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG durch die elektronische Form ersetzt werden und der Dritte könnte seine Zustimmung somit auch in Form eines mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen elektronischen Dokumentes erklären, § 3a Abs. 2 S. 2 VwVfG. Gleichzeitig geht die Gesetzesbegründung an anderer Stelle davon aus, dass auch eine mutmaßliche Einwilligung denkbar ist, was eher dafür spricht, dass diese generell keiner Formvorgabe unterliegt.<sup>164</sup>

---

156 So zur Auslegung des Begriffes »Strafvollstreckung« nach § 3 Abs. 4 LTranspG-RP, VG Mainz, 18.11.2021, 1 K 489/20.MZ – Strafvollstreckung und Strafvollzug Rn. 45.

157 Zur Frage der Anspruchsberechtigung einer GbR als juristische Person im Sinne des § 2 Abs. 2 LTranspG-RP, VG Mainz, 13.07.2017, 1 K 125/16.MZ – Anspruch auf Herausgabe von Kostenkalkulationen im Pflegebereich Rn. 39.

158 Zur Frage des Vorliegens einer Verwaltungstätigkeit als Voraussetzung der Anspruchsverpflichtung, VG Mainz, 23.04.2021, 4 K 521/19.MZ – Zugang zu Aktenmaterial betreffend den RdFunkÄndStVtr15 RP Rn. 41.

159 Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684, 70.

160 BT-Drs. 15/4493, 13.

161 Vgl. insofern Frank Bayreuther, in: Limperg/Oetker/Rixecker/u. a. (Hrsg.), Müko BGB, 2018, § 183 Rn. 1.

162 Jochen Rozek, in: Schneider/Schoch (Hrsg.), VwVfG, 2020, § 57 Rn. 12.

163 Martin Müller, in: Huck/Müller (Hrsg.), VwVfG, 2020, § 3a Rn. 7.

164 BT-Drs. 15/4493, 15.

Zur genaueren Bestimmung des Einwilligungsbegriffes kann außerdem erneut auf Wertungen der DS-GVO zurückgegriffen werden,<sup>165</sup> welche die Einwilligung der »betroffenen Person« in Art. 4 Nr. 11 DS-GVO wie folgt definiert: Einwilligung bedeutet jede freiwillig für den bestimmten Fall, in informierter Weise und unmissverständlich abgegebene Willensbekundung in Form einer Erklärung oder einer sonstigen eindeutigen bestätigenden Handlung, mit der die betroffene Person zu verstehen gibt, dass sie mit der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten einverstanden ist.

Dass der Dritte seine Einwilligung in informierter Weise erteilt, ist durch das Drittbeziehungsverfahren sichergestellt. Hinsichtlich der bestätigenden Erklärung oder Handlung wird der Dritte entgegen der Definition nach der DS-GVO auf die oben beschriebenen formellen Voraussetzungen seiner Erklärung verwiesen werden müssen, was neben Beweisgründen der Behörde nicht zuletzt dem Schutz des/der Dritten vor übereilten Entscheidungen dient.<sup>166</sup>

## F. Rückausnahmen in Landesgesetzen

Bestimmte Landesgesetze<sup>167</sup> operieren ausgehend vom Grundsatz, dass der Zugang zu personenbezogenen Daten abzulehnen sei, mit Rückausnahmetbeständen. Der Zugang zu den entsprechenden Informationen ist dann in bestimmten, in einem Ausnahmekatalog beschriebenen, Fallkonstellationen möglich. Auf den ersten Blick halten die Rückausnahmetbestände für den Antragsteller daher im Vergleich zu anderen Landesgesetzen und dem Bundes-IFG zusätzliche Möglichkeiten offen, mit seinem Informationsbegehren durchzudringen, auch wenn schutzwürdige Informationen betroffen sind. Auf den zweiten Blick sind einige Ausnahmetbestände restriktiver als nach den anderen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen und anderen fehlt es an jeglicher praktischer Relevanz.

Wie im Grundsatz sämtliche Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze sehen auch die Rückausnahmekataloge regelmäßig vor, dass die personenbezogenen Daten zugänglich zu machen sind, wenn der/die Betroffene eingewilligt hat oder die Offenbarung durch Rechtsvorschrift erlaubt ist.<sup>168</sup>

---

165 Vgl. Annette Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 2022, § 5 IFG Rn. 6.

166 So auch: Annette Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 2022, § 5 IFG Rn. 6; Michael Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 223; Brink sieht die schriftliche Einwilligung aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit zumindest als Regelfall an, vgl. Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 5 Rn. 25.

167 Siehe § 13 Abs. 1 S. 1 ThürTG; § 4 Abs. 3 HmbTG; § 9 Abs. 1 IFG NRW; § 7 IFG M-V; ähnlich auch: § 6 Abs. 2 Nr. 1 IFG Berlin.

168 § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 ThürTG; § 4 Abs. 3 Nr. 1 und 3 HmbTG; § 9 Abs. 1 Bst. a) und b) IFG NRW; § 7 Nr. 1 und 2 IFG M-V.

Ebenso sehen sämtliche Rückausnahmekataloge eine Abwägung von Informations- und Geheimhaltungsinteresse als Grund für die Zugänglichmachung der Daten vor, sollte diese zugunsten des Informationsinteresses ausfallen.<sup>169</sup> Auffällig ist dabei, dass hierbei häufig ein rechtliches Interesse des Antragstellers gefordert wird,<sup>170</sup> womit die Voraussetzungen für den Informationszugang nach Abwägung in diesen Fällen für den Antragsteller höher liegen, als es nach sämtlichen anderen Informations- und Transparenzgesetzen der Fall wäre. Nach der Rechtsprechung zu § 9 Abs. 1 Bst. e) IFG NRW ist für die Annahme eines rechtlichen Interesses des Antragstellers notwendig, »dass ein unmittelbarer Zusammenhang mit Rechtsverhältnissen des Auskunftsbegehrenden besteht. Die Kenntnis der Daten muss für ihn zur Verfolgung von Rechten oder zur Abwehr von Ansprüchen erforderlich sein«.<sup>171</sup> Zur Annahme dieser qualifizierten Rechtsposition<sup>172</sup> des Antragstellers hat dieser »im Sinne einer nachvollziehbaren »schlüssigen« Behauptung«<sup>173</sup> darzulegen, dass zwischen ihm und der jeweiligen, durch den Antrag betroffenen Person eine durch die Rechtsordnung definierte Beziehung besteht.<sup>174</sup>

Ein weiterer Ausnahmegrund ist häufig der, dass die Informationen zugänglich zu machen sind, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr oder von Nachteilen, etwa für die öffentliche Sicherheit, für das Allgemeinwohl oder von Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonst schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist.<sup>175</sup> So nachvollziehbar die Zugänglichmachung in diesen Fällen auch sein mag, so fraglich ist jedoch, ob eine solche Konstellation tatsächlich praktisch vorkommen kann. Antragsteller und Antragstellerinnen werden aller Voraussicht nach Privatleute sein, die demnach nicht für eine Gefahrenabwehr zuständig wären,<sup>176</sup> sich

---

169 § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG; § 4 Abs. 3 Nr. 4 HmbTG; § 9 Abs. 1 Bst. e) IFG NRW; § 7 Nr. 5 IFG M-V.

170 § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG; § 9 Abs. 1 Bst. e) IFG NRW; § 7 Nr. 5 IFG M-V.

171 VG Gelsenkirchen, 08.03.2021, 20 K 4117/19 – Anspruch des Nachbarn auf Einsicht in die bei der Beklagten geführten Bauakten zu der benachbarten Liegenschaft Rn. 89. Nach: OVG Münster, 23.06.2003, 8 A 175/03 – Akteinsichtsanspruch – rechtliches Interesse Rn. 12, 14; OVG NRW, 06.02.2019, 15 E 1026/18 – Mitglieder eines Familiensenats des Oberlandesgerichts Rn. 49; OVG Münster, 07.11.2019, 15 E 863/19 – Einsichtnahme in eine Jugendhilfeakte Rn. 19; OVG NRW, 06.05.2015, 8 A 1943/13 – Zugang zum Telefonverzeichnis eines Gerichts nach dem InfFrG NW Rn. 103.

172 So VG Gelsenkirchen, 08.03.2021, 20 K 4117/19 – Anspruch des Nachbarn auf Einsicht in die bei der Beklagten geführten Bauakten zu der benachbarten Liegenschaft Rn. 93.

173 So VG Gelsenkirchen, 08.03.2021, 20 K 4117/19 – Anspruch des Nachbarn auf Einsicht in die bei der Beklagten geführten Bauakten zu der benachbarten Liegenschaft Rn. 97, sodass eine Glaubhaftmachung gerade nicht erforderlich sei, wie das Gericht an selber Stelle weiter ausführt.

174 VG Gelsenkirchen, 08.03.2021, 20 K 4117/19 – Anspruch des Nachbarn auf Einsicht in die bei der Beklagten geführten Bauakten zu der benachbarten Liegenschaft Rn. 95.

175 Vgl. § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürTG; § 4 Abs. 3 Nr. 2 HmbTG; § 9 Abs. 1 Bst. c) IFG NRW; § 7 Nr. 3 IFG M-V.

176 Jürgen Sommer/Michael Bäuerle, in: Bäuerle/Möstl (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 2021, § 81 HSOG Rn. 7; vgl. auch: OLG Frankfurt am Main, 03.01.2020, 2 Ss-OWi 963/18 – Gesetzeswidrigkeit des Einsatzes von privaten Dienstleistern zur Überwachung des ruhenden Verkehrs Rn. 35, zustimmend (am Beispiel der Verkehrsüberwachung): Michael Brenner, Anmerkung zu OLG Frankfurt Senat für Bußgeldsachen Beschluss v. 03.01.2020, Az. 2 Ss-OWi 963/18, 2 Ss OWI 963/18, NJW 2020, 700; Art. 33 Abs. 4 GG umfasst den Bereich der Eingriffsverwaltung (Gefahrenabwehrrecht, Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht), Karsten Krumm/Maximilian Wolf, Verkehrsüberwachung durch Private, NVwZ 2020, 526 (527).

ansonsten auch nicht auf ein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz berufen müssten, um an die notwendige Information zu gelangen. Diese Ausnahmetatbestände haben daher keine erkennbare praktische Bedeutung.<sup>177</sup>

Teilweise stellen die Gesetze auf den Fall ab, dass die Einholung der Einwilligung des/der Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich und gleichzeitig offensichtlich ist, dass die Offenbarung im Interesse des/der Betroffenen liegen würde. Auch in diesen Fällen ist der Informationszugang zu gewähren.<sup>178</sup>

Das Thüringer Transparenzgesetz stellt noch auf den Fall ab, dass die jeweiligen Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können und demnach auch zugänglich zu machen sind, § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürTG. Der Begriff »allgemein zugängliche Quellen« kann im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG verstanden werden.<sup>179</sup> Abzustellen ist also auf technisch geeignete und zur Informationsverschaffung für die Allgemeinheit, mithin für einen nicht individuell bestimmbaren Personenkreis, bestimmte Informationsquellen.<sup>180</sup> In Bezug genommen sind damit sämtliche Massenkommunikationsmittel, also Zeitungen,<sup>181</sup> Zeitschriften, Bücher, behördliche Broschüren, Filme und Ähnliches,<sup>182</sup> Pressearchive und selbstverständlich auch das Internet.<sup>183</sup> Widersprüchlich ist an diesem Ausnahmegrund, dass er den öffentlichen Stellen die Bearbeitung und positive Bescheidung eines Informationsantrages aufbürdet, der auf Informationen zielt, die sich der Antragsteller aus allgemein zugänglichen Quellen gerade selbst beschaffen könnte. Nach § 9 Abs. 3 Alt. 2 IfG ist für denselben Fall die Ablehnung des Antrages vorgesehen, verbunden mit der Pflicht der öffentlichen Stellen zur Darlegung, welche Information aus welcher allgemein zugänglichen Quellen beschafft werden kann.

---

177 Vgl. auch Heinz-Joachim Pabst, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 2022, § 9 IfG NRW Rn. 18.  
178 § 9 Abs. 1 Bst. d) IfG NRW; § 7 Nr. 4 IfG M-V.

179 VG Frankfurt am Main, 12.03.2008, 7 E 5426/06 – Informationsfreiheitsanspruch und Rechtsverstöße durch Finanzdienstleister Rn. 57.

180 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65 – Leipziger Volkszeitung Rn. 35.

181 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65 – Leipziger Volkszeitung Rn. 35.

182 Vgl. VG Frankfurt am Main, 12.03.2008, 7 E 5426/06 – Informationsfreiheitsanspruch und Rechtsverstöße durch Finanzdienstleister Rn. 57.

183 VG Frankfurt am Main, 26.03.2010, 7 K 243/09.F – Auswirkungen auf staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren Rn. 26; in Bezug auf das Internet ausdrücklich: BT-Drs. 15/4493, 16.

## Autor

Niels Lötel , Orlamünde, [nloetel@gmail.com](mailto:nloetel@gmail.com)

---

### Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

# Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Überblick zu den gesetzlichen Vorgaben auf Bundesebene

Wie auch beim Schutz personenbezogener Daten unterscheiden sich auf Bundesebene die Vorgaben von IFG, VIG und UIG hinsichtlich der Möglichkeit, den Zugang zu geistigem Eigentum oder zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu gewähren. Das IFG schließt den Zugang zu geistigem Eigentum nach § 6 S. 1 IFG kategorisch aus. Es lässt die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 6 S. 2 IFG nur unter der Voraussetzung zu, dass der jeweilige Betroffene, sprich, der jeweilige Geheimnisinhaber oder die jeweilige Geheimnisinhaberin, hierzu seine Einwilligung erteilt hat. Verweigert der Geheimnisinhaber seine Einwilligung, darf die Behörde die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse in keinem Fall zugänglich machen.

Das UIG und VIG zeigen sich insofern offener. Zwar dürfen das geistige Eigentum und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auch hiernach nicht voraussetzungslos veröffentlicht werden. Beide Regelungen sehen aber vor, dass neben der Einwilligung des Betroffenen auch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der jeweiligen Informationen den Zugang ermöglichen kann, § 9 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 UIG und § 3 Nr. 2 Bst. b) und Bst. c) VIG. Für die Offenbarung von geistigem Eigentum oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gilt nach den beiden Gesetzen damit nichts anderes als zum Zugang zu personenbezogenen Daten. In beiden Fällen kommt es entweder auf die Einwilligung des Betroffenen oder auf eine zugunsten des Antragstellers ausfallende Interessenabwägung an.

Sind geistiges Eigentum oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines Dritten von einem Informationsbegehren betroffen, ist dieser regelmäßig im Wege des Drittteiligungsverfahrens am Informationsverfahren zu beteiligen.<sup>1</sup>

## B. Überblick zu den gesetzlichen Vorgaben in den Ländern

Die Regelungen auf Landesebene übernehmen zum Teil ohne nennenswerten Unterschied die Vorgaben der Bundesebene.<sup>2</sup> Einige Landesgesetze weichen lediglich hinsichtlich der Möglichkeit der Zugänglichmachung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vom Bundes-IFG ab. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können in diesen Fällen auch dann zugänglich gemacht werden, wenn das Informationsinteresse der Antragstellerin und/oder der Allgemeinheit das Geheimhaltungsinteresse der Geheimnisinhaberin überwiegt.<sup>3</sup> In wenigen Fällen kann ein überwiegendes Offenbarungsinteresse auch zur Offenbarung von geistigem Eigentum führen.<sup>4</sup>

Eine Ausnahme bilden hier die Rückausnahmen nach dem ThürTG, wo neben der Einwilligung des Betroffenen<sup>5</sup> für die Zugänglichmachung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auch ausschlaggebend sein kann, dass sie durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erlaubt ist,<sup>6</sup> die amtliche Information aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden kann,<sup>7</sup> oder die Offenbarung zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit geboten ist.<sup>8</sup> Gerade in den ersten beiden Fällen stellt sich die Frage, ob unter diesen Voraussetzungen überhaupt von einem »Geheimnis« die Rede sein kann, wenn die Offenbarung gesetzlich erlaubt ist oder die Informationen bereits öffentlich sind. Der Definition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen<sup>9</sup> stehen diese Fälle von vornherein entgegen, sodass die Ausnahmegründe kaum praktische Relevanz aufweisen dürften. Auch ein das Geheimhaltungsinteresse überwiegendes Offenbarungsinteresse kann zur Zulässigkeit der Offenbarung der Geheimnisse führen, zumindest wenn der Antragsteller ein recht-

---

1 Siehe unter: Gilsbach und Vos, Kapitel 16, D: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

2 So etwa § 1 S. 1 SIFG; § 6 IZG LSA; § 8 S. 1 IFG M-V, wo die Einwilligungsmöglichkeit auch in Bezug auf geistiges Eigentum besteht; § 6 LIFG, wo lediglich zusätzlich »solange« in den Wortlaut eingefügt wurde; in Bezug auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ebenso § 82 Nr. 4 HDSIG.

3 § 6 Abs. 1 S. 1 BremIFG; § 7 Abs. 2 HmbTG (zum geistigen Eigentum: § 8 Abs. 1 HmbTG); § 8 S. 1 und S. 3 IFG NRW und § 7 S. 1 IFG Berlin, wobei hier noch der hypothetisch durch die Offenbarung entstehende Schaden zu beachten ist.

4 § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und Nr. 2, S. 2 AIG; § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LTranspG; § 10 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 IZG-SH.

5 § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürTG.

6 § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürTG.

7 § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürTG.

8 § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürTG.

9 Zur Definition siehe unten: D. I.

liches Interesse geltend machen kann.<sup>10</sup> Bis auf die Einwilligungsmöglichkeit der Betroffenen und die Interessenabwägung sind die Rückausnahmegründe jedoch kaum praktisch bedeutsam. Mit einem rechtlichen Interesse, das eine Antragstellerin für eine Interessenabwägung nachweisen muss, liegen nach dem ThürTG die Hürden für einen Zugang zu den Informationen sogar höher als nach sämtlichen anderen Gesetzen.

**Praxistipp:** Stützt sich der Informationsantrag auf ein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz, das die Offenbarung von geistigem Eigentum und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach erfolgter Interessenabwägung zulässt, sollte der Informationsantrag von vornherein gut begründet werden. Hier kann angeführt werden, warum ein eigenes Interesse an den Informationen besteht oder welche Bedeutung deren Offenbarung für die Allgemeinheit haben kann.

Doch auch in dem Fall, dass das jeweilige Gesetz es allein auf die Einwilligung der Geheimnisinhaberin ankommen lässt, kann der Antragsteller die Erfolgsschancen seines Informationsantrages erhöhen:

**Praxistipp:** Kommt es auf die Einwilligung des Geheimnisinhabers an, kann es sich lohnen, im Antrag (wahrheitsgemäß) darzulegen, wofür die jeweiligen Informationen verwendet werden sollen (Verwendungszusammenhang). Diese Verwendungsabsicht kann von der Behörde dem Geheimnisinhaber im Drittbeleidigungsverfahren mitgeteilt werden und könnte ihn davon überzeugen, der Offenbarung seiner Informationen zuzustimmen, unterstützt er das jeweilige Anliegen oder sieht seine Interessen nicht gefährdet. Für Informationsanträge zur Offenbarung von geistigem Eigentum oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bedeutet das: Eine gute Antragsbegründung schlägt die Geheimhaltung! Zumindest manchmal.

---

10 § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG.

## C. Geistiges Eigentum

Das Deutsche Patent- und Markenamt definiert geistiges Eigentum als sämtliche »Eigentumsrechte an Schöpfungen des menschlichen Intellekts«.<sup>11</sup>

Gemeint sind damit Ideen, Erfindungen, sonstige geistige Werke oder auch Softwareentwicklungen. In der Gesetzesbegründung zu § 6 IfG verweist der Gesetzgeber zur Umschreibung des geistigen Eigentums insbesondere auf

- Urheberrechte nach dem Urheberrechtsgesetz (UrhG),<sup>12</sup>
- Markenrechte nach dem Markengesetz (MarkenG),<sup>13</sup>
- Patentrechte nach dem Patentgesetz (PatG),<sup>14</sup>
- Gebrauchsmusterrechte nach dem Gebrauchsmustergesetz (GebrMG)<sup>15</sup> und auf
- Geschmacksmusterrechte nach dem Geschmacksmustergesetz (GeschmMG)<sup>16</sup> hin.<sup>17</sup>

Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze definieren den Begriff hingegen nicht näher.

- 
- 11 Deutsches Marken- und Patentamt: »Was ist geistiges Eigentum?«, abgerufen am: 2. Mai 2023, [https://www.dpma.de/service/kmu/geistiges\\_eigentum/index.html](https://www.dpma.de/service/kmu/geistiges_eigentum/index.html).
- 12 § 11 ff. des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz - UrhG) vom 09.09.1965 (BGBl I, 1273), zuletzt geändert durch Art. 25 TelekommunikationsmodernisierungsG vom 23.6.2021 (BGBlI, 1858).
- 13 Siehe Überblicksartig: Hans Gerhard Ganter, in: Stürner/Eidenmüller/Schoppmeyer (Hrsg.), MüKO InsO, 4. Auflage, § 47 Rn. 339i; nach dem Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen (Markengesetz - MarkenG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Reform des Markenrechts und zur Umsetzung der Ersten Richtlinie 89/104/EWG des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken (Markenrechtsreformgesetz) vom 25.10.1994 (BGBl I, 3082 ff., ber. 1995 I, 156); zuletzt geändert durch Art. 24 TelekommunikationsmodernisierungsG vom 23.06.2021 (BGBlI, 1858).
- 14 Wobei mit dem Patentschutz individuelle Leistungen in Form von Erfindungen mit einem Ausschließlichkeitsrecht und einer damit einhergehenden abgesicherten Sonderstellung im Wettbewerb belohnt werden sollen, so nach: Jan Busche, Vom Wert des Patents, GRUR 2021, 157; geregelt im Patentgesetz (PatG) i. d. F. der Bekanntmachung der Neufassung des Patentgesetzes vom 16.12.1980 (BGBl 1981 I, 1 ff.); zuletzt geändert durch Art. 23 des G. zur Neuregelung des Berufsrechts der anwaltlichen und steuerberatenden Berufsausübungsgesellschaften sowie zur Änd. weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe vom 07.07.2021 (BGBlI, 2363).
- 15 Womit nach § 1 Abs. 1 des Gebrauchsmustergesetzes (GebrMG) Erfindungen geschützt werden, die neu sind, also gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 GebrMG nicht dem Stand der Technik angehören, auf einem erfinderischen Schritt beruhen und gewerblich anwendbar sind; so geregelt im Gebrauchsmustergesetz (GebrMG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 28.08.1986 (BGBlI, 1455 ff.); zuletzt geändert durch Art. 24 des G. (siehe Fn. 11) vom 07.07.2021 (BGBlI, 2363).
- 16 Zunächst geregelt im Gesetz über den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen (Geschmacksmustergesetz - GeschmMG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Reform des Geschmacksmusterrechts (Geschmacksmusterreformgesetz) vom 12.03.2004 (BGBlI, 390 ff.); neugefasst durch das Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design (Designgesetz - DesignG) i. d. F. der Bekanntmachung der Neufassung des Designgesetzes vom 24.02.2014 (BGBlI, 122 ff.).
- 17 BT-Drs. 15/4493, 14.

## I. Urheberrechtlich geschützte Werke

Für den Schutz eines Werkes, bzw. einer Schöpfung nach dem UrhG gelten bestimmte Voraussetzungen. § 2 UrhG regelt, welche Werke allgemein Urheberrechtsschutz genießen. So zählt § 2 Abs. 1 UrhG eine Reihe von Beispielen an Werkarten auf, die dem Urheberrechtsschutz grundsätzlich formal unterfallen können. Diese Werke müssen dann außerdem die Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 UrhG erfüllen, mithin persönliche geistige Schöpfungen sein, um nach dem UrhG geschützt zu sein.<sup>18</sup> Hierfür kommt es darauf an, dass sie »das Ergebnis eines *unmittelbaren und zielgerichteten geistigen Schaffens-* bzw. *Gestaltungsprozesses*«<sup>19</sup> sind und im Ergebnis etwas Neues bzw. Eigentümliches darstellen.<sup>20</sup> Dies wird man bei Werken nur dann annehmen können, wenn ihnen eine bestimmte »Schöpfungshöhe« zukommt, mithin zur Herstellung des Werkes überhaupt ein bestimmter Gestaltungsspielraum gegeben war und auch genutzt wurde.<sup>21</sup> So ist ausgeschlossen, dass Werke dem Urheberrechtschutz unterfallen, deren Herstellung nicht mit einer tatsächlichen geistigen Schöpfungsleistung verbunden war und denen keine individuelle Gestaltung innenwohnt, die einen Schutz rechtfertigen würden.

Für den Informationsanspruch ist diese Einordnung deshalb von Bedeutung, da geschützte Werke von Dritten grundsätzlich auch der Zugänglichmachung durch Behörden entzogen sein können. Vor den Gerichten spielt deshalb immer wieder die Frage eine Rolle, ob ein Informationsbestand die Schöpfungshöhe zum Schutz als Werk nach § 2 UrhG erreicht und dementsprechend nicht veröffentlicht werden darf.<sup>22</sup> Die unscharfen Voraussetzungen des Urheberrechtsschutzes bilden dabei die Grundlage für Auseinandersetzungen über dessen Vorliegen und über das Bestehen von Informationsansprüchen in diesen Fällen. Sollte sich im Ergebnis feststellen lassen, dass die jeweiligen Informationsinhalte dem Urheberrechtsschutz unterfallen, heißt das nicht automatisch, dass der Informationszugang ausgeschlossen ist. Vielmehr kommt es dann noch darauf an, ob etwaige Nutzungsrechte an den Werken den öffentlichen Stellen übertragen worden sind und die Veröffentlichung damit gleichwohl möglich ist.<sup>23</sup>

---

18 Hartwig Ahlberg, in: Ahlberg/Götting/Lauber-Rönsberg (Hrsg.), BeckOK Urheberrecht, 2022, § 2 UrhG Rn. 50.

19 Hartwig Ahlberg, in: Ahlberg/Götting/Lauber-Rönsberg (Hrsg.), BeckOK Urheberrecht, 2022, § 2 UrhG Rn. 54.

20 Hartwig Ahlberg, in: Ahlberg/Götting/Lauber-Rönsberg (Hrsg.), BeckOK Urheberrecht, 2022, § 2 UrhG Rn. 57.

21 Siehe: OLG Nürnberg, 29.12.2020, 3 U 761/20, Rn. 35 f. – Schöpfungshöhe im Urheberrecht. unter Herleitung dieser Merkmale aus der Rechtsprechung des EuGH und BGH.

22 Vgl. z. B.: BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 30 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundesstaates; OLG Köln, 12.05.2021, I-6 U 146/20, Rn. 29 – FragDenStaat; OLG Köln, 12.06.2015, I-6 U 5/15, Rn. 27 – Afghanistan-Papiere.

23 Siehe hierzu unter C. II.

## **II. Urheberrechtsschutz zugunsten von Behörden?**

Die Ausschlussgründe schützen einerseits das geistige Eigentum Dritter, in dessen Besitz die Behörden in bestimmten Verwaltungsverfahren, etwa Genehmigungsverfahren, beiläufig kommen und das sie dann in ihren Akten halten.<sup>24</sup>

Praktisch treten jedoch auch Fälle auf, in denen sich die Behörde auf ihr eigenes Urheberrecht an bestimmten Dokumenten beruft. In der Rechtsprechung zu § 6 S. 1 IfG stellte sich deshalb die Frage, ob sich die Behörde auf die im UrhG verbrieften Rechte des Schöpfers bestimmter Informationsinhalte<sup>25</sup> berufen und den Informationszugang mit dieser Begründung ablehnen kann.

Das Bundesverwaltungsgericht hat diesbezüglich anerkannt, dass auch Ausarbeitungen und Dokumentationen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages dem Urheberrechtsschutz gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG unterfallen.<sup>26</sup> Nach dem Gericht seien die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Wissenschaftlichen Dienste als Urheber der Zuarbeiten im Sinne des Schöpferprinzips<sup>27</sup> gemäß § 7 UrhG zu betrachten, allerdings müsse man annehmen, dass sie dem Vertragszweck entsprechend, der Behörde insoweit die Nutzungsrechte an den Ausarbeitungen einräumen, wie es für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung dieser vonnötig sei.<sup>28</sup> Zu dieser ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung gehört seit Erlass des IfG nun auch die Zugänglichmachung bestimmter Informationen, vorbehaltlich einschlägiger Ausschlussgründe. Daher ist in der Regel davon auszugehen, dass alle Nutzungsrechte, die zur Erfüllung des IfG Anspruches notwendig sind, der Behörde von dem Urheber übertragen worden sind.<sup>29</sup> Das Gleiche gilt, werden private Gutachter und Gutachterinnen für die Behörde tätig.<sup>30</sup> Dieses Ergebnis überzeugt auch gerade vor dem Hintergrund, dass Behörden über ihre urheberrechtlichen Nutzungsrechte »nicht in grundrechtlicher Freiheit entscheiden«<sup>31</sup> können, denn sie werden nicht von Grundrechten geschützt, sondern haben diese gegenüber den Bürgern zu achten.

---

24 Hierauf verwies die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2012/2013, 6. Mai 2014, 44 (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tätigkeitsberichte/IFG-4TB12\\_13.pdf](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tätigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf), abgerufen am 02.05.2023).

25 § 7 UrhG.

26 Zur Begründung siehe: BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 30 ff. – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

27 Interessant diesbezüglich zur Vereinbarkeit von Ghostwritervereinbarungen mit dem UrhG: Dennis Groh, »Mit fremden Federn«, GRUR 2012, 871 ff.

28 Gemäß § 43 i. V. m. § 31 Abs. 5 S. 2 UrhG; BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 40 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages; der Dogmatik zustimmend: Christoph Schnabel, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 25.06.2015 – 7 C 1/14, NVwZ 2015, 1609. Bereits vorher so zum Fall von der Behörde entgeltlich in Auftrag gegebener Gutachten: VG Berlin, 21.10.2010, 2 K 89.09, 37 f. – Ausschlussgrund der behördlichen Beratung oder Schutz geistigen Eigentums bei Gutachten.

29 Vgl. BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 41 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

30 VG Berlin, 21.10.2010, 2 K 89.09, Rn. 36 ff. – Ausschlussgrund der behördlichen Beratung oder Schutz geistigen Eigentums bei Gutachten.

31 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 42 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

In der Folge sind kaum Fälle denkbar, in denen eine Behörde die eigenen Urheberrechte erfolgreich einem Informationszugang entgegenhalten kann.<sup>32</sup>

### **III. Zugang zu Forschungsergebnissen?**

Auch Informationszugangsbegehren zu Informationen aus der Tätigkeit von Hochschulen und Forschungseinrichtungen im Bereich der Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre im Sinne des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG können die Ausschlussgründe zum Schutz geistigen Eigentums entgegenstehen.<sup>33</sup>

Wissenschaftliche Tätigkeit im Sinne des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG ist »alles, was nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist«.<sup>34</sup> »Forschung« wird als Unterfall der Wissenschaft betrachtet und diene der selbstständigen Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse.<sup>35</sup> Die Ergebnisse dieses Versuches der Wahrheitsermittlung, d.h. die gewonnenen Erkenntnisse und Informationen, werden nur soweit vor Informationsbegehren geschützt, wie sie dem Schutz gewerblicher Schutzrechte oder dem UrhG unterfallen.<sup>36</sup> Sie sind damit nicht grundsätzlich der Offenbarung nach den Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetzen entzogen, sondern können unter denselben Voraussetzungen zugänglich gemacht werden. Ausnahmen hiervon bestehen in den Landesgesetzen, die die Hochschulen von vornherein nicht als informationspflichtige Stellen betrachten und/oder für die Forschung separate Ausnahmen vorsehen.<sup>37</sup>

### **IV. Beeinträchtigung nach Art des Informationszugangs**

Die geschützten Informationen können auf verschiedenen Wegen zugänglich gemacht werden. Wird der Antragstellerin zum Beispiel eine Akteneinsicht vor Ort gewährt

---

32 So auch: *Michael Wolfgang Müller/Heiko Richter*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14, NJW 2015, 3263; siehe hierzu auch BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2010/2011, 24. April 2012, 71 (Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-3TB10\\_11.pdf](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-3TB10_11.pdf), abgerufen am 02.05.2023), mit (humorvollen) Ausführungen des damaligen Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu Erwägungen des Eisenbahnbundesamtes (EBA), Betrachtungen zum Risiko des Aufpralls von Tieren auf das Magnetschwebebahnfahrzeug als geistiges Eigentum im Sinne des § 6 S. 1 IFG anzusehen und dem Informationszugang zu entziehen.

33 BT-Drs. 15/4493, 14.

34 VG Braunschweig, 26.06.2013, 5 A 33/11, Rn. 22 – Verhältnis zur Wissenschaftsfreiheit; so schon BVerfG, 29.05.1973, 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72, Rn. 92 – Gruppenuniversität, Hochschulurteil.

35 VG Braunschweig, 26.06.2013, 5 A 33/11, Rn. 22 – Verhältnis zur Wissenschaftsfreiheit; vgl. BVerfG, 20.10.1982, 1 BvR 1467/80, Rn. 119 – Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes NRW.

36 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 6 Rn. 24. So wohl auch: *Christoph Schnabel*, Anmerkung zu VG Braunschweig Urt. v. 26.06.2013 - 5 A 33/11, ZD 2014, 323.

37 So z. B. nach § 2 Abs. 2 S. 2 AIG.

und darf sie sich dabei Kopien anfertigen, kann dies insbesondere das Vervielfältigungsrecht nach § 16 UrhG und das Verbreitungsrecht nach § 17 UrhG berühren.<sup>38</sup>

Diese Verwertungsrechte stehen dem Urheber oder der Urheberin des jeweiligen Werkes zu und spiegeln sein/ihr Interesse an der »Sicherung des materiellen Vorteils«<sup>39</sup> wider, der ihm verloren gehen könnte, würden Informationen zu seinem Werk zugänglich gemacht und könnte dann eine Verwertung durch Dritte geschehen.

Darüber hinaus kommt im Falle eines jeden Informationszugangs, bei dem entsprechende Geheimnisse bekannt werden, eine Verletzung des Veröffentlichungsrechts des Urhebers nach § 12 Abs. 1 UrhG in Betracht.

Hierfür ist maßgeblich, ob die jeweilige Zugänglichmachung der Informationen durch die Behörde ein »Veröffentlichen« dieser im Sinne des § 6 Abs. 1 UrhG darstellt. Danach gilt ein Werk als veröffentlicht, wenn es mit Zustimmung des Berechtigten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist.

Über die Auslegung des Begriffes der »Öffentlichkeit« besteht indes Uneinigkeit.<sup>40</sup> Die Rechtsprechung zum IFG sieht als Voraussetzung für eine Veröffentlichung im Sinne des § 6 Abs. 1 UrhG an, dass ein individuell nicht bestimmbarer Personenkreis Kenntnis vom Inhalt des Werkes nehmen kann.<sup>41</sup> Erlangt nur der Antragsteller die Informationen, wäre das nach dieser Definition noch keine Veröffentlichung im Sinne des UrhG.<sup>42</sup>

Lässt sich ausschließen, dass der Antragsteller oder die Antragstellerin die Informationen über einen bestimmabaren Personenkreis hinaus verbreitet, stellt die Informationsweitergabe an ihn keine Veröffentlichung im Sinne des UrhG dar und es werden keine Urheberrechte verletzt.<sup>43</sup>

Die außerdem für eine Veröffentlichung notwendige Zustimmung des Berechtigten im Sinne des § 6 Abs. 1 UrhG liegt zumindest im Falle der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze bereits vor, die geistiges Eigentum sowieso nur nach Einwilligung des Geheimnisinhabers zugänglich machen.

---

38 BT-Drs. 15/4493, 14.

39 Horst-Peter Götting, in: Ahlberg/Götting/Lauber-Rönsberg (Hrsg.), BeckOK Urheberrecht, 2021, § 15 UrhG Rn. 1.

40 Zur Streitdarstellung siehe: Katharina Theresia Fink/Ronny Hauck, Freiheit für das Glyphosat-Gutachten?, GRUR-Prax 2019, 406 (407).

41 Siehe: VG Berlin, 14.09.2012, 2 K 185.11, Rn. 37 – Anspruch auf Zugang zu Dokumenten des Deutschen Bundestages; VG Berlin, 01.12.2011, 2 K 91.11, Rn. 27 – Einsicht in die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages., (beide nach: Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 6 Rn. 44.). Vgl. auch BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 32 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages. und die Parallelentscheidung BVerwG, 25.06.2015, 7 C 2/14, Rn. 31 – Zugang zu Unterlagen des Deutschen Bundestages.

42 VG Berlin, 01.12.2011, 2 K 91.11, Rn. 27 f. – Einsicht in die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages; siehe in diesem Zusammenhang § 13 Abs. 5 IfG Berlin, wonach der Anspruch auf die Anfertigung von Ablichtungen des jeweiligen Informationsinhaltes entfallen kann, stehen dem Urheberrecht entgegen und willigt der Betroffene nicht in die Anfertigung und Herausgabe von Ablichtungen ein.

43 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 2/14, Rn. 31 – Zugang zu Unterlagen des Deutschen Bundestages.

Das LG Köln entschied bezüglich eines vom Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) im Rahmen eines Informationsantrags gewährten Zugangs zu einem von den eigenen Mitarbeitern erstellten Bericht, dass in der Zugänglichmachung bereits eine Veröffentlichung im Sinne des § 6 Abs. 1 UrhG zu erkennen sei.<sup>44</sup> Bei der Informationsgewährung prüfe das BfR keine materiellen Voraussetzungen, vielmehr werde die Information der Allgemeinheit gewährt, weshalb davon auszugehen sei, dass der Bericht zumindest zeitversetzt einer Vielzahl von Personen zugänglich gemacht worden sei.<sup>45</sup> Das OLG Köln hat diesen Ausführungen des LG im weiteren Verfahren jedoch keine weitere Beachtung geschenkt und angenommen, dass die Zusammenfassung seit der vom BfR vorgenommenen Veröffentlichung einer Allgemeinverfügung, die für alle Antragsteller einen automatisierten Informationszugang zur Zusammenfassung des Berichts ermöglichte, als amtliches Werk nach § 5 Abs. 2 UrhG zu betrachten sei und damit keinen urheberrechtlichen Schutz (mehr) genieße.<sup>46</sup>

Eine Idee, das Problem des Urheberrechtsschutzes zu umgehen, ist es in jeder »freiwilligen« Übergabe von Informationen an die Behörde, etwa im Falle von Gutachten und Stellungnahmen, eine Veröffentlichung im Sinne des UrhG zu sehen.<sup>47</sup> Das (Erst-)Veröffentlichungsrecht wäre dann verbraucht und stünde nicht mehr im Konflikt mit dem Zugang zum jeweiligen Werk nach einem Informationsantrag.<sup>48</sup> Überzeugen kann diese Betrachtungsweise freilich nur unter der Bedingung, dass der Urheber nicht gesetzlich zur Herausgabe des Werks an die Behörde verpflichtet war,<sup>49</sup> sonst könnte sein Handeln nicht als »freiwillige« Zustimmung gewertet werden.

Aus Sicht des Geheimnisinhabers oder der Geheimnisinhaberin lassen all diese Ansätze außer Acht, dass es ihm um die Sicherung eines Wissens- bzw. Entwicklungsvorsprungs vor der Konkurrenz geht,<sup>50</sup> der gegebenenfalls durch »zeit- und finanzintensive Bemühungen«<sup>51</sup> teuer erkauft wurde. Zu ihren Gunsten lässt sich sagen, dass mit der Sicherung der Geheimnisse auch eine Absicherung des allgemeinen Fortschrittes garantiert wird, der gerade nur dann vorangetrieben wird, wenn die jeweiligen Inno-

---

44 Knappe Zusammenfassung zu den tatsächlichen Hintergründen der Entscheidung und den juristischen Wertungen des Gerichts: *Mark Lerach*, Kein Urheberrechtsschutz für wissenschaftliche Stellungnahme, GRUR-Prax 2020, 623 (623).

45 LG Köln, 12.11.2020, 14 O 163/19, Rn. 40 – Glyphosatgutachten.

46 Vgl. OLG Köln, 12.05.2021, I-6 U 146/20, Rn. 33 ff. – FragDenStaat; die Beschwerde gegen die Nicht-zulassung der Revision gegen die Entscheidung des OLG wurde vom BGH zurückgewiesen, siehe unter: *Arne Semsrott*, Zensururheberrecht, FragDenStaat, 30. März 2022.

47 Siehe hierzu: *Benjamin Raue*, Informationsfreiheit und Urheberrecht, JZ 2013, 280 (285). Mit dieser Idee auch *Andrea Voßhoff* in: BFDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2012/2013, 6. Mai 2014, 44. Download unter: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12\\_13.pdf](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf), abgerufen am 2. Mai.2023.

48 *Gernot Schulze*, in: Dreier/Schulze (Hrsg.), UrhG, 6. Auflage 2018, § 12 Rn. 7.

49 Vgl. *Benjamin Raue*, Informationsfreiheit und Urheberrecht, JZ 2013, 280, (285).

50 Vgl. *Markus A. Mayer*, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse oder Geheimniskrämerei?, GRUR 2011, 884 (884).

51 *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 250.

vationen in erster Linie die Stellung des jeweiligen Geheimnisinhabers im Wettbewerb verbessern.<sup>52</sup> Würden sich die Innovationsbestrebungen durch die Veröffentlichung von exklusivem Wissen an die Konkurrenz nicht mehr auszahlen, kämen die meisten wohl zum Erliegen oder würden an einem anderen Standort vorgenommen werden.<sup>53</sup> Gleiches gilt für die wirtschaftliche Kooperation Privater mit dem Staat.<sup>54</sup> Dieser Argumentation kann mit einem Grundmotiv der Informationsfreiheit begegnet werden, nämlich dass der Wissensfortschritt gerade auf Grundlage einer öffentlich zugänglichen Informationsbasis wirksamer von der Gesellschaft vorangetrieben werden kann, als wenn die notwendigen Informationen von Einzelnen zurückgehalten werden.

Dennoch sollte der grundrechtlich vorgesehene und gesetzlich verankerte Geheimnisschutz nicht dadurch abgeschwächt werden, dass den Geheimnisinhabern durch die Übergabe der Informationen an die Behörde gewissermaßen die Zustimmung zur Veröffentlichung unterstellt wird, bzw. hierin gar die Veröffentlichung im Sinne des UrhG gesehen wird. Insgesamt zeigen all diese Konfliktlagen: Der Schutz von geistigem Eigentum und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird von den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen nicht ohne Grund besonders hochgehalten, muss und kann sich aber nicht in jedem Fall gegen Informationsinteressen durchsetzen.

## D. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

### I. Definitionen der Tatbestandsmerkmale

Anders als zum geistigen Eigentum geben einige der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze selbst eine Definition für »Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse« vor. Hiernach sind »Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat«.<sup>55</sup>

Ein wichtiges Tatbestandsmerkmal ist demnach der »Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Information«.<sup>56</sup> Sie darf nicht allgemein bekannt sein.

---

52 Michael Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 250.

53 Vgl. Holger Greve/Michael Kloepfer, Das Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, NVwZ, 577 (578). Zu letzterem so: Michael Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 251.

54 Gerhard Wiebe, Der Geschäftsgeheimnisschutz im Informationsfreiheitsrecht, NVwZ 2019, 1705 (1705).

55 So etwa nach § 13 Abs. 2 S. 1 ThürTG, § 5 Abs. 6 S. 1 LTranspG, oder nach § 6 Abs. 2 S. 1 BremIFG.

56 BVerwG, 28.05.2009, 7 C 18/08, Rn. 13 – Zugang zu Informationen; Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis; BVerwG, 19.01.2009, 20 F 23/07 – Ermessensausübung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO Rn. 11; VG Berlin, 26.06.2009, 2 A 62.08, Rn. 27 – Angaben aus einem gerichtlichen Vergleich mit Drittem.

Weiterhin ist für die Annahme, dass eine Information ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellt von besonderer Bedeutung, dass auch ein berechtigtes Interesse des Geheimnisinhabers an der Nichtverbreitung der Information vorliegt.<sup>57</sup>

Das berechtigte Interesse wird regelmäßig folgendermaßen definiert:

»Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger oder der Geheimnisträgerin wirtschaftlichen Schaden zuzufügen«.<sup>58</sup>

Die Rechtsprechung definiert das berechtigte Interesse ähnlich und sieht es als gegeben an, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, »exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen«.<sup>59</sup>

Voraussetzung für *schützenswerte* Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist nach der Rechtsprechung demnach, dass diesen eine (noch fort dauernde) Wettbewerbsrelevanz zukommt.<sup>60</sup> Diese entfällt dann, wenn der jeweilige Rechtsträger oder die Rechtsträgerin in Bezug auf die Informationen kein Geheimhaltungsinteresse mehr hat, da sie etwa abgeschlossene Vorgänge betreffen und deren Bekanntwerden daher keinen negativen Einfluss mehr auf die Wettbewerbsposition des Unternehmers im Verhältnis zur Konkurrenz hat.<sup>61</sup> Der EuGH stellt im Falle von Geschäftsgeheimnissen auf einen Zeitraum von fünf Jahren ab, nach dem diese nicht mehr aktuell und somit nicht mehr vertraulich seien.<sup>62</sup> Denkbar ist auch, ein Geheimhaltungsinteresse für Informationen von Marktteilnehmern in einer Monopolstellung zu verneinen, da auch in diesen Fällen keine Beeinträchtigung der Wettbewerbsposition zu befürchten ist.<sup>63</sup>

---

57 BVerwG, 28.05.2009, 7 C 18/08, Rn. 13 – Zugang zu Informationen; Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis; BVerwG, 19.01.2009, 20 F 23/07, Rn. 11 – Ermessensausübung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO; VG Berlin, 26.06.2009, 2 A 62.08, Rn. 27 – Angaben aus einem gerichtlichen Vergleich mit Drittem.

58 § 13 Abs. 2 S. 2 ThürTG, so auch nach § 5 Abs. 6 S. 2 LTranspG, oder nach § 6 Abs. 2 S. 2 BremIFG.

59 BVerwG, 19.01.2009, 20 F 23/07, Rn. 11 – Ermessensausübung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO; vgl. auch die Erwägungen BVerfG, 14.03.2006, 1 BvR 2087/03, Rn. 85 – Grundrechtsfähigkeit Telekom; OVG Münster, 21.11.2018, 15 A 861/17, Rn. 91 – Mitteilung des für ein Arzneimittel vereinbarten Rabatts (Stichwort: Wettbewerbsrelevanz).

60 Vgl. bereits zum Begriff im UIG: BVerwG, 25.07.2013, 7 B 45/12, Rn. 10 – Zugang zu Umweltinformationen; zum IfG: BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 28 – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

61 Vgl. BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 35 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

62 EuGH, 19.06.2018, C-15/16, Rn. 54 – Tragweite der Pflicht der nationalen Finanzaufsichtsbehörden zur Wahrung des Berufsgeheimnisses; so auch: BVerwG, 10.04.2019, 7 C 22/18, Rn. 46 – Aufsichtsrechtliches Geheimnis.

63 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 6 Rn. 94.

Teils wird als zusätzliche Voraussetzung zu der fehlenden Offenkundigkeit und dem berechtigten Interesse an der Geheimhaltung noch geprüft, ob es dem erkennbaren Willen des Geheimnisinhabers entspricht, die jeweiligen Informationen geheim zu halten.<sup>64</sup> Hier orientiert sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung mittlerweile auch an den Begriffsbestimmungen des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG).<sup>65</sup>

Zur Unterscheidung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen lässt sich regelmäßig darauf abstellen, dass es sich bei Betriebsgeheimnissen um das technische Wissen handelt, das etwa in Patentanmeldungen und Entwicklungs- und Forschungsprojekten liegt. Geschäftsgeheimnisse hingegen umfassen das kaufmännische Wissen, wie etwa die betrieblichen »Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, [aber auch] Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte [...], durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können«.<sup>66</sup>

Eine klare Abgrenzung ist nicht in allen Fällen möglich, aber für den Schutz nach den Ausschlussgründen auch gar nicht notwendig. Hier kommt es nur darauf an, dass die öffentlichen Stellen überhaupt feststellen können, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.

## II. Feststellung durch die Behörden

Für die Behörden besteht die besondere Herausforderung nun darin, festzustellen, ob die oben genannten Definitionen und Tatbestandsmerkmale von den Informationen erfüllt werden, die ihnen vorliegen und Gegenstand eines Informationsbegehrens sind.

Es obliegt den Behörden demnach anhand der Besonderheiten des jeweils betroffenen Sach- oder Rechtsgebiet zu bestimmen, ob überhaupt eine Information vorliegt, die als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis zu qualifizieren ist.<sup>67</sup> Dabei ist besondere

---

64 BT-Drs. 15/4493, 14; ähnlich, jedoch ohne die Betonung eines »wirtschaftlichen« Interesses: BVerfG, 14.03.2006, 1 BvR 2087/03, Rn. 87 – Grundrechtsfähigkeit Telekom.

65 Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung vom 18.04.2019 (BGBl I, 466 ff.); siehe: BVerwG, 17.06.2020, 10 C 22/19, Rn. 14 ff. – Kein Informationszugangsanspruch zu Rabattvereinbarung nach § 130a Abs. 8 SGB V; BVerwG, 05.03.2020, 20 F 3/19, Rn. 11 f. – Verhinderung des Zugangs zu äußerem Merkmalen von Dateien als Geschäftsgeheimnisschutz.

66 BVerfG, 14.03.2006, 1 BvR 2087/03, Rn. 87 – Grundrechtsfähigkeit Telekom; siehe auch: *Dieter Kallhoff/Thomas Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *VwVfG*, 9. Auflage 2018, § 30 Rn. 13. Mit zahlreichen weiteren Beispielen und Nachweisen: *Michael Sitsen*, *Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes*, 2009, 252.

67 BT-Drs. 15/4493, 14; zu letzterem ausdrücklich: Andreas Hofmann, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 05.03.2020 - 20 F 3/19, NVwZ 2020, (719). Wobei es in der dort besprochenen Entscheidung des BVerwG um eine Sperrerkklärung einer Behörde nach § 99 Abs. 1 S. 2 Var. 3 VwGO mit der Begründung zu schüt-

Vorsicht geboten, denn beispielsweise nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG gilt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis bereits dann als zugänglich gemacht, wenn bestimmte von der Behörde offengelegte Informationen nur Rückschlüsse auf die entsprechenden Geheimnisse zulassen.<sup>68</sup> Mit Blick auf die einschlägige Rechtsprechung<sup>69</sup> liegt es nahe, diesen Gedanken auch auf die anderen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze zu übertragen. Für die Behörden bedeutet das, dass sie bereits prüfen müssen, ob nur das Bekanntwerden von Dateinamen, -endungen, -typen und -größen bereits dazu führen würde, dass die jeweiligen Geheimnisse de facto zugänglich gemacht werden.<sup>70</sup> Würde sich dies bestätigen, wäre auch der Zugang zu entsprechenden Metadaten ausgeschlossen.

Die Behörden trifft für die anzustellenden Prüfungen die Darlegungslast.<sup>71</sup> Sie müssen die prognostische Einschätzung treffen, ob bei Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen drohen, die ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung begründen. Dies haben sie nachvollziehbar und plausibel darzulegen,<sup>72</sup> was dann der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit unterliegt.<sup>73</sup>

## **Was das für die Antragsteller und Geheimnisinhaber bedeutet?**

Es liegt im Interesse aller Parteien, also der Antragsteller und Antragstellerinnen, der Geheimnisinhaber und Geheimnisinhaberinnen und auch der Behörden selbst, so schnell und einfach wie möglich Klarheit darüber zu erlangen, ob im Informationsbestand einer Behörde Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach den oben genann-

---

zender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geht, siehe: BVerwG, 05.03.2020, 20 F 3/19, Rn. 10 ff. – Verhinderung des Zugangs zu äußerem Merkmalen von Dateien als Geschäftsgeheimnisschutz.

68 BVerwG, 24.09.2009, 7 C 2/09, Rn. 55 – Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach dem TEHG.

69 Siehe: OVG Berlin-Brandenburg, 01.08.2019, 12 B 34.18, Rn. 56 ff. – Informationen zu einem Berufsgeheimnis unterliegender Tätigkeit eines Verwaltungshelfers; BVerwG, 15.12.2020, 10 C 25/19, Rn. 37 – Werftenförderung.

70 Vgl. hierzu: BVerwG, 05.03.2020, 20 F 3/19, Rn. 15 ff. – Verhinderung des Zugangs zu äußerem Merkmalen von Dateien als Geschäftsgeheimnisschutz.

71 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, 01.08.2019, 12 B 34.18, Rn. 62 – Informationen zu einem Berufsgeheimnis unterliegender Tätigkeit eines Verwaltungshelfers.

72 Siehe: OVG Berlin-Brandenburg, 01.08.2019, 12 B 34.18, Rn. 62 – Informationen zu einem Berufsgeheimnis unterliegender Tätigkeit eines Verwaltungshelfers. nach BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 28 – Verkaufsaakte der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben; unter Verweis auf die Rechtsprechung zur Parallelregelung nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG: BVerwG, 25.07.2013, 7 B 45/12, Rn. 16 – Zugang zu Umweltinformationen; OVG Münster, 21.11.2018, 15 A 861/17, Rn. 91 – Mitteilung des für ein Arzneimittel vereinbarten Rabatts.

73 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, 01.08.2019, 12 B 34.18, Rn. 62 – Informationen zu einem Berufsgeheimnis unterliegender Tätigkeit eines Verwaltungshelfers; in Bezug auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen: BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 35 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand; BVerwG, 28.07.2016, 7 C 7/14, Rn. 27 – Sicherheitstechnische Unterlagen eines Pharmaunternehmens.

ten Merkmalen vorliegen. Die Behörden und die Geheimnisinhaber sollten bei allen relevanten Informationsübergängen darauf hinwirken, dass etwaige Geheimnisse als solche kenntlich gemacht werden, bevor sie in den Informationsbestand bei den Behörden aufgenommen werden. Die Behörden können hierauf hinweisen und die Geheimnisinhaber können die Geheimnisse selbstständig kennzeichnen<sup>74</sup> und erklären, ob sie sie für schutzwürdig halten oder gegebenenfalls sogar mit einer Veröffentlichung einverstanden wären. Von einer eigenständigen Prüfung, ob ein zu schützende Geheimnis tatsächlich vorliegt, entbindet dies die Behörden freilich nicht.

So lässt sich im besten Falle zügig klären, ob ein Informationsbegehren Aussicht auf Erfolg hat, zielt es auf die Veröffentlichung entsprechender Geheimnisse. Sogar der Inhalt einer gegebenenfalls notwendigen Interessenabwägung würde zeitlich weit vor einem etwaigen Informationsantrag vorgegeben werden.

---

## Autor

**Niels Lötel** , Orlamünde, [nloetel@gmail.com](mailto:nloetel@gmail.com)

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

---

74 Gerhard Wiebe, Der Geschäftsgeheimnisschutz im Informationsfreiheitsrecht, NVwZ 2019, 1705 (1710).

## Weitere Ablehnungsgründe



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

Neben den »klassischen« Ablehnungsgründen der vorangegangenen Kapitel gibt es weitere Aspekte, die informationspflichtige Stellen einem Antrag auf Informationszugang entgegenhalten können. Im Einzelnen handelt es sich dabei um den Einwand, der Antrag sei rechtsmissbräuchlich gestellt worden (A.), der Bearbeitung des Antrags stehe ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entgegen (B.) oder die antragstellende Person verfüge bereits über die Informationen, beziehungsweise diese seien allgemein zugänglich (C.). Diese Punkte sind in den Gesetzen überwiegend nicht als Ablehnungsgründe geregelt, teilweise finden sie gar keine Erwähnung. Der Sache nach stehen sie dem Erfolg eines Antrags auf Informationszugang jedoch entgegen und entsprechen in ihrer Wirkung somit den »klassischen« Ablehnungsgründen.

### A. Rechtsmissbräuchliche Antragstellung

Das IfG des Bundes beinhaltet keine Regelung zum Umgang mit (vermeintlich) missbräuchlichen Anträgen auf Informationszugang. Ausgehend von dem Grundsatz, dass der Anspruch auf Informationszugang materiell voraussetzungslos ist und es nicht darauf ankommt, welches Interesse die antragstellende Person an einer Information hat beziehungsweise wie dieses bewertet wird, kann von einer rechtsmissbräuchlichen Antragstellung nur im Ausnahmefall ausgegangen werden. Ein rein eigennütziges Interesse an der Information kann hierfür nicht genügen, ebenso wenig, dass

das Anspruchsrecht mehrfach oder sogar regelmäßig in Anspruch genommen wird.<sup>1</sup> Entsprechend der Ziele des IFG darf nur zurückhaltend von Anspruchsausschlüssen ausgegangen werden.

In Betracht kommt die Annahme von Rechtsmissbrauch allenfalls dann, wenn es der antragstellenden Person zweifelsfrei überhaupt nicht um die angefragte Information geht, sondern sie mit dem Antrag andere Ziele verfolgt, die vom Zweck des IFG nicht mehr gedeckt sind und von der Rechtsordnung missbilligt werden.<sup>2</sup> Das betrifft Fälle, in denen Anträge, womöglich auch in großer Zahl oder immer wieder, gestellt werden und damit allein beabsichtigt ist, die Behörde durch die Bearbeitung zu lämmen oder diese oder Dritt betroffene durch die Antragstellung zu schikanieren oder ihnen Schaden zuzufügen.<sup>3</sup>

Die Gesetzesbegründung geht insoweit davon aus, dass »querulatorische« Anträge schon nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechtes weder entgegengenommen noch bearbeitet werden müssten.<sup>4</sup> So einfach ist es in der Praxis jedoch nicht. Entgegengenommen werden müssen Anträge auf Informationszugang von den Behörden in aller Regel – denn erst danach kann beurteilt werden, ob eine Ablehnung wegen Rechtsmissbräuchlichkeit in Betracht kommt. Auch diese hat im Anschluss zu erfolgen, wenn die Behörde dieser Ansicht ist, damit die antragstellende Person die Möglichkeit hat, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen und die Entscheidung der Behörde (ggf. nach einem Widerspruchsverfahren) auch gerichtlich überprüfen zu lassen. Anders kann es, wenn überhaupt, lediglich in Ausnahmefällen sein, in denen antragstellende Person und Behörde eine Vorgeschichte haben, so dass ohne auch nur oberflächliche Prüfung des Antrags eindeutig und ohne jeden Zweifel klar ist, dass die Antragstellung missbräuchlich ist. Das dürfte kaum je vorkommen.<sup>5</sup>

Das rechtsmissbräuchliche Vorgehen einer\*s von ihr beauftragten Bevollmächtigten muss sich die antragstellende Person nicht zurechnen lassen, wenn sich dieses nicht auf ihr eigenes Verfahren bezieht, sondern daraus ergibt, dass die\*der Bevollmächtigte in anderen Verfahren oder durch das Betreiben von massenhaften Verfahren rechtsmissbräuchlich handelt. Hieraus darf die informationspflichtige Stelle nicht einfach schließen, dass die konkrete antragstellende Person kein Interesse an den angefragten Informationen hat.<sup>6</sup>

---

1 Vgl. auch BVerwG, 24.11.2020, 10 C 12/19, Rn. 12 – Rechtsmissbrauch des Bevollmächtigten.

2 Herangezogen werden können die Rechtsgedanken von § 226 BGB und § 242 BGB.

3 So schon VGH Kassel, 24.03.2010, 6 A 1832/09, Rn. 8 – Rechtsmissbrauch.

4 BT-Drs. 15/4493, 16.

5 Abzugrenzen ist die massenhafte Antragstellung durch eine Person, die zur Annahme von Rechtsmissbrauch führen kann, von der massenhaften Antragstellung durch viele Personen, die das gleiche oder jedenfalls ein ähnliches Informationsinteresse verfolgen. Für solche Fälle sieht § 7 Abs. 1 S. 4 IfG bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen Bearbeitungserleichterungen vor. Ebenso ist dies in verschiedenen Landesgesetzen geregelt.

6 BVerwG, 24.11.2020, 10 C 12/19, Rn. 17 ff. – Rechtsmissbrauch des Bevollmächtigten.

Andere Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze sehen im Gegensatz zum IFG Regelungen zur missbräuchlichen Antragstellung vor. Im UIG ist in § 8 Abs. 2 Nr. 1 vorgesehen, dass ein Antrag abgelehnt wird, wenn er offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Für die Annahme von Missbräuchlichkeit gilt das oben Gesagte.<sup>7</sup> Die Gesetzesbegründung zum UIG geht außerdem dann von einer missbräuchlichen Antragstellung aus, wenn die Information bei der antragstellenden Person schon vorhanden ist<sup>8</sup> oder der Antrag offensichtlich zum Zweck der Verzögerung von Verwaltungsverfahren gestellt wurde.<sup>9</sup> Das VIG sieht in § 4 Abs. 4 ebenfalls vor, dass ein missbräuchlich gestellter Antrag abzulehnen ist und dies insbesondere der Fall sei, wenn die antragstellende Person über die begehrten Informationen bereits verfüge.

Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder sehen teilweise Regelungen zur rechtsmissbräuchlichen Antragstellung vor und erlauben bei offensichtlich missbräuchlicher Antragstellung die Ablehnung.<sup>10</sup> Auch hier sind entsprechend der Ziele der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze hohe Anforderungen daran zu stellen, wann von einer »offensichtlichen« Missbräuchlichkeit ausgegangen werden kann, die eine Ablehnung des Antrags rechtfertigen kann.

## B. Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand

Teilweise wird die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang mit der Begründung verweigert, hierdurch werde ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand verursacht. Gerechtfertigt ist diese Weigerung in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle nicht.<sup>11</sup>

Die Figur des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands ist nicht in allen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen enthalten und die vorhandenen Regelungen unterscheiden sich teilweise recht deutlich. § 7 Abs. 1 S. 2 IFG bestimmt etwa, dass, wenn ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil besteht, dem Antrag in dem Umfang stattzugeben ist, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der ge-

---

7 Vgl. BVerwG, 23.02.2017, 7 C 31/15, Rn. 70 – Planfeststellungsabschnitte.

8 Dies ist auch in § 9 Abs. 1 Var. 1 IFG als möglicher Ablehnungsgrund für einen Antrag vorgesehen. Von einer missbräuchlichen Antragstellung wird dort deshalb aber zurecht nicht ausgegangen, denn auch ein Antrag, der (auch) auf Informationen gerichtet ist, über die die antragstellende Person schon verfügt, kann den Zielen und Zwecken des IFG dienen und ist nicht ohne weiteres als Behördenschikane o.ä. anzusehen.

9 BT-Drucks. 15/3406, 19.

10 § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG BW; § 3 S. 2 NUIG i. V. m. § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG; § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 12 LTranspG RP; § 12 Abs. 3 S. 2 SächsTG; § 9 Abs. 2 Nr. 1 IZG SH.

11 Vor Gericht hat eine Ablehnung wegen unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand nur selten Bestand, siehe dazu unten.

heimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG soll der Antrag abgelehnt werden, soweit durch die Bearbeitung des Antrags die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde. Das UIG sieht in § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG eine allgemeine Missbrauchsklausel vor, die teilweise im Zusammenhang mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand herangezogen wird,<sup>12</sup> und § 5 Abs. 3 UIG bestimmt, dass bei Vorliegen eines Ablehnungsgrundes die hiervon nicht betroffenen Informationen zugänglich zu machen sind, soweit es möglich ist, die betroffenen Informationen auszusondern. Die Ländergesetze wiederum variieren von gar keiner Regelung (etwa Berlin) bis zu einer expliziten Normierung als Ablehnungsgrund (Baden-Württemberg).<sup>13</sup> Soweit Gesetze Regelungen zum unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand enthalten, sind diese in der Regel als Verfahrensvorschriften eingekleidet, faktisch handelt es sich jedoch – wie eingangs bereits dargelegt – um einen Ablehnungsgrund.<sup>14</sup>

Ob informationspflichtige Stellen sich auch über die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinaus auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand berufen können, wird unterschiedlich bewertet. Das Bundesverwaltungsgericht hat für § 7 Abs. 2 S. 1 IFG klargestellt, dass die Norm auch auf einen von vornherein beschränkten Antrag (Ausklammerung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) anwendbar ist.<sup>15</sup> Ob »über den vom Gesetzgeber für eine Teilstattgabe normierten Versagungsgrund des § 7 Abs. 2 S. 1 IFG hinaus ein allgemeiner und im Informationsfreiheitsgesetz nicht ausdrücklich geregelter Einwand unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands in Betracht kommen« könne, ließ es zunächst offen.<sup>16</sup> In einem Urteil vom 29. März 2023 zu Akten des ehemaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl hat es einen solch allgemeinen Einwand nun allerdings angenommen. Die Suche nach Informationen in einem äußerst umfangreichen Aktenbestand dürfe ausnahmsweise verweigert werden, wenn mit ihr ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand verbunden sei.<sup>17</sup> Das OVG Schleswig hatte zuvor entschieden, das IZG SH kenne keinen allgemeinen Ausschlussstatbestand für unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand.<sup>18</sup> Grundsätzlich mutet der Gesetzgeber den informationspflichtigen Stellen den mit der Erfüllung der Aufgaben des IZG SH einhergehenden Aufwand daher zu. In zwei Entscheidungen zu einem Verfahren nach dem UIG ging das VG Berlin hingegen davon aus, die Grundlage für eine Ablehnung wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands ergebe sich

---

12 VG Berlin, 02.06.2022, 2 K 64/20, Rn. 27 f. – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand UIG.

13 Vgl. § 9 Abs. 3 Nr. 3 LIFG BW, § 7 Abs. 3 BremIFG, § 85 Abs. 2 HDSIG, § 7 IFG MV, § 9 IFG NRW, § 12 LTranspG RP, § 7 Abs. 2 IZG LSA, § 12 Abs. 3 Nr. 2 ThürTG; keine ausdrücklichen Regelungen dagegen in Berlin, Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein.

14 Schoch spricht von einer »Mutation« von einer Verfahrensvorschrift zu einem Ausnahmetatbestand, Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 105.

15 BVerwG, 10.04.2019, 7 C 23/18, Rn. 36 – BaFin.

16 BVerwG, 15.12.2020, 10 C 24/19, Rn. 19 – Anspruch auf Informationszugang trotz Vielzahl von Anträgen.

17 BVerwG, 29. März 2023, 10 C 2/22, Urteilsgründe noch nicht veröffentlicht.

18 OVG Schleswig, 21.01.2021, 4 LB 3/19, Rn. 108 – Insolvenzverwalter.

entweder aus § 5 Abs. 3 UIG, § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG oder jedenfalls aus dem Grundsatz von Treu und Glauben.<sup>19</sup>

## I. Voraussetzungen

Unabhängig davon, ob ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand einem Antrag auf Informationszugang nur mit spezifischer gesetzlicher Regelung oder auch als ungeschriebener Ablehnungsgrund entgegengehalten werden kann, ist dies jedenfalls nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich. Das Bundesverwaltungsgericht hat zu § 7 Abs. 2 S. 1 IfG klargestellt, dass die Vorschrift eng auszulegen sei, zumal die Bearbeitung von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz mittlerweile zum originären Aufgabengebiet der Behörde gehöre.<sup>20</sup> Eine Teilstattgabe wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands sei nur dann ausgeschlossen, wenn die Erfüllung des Teilanspruchs einen im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn des Anspruchstellers und der Allgemeinheit unvertretbaren Aufwand an Kosten oder Personal erfordern würde oder aber auch bei zumutbarer Personal- und Sachmittelausstattung sowie unter Ausschöpfung aller organisatorischen Möglichkeiten die Wahrnehmung der vorrangigen Sachaufgaben der Behörde erheblich behindern würde. Dabei sei der mit der Aufbereitung der Akten verbundene Verwaltungsaufwand, der sich in erster Linie im Personalaufwand niederschlage, nicht nach den faktischen Verhältnissen, sondern normativ zu bestimmen. Die informationspflichtigen Stellen seien grundsätzlich gehalten, sich in ihrer Arbeitsorganisation und Aktenführung auf die mit der Erfüllung von IfG-Anträgen verbundenen (Zusatz-)Aufgaben einzustellen.

Die informationspflichtige Stelle muss den unvertretbaren Aufwand beziehungsweise die erhebliche Behinderung der Wahrnehmung der vorrangigen Sachaufgaben konkret und im Einzelnen darlegen. Häufig gehen die Darlegungen der informationspflichtigen Stelle damit einher, dass der Antrag bereits nicht bestimmt genug sei.<sup>21</sup> Dies verwirrt insofern, als die konkrete Prognose des Verwaltungsaufwands einen hinreichend bestimmten Antrag bzw. die Kenntnis, welche Informationen konkret von dem Antrag umfasst sind, voraussetzt.<sup>22</sup> Beziehen kann sich die informationspflichtige Stelle

---

19 Siehe VG Berlin, 02.06.2022, 2 K 64/20, Rn. 28 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand UIG unter Bezugnahme auf VG 2 K 121/17.

20 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 24 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand; BVerwG, 10.04.2019, 7 C 23/18, Rn. 34 – BaFin.

21 Siehe hierzu Gilsbach und Vos, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

22 Das Bundesverwaltungsgericht hat nunmehr in Bezug auf Akten des ehemaligen Bundeskanzlers Kohl entschieden, dass die Annahme der Vorinstanz, die Anträge der Klägerin seien zu unbestimmt, nicht mit Bundesrecht in Einklang stehe. Ein Informationszugangsantrag müsse erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet sei. Dies sah das Bundesverwaltungsgericht als gegeben an. Die Ablehnung wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands, da Akten im Umfang mehrerer tausend Bände oder der gesamte über mehrere Jahre entstandene Aktenbestand händisch durchsucht werden müssten, bestätigte das Gericht jedoch. BVerwG, 29. März 2023, 10 C 2/22, Urteilsgründe noch nicht veröffentlicht.

nämlich nur auf Aufwand, der mit dem konkreten Antrag im Zusammenhang steht.<sup>23</sup> Zum Verwaltungsaufwand gehören etwa die Antragsbearbeitung, die Aussortierung und Schwärzung von Unterlagen sowie die Durchführung des Informationszugangs.<sup>24</sup>

Umstritten ist, ob auch der Aufwand für Drittbeleihungsverfahren erfasst ist. Während ein Teil der Literatur und die überwiegende Rechtsprechung davon ausgehen, dass auch das Drittbeleihungsverfahren zum Verwaltungsaufwand für die jeweilige Anfrage zu rechnen ist,<sup>25</sup> lehnen andere dies unter Bezugnahme darauf, dass das Drittbeleihungsverfahren nicht der Wahrung der Rechte der antragstellenden Person diene, ab.<sup>26</sup>

## II. Obliegenheiten der informationspflichtigen Stellen

Aus den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts, dass der Aufwand nicht nach den faktischen Verhältnissen, sondern normativ zu bestimmen ist, folgt, dass es der informationspflichtigen Stelle obliegt, sich so zu organisieren, dass sie Anträge auf Informationszugang ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bearbeiten kann. Hieraus ergibt sich zum einen, dass Antragsteller\*innen erwarten können, dass die zuständigen Sachbearbeiter\*innen grundsätzlich mit dem Umgang von Anträgen auf Informationszugang vertraut sind und sich grundlegendes juristisches Fachwissen nicht erst neu aneignen müssen.<sup>27</sup> Vor allem bestehen Obliegenheiten in Bezug auf die Aktenführung. Die informationspflichtigen Stellen haben ihre »Aktenführung auf die mit der Erfüllung von IFG-Anträgen verbundenen (Zusatz-)Aufgaben«<sup>28</sup> einzustellen. Dies kann zum Beispiel so geschehen, dass geheimhaltungsbedürftige Informationen – etwa durch eine entsprechende Kennzeichnung – von vornherein abgegrenzt werden.<sup>29</sup> Darüber hinaus kann im Jahr 2023 bei der gebotenen normativen Betrachtung eine elektronische Aktenführung und mithin eine Durchsuchbarkeit und ein vergleichsweise leichtes Auffinden der begehrten Informationen vorausgesetzt werden.<sup>30</sup> Rechtsprechung, die diese Auffassung bestätigt, gibt es allerdings – soweit ersichtlich – noch nicht.

---

23 Siehe zum Verwaltungsaufwand auch *Dudew* und *Vos*, Kapitel 17: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p17>.

24 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 28; Aufwand, der beim BfDI für die Durchführung eines Vermittlungsverfahrens entsteht, kann hingegen nicht in Rechnung gestellt werden. *Corinna Sicko*, in: *Gersdorf/Paal* (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 36. Ed. 2022, § 10 IFG Rn. 11a.

25 Vgl. *Henning Blatt*, in: *Brink/Polenz/Blatt* (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 96.

26 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 106.

27 Hierbei dürfte es sich im Übrigen um Faktoren handeln, die nicht dem konkreten IFG-Antrag zugerechnet werden können, vgl. dazu *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 106.

28 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 24 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

29 Einige Landesgesetze enthalten eine solche Regelung, vgl. etwa § 7 Abs. 3 HmbTG, § 10 Abs. 2 IFG NRW.

30 Es ist hier zu berücksichtigen, dass § 6 S.G 1 EGovG und entsprechende landesrechtliche Regelungen eine elektronische Aktenführung vorsehen.

### **III. »Erkenntnisgewinn«**

Der Maßstab der Rechtsprechung, die den Verwaltungsaufwand der Behörde ins Verhältnis zum Erkenntnisgewinn der antragstellenden Person setzt, hat in der Literatur zu Recht Kritik hervorgerufen.<sup>31</sup> Der »Erkenntnisgewinn des Anspruchstellers und der Allgemeinheit« sei keine Kategorie des IfG. In der Tat wird so durch die Hintertür eine Bewertung des Informationsinteresses eingeführt, die dem Wesen eines voraussetzunglosen Anspruchs zuwiderläuft. Ebenso stellt sich die Frage, was »Erkenntnisgewinn« in diesem Zusammenhang genau bedeutet, ob der Begriff etwa gleichzusetzen ist mit einem individuellen oder allgemeinen Informationsinteresse oder aber in einem eher quantitativen Sinn zu verstehen ist. In jedem Fall empfiehlt es sich für Antragsteller\*innen konkret darzulegen, weswegen die begehrten Informationen von besonderem Interesse für sie sind, sofern die informationspflichtige Stelle mit einem vermeintlich unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand argumentiert.

### **IV. Rechtsfolge**

Liegen die Voraussetzungen des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands vor, hat dies in der Regel zur Folge, dass der Antrag insgesamt abgelehnt wird, wobei die informationspflichtige Stelle zuvor darauf hinzuwirken hat, dass der Antrag so eingeschränkt wird, dass er keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursacht.<sup>32</sup> Anders ist dies bei Anträgen nach dem VIG. Hier spricht bereits der Wortlaut der Norm (»soweit«) dafür, dass die informationspflichtige Stelle den Antrag lediglich in Teilen abweisen kann.<sup>33</sup>

---

#### **Beispiele**

##### **Angenommen:**

Gesamtaufwand von 1727 Arbeitstagen<sup>34</sup>

Arbeitsaufwand von 1882 Stunden bei Behörde mit 10 Mitarbeitenden<sup>35</sup>

Durchsicht von über 9000 Aktenbänden<sup>36</sup>

---

31 Friedrich Schoch, Rechtsprechungsentwicklung, NVwZ 2019, 257; Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 7 IfG Rn. 55a.

32 Henning Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 107.

33 Vgl. Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 4 VIG Rn. 28.

34 VG Berlin, 02.06.2022, 2 K 64/20 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand UIG.

35 VG Düsseldorf, 14.05.2021, 29 K 7636/18 – unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

36 BVerwG, 29. März 2023, 10 C 2/22.

**Abgelehnt:**

Befragung von 25 Sachbearbeiter\*innen und Suche nach 45 Wertpapierhandelsbanken<sup>37</sup>

Durchsicht von 308 Ordnern zu je 400 Blatt<sup>38</sup>

Durchsicht von 1300 Aktenordnern<sup>39</sup>

## C. Informationen schon vorhanden oder allgemein zugänglich

Ein Vorgehen gegen eine ganz oder teilweise ablehnende Entscheidung lohnt sich möglicherweise dann nicht, wenn diese gemäß § 9 Abs. 3 IFG damit begründet ist, dass die antragstellende Person über die Informationen bereits verfügt oder sie sich in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

Eine Ablehnung wegen bereits vorhandener Informationen kommt jedoch nur in Betracht, wenn dies tatsächlich so ist und die Informationen vollständig und in der angefragten Fassung vorliegen. Wissen wird dies die angefragte Stelle allerdings wohl nur dann, wenn früher bereits ein identischer Antrag bei ihr gestellt und diesem stattgegeben wurde. Auch dann hat sie aber zunächst zu prüfen, ob inzwischen neue oder aktuellere Informationen vorliegen, die von dem Antrag umfasst sind und darf nur ablehnen, wenn dies nicht der Fall ist. Wenn man hiervon jedoch weiß und dennoch abgelehnt wird, dann lohnen sich auch Widerspruch und Klage gerichtet auf Zugang zu den fehlenden Informationen (sofern andere Ausschlussgründe nicht anzunehmen sind). Es ist an der informationspflichtigen Stelle darzulegen und ggf. zu beweisen, dass die angefragten Informationen bei der antragstellenden Person bereits bekannt sind.<sup>40</sup>

Eine Ablehnung wegen der zumutbaren Möglichkeit, sich die Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen, kann nur erfolgen, wenn beide Voraussetzungen kumulativ vorliegen. Als allgemein zugängliche Quelle nennt die Gesetzesbegründung zum IFG in erster Linie das Internet, außerdem behördliche Publikationen, auch solche, die kostenpflichtig sind.<sup>41</sup> In Betracht kommen aber auch andere Quellen, die technisch geeignet und bestimmt sind, der Allgemeinheit Informationen zu beschaffen.<sup>42</sup> Für die Zumutbarkeit der Beschaffung sind die individuellen Umstände der antragstellenden Person zu berücksichtigen. Hierzu gehören nach der Ge-

---

37 BVerwG, 18.12.2019, 10 B 14/19 – Beschränkter Vorrang des Auskunftsrechts nach § 475 StPO.

38 VG Berlin, 11.11.2010, 2 K 35.10 – Sachleistungen Abgeordnete.

39 VG Berlin, 19.06.2014, 2 K 212.13 – Überwachungstechnologien.

40 VG Freiburg, 21.09.2011, 1 K 734/10, Rn. 33 – Darlegungslast bei behaupteter Kenntnis.

41 BT-Drs. 15/4493, 16.

42 So schon das Bundesverfassungsgericht zu Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG: BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 35 – Leipziger Volkszeitung.

setzesbegründung z. B. eine Behinderung, die verfügbare technische Ausstattung und der Wohnsitz.<sup>43</sup> Auch die finanziellen Möglichkeiten können beim Verweis auf eine kostenpflichtige Quelle die Zumutbarkeit ausschließen, wenn sie z. B. beim Bezug von Sozialleistungen begrenzt sind und die angefragte Stelle den Informationszugang kostengünstiger verschaffen kann.<sup>44</sup> Ist eine Information auf dem Markt vergriffen, bei der informationspflichtigen Stelle aber vorhanden, kommt eine Ablehnung des Antrags unter Verweis auf eine mögliche Eigenbeschaffung nicht in Betracht.<sup>45</sup> Der bloße Verweis darauf, dass die angefragte Information »im Internet« stehe, genügt ebenfalls grundsätzlich nicht. Die informationspflichtige Stelle hat entweder die konkrete Fundstelle zu benennen oder jedenfalls ausreichend konkrete Hinweise zu geben, wie sich die angefragte Information finden lässt. Hierzu verpflichtet sie ihre Beratungspflicht aus § 25 Abs. 1 VwVfG.<sup>46</sup>

In § 3 Abs. 2 S. 4 UIG ist vorgesehen, dass die informationspflichtige Stelle auf den Zugang zu Umweltinformationen auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10 UIG verweisen kann, wenn die angefragten Informationen auf diese Weise zur Verfügung stehen. Das VIG formuliert in § 4 Abs. 5 ähnlich wie § 9 Abs. 3 IFG, sieht aber zusätzlich ausdrücklich vor, dass die antragstellende Person auf die allgemein zugänglichen Quellen hinzuweisen ist und berücksichtigt das Wahlrecht der antragstellenden Person in Bezug auf die Art des Informationszugangs.<sup>47</sup>

Auch die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder sehen überwiegend die Möglichkeit der Ablehnung eines Antrags bei Vorliegen der Informationen oder einer zumutbaren Zugangsmöglichkeit vor.<sup>48</sup>

---

43 BT-Drs. 15/4493, 16.

44 Dabei ist zu berücksichtigen, dass Informationszugangsanfragen kostenpflichtig sein können, siehe dazu Dudew und Vos, Kapitel 17: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p17>.

45 VG Köln, 22.09.2014, 13 K 4674/13, Rn. 18 – Vergriffener Film.

46 Siehe hierzu Gilsbach und Vos, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

47 § 6 Abs. 1 S. 2 VIG: Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs begehrts, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden.

48 § 9 Abs. 3 Nr. 4 und 5 LIFG BW; § 6 Abs. 4 BbgAIG; § 9 Abs. 3 BremlFG; § 12 Abs. 6 HmbTG; § 3 S. 2 NUIG i. V. m. § 3 Abs. 2 S. 4 UIG; § 5 Abs. 4 IFG NRW; § 1 S. 1 SIFG i. V. m. § 9 Abs. 3 IFG; § 9 Abs. 2 IZG LSA; § 5 Abs. 1 S. 3 IZG SH; § 12 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG.

## Autorinnen

**Anna Gilsbach** , LL.M., dka Rechtsanwälte Fachanwälte, Immanuelkirchstraße 3-4, 10405 Berlin, [gilsbach@dka-kanzlei.de](mailto:gilsbach@dka-kanzlei.de)

**Hannah Vos** , Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstr. 109, 10179 Berlin, [hannah.vos@okfn.de](mailto:hannah.vos@okfn.de).

---

### Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

## 4. VERFAHREN





# Verfahren



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze des Bundes und der Länder regeln das Verwaltungsverfahren, das mit der Stellung eines Antrags auf Informationszugang beginnt, ausführlich, aber nicht umfassend. Die allgemeinen Regeln der Verwaltungsverfahrensgesetze (VwVfG) des Bundes und der Länder bleiben ergänzend anwendbar, wenn es keine spezielle Regel in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen gibt.<sup>1</sup>

Im Verwaltungsverfahren haben die angefragten Behörden dafür zu sorgen, dass dem materiellen Anspruch auf Informationsfreiheit zur größtmöglichen Wirksamkeit verholfen wird.<sup>2</sup> Dies entspricht dem Sinn und Zweck der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze. Bei Bedarf sollte die Behörde hieran erinnert werden.

## A. Antrag

Der individuelle Zugang zu Informationen wird nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG), dem Umweltinformationsgesetz (UIG), dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen der Länder auf Antrag gewährt.<sup>3</sup> Vorliegen muss die Antragsberechtigung der antragstellenden

1 In § 5 Abs. 1 S. 1 VIG wird hierauf ausdrücklich hingewiesen.

2 Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. 2016, § 7 Rn. 7 ff.

3 § 7 Abs. 1 S. 1 IFG; § 4 Abs. 1 UIG; § 4 Abs. 1 S. 1 VIG; § 7 Abs. 1 S. 1 LIFG BW; § 13 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; § 6 Abs. 1 S. 1 BbgAIG; § 7 Abs. 1 S. 1 BremIFG; § 11 Abs. 1 S. 1 HmbTG; § 85 Abs. 1 S. 1 HDSIG; § 10 Abs. 1 S. 1 IFG MV; § 3 Abs. 1 S. 1 NUIG i. V. m. § 4 Abs. 1 UIG; § 5 Abs. 1 S. 1 IFG NRW; § 11 Abs. 1 S. 1 LTranspG RP;

Person, außerdem muss der Antrag bestimmten inhaltlichen Anforderungen genügen.

## I. Antragsberechtigung

Die Antragsberechtigung ist in den verschiedenen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen umfassend ausgestaltet. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IfG kann »jeder« den Anspruch auf Informationszugang geltend machen. Die weiteren Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze des Bundes und die der Länder formulieren ähnlich.<sup>4</sup>

Diese weitestgehend unbeschränkte Fassung des Kreises der Anspruchsberechtigten ist in Anbetracht der Ziele der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze folgerichtig. Hiermit wird anerkannt, dass der Staat gegenüber den Bürger\*innen über einen Informationsvorsprung verfügt. Dieser soll durch die Informationszugangsansprüche verringert und Geheimhaltung durch Transparenz ersetzt werden. Denn in der Informationsgesellschaft ist der Zugang zu Wissen Voraussetzung dafür, Bürgerrechte effektiv wahrzunehmen und staatliche Entscheidungen überprüfen und beeinflussen zu können. Beides ist unerlässlich in einem Gemeinwesen, das sich als demokratisch verfasst versteht.<sup>5</sup> Dies betonen die Gesetzesbegründungen der verschiedenen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze des Bundes und der Länder zurecht.

### 1. Natürliche Personen

Von den verschiedenen Formulierungen des anspruchsberechtigten Personenkreises in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen des Bundes und der Länder ist ausnahmslos die natürliche Person, also alle Menschen, erfasst. Sie ist entweder ausdrücklich als solche genannt, im Übrigen ist sie von den Begriffen »jede Person« oder »jeder« (etwa § 1 Abs. 1 S. 1 IfG) erfasst.

Nach § 1 BGB beginnt die Rechtsfähigkeit mit der Geburt des Menschen. Weitere Voraussetzungen, um berechtigt zu sein, einen Antrag auf Informationszugang zu stellen, stellen die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze nicht auf. Geschäftsfähigkeit ist keine Voraussetzung. Auch Minderjährige können deshalb An-

---

<sup>4</sup> § 1 S. 1 SIfG i. V. m. § 7 Abs. 1 S. 1 IfG; § 10 Abs. 1 S. 1 SächsTG; § 7 Abs. 1 S. 1 IZG LSA; § 4 Abs. 1 IZG SH; § 9 Abs. 1 S. 1 ThürTG.

<sup>5</sup> § 3 Abs. 1 UIG; § 2 Abs. 1 S. 1 VIG; § 3 Nr. 1 LIfG BW; § 3 Abs. 1 BlnIfG; § 1 BbgAIG; § 1 Abs. 1 S. 1 BremIfG; § 1 Abs. 2 HmbTG; § 80 Abs. 1 S. 1 HDSIG; § 1 Abs. 2 IfG MV; § 3 Abs. 1 S. 1 NUIG; § 4 Abs. 1 IfG NRW (nur natürliche Personen); § 2 Abs. 2 S. 1, Abs. 1 S. 2 und 3 LTranspG RP; § 1 S. 1 SIfG; § 1 Abs. 1 SächsTG; § 1 Abs. 1 S. 1 IZG LSA; § 3 S. 1 IZG SH; § 4 Abs. 1 ThürTG.

<sup>5</sup> Siehe etwa Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein Westfalen - IfG NRW) Landtag Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 13/1311, 9.

spruch auf Informationszugang haben.<sup>6</sup> Unerheblich sind für die Antragsberechtigung Staatsangehörigkeit, Wohnsitz und Aufenthaltsort.<sup>7</sup>

Der Beruf der antragstellenden natürlichen Person spielt im Hinblick auf ihren Anspruch nach den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen des Bundes und der Länder für die Antragsberechtigung keine Rolle. Sie ist unabhängig davon natürliche Person und somit antragsberechtigt.<sup>8</sup> Das gilt auch dann, wenn ein Beruf Informationsrechte nach anderen Anspruchsgrundlagen ermöglicht. So verdrängt ein presserechtlicher Auskunftsanspruch den Anspruch auf Informationszugang aus § 1 Abs. 1 IFG nicht,<sup>9</sup> sondern dieser kann von Journalist\*innen unabhängig davon geltend gemacht werden. Dies ist deswegen relevant, weil der presserechtliche Auskunftsanspruch grundsätzlich keine Akteneinsicht oder die Aushändigung von Kopien umfasst, sondern lediglich Auskünfte.<sup>10</sup> Beide Ansprüche können sich daher ergänzen und entsprechend genutzt werden.<sup>11</sup>

Landtags- oder Bundestagsabgeordnete können parlamentarische Kontrollrechte in Anspruch nehmen. Es ist dennoch nicht ersichtlich, warum sie dadurch ihre Antragsberechtigung als natürliche Personen verlieren sollten.<sup>12</sup> Für das IFG NRW, das als einziges Informationsfreiheitsgesetz lediglich natürliche Personen als antragsberechtigt anerkennt, hat das OVG Nordrhein-Westfalen entschieden, dass Landtagsabgeordnete in dieser Eigenschaft nicht antragsberechtigt sind, weil ihnen nur organschaftliche Statusrechte zustünden und das IFG NRW sich an Bürger\*innen richte, so dass sie von dessen Zielsetzung nicht erfasst seien.<sup>13</sup> Überzeugend ist dies nicht. Es ist nicht erkennbar, warum Abgeordnete der Landesregierung nicht (auch) als Bürger\*innen gegenüberstehen können und ein entsprechendes Informationsinteresse haben sollten. Soweit das OVG Nordrhein-Westfalen darauf verweist, dass Abgeordnete Anspruch auf die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen hätten, so deckt sich dieser –

---

6 Zu unterscheiden ist die materielle Anspruchsberechtigung von der Möglichkeit, diese in einem Verwaltungsverfahren geltend zu machen. Hierfür ist Handlungsfähigkeit gemäß § 12 VwVfG erforderlich.

7 So auch BT-Drs. 15/4493, 7. Zu den formalen Anforderungen an einen Antrag auf Informationszugang in Bezug auf die Angabe von Klarnamen und Anschrift siehe unter II. 2.

8 Zur Antragsberechtigung von Insolvenzverwalter\*innen: OVG Hamburg, 08.02.2018, 3 Bf 107/17, Rn. 25 – Insolvenzverwalter\*innen.

9 BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, Rn. 45 – Bundesrechnungshof I.

10 Nur im Einzelfall, wenn andere Formen des Informationszugangs im Hinblick auf die begehrte Information unsachgemäß wären und nur auf diese Weise vollständige und wahrheitsgemäße Sachverhaltskenntnis vermittelt werden kann, kann sich der presserechtliche Auskunftsanspruch zu einem Anspruch auf Akteneinsicht verdichten, siehe BVerwG, 30.01.2020, 10 C 18/19, Rn. 31 – Umfang des presserechtlichen Anspruchs.

11 Dabei sollte darauf geachtet werden, das Informationsbegehren von Anfang an auch auf den presserechtlichen Anspruch zu stützen. Erfolgt dies erst im gerichtlichen Verfahren, wird ggf. das Rechtsschutzbedürfnis verneint. Offen gelassen wird dies in: OVG Berlin-Brandenburg, 28.01.2015, 12 B 21.13, Rn. 23 – Berufen auf presserechtlichen Anspruch.

12 Hiervon ist die Frage zu trennen, ob sie anfallende Gebühren aus ihrer Amtsausstattung bezahlen dürfen, siehe: *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 112.1.

13 OVG Münster, 22.01.2019, 15 A 247/18, Rn. 12 ff. – Keine Antragsberechtigung von Landtagsabgeordneten.

ebenso wie der presserechtliche Auskunftsanspruch – nicht mit den Ansprüchen aus den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen.

## 2. Juristische Personen

Mit Ausnahme des IFG NRW, das als Antragsberechtigte in § 4 Abs. 1 nur natürliche Personen nennt, erfassen die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze auch juristische Personen. Entweder sind sie ausdrücklich als solche genannt oder sie sind wie natürliche Personen »jeder«. Als juristische Personen sind dabei nur solche zu verstehen, die eine eigene Rechtspersönlichkeit haben, also rechtsfähig sind.<sup>14</sup>

### a) Juristische Personen des Privatrechts

Antragsberechtigt sind juristische Personen des Privatrechts. Hierzu gehören etwa eingetragene Vereine, GmbHs, eingetragene Genossenschaften, privatrechtliche Stiftungen, und Aktiengesellschaften. Wie bei den natürlichen Personen ist auch bei den juristischen Personen nicht Voraussetzung, dass diese ihren Sitz im Inland haben oder dass sie nach deutschem Recht gegründet und rechtsfähig sind.<sup>15</sup>

Erfasst sind auch juristische Personen, die zwar privatrechtlich organisiert sind, sich aber ganz oder teilweise in öffentlicher Hand befinden, etwa aufgrund von Privatisierungen. Ein solches Verständnis mag auf den ersten Blick systemfremd erscheinen, weil sich so sozusagen der Staat sich selbst gegenüber auf Informationszugangsrechte berufen kann. Im Ergebnis ist dies aber folgerichtig. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass auch juristische Personen des Privatrechts in öffentlicher Hand grundrechtsberechtigt sein können.<sup>16</sup> Eine entsprechende Auslegung entspricht auch dem Sinn und Zweck der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze. Ausweislich ihrer Gesetzesbegründungen beabsichtigen diese, ausnahmslos zu mehr Transparenz beizutragen und dadurch Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen. Angesprochen sind dabei zwar insbesondere Bürger\*innen. Es fördert diesen Zweck aber auch, dass juristische Personen des Privatrechts (teilweise) in öffentlicher Hand Informationszugangsansprüche geltend machen können.<sup>17</sup> Sie sind entsprechend auch ohne weitere Einschränkung sowohl vom Wortlaut der Gesetze umfasst, die »jeden« für antragsberechtigt erklären, als auch von denen, die juristische Personen des Privatrechts ausdrücklich nennen.<sup>18</sup>

---

14 VG Köln, 25.06.2015, 13 K 3809/13, Rn. 43 – Societas Europaea.

15 BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10, Rn. 12 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen. Zur Antragsberechtigung der Societas Europaea: VG Köln, 25.06.2015, 13 K 3809/13, Rn. 45 – Societas Europaea.

16 So etwa das Bundesverfassungsgericht nach Privatisierung der Telekom: BVerfG, 14.03.2006, 1 BvR 2087/03, Rn. 72 – Grundrechtsfähigkeit Telekom.

17 So zum IFG MV: OVG Greifswald, 11.07.2017, 1 L 215/14, Rn. 40 – Antragsberechtigung juristischer Personen des Privatrechts in öffentlicher Hand.

18 Dem steht nicht entgegen, dass juristische Personen des Privatrechts auch Anspruchsverpflichtete sein können, wenn eine Behörde sich ihrer zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient, § 1 Abs. 1 S. 3 IfG. Siehe dazu Sudrow und Dudew, Kapitel 8: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p8>.

### *b) Juristische Personen des öffentlichen Rechts*

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind von manchen Informationsfreiheitsgesetzen von vornherein als Antragsberechtigte ausgeschlossen. In § 3 Nr. 1 LIFG BW, § 1 Abs. 2 IFG MV sowie § 4 Abs. 1 ThürTG sind ausdrücklich nur juristische Personen des Privatrechts als antragsberechtigt vorgesehen. § 1 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 1 LTranspG RP hingegen nennt juristische Personen öffentlichen Rechts ausdrücklich als antragsberechtigt, wenn sie Grundrechtsträger sind. Auch das saarländische Informationsfreiheitsgesetz erkennt solche juristischen Personen als Antragsberechtigte an, schränkt in § 1 Abs. 2 SIFG aber ein, dass ein Anspruch auf Informationszugang zur Ausübung des jeweiligen Grundrechts geltend gemacht werden muss.

Bei den übrigen Gesetzen sind juristische Personen des öffentlichen Rechts vom Wortlaut zwar erfasst. Es ließe sich wie bei den juristischen Personen des Privatrechts in öffentlicher Hand argumentieren, dass sie regelmäßig als antragsberechtigt anzusehen seien. Dies sollte aber differenzierter betrachtet werden. In § 1 Abs. 1 S. 1 und 2 IFG ist vorgesehen, dass staatliche Stellen in erster Linie Anspruchsverpflichtete sind. Die Gesetzesbegründung zum IFG geht trotz des Wortlautes, wonach »jeder« anspruchsberechtigt ist, davon aus, dass dies juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht umfasse. Für diese gebe es »stattdessen Amtshilfevorschriften, Auskunfts(verschaffungs)rechte oder Übermittlungsbefugnisse und -pflichten«.<sup>19</sup> Der Gesetzgeber will sie also jedenfalls nicht uneingeschränkt zum Kreis der Anspruchsberechtigten zählen. Es ist auch nicht Zweck des IFG, den Informationsaustausch von öffentlichen Stellen untereinander zu regeln, dazu dienen die in der Gesetzesbegründung genannten Rechte und Vorschriften.

Solche stehen jedoch nicht allen juristischen Personen öffentlichen Rechts zur Verfügung, so dass ihr vollständiger Ausschluss nicht mit der Gesetzesbegründung begründet werden kann. Zudem ist – wie es im LTranspG RP und im SIFG deutlich wird – zu berücksichtigen, dass es juristische Personen des öffentlichen Rechts gibt, die einerseits anerkannte Grundrechtsträger sind und deren Antragsberechtigung andererseits den Zielen der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze entspricht. Dies gilt etwa für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sowie Universitäten und andere Forschungseinrichtungen.<sup>20</sup> Kirchen und andere Religionsgemeinschaften haben häufig öffentlich-rechtliche Rechtsformen. Sie sind aber nicht Bestandteil des Staates, sondern können sich ihm gegenüber auf eigene Rechte berufen. Letzteres gilt auch für kommunale Selbstverwaltungskörperschaften. Gemäß § 1 Abs. 1 IFG können außerhalb der Bundesverwaltung stehende Selbstverwaltungsträger auch nicht anspruchspflichtet sein. Ihre Antragsberechtigung wird daher zurecht angenommen.<sup>21</sup> Dies gilt

---

19 BT-Drs. 15/4493, 7.

20 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 109.

21 Für einen Kirchengemeindeverband siehe: BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07, Rn. 26 – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main.

auch für Fraktionen in Landesparlamenten. Sie wirken an der Kontrollfunktion des Parlamentes mit und sind maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung<sup>22</sup> – damit entspricht ihre Tätigkeit den Zielen der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze.

### **3. Personenmehrheiten und »Strohpersonen«**

Auch Mehrheiten von natürlichen Personen, die nicht im formalen Sinne juristische Personen des Privatrechts sind, können antragsbefugt sein. § 3 Nr. 1 LIFG BW bestimmt ausdrücklich, dass Zusammenschlüsse von natürlichen Personen antragsbefugt sind, soweit diese organisatorisch hinreichend verfestigt sind.<sup>23</sup> § 1 Abs. 2 S. 1 IFG MV räumt Personenvereinigungen die Antragsbefugnis ein. Ebenso § 3 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP und § 4 Abs. 1 ThürTG, die nichtrechtsfähige Personenvereinigungen einschließen. Obwohl § 1 BbgAIG bereits »jedem« das Recht auf Akteneinsicht einräumt, ist in § 9 Abs. 1 BbgAIG zusätzlich geregelt, dass Bürgerinitiativen und Verbände zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten im Sinne des Art. 21 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg antragsbefugt sind. Insoweit sind Personenmehrheiten also ohne weiteres antragsberechtigt.

Auch die Gesetze, die »jedem« die Antragsbefugnis einräumen, erfassen nach ihrem Wortlaut Personenmehrheiten. In der Gesetzesbegründung zum IFG wird dennoch davon ausgegangen, dass Bürgerinitiativen und Verbände als solche nicht antragsbefugt seien, dafür aber die einzelnen Mitglieder.<sup>24</sup> Dies kann sich schon nicht auf die Bürgerinitiativen und Verbände beziehen, die als juristische Person des Privatrechts organisiert sind. Bereits deshalb überzeugt die Gesetzesbegründung in ihrer Allgemeinheit hier nicht. Bürgerinitiativen und Verbände von der Antragsbefugnis auszunehmen entspricht auch weder dem Wortlaut von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG, noch dem Gesetzeszweck. In ihnen schließen sich Bürger\*innen mit dem Ziel zusammen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen und staatliches Handeln zu kontrollieren – dies entspricht dem Gesetzeszweck des IFG vollständig. Entgegen der Gesetzesbegründung ist es daher überzeugender, die Antragsberechtigung von Bürgerinitiativen und Verbänden zu bejahen.

Auch wenn möglich ist, dass es für das IFG des Bundes im Einzelfall von informationspflichtigen Stellen verneint wird, sollte nicht unbedingt darauf ausgewichen werden, dass eine natürliche Person statt einer Bürgerinitiative o. ä. den Antrag stellt, wie es die Gesetzesbegründung vorschlägt. Ein solches Vorgehen durch »Stroh-

---

22 VGH München, 22.04.2016, 5 BV 15.799, Rn. 23 ff. – Antragsberechtigung einer Fraktion eines Landesparlaments.

23 Zum UIG hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass eine Bürgerinitiative hinreichend verfestigt ist, wenn eine gewisse zeitliche, personelle und thematische Kontinuität besteht: BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07, Rn. 25 – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main.

24 BT-Drs. 15/4493, 7.

personen« ist für diese als natürliche Personen zwar unproblematisch möglich<sup>25</sup> und kann auch bei anderen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen erforderlich werden, in denen die Antragsbefugnis von nicht-rechtsfähigen Personenmehrheiten nicht eindeutig geregelt<sup>26</sup> oder wie in § 4 Abs. 1 IfG NRW ausdrücklich ausgeschlossen ist. Zu bedenken ist aber, dass die »Strohperson« dann das Kostenrisiko für Gebühren im Verwaltungsverfahren und ggf. Kosten eines Gerichtsverfahrens trägt. Da sie es ist, die bei erfolgter Zugänglichmachung die Informationen erhält, ist sie auch (mit)verantwortlich für mögliche Rechtsverstöße durch ihre Weitergabe und Nutzung.

Nennenswerte Rechtsprechung, die Bürgerinitiativen und Verbände ausdrücklich von der Antragsbefugnis ausnimmt, ist bisher nicht vorhanden. Außer in Nordrhein-Westfalen, wo der Wortlaut der Norm dies ausschließt,<sup>27</sup> können Bürgerinitiativen und Verbände, die eine gewisse zeitliche, personelle und thematische Kontinuität aufweisen,<sup>28</sup> Anträge auf Informationszugang daher als solche stellen. Das Risiko, dass ihnen im Verwaltungsverfahren die Antragsbefugnis nicht zuerkannt wird, dürfte gering sein und eine solche Entscheidung ließe sich gerichtlich überprüfen. Dies könnte zu einer richterlichen Rechtsfortbildung im Sinne einer Klarstellung der Antragsbefugnis von Personenmehrheiten beitragen. Für das UIG hat das Bundesverwaltungsgericht bereits klargestellt, dass Rechtsfähigkeit keine Voraussetzung für die Antragsberechtigung ist und auch Bürgerinitiativen antragsberechtigt sind.<sup>29</sup>

Anerkannt ist im Übrigen, dass teilrechtsfähige Vereinigungen antragsbefugt sind. Hierzu gehören die offene Handelsgesellschaft (OHG), die Kommanditgesellschaft (KG),<sup>30</sup> die Partnerschaftsgesellschaft (PartGG),<sup>31</sup> die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), die inzwischen zivilrechtlich als rechtsfähig anerkannt ist und auch der nicht-rechtsfähige Verein, der ebenfalls zivilrechtlich überwiegend als

---

25 Lediglich das VG Düsseldorf hatte in einer Entscheidung zum IfG NRW angenommen, dass eine missbräuchliche Antragstellung vorliege, wenn eine juristische Person eine natürliche Person »vorschiebe«. Dies hat das OVG Nordrhein-Westfalen unter Hinweis darauf, dass die Motive für die Antragstellung unerheblich seien, richtig gestellt: OVG Münster, 21.08.2008, 8 B 913/08, Rn. 25 ff. – Antragsberechtigung eines »Strohmanns«.

26 § 3 Abs. 1 BlIfG nennt »jeden Menschen« und »juristische Personen« als antragsberechtigt. In § 12 Abs. 1 HmbTG ist sind »Personen« antragsbefugt, ebenso in § 1 Abs. 1 SächsTG. Nach § 3 S. 1 IfG SH ist »jede natürliche oder juristische Person« antragsbefugt.

27 § 4 Abs. 1 IfG NRW.

28 So zu den Voraussetzungen beim UIG: BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07, Rn. 25 – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main.

29 BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07, Rn. 22 ff. – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main.

30 OVG Berlin-Brandenburg, 20.12.2017, 12 B 12.16, Rn. 33 – Antragsberechtigung handelsrechtlicher Personengesellschaften.

31 OVG Koblenz, 06.09.2012, 8 A 10096/12, Rn. 38 – Antragsberechtigung einer Partnerschaftsgesellschaft.

rechtsfähig angesehen wird. Auch Gewerkschaften und die Verbände von Parteien<sup>32</sup> sind antragsbefugt.<sup>33</sup>

## II. Form und Inhalt des Antrags

Ein individueller Informationszugang für eine konkrete Person erfolgt nach den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen des Bundes und der Länder nur auf Antrag, von sich aus darf eine informationspflichtige Stelle einer individuellen Person grundsätzlich keine Informationen zugänglich machen.<sup>34</sup> Alle Gesetze regeln das Antragserfordernis für den Individualanspruch entweder ausdrücklich oder setzen es konkludent voraus.<sup>35</sup>

### 1. Antragstellende Person

Antragsteller\*innen müssen im Verwaltungsverfahren handlungsfähig sein, um einen Antrag auf Informationszugang stellen zu können.<sup>36</sup> Dies richtet sich nach § 12 VwVfG.

#### a) Natürliche Personen

Danach sind zunächst alle Menschen handlungsfähig, die geschäftsfähig sind. Das sind grundsätzlich alle Volljährigen.<sup>37</sup> Steht eine volljährige Person unter rechtlicher Betreuung,<sup>38</sup> ändert das nichts an ihrer Geschäftsfähigkeit und damit auch nicht an ihrer Handlungsfähigkeit in Bezug auf die Stellung eines Antrages auf Informationszugang. Zu beachten ist aber, dass rechtliche Betreuer\*innen innerhalb ihres Aufgabenkreises – zu dem die Regelung von Behördenangelegenheiten gehören kann – gesetzliche Vertreter\*innen der betreuten Person sind. Auch wenn diese daher selbst wirksam Verfahrenshandlungen wie eine Antragstellung vornehmen kann, kann

---

32 BVerwG, 21.02.2008, 4 C 13.07, Rn. 25 – Einsicht in CADEC-Datenbank zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main.

33 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 102.

34 Siehe auch § 22 Nr. 2 und § 29 Abs. 1 VwVfG; hier von zu unterscheiden ist die in den Transparenzgesetzen vorgesehene Verpflichtung bestimmter Stellen, Informationen über Transparenzplattformen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

35 § 7 Abs. 1 S. 1 IFG; § 4 Abs. 1 UIG; § 4 Abs. 1 S. 1 VIG; § 7 Abs. 1 S. 1 LIFG BW; § 13 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; § 6 Abs. 1 S. 1 BbgAlG; § 7 Abs. 1 S. 1 BremIFG; § 11 Abs. 1 S. 1 HmbTG; § 85 Abs. 1 S. 1 HDSIG; § 10 Abs. 1 S. 1 IFG MV; § 3 Abs. 1 S. 1 NUIG i. V. m. § 4 Abs. 1 UIG; § 5 Abs. 1 S. 1 IFG NRW; § 11 Abs. 1 S. 1 LTranspG RP; § 1 S. 1 SIFG i. V. m. § 7 Abs. 1 S. 1 IFG; § 10 Abs. 1 S. 1 SächsTG; § 7 Abs. 1 S. 1 IZG LSA; § 4 Abs. 1 IZG SH; § 9 Abs. 1 S. 1 ThürtG.

36 Zu unterscheiden ist die verfahrensrechtliche Handlungsfähigkeit von der materiell-rechtlichen Anspruchsberichtigung. Für letztere ist bei natürlichen Personen lediglich Rechtsfähigkeit Voraussetzung.

37 Eine Ausnahme besteht gemäß § 104 Nr. 2 BGB für Personen, die sich in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befinden, der nicht nur vorübergehender Natur ist.

38 §§ 1896 ff. BGB.

die\*der Betreuer\*in das Verfahren übernehmen und weiterführen. Geschieht dies, ist die betreute Person von diesem Zeitpunkt an selbst nicht mehr handlungsfähig in dem Verfahren, und zwar unabhängig davon, ob die\*der Betreuer\*in es in ihrem Sinne weiterführt.<sup>39</sup>

Minderjährige sind beschränkt geschäftsfähig und müssen sich grundsätzlich von ihren gesetzlichen Vertreter\*innen vertreten lassen, um handlungsfähig zu sein. Dies ist auch bei der Stellung von Anträgen auf Informationszugang grundsätzlich erforderlich.

§ 12 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG sieht aber u.a. dann die eigene Handlungsfähigkeit von Minderjährigen vor, wenn öffentlich-rechtliche Vorschriften sie für einen bestimmten Bereich regeln.<sup>40</sup> Für die Stellung von Anträgen auf Informationszugang ist eine solche Regelung nicht vorhanden. Es wird jedoch vertreten, dass Minderjährige auch über die ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen hinaus in Verwaltungsverfahren handlungsfähig sein können. Abgewogen wird jeweils in Bezug auf das konkrete Grundrecht, ob die nötige Reife und Einsichtsfähigkeit vorliegen, um dieses Recht gegenüber Verwaltung und Gerichten ohne Hilfe von gesetzlichen Vertreter\*innen geltend zu machen. Gerichtlich anerkannt wurde dies z.B. für die Nutzung einer öffentlichen Bibliothek durch einen 16-jährigen.<sup>41</sup> Vertreten wird mit Blick auf die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG auch, dass Schüler\*innen ab 14 Jahren für die Mitarbeit an und Redaktion einer Schülerzeitung als handlungsfähig anzusehen sind.<sup>42</sup> In Bezug auf das Petitionsrecht aus Art. 17 GG genügt es für die Handlungsfähigkeit, dass die\*der Petent\*in ihre\*seine Gedanken in Form einer Petition zum Ausdruck bringen kann.<sup>43</sup> Geht man von diesen Fallgestaltungen aus, kann auch die Handlungsfähigkeit Minderjähriger für die Stellung von Anträgen auf Informationszugang angenommen werden – dies spätestens dann, wenn sie z.B. im Rahmen der Mitarbeit an einer Schülerzeitung oder zur Nutzung der erlangten Informationen im Schulunterricht erfolgt. Auch darüber hinaus ist die Handlungsfähigkeit Minderjähriger ab etwa 14 Jahren für die Stellung von Anträgen auf Informationszugang und die Führung des sich anschließenden Verwaltungsverfahrens aber zu befürworten. Es handelt sich dabei um einen den genannten Fallgruppen vergleichbaren Fall, für den nicht ersichtlich ist, warum hier nicht auch von der nötigen Einsichtsfähigkeit und Reife ausgegangen werden sollte.

Es ist aber zu berücksichtigen, dass diese Ansicht in der juristischen Literatur auch abgelehnt wird, weil es für die Verwaltung kaum zu leisten sei, jeweils zu prüfen, ob die nötige Einsichtsfähigkeit und Reife der\*des Minderjährigen für ein bestimmtes

---

39 Brigitte Gerstner-Heck, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 56. Ed. 2022, § 12 Rn. 14.

40 Beispiele sind etwa das Stellen von Anträgen auf Sozialleistungen ab 15 Jahren (§ 36 Abs. 1 S. 1 SGB I), die Handlungsfähigkeit im Einbürgerungsverfahren ab 16 Jahren (§ 37 Abs. 1 S. 1 StAG) und die Entscheidungsfähigkeit bezüglich des religiösen Bekenntnisses ab 14 Jahren (§ 5 S. 1 KErzG).

41 VG Bremen, 24.10.1996, 2 A 133/95, Rn. 50 ff. – Bibliotheksnutzung.

42 Brigitte Gerstner-Heck, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 56. Ed. 2022, § 12 Rn. 10.

43 OVG Berlin-Brandenburg, 26.08.1975, VB 22.73 – Petitionsrecht.

Verfahren vorliege.<sup>44</sup> Auch eine endgültige gerichtliche Klärung in Bezug auf die Stellung von Anträgen auf Informationszugang durch Minderjährige steht noch aus. Sofern die informationspflichtige Stelle bei Antragstellung also überhaupt prüft, ob die antragstellende Person schon volljährig ist – was nicht routinemäßig geschieht – kann es sein, dass sie die Bearbeitung des Antrags wegen fehlender Handlungsfähigkeit ablehnt. Falls keine Vertretung durch die gesetzlichen Vertreter\*innen erfolgen kann oder soll, lohnt sich die gerichtliche Klärung dieser Frage.

#### *b) Juristische Personen und Personenmehrheiten*

Juristische Personen oder Vereinigungen müssen sich bei der Stellung von Anträgen auf Informationszugang gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG durch ihre gesetzlichen Vertreter\*innen oder sonstige Beauftragte vertreten lassen.

Für juristische Personen richtet es sich nach dem einschlägigen materiellen Recht, wer vertretungsberichtet ist. Vereine,<sup>45</sup> Stiftungen bürgerlichen Rechts,<sup>46</sup> Genossenschaften<sup>47</sup> und AGs<sup>48</sup> werden durch ihren Vorstand bzw. bei Regelung von deren Berechtigung durch einzelne Vorstandsmitglieder vertreten. GmbHs<sup>49</sup> werden durch die Geschäftsführung vertreten, auch hier ist eine Einzel- oder Gesamtvertretung möglich. GbR<sup>50</sup> und OHG<sup>51</sup> werden durch die Gesellschafter\*innen vertreten, auch hier ist Einzel- oder Gesamtvertretung möglich. Im Zweifel ergibt sich die Vertretungsbefugnis aus der Satzung, dem Gesellschaftsvertrag und/oder dem Handelsregister.

Soweit in § 12 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG von »Vereinigungen« die Rede ist, ist dies für den Bereich der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze für die oben<sup>52</sup> dargestellten teil- oder nicht rechtsfähigen Personenmehrheiten relevant, die keine gesetzlich geregelten Vertreter\*innen haben. Da wie oben dargestellt von ihrer Antragsberechtigung auszugehen ist, muss es ihnen möglich sein, Anträge durch von ihnen als Gruppe bestimmte Beauftragte zu stellen. Wie oben schon erwähnt, liegt klärende Rechtsprechung zu dieser Frage bisher kaum vor. Um zu vermeiden, dass die Person, die den Antrag stellt, selbst als Antragsteller\*in angesehen wird und sie so auch die Kostenfolgen treffen etc., sollte im Antrag deutlich gemacht werden, dass sie nicht für sich selbst handelt, sondern z.B. für eine Bürgerinitiative. Sieht die informationspflichtige Stelle darin ein Problem, kann diese Frage gerichtlich geklärt und so zur Klarstellung beigetragen werden.

---

44 Max-Emanuel Geis, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, 1. Auflage 2021, § 12 Rn. 15.

45 § 26 BGB.

46 §§ 86, 26 BGB.

47 § 24 GenG.

48 § 78 AktG.

49 § 35 GmbHG.

50 §§ 709, 714 BGB.

51 § 125 HGB.

52 Siehe unter I.3.

---

**Praxistipp zur Antragstellung für Personenmehrheiten:** Da es sich hierbei um eine in der Rechtsprechung noch nicht geklärte Frage handelt, dokumentiert, dass ihr als antragstellende Person für die Gruppe handelt und von dieser hierzu beauftragt wurdet. Dies sollte dem Antrag nicht beigelegt werden, aber für den Fall vorhanden sein, dass die informationspflichtige Stelle die antragstellende Person nicht als Beauftragte akzeptiert und den Antrag als ihren eigenen werten will. Für das sich ggf. anschließende Widerspruchs- und ggf. Klageverfahren kann eine solche Dokumentation hilfreich sein.

---

## 2. Angabe von Namen und Anschrift

Nicht immer soll bei einem Antrag auf Informationszugang die Identität der antragstellenden Person offengelegt und/oder angegeben werden, unter welcher Anschrift sie wohnt. Hierfür kann es verschiedene Gründe geben. Für die Bearbeitung eines Antrags auf Informationszugang ist es für die Behörde praktisch grundsätzlich nicht erforderlich, die Identität der antragstellenden Person zu kennen und/oder ihre Wohnanschrift bzw. Meldeadresse zu erhalten. Dennoch bestehen Behörden häufig darauf und akzeptieren teilweise auch die Antragstellung über die Plattform FragDenStaat mit einer eigens für die Anfrage generierten E-Mail-Adresse nicht.

Ob die Angabe eines (richtigen) Namens und einer Wohn- oder Meldeadresse erforderlich ist, ist in der Literatur umstritten. *Schoch* geht davon aus, dass Rechtssicherheit und Rechtsklarheit es erfordern würden, dass die Identität der antragstellenden Person feststehe. Es gebe sonst auch praktische Probleme mit der Bekanntgabe der Entscheidung und beim Anfall von Gebühren. Er hält es außerdem für einen Widerspruch, wenn einerseits von der Verwaltung Transparenz gefordert werde, ein\*e Antragsteller\*in hierzu selbst aber nicht bereit sei und anonym oder pseudonym auftreten wolle.<sup>53</sup> Hierbei verkennt er, dass die Bürger\*in, die sich gegenüber dem Staat auf Grundrechte berufen kann – u.a. auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung –, nicht mit der Verwaltung gleich gesetzt werden kann, die ihr als Staat, und damit versehen mit der entsprechenden staatlichen Macht und den damit verbundenen Befugnissen, gegenübertritt. In dieser Konstellation für staatliche Stellen anonym bleiben zu wollen ist, insbesondere in brisanten Angelegenheiten, nachvollziehbar. Es entspricht auch dem Zweck von Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen, die Angabe von Identität und Wohn- bzw. Meldeadresse nicht zur Voraussetzung der Bearbeitung eines Antrages zu machen. Die Befürchtung, aufgrund der Antragstellung »behördenbekannt« zu werden und hierdurch evtl. Nachteile zu erleiden oder besonders beobachtet zu werden, kann davon abschrecken, das Recht auf Informationszugang in Anspruch zu nehmen. Angesichts dessen, dass es sich bei dem Anspruch auf Informationszugang um einen materiell voraussetzungslosen Anspruch handelt, der gerade dazu dienen soll, eine möglichst weitgehende Transparenz der Verwaltung

---

53 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 88.

zu schaffen, ist dies zu vermeiden und eine Angabe der Identität lediglich im Ausnahmefall zu fordern.<sup>54</sup>

So geht die Gesetzesbegründung zum IFG des Bundes zwar davon aus, dass die Behörde in der Lage sein müsse, die Identität der antragstellenden Person festzustellen. Sie verweist diesbezüglich aber lediglich darauf, dass einem Drittzbeteiligenden diese bekannt gegeben werden müsse, bevor dieser darüber entscheide, ob er mit der Bekanntgabe seiner personenbezogenen Daten (§ 5 Abs. 1 IFG) oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 S. 2 IFG) einverstanden ist.<sup>55</sup>

Ansonsten sieht das IFG des Bundes die Angabe von Namen und Adresse als Voraussetzung für die Antragsbearbeitung nicht vor. Dies erkennt auch *Schoch* an, der zutreffend davon ausgeht, dass das Verfahrensermessen der Behörde hierfür nicht genügt, da es sich um einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung handelt.<sup>56</sup> Trotz der Ausführungen in der Gesetzesbegründung ist eine Weitergabe der Identität der antragstellenden Person im IFG auch in Fällen, die personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, nicht geregelt. Da gemäß § 5 Abs. 1 IFG die Informationen bei fehlender Einwilligung des Drittbevollmächtigten auch dann zugänglich zu machen sind, soweit das Informationsinteresse der antragstellenden Person das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt, ist auch nicht ersichtlich, warum die Identität der antragstellenden Person Dritten regelmäßig bekannt gegeben werden sollte.<sup>57</sup> In der Rechtsprechung wird dennoch davon ausgegangen, dass in Fällen mit Drittbevollmächtigung, aber auch wenn Grund zu der Annahme besteht, dass die antragstellende Person nicht existiert, wenn der Verdacht besteht, dass der Antrag auf Informationszugang rechtsmissbräuchlich gestellt wurde oder wenn die antragstellende Person bereits über die begehrten Informationen verfügt, die Bekanntgabe der Identität und einer Adresse gefordert werden könne.<sup>58</sup> Auch in diesen Fällen ist aber zu fordern, dass konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Angaben erforderlich sind und die informationspflichtige Stelle muss dies im Einzelfall prüfen.

Einige Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze beinhalten ausdrückliche Vorgaben in Bezug auf die Angabe von Namen und Adresse. Das VIG regelt in § 4 Abs. 1 S. 3, dass Name und Anschrift der antragstellenden Person im Antrag enthalten sein »sollen«. In § 7 Abs. 1 S. 3 BremIFG heißt es, dass die Behörde verlangen »kann«, dass die antragstellende Person ihre Identität nachweist. Die informationspflichtige

---

54 Vgl. auch *Stefan Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 74; *Henning Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 10 ff.

55 BT-Drs. 15/4493, 14.

56 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 13 ff.

57 Vorgesehen ist aber in § 5 Abs. 2 S. 4 VIG, dass bei der Beteiligung Dritter auf deren Nachfrage die informationspflichtige Stelle diesen Namen und Anschrift der antragstellenden Person offenlegt. Siehe zur Angabe der Identität der antragstellenden Person bei erforderlicher Drittbevollmächtigung unter D. III. 1. a) aa).

58 OVG Münster, 15.06.2022, 16 A 858/21, Rn. 60 – Verwarnung BfDI I.

Stelle muss also ihr Ermessen ordnungsgemäß ausüben und kann nicht routinemäßig den Nachweis der Identität verlangen, wenn auch in Bezug auf das VIG davon auszugehen ist, dass die Angabe der Regelfall und die Anonymität die Ausnahme ist. In § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP ist vorgesehen, dass bereits der Antrag auf Informationszugang die Identität der antragstellenden Person erkennen lassen muss. § 10 Abs. 2 S. 1 SächsTG sieht sogar vor, dass der Antrag Name und Adresse enthalten muss.

Die von *Schoch* angenommenen praktischen Probleme bei einer anonymen Antragstellung stellen sich nicht. Für die Bekanntgabe der Entscheidung kann von der antragstellenden Person eine Person oder Stelle zur Entgegennahme bestimmt werden. Sollten Gebühren anfallen, können diese im Wege der Vorauszahlung beglichen werden.<sup>59</sup>

Höchstrichterliche Rechtsprechung gibt es zu der Frage, ob die Angabe von Namen und Wohnanschrift erforderlich ist, bisher nicht. Das OVG Münster hat jedoch zum IFG des Bundes entschieden, dass das Bundesinnenministerium nicht grundsätzlich eine Postanschrift fordern darf, wenn ein Antrag per E-Mail gestellt wird, und zwar auch dann nicht, wenn es sich um eine allein für die Antragstellung generierte E-Mail-Adresse der Plattform FragDenStaat handelt. Die Pflicht, eine Postadresse anzugeben, ergebe sich weder aus dem IFG noch aus den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Verfahrensvorschriften.<sup>60</sup>

Das VG Augsburg hat für das VIG entschieden, dass es für dessen § 4 Abs. 1 S. 3, nach dem Name und Anschrift der antragstellenden Person im Antrag enthalten sein »sollen«, genügt, wenn eine c/o-Adresse angegeben wird. Denn auch unter einer solchen könne die informationspflichtige Stelle eine antragstellende Person erreichen. Dies sei ausreichend, eine Wohnanschrift weder für die Bearbeitung des Antrags noch für die Bekanntgabe der Entscheidung erforderlich.<sup>61</sup>

Für ein verwaltungsgerichtliches Verfahren über einen Anspruch nach dem IFG hielt das VG Wiesbaden es für ausreichend, wenn eine c/o-Adresse des Arbeitsplatzes angegeben wird, sofern die\*der Kläger\*in unter dieser eindeutig identifiziert werden könne und ladungsfähig sei. Letzteres sei der Fall, wenn sie und ihre Funktion so konkret bezeichnet würden, dass davon ausgegangen werden könne, dass eine Zustellung durch Übergabe an der angegebenen Adresse möglich sei.<sup>62</sup>

---

59 So auch *Henning Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 22.

60 OVG Münster, 15.06.2022, 16 A 857/21 – Verwarnung BfDI II.

61 VG Augsburg, 22.11.2021, Au 9 K 21.667, Rn. 35 f. – c/o-Adresse.

62 VG Wiesbaden, 06.05.2022, 6 K 924/21.WI – Elaman.

**Praxistipp zur Antragstellung ohne Angabe einer Postadresse:** Eine vollständig anonyme Antragstellung ohne Angabe eines Namens dürfte zwar kaum möglich sein – außer evtl. telefonisch oder persönlich. Das Verwenden einer E-Mail-Adresse der Plattform FragDenStaat oder die Angabe einer c/o-Adresse dürften in den meisten Fällen jedoch von den angefragten Behörden schon nicht thematisiert werden, auch dann nicht, wenn ein anderer Name als der eigene gewählt wird. Wird der Behörde dies bekannt, wird es jedoch schwierig werden. Besteht die informationspflichtige Stelle bei Angabe des richtigen Namens schon bei Antragseingang auf die Angabe einer Wohn- oder Postadresse, bittet unter Verweis auf die oben zitierte Rechtsprechung zunächst um Überprüfung.<sup>63</sup>

### 3. Form der Antragstellung

Die Form der Antragstellung ist in § 7 IfG nicht vorgeschrieben.<sup>64</sup> Gestellt werden kann ein Antrag daher per Brief, Fax oder E-Mail, aber auch mündlich/telefonisch. Auch durch schlüssiges Handeln ist eine Antragstellung möglich. Ebenso durch die elektronische Form gemäß § 3a VwVfG, in der eine qualifizierte elektronische Signatur die Unterschrift ersetzt.<sup>65</sup>

In den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen der Länder ist teilweise geregelt, in welcher Form ein Antrag gestellt werden kann. Neben der Schriftform, die eine eigenhändige Originalunterschrift erfordert,<sup>66</sup> ist regelmäßig die elektronische, mündliche/telefonische oder die Antragstellung zur Niederschrift möglich.<sup>67</sup> Dann besteht kein großer Unterschied zum IfG des Bundes. Insbesondere, da »elektronische Form« hier nicht so verstanden wird wie in § 3a VwVfG, so dass eine qualifizierte elektronische Signatur nicht erforderlich ist. Vielmehr ist nach aller praktischen Erfahrung die Textform<sup>68</sup> ausreichend, also eine Antragstellung per einfacher E-Mail möglich.

Anders ist dies nur in Mecklenburg-Vorpommern, dessen IfG ausschließlich die Schriftform und die Antragstellung zur Niederschrift vorsieht.<sup>69</sup> Schriftlich – also mit

63 Zulässig dürfte die Abfrage einer postalischen Anschrift (erst) dann sein, wenn ein Gebührenbescheid zu erlassen ist oder der Antrag (teilweise) abgelehnt wird.

64 Ebenso: § 4 Abs. 1 UIG; § 7 Abs. 1 S. 1 LIfG BW; § 7 Abs. 1 S. 1 BremIfG; § 85 Abs. 1 S. 1 HDSIG; § 3 Abs. 1 S. 1 NUIG i. V. m. § 4 Abs. 1 UIG; § 1 S. 1 SIfG i. V. m. § 7 Abs. 1 S. 1 IfG; § 7 Abs. 1 S. 1 IZG LSA; § 4 Abs. 1 IZG SH und § 4 Abs. 1 S. 1 VIG. Zu beachten ist jedoch, dass in § 4 Abs. 1 S. 2 VIG vorgesehen ist, dass Name und Anschrift des Antragstellers enthalten sein sollen.

65 BT-Drs. 15/4493, 14.

66 Siehe § 126 Abs. 1 BGB.

67 § 13 Abs. 1 S. 1 BlIfG: schriftlich, mündlich oder elektronisch; § 6 Abs. 1 S. 3 BbgAlg: schriftlich oder elektronisch; § 11 Abs. 1 HmbTG: sollschriftlich, elektronisch oder mündlich zulässig; § 10 Abs. 1 S. 2 IfG MV: schriftlich oder zur Niederschrift; § 5 Abs. 1 S. 2 IfG NRW: schriftlich, mündlich oder elektronisch; § 11 Abs. 1 S. 2 LTranspG RP: schriftlich, mündlich, zur Niederschrift oder elektronisch; § 10 Abs. 1 S. 2 SächsTG: Schriftform, Textform, elektronische Form, zur Niederschrift oder über die Transparenzplattform; § 9 Abs. 1 S. 2 ThürTG: schriftlich, mündlich, zur Niederschrift oder elektronisch.

68 Siehe § 126b BGB.

69 § 10 Abs. 1 S. 2 IfG MV: schriftlich oder zur Niederschrift.

eigenhändiger Unterschrift – kann der Antrag neben der persönlichen Abgabe oder der Übersendung per Post auch per Fax gestellt werden, indem das unterschriebene Schreiben gefaxt wird. Eine Antragstellung durch Übersendung des unterschriebenen, eingescannten Schreibens per E-Mail genügt der Schriftform jedoch nicht. Die Antragstellung zur Niederschrift bedeutet, dass man den Antrag in der informationspflichtigen Stelle zu Protokoll nehmen lässt. Hierfür muss man dort persönlich erscheinen. Dies ist zwar auch bei der mündlichen Antragstellung möglich, für diese genügt es aber, wenn die entgegennehmende Person z. B. einen Vermerk über die Antragstellung erstellt. Anders als bei der Antragstellung zur Niederschrift kann die mündliche Antragstellung außerdem auch telefonisch erfolgen.

---

**Praxistipp zur Form der Antragstellung:** Stellt einen Antrag auf Informationszugang grundsätzlich per E-Mail (außer in Mecklenburg-Vorpommern), am besten mit Anforderung einer Lesebestätigung. So lässt sich der Zeitpunkt des Antragseingangs feststellen. Das kann relevant werden, wenn keine Reaktion erfolgt und eine Untätigkeitsklage<sup>70</sup> erwogen wird. Bei einer schriftlichen Antragstellung sollte aus diesem Grund die Übersendung per Fax oder durch Einschreiben erfolgen, da bei einem einfachen Brief weder der Zugang noch dessen Zeitpunkt nachweisbar sind. Durch eine Antragstellung per E-Mail oder Fax steht im Gegensatz zur (ohnehin nicht sehr praxisrelevanten) mündlichen Antragstellung zudem der genaue Inhalt des Antrags von vorneherein fest, so dass Streit hierüber vermieden wird.

---

#### 4. Bestimmtheit des Antrags

In § 7 IFG sind keine Vorgaben zur Bestimmtheit des Antrags enthalten. Anders ist das im UIG, das in § 4 Abs. 2 S. 1 ausdrücklich regelt, dass der Antrag erkennen lassen muss, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird. Auch in § 4 Abs. 1 S. 2 VIG<sup>71</sup> sowie in den meisten Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen der Länder<sup>72</sup> sind solche und ähnliche Regelungen enthalten.

---

70 Siehe zur Untätigkeitsklage Kube und Werdermann, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

71 »Der Antrag muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist.«

72 § 7 Abs. 2 S. 1 LfFG BW: Der Antrag muss erkennen lassen, zu welchen Informationen der Zugang gewünscht wird; § 13 Abs. 1 S. 2 BlLfFG: Im Antrag soll die betreffende Akte bezeichnet werden; § 6 Abs. 1 S. 1 BbgAlG: Der Antrag auf Akteneinsicht muß hinreichend bestimmt sein; § 7 Abs. 1 S. 2 BremIfG: Der Antrag muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche amtlichen Informationen er gerichtet ist; § 11 Abs. 2 S. 1 HmbTG: Im Antrag sind die beanspruchten Informationen zu bezeichnen; § 85 Abs. 2 S. 1 HDSIG: Im Antrag sollen die begehrten Informationen möglichst genau umschrieben werden; § 10 Abs. 2 S. 1 IfG MV: Im Antrag sind die begehrten Informationen zu umschreiben; § 5 Abs. 1 S. 3 IfG NRW: Er muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist; § 3 NUIG i. V. m. § 4 Abs. 2 S. 1 UIG: Der Antrag muss erkennen lassen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird; § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP: (...) und zu dem erkennen lassen, zu welchen Informationen Zugang gewünscht wird; § 10 Abs. 2 S. 1 SächsTG: (...)

Die fehlende ausdrückliche Vorgabe im IFG des Bundes ändert aber nichts daran, dass ein Antrag nach dem IFG<sup>73</sup> in der gleichen Weise bestimmt sein muss, wie nach einem der anderen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze. Zugleich dürfen von den informationspflichtigen Stellen keine überzogenen Anforderungen an die Bestimmtheit eines Antrags gestellt werden. Ausreichend ist es, wenn deutlich erkennbar umschrieben wird, welche Informationen begehr werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die antragstellende Person den Inhalt des Aktenbestandes und die Systematik der Aktenführung der Behörde regelmäßig nicht kennt.<sup>74</sup> Es ist anhand der Angaben der antragstellenden Person von der informationspflichtigen Stelle zu ermitteln, ob die begehrten Informationen vorliegen. Mehr als Angaben, die nach ihrem jeweiligen Kenntnisstand möglich sind, können dabei von der antragstellenden Person nicht verlangt werden.<sup>75</sup>

Zulässig sind daher grundsätzliche auch solche Anträge, die darauf gerichtet sind, sich zunächst einen Überblick über die bei einer informationspflichtigen Stelle vorhandenen Informationen zu verschaffen. Solange diese derart formuliert sind, dass nachvollziehbar umschrieben ist, welche Informationen begehr werden, sind sie hinreichend bestimmt. Dass möglicherweise ein hoher Aufwand entsteht, die begehrten Informationen zusammenzustellen, führt nicht zur Unbestimmtheit des Antrags. Entscheidend für die Bestimmtheit eines Antrags ist, dass für die informationspflichtige Stelle klar ist, was von ihr verlangt wird. Die Ablehnung eines solchen Antrags kann daher nicht auf dessen mangelnde Bestimmtheit gestützt werden. Auch darf die informationspflichtige Stelle unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit des Antrags keine thematisch-inhaltliche Eingrenzung fordern, weil es der antragstellenden Person weder möglich noch zumutbar ist, Gegenstand und Reichweite ihres Antrags an dem Verwaltungsaufwand der Antragsbearbeitung oder den Recherchemöglichkeiten der Behörde auszurichten.<sup>76</sup> Es ist eine andere Frage, ob eine Ablehnung wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes<sup>77</sup> oder Rechtsmissbräuchlichkeit<sup>78</sup> erfolgen kann.

Auch die Auslegung eines Antrags auf Informationszugang ist grundsätzlich möglich und von der informationspflichtigen Stelle vorzunehmen.<sup>79</sup>

Ist ein Antrag auch nach Auslegung nicht ausreichend bestimmt, kann die informationspflichtige Stelle ihn nicht bearbeiten. Ist sie dieser Auffassung, kann sie ihn aber

---

und die begehrten Informationen bezeichnen; § 4 Abs. 2 S. 1 IZG SH: Der Antrag muss erkennen lassen, zu welchen Informationen der Zugang begehrt wird; § 9 Abs. 4 S. 1 ThürTG: Der Antrag muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche amtlichen Informationen er gerichtet ist.

73 Oder nach § 1 SIFG, das auf § 7 IFG Bezug nimmt.

74 OVG Münster, 30.01.2018, 15 A 28/17, Rn. 33 – Sozialdaten bei Insolvenz.

75 VG Freiburg, 17.05.2017, 1 K 1802/16, Rn. 23 f. – Erinnerungen als Informationen.

76 BVerwG, 29.03.2023, 10 C 2/22, Rn. 14 - Zugang zu Akten von Helmut Kohl.

77 Siehe dazu Gilsbach und Vos, Kapitel 15: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p15>.

78 Siehe dazu Gilsbach und Vos, Kapitel 15: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p15>.

79 VG Berlin, 17.12.2009, 2 A 109.08, Rn. 21 – Vorarbeiten Gesetzgebungsverfahren.

dennoch nicht einfach ablehnen. Vielmehr hat sie bei der antragstellenden Person nachzufragen und darauf hinzuwirken, dass diese ihren Antrag präzisiert. Dies ist etwa im UIG ausdrücklich geregelt, das vorsieht, dass es der antragstellenden Person innerhalb eines Monats mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben ist, wenn der Antrag zu unbestimmt ist. Bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen sind antragstellende Personen zudem zu unterstützen.<sup>80</sup> Auch die meisten Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder sehen eine solche Beratungs- und Unterstützungspflicht vor.<sup>81</sup>

Auch wenn eine ausdrückliche Beratungs- und Unterstützungspflicht im IFG des Bundes fehlt, haben informationspflichtige Stellen bei zu unbestimmten Anträgen auf deren Präzisierung hinzuwirken und entsprechende Nachfragen zu stellen. Dies ergibt sich aus der allgemeinen behördlichen Beratungs- und Auskunftspflicht aus § 25 Abs. 1 VwVfG. Der Gesetzgeber hielt deshalb eine ausdrückliche Regelung im IFG für entbehrlich.<sup>82</sup>

Bei § 25 Abs. 1 S. 1 VwVfG handelt es sich zwar um eine Soll-Bestimmung, außer in atypischen Fällen ist hierin jedoch eine Pflicht der informationspflichtigen Stelle zu erblicken, antragstellende Personen jedenfalls auf eine erforderliche Präzisierung ihres Antrags hinzuweisen.

---

**Praxistipp zur Bestimmtheit:** Ihr solltet im Antrag so detailliert wie möglich beschreiben, welche Informationen ihr haben möchten. Wenn es eine Quelle gibt, aus der ihr wisst, dass eine bestimmte Information bei der Stelle vorhanden ist, an die ihr den Antrag richtet, gebt diese an. Teilt im Antrag ruhig mit, wenn es euch nicht möglich ist, eine konkrete(re) Beschreibung der begehrten Informationen zu geben und bittet als

80 § 4 Abs. 2 S. 2 und 4 UIG.

81 § 7 Abs. 2 S 2 LIFG BW: Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist der antragstellenden Person dies innerhalb eines Monats mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben; § 13 Abs. 1 S. 3 BlnIG: Sofern dem Antragsteller oder der Antragstellerin Angaben zur hinreichenden Bestimmung einer Akte fehlen, ist er oder sie durch die öffentliche Stelle zu beraten und zu unterstützen; § 6 Abs. 1 S. 5 BbgAlG: Sofern dem Antragsteller Angaben zur hinreichenden Bestimmung seines Antrages fehlen, ist er von der öffentlichen Stelle zu beraten und zu unterstützen; § 11 Abs. 2 S. 2 HmbTG: Dabei wird die antragstellende Person von der angerufenen auskunftspflichtigen Stelle beraten; § 85 Abs. 2 S. 3 HDStG: Sofern der antragstellenden Person Angaben zur Umschreibung der begehrten Informationen fehlen, ist die angerufene informationspflichtige Stelle zur Beratung verpflichtet; § 10 Abs. 2 S. 2 IFG MV: Sofern dem Antragsteller Angaben zur Umschreibung der begehrten Informationen fehlen, hat ihn die Behörde zu beraten; § 3 NUIG i. V. m. § 4 Abs. 2 S. 4 UIG: Die Informationssuchenden sind bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen zu unterstützen; § 11 Abs. 2 S. 2 LTranspG RP: Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist dies der Antragstellerin oder dem Antragsteller unverzüglich mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben; § 10 Abs. 2 S. 2 und 3 SächsTG: Die Antragstellerin oder der Antragsteller hat einen Anspruch auf Unterstützung bei der Antragstellung durch die angerufene transparenzpflichtige Stelle. Ist der Antrag zu unbestimmt, hat die transparenzpflichtige Stelle dies der Antragstellerin oder dem Antragsteller mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung zu geben; § 4 Abs. 2 S. 2 und 4 IZG SH: Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist die antragstellende Person so bald wie möglich, spätestens innerhalb eines Monats aufzufordern, den Antrag zu präzisieren. (...) Die informationspflichtigen Stellen haben die antragstellende Person bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen zu unterstützen; § 9 Abs. 4 S. 2 ThürTG: Der Antragsteller ist bei fehlender Bestimmtheit des Antrags zu beraten und zu unterstützen.

82 BT-Drs. 15/4493, 14.

ersten Schritt um eine Übersicht und/oder darum bei Nachfragen Bescheid zu geben, damit ihr euren Antrag präzisieren könnt, sofern das notwendig ist. Zugleich müsst ihr es nicht hinnehmen, wenn die informationspflichtige Stelle unnötig viele Nachfragen stellt und Details verlangt, die ihr nicht kennen könnt. In einem solchen Fall kann unter Klarstellung, dass euer Antrag ausreichend bestimmt ist, die Bearbeitung und der Erlass eines rechtmittelfähigen Bescheids verlangt werden. Es kann dann ggf. gerichtlich erklärt werden, ob der Antrag bestimmt genug ist. Wenn die informationspflichtige Stelle die Bearbeitung verweigert, auch durch eine Untätigkeitsklage.<sup>83</sup>

---

## 5. Begründung des Antrags

In § 7 IfG ist eine grundsätzliche Begründungspflicht für Anträge auf Informationszugang nicht vorgesehen.<sup>84</sup>

Dies folgt konsequenterweise daraus, dass der Anspruch aus § 1 Abs. 1 IfG materiell voraussetzunglos ist, also nicht vom Interesse der antragstellenden Person an der Information oder ihrer Verwendungsabsicht abhängt. Die informationspflichtige Stelle darf daher auch keine Begründung verlangen und es ist unerheblich, ob sie der Ansicht ist, dass die angefragten Informationen der antragstellenden Person einen Nutzen bringen. Unzulässig wird ein Antrag durch eine freiwillig beigelegte Begründung aber nicht. Möglicherweise trägt diese zur Bestimmtheit des Antrags bei oder beschleunigt die Bearbeitung. Eine Ablehnung darf jedenfalls nicht auf die gegebene Begründung gestützt werden, weil die Motive der antragstellenden Person aufgrund der materiellen Voraussetzunglosigkeit des Informationszugangsanspruchs hierfür irrelevant sind.

Dies gilt aber sowohl in den Informationsfreiheitgesetzen des Bundes und der Länder nur im zweipoligen Verhältnis, an denen nur die antragstellende Person und die informationspflichtige Stelle beteiligt sind. Liegt ein dreipoliges Verhältnis vor, betrifft der Antrag auf Informationszugang also auch private Dritte, wird meist eine Begründung gefordert.<sup>85</sup>

Richtet sich ein Antrag auf Informationen, die personenbezogene Daten Dritter enthalten oder wird gerade auf diese abgezielt, werden diese gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 IfG zugänglich gemacht, wenn die Dritten einwilligen oder das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten überwiegt. § 9 Abs. 1 IfG sieht im Fall von personenbezogenen Daten, deren Offenbarung die Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigen würde, bei Rechten an geistigem Eigentum und Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen, dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis vor, dass einem Antrag nur stattzugeben ist, wenn die Betroffenen zugesagt haben oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.<sup>86</sup> In den

83 Siehe Kube und Werdermann, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

84 Auch eine Anspruchsgrundlage muss die antragstellenden Person nicht nennen. Die Behörde hat alle in Betracht kommenden Zugangsnormen von Amts wegen zu prüfen, vgl. OVG Münster, 07.04.2022, 15 A 1883/16, Rn. 116 – Schlachtbetrieb.

85 Siehe zum Ablauf der Drittbeteiligung unter D. III.

86 Ein Begründungserfordernis für den Antrag ist dennoch nicht ausdrücklich geregt.

## Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen der Länder ist in diesen Fällen eine ähnliche Schwelle vorgesehen.<sup>87</sup>

---

- 87 § 5 Abs. 1 LIFG BW: (...) oder das öffentliche Informationsinteresse an der Bekanntgabe das schutzwürdige Interesse am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt; § 6 Abs. 1 BlnIFG: Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht, soweit durch die Akteneinsicht oder Aktenauskunft personenbezogene Daten veröffentlicht werden und tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass überwiegend Privatinteressen verfolgt werden oder der Offenbarung schutzwürdige Belange der betroffenen Personen entgegenstehen und das Informationsinteresse (§ 1) das Interesse der betroffenen Personen an der Geheimhaltung nicht überwiegt; § 7 S. 1 BlnIFG: Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht, soweit dadurch ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird oder den Betroffenen durch die Offenbarung ein nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann, es sei denn, das Informationsinteresse überwiegt das schutzwürdige Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung; § 5 Abs. 1 S. 2 BbgAIG: Akteneinsicht kann gewährt werden, soweit aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls im Hinblick auf den Zweck der politischen Mitgestaltung das Offenbarungsinteresse der Antrag stellenden Person das Interesse der betroffenen Person an der vertraulichen Behandlung der Information überwiegt; § 5 Abs. 1 S. 1 BremlFG: Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, so weit das Informationsinteresse der antragstellenden Person oder der Allgemeinheit das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat; § 6 Abs. 1 S. 1 BremlFG: Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der oder die Betroffene eingewilligt hat oder das Informationsinteresse der antragstellenden Person oder der Allgemeinheit die schutzwürdigen Belange des oder der Betroffenen überwiegt; § 4 Abs. 3 Nr. 4 HmbTG: Auf Antrag ist Zugang zu personenbezogenen Daten zu gewähren, wenn ein schutzwürdiges Interesse an der Information besteht und überwiegende schutzwürdige Belange nicht entgegenstehen; § 7 Abs. 2 HmbTG: Informationen und Vertragsbestandteile, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, unterliegen der Informationspflicht nur, soweit das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt; § 7 Nr. 5 IFG MV: Der Antrag auf den Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn, der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen geltend und überwiegende schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen stehen der Offenbarung nicht entgegen; § 3 S. 2 NUIG i. V. m. § 9 Abs. 1 S. 1 UIG: (...) es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt; § 8 S. 3 IFG NRW: Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszugangs hat und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre; § 9 Abs. 1 e) IFG NRW: Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn, die Antragstellerin oder der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Information geltend und überwiegende schutzwürdige Belange der betroffenen Person stehen der Offenbarung nicht entgegen; § 17 LTranspG RP: Im Rahmen der nach § 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 sowie nach den §§ 15 und 16 vorzunehmenden Abwägung sind das Informationsinteresse der Öffentlichkeit und der Anspruch auf Informationszugang nach Maßgabe der in § 1 genannten Zwecke zu berücksichtigen; § 1 S. 1 SIFG i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 1 IFG: Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, so weit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat; § 5 Abs. 1 Nr. 19 b) SächsTG: Keine Transparenzpflicht besteht für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, soweit nicht das Transparenzinteresse überwiegt; § 11 Abs. 4 Nr. 3 SächsTG: Zu personenbezogenen Daten ist der Zugang auf Antrag zu gewähren, wenn ein besonderes schutzwürdiges Interesse an der Information besteht und überwiegende schutzwürdige Belange nicht entgegenstehen; § 5 Abs. 1 S. 1 IZG LSA: 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; § 9 Abs. 1 IZG SH: (...) wenn das sich aus den Nummern 1 bis 5 jeweils ergebende öffentliche Interesse an der Geheimhaltung gegenüber dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse überwiegt; § 10 S. 1 IZG SH: (...) und das aus den Nummern 1 bis 4 jeweils folgende schutzwürdige private Interesse an der Geheimhaltung gegenüber dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse überwiegt, ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die jeweils Betroffenen haben zugestimmt; § 14 ThürTG: Im Rahmen der nach § 12 Abs. 3 Nr. 2 und § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 vorzunehmenden Abwägung ist der Gesetzeszweck nach § 1 zu berücksichtigen. Überwiegt das Recht auf Informationszugang oder das Informationsinteresse der Öffentlichkeit, so sind die Informationen unverzüglich, spätestens aber innerhalb von sechs Wochen zugänglich zu machen.

Ist Ergebnis des Abwägungsprozesses der informationspflichtigen Stelle, dass diese überschritten ist, ist der Informationszugang zu gewähren. Für die Abwägung ist die von der antragstellenden Person gegebene Begründung von großer Bedeutung. Sie sollte deshalb entsprechend sorgfältig erstellt werden. Ist sie aus Sicht der Behörde nicht ausreichend oder unvollständig, ergibt sich aus § 25 Abs. 1 VwVfG die Pflicht, die antragstellende Person zur Nachbesserung aufzufordern, bevor eine Ablehnung des Antrags erfolgt.

Das Fehlen einer Begründung führt an sich weder zu einer Unzulässigkeit des Antrags, noch zu einer Unbegründetheit. Auch ohne Antragsbegründung muss eine Abwägungsentscheidung der Behörde ergehen. Sie kann dabei aber nur das berücksichtigen, was ihr ohnehin bekannt ist und die Zwecke der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze allgemein in ihre Abwägung einstellen. Meist wird bei fehlender Begründung daher angenommen, dass das Interesse des betroffenen Dritten überwiege und eine Ablehnung erfolgen.<sup>88</sup> Um dies zu vermeiden, sollte in der Begründung sowohl herausgearbeitet werden, warum die Öffentlichkeit ein besonderes Interesse an den angefragten Informationen hat, als auch, warum diese für die antragstellende Person selbst von Bedeutung sind.

---

**Praxistipp zur Begründung:** Auch wenn die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze nicht immer vorschreiben, dass eine Begründung zu erfolgen hat, obwohl eine Abwägungsentscheidung vorgenommen wird (so z. B. im UIG und BlnIFG), solltet Ihr eine solche dem Antrag dennoch beifügen, wenn er personenbezogene Daten, geistiges Eigentum oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse Dritter betrifft.<sup>89</sup> Schon im Antrag solltet Ihr die informationspflichtige Stelle zudem um einen Hinweis bitten, falls sie zu der Begründung Fragen hat oder diese für unvollständig hält, so dass Ihr ggf. nachbessern könnt.

---

## B. Behördliche Zuständigkeit

Die meisten Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze enthalten eine Regelung, dass der Antrag bei der zuständigen Stelle zu stellen sei. Welche Stelle als zuständige Stelle anzusehen ist, kann hierbei je nach einschlägigem Gesetz variieren. Während zum Teil keine ausdrücklichen Regeln zur Feststellung der behördlichen Zuständigkeit normiert sind,<sup>90</sup> bestimmen viele Gesetze wie beispielsweise das UIG, dass die

---

88 Vgl. *Henning Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 17 ff.

89 Vgl. auch D. Drittbeteiligung.

90 Etwa SächsTG.

Zuständigkeit durch das bloße Vorhandensein der Informationen bei der angerufenen Stelle begründet sein soll.<sup>91</sup> Andere differenzieren wiederum danach, ob die angerufene Stelle die »aktenführende Stelle« ist.<sup>92</sup> Einige Gesetze – allen voran das IFG des Bundes – fordern, dass die angerufene Stelle hinsichtlich der beantragten Informationen zur Verfügung berechtigt ist.<sup>93</sup> Während die Feststellung, ob eine Information bei der angerufenen Stelle vorhanden ist, für Behörden und Antragsteller\*innen vergleichsweise einfach zu treffen ist, kann das Kriterium der Verfügungsberichtigung Abgrenzungsschwierigkeiten aufwerfen.

## I. Verfügungsberichtigung

Nach § 7 Abs. 1 S. 1 IFG des Bundes, und verschiedenen dem nachgebildeten landesrechtlichen Regelungen, entscheidet über den Antrag die Stelle, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Die Norm ist auf den Fall einer Zuständigkeitskonkurrenz verschiedener Behörden zugeschnitten. Ist nur eine Behörde zulässigerweise im Besitz der Akten, ist sie verfügbarberichtigt.<sup>94</sup>

Die Gesetzesbegründung zum IFG des Bundes führt insoweit aus, eine Behörde habe die Verfügungsbeauftragung jedenfalls über ihre eigenen, von ihr selbst erhobenen Informationen. Bei Informationen, die die Behörden von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten habe, sei unbeschadet der Ausnahmen im Informationsfreiheitsgesetz maßgebend, ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder – gegebenenfalls stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhalte.<sup>95</sup> Damit bleibt auch die Gesetzesbegründung vage. Sicher entnommen werden kann ihr, dass eine Stelle, die Urheberin bestimmter Informationen ist, stets zugleich die Verfügungsberichtigung darüber innehat. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist demjenigen, der die Information im Rahmen der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben erhoben oder selbst geschaffen hat, die Information auch zur weiteren Verwendung zugewiesen.<sup>96</sup> Auch die Weitergabe einer Information an eine andere Stelle führt grundsätzlich nicht dazu, dass die Urheberin der Information ihre Verfügungsbeauftragung verliert.<sup>97</sup> Allerdings kann die Weitergabe

---

91 Vgl. § 2 Abs. 4 UIG; wohl auch VIG, siehe § 4 Abs. 1 S. 4 und 5 VIG; HmbTG mit Ausnahme vorübergehend beigezogener Akten, § 12 Abs. 2 HmbTG; § 85 Abs. 1 S. 1 HDSIG; § 10 Abs. 1 S. 2 IfG MV; § 5 Abs. 1 S. 1 IfG NRW; § 11 Abs. 1 S. 1 LTransPG RP; § 4 Abs. 3 IZG SH.

92 § 13 Abs. 1 S. 1 BlnIfG; § 6 Abs. 1 S. 2 BbgAlG.

93 Etwa § 7 Abs. 1 S. 1 des Bundes; § 7 Abs. 1 LIfG BW; § 7 Abs. 2 S. 1 BremlIfG; § 1 SIfG i. V. m § 7 Abs. 1 S. 1 IfG Bund; § 7 Abs. 1 S. 1 IZG LSA; § 10 Abs. 1 S. 1 ThürTG.

94 BVerwG, 05.05.2022, 10 C 1/21, Rn. 15 – Sitzungsprotokolle eines Beirats bei einem Bundesministerium.

95 BT-Drs. 15/4493, 14.

96 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 28 – Verfügungsberichtigung.

97 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 28 – Verfügungsberichtigung; Henning Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 43.

der Information dazu führen, dass auch die weitere Stelle zur Verfügung über die Informationen befugt und folglich für die Beantwortung eines IFG-Antrags zuständig ist. Anhaltspunkt dafür, ob die weitere Stelle zur Verfügung berechtigt ist, ist insbesondere, ob sie die Information in Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlangt hat.<sup>98</sup> Grundsätzlich können damit durchaus mehrere Stellen nebeneinander zur Verfügung berechtigt sein. Wenn ein gleichlautender Antrag jedoch bei mehreren Stellen parallel gestellt wird, soll wiederum nur die Stelle zuständig sein, die die Information im Rahmen der ihr obliegenden Aufgaben erhoben oder selbst geschaffen hat und der die größte Sachnähe zu der Information zukommt.<sup>99</sup>

Im Zusammenhang zur Verfügungsbefugnis steht § 3 Nr. 5 IFG. Hiernach ist der Informationszugang hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll, ausgeschlossen. Ob § 3 Nr. 5 IFG überhaupt ein – über die Frage der Verfügungsbefugnis und den Begriff der amtlichen Information<sup>100</sup> hinausgehender, eigenständiger Regelungsgehalt zukommt, erscheint allerdings fraglich.<sup>101</sup>

## II. Verfahren bei Unzuständigkeit

Ist die angerufene Stelle nicht zuständig, weil die Informationen bei ihr nicht vorhanden sind bzw. sie nicht aktenführende Stelle oder zur Verfügung berechtigt ist, enthalten die verschiedenen Gesetze hierzu unterschiedliche Vorgaben. In § 4 Abs. 3 UIG etwa ist vorgesehen, dass die unzuständige Stelle den Antrag an die Stelle weiterleitet, die über die Informationen verfügt, wenn ihr diese bekannt ist, und die antragstellende Person hierüber unterrichtet. Anstelle der Weiterleitung des Antrags kann sie die antragstellende Person auch auf andere ihr bekannte informationspflichtige Stellen hinweisen. Verschiedene Landesgesetze haben vergleichbare Regelungen.<sup>102</sup>

Sowohl das IFG des Bundes als auch das VIG enthalten demgegenüber keine explizite Regelung.<sup>103</sup> Allerdings ist § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zu beachten. Nach § 25 Abs. 1 VwVfG soll die Behörde die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder

---

98 *Henning Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 46 m.w.N.

99 VG Berlin, 23.10.2013, 2 K 294.12, Rn. 62 f. – Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen.

100 Siehe zu amtlichen Informationen *Kube*, Kapitel 5: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p5>.

101 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 258 f.

102 Etwa § 11 Abs. 3 LTranspG RP, § 11 Abs. 2 S. 2 HmbTG (hier lediglich Mitteilung, keine Weiterleitung).

103 § 4 Abs. 2 S. 2 VIG enthält lediglich die klarstellende Regelung, dass eine informationspflichtige Stelle nicht dazu verpflichtet ist, Informationen, die bei ihr nicht vorhanden sind oder auf Grund von Rechtsvorschriften nicht verfügbar gehalten werden müssen, zu beschaffen.

unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten. Aus dieser auch in Verfahren nach den Informationsfreiheitsgesetzen ergänzend geltenden Norm wird im Allgemeinen geschlussfolgert, dass die angerufene Stelle die antragstellende Person jedenfalls über ihre fehlende Zuständigkeit unterrichten muss.<sup>104</sup> Richtigerweise besteht darüber hinaus auch eine Pflicht, der antragstellenden Person die zuständige Stelle mitzuteilen, sofern diese bekannt ist.<sup>105</sup> Bei dieser Mitteilung handelt es sich um die Anregung einer Antragstellung, worauf § 25 Abs. 1 VwVfG explizit Bezug nimmt. Außerdem gebietet auch der den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen gemeine Sinn und Zweck eines möglichst umfassenden und niedrigschwlligen Informationszugangs ein derartiges Vorgehen. Eine unmittelbare und eigenständige Weiterleitung an die zuständige Stelle dürfte hingegen nicht geschuldet sein. Die angerufene Stelle kann eine solche Weiterleitung jedoch vornehmen, auch ohne hierzu verpflichtet zu sein. Das Datenschutzrecht gebietet es jedoch, vorab eine Einwilligung der antragstellenden Person einzuholen. Insbesondere mit Blick auf Personengruppen, die Anträge auf Informationszugang für sensible Recherchen nutzen, kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die antragstellende Person mit der Weiterleitung des Antrags und Übermittlung ihrer Daten einverstanden ist.<sup>106</sup>

### **III. Besonderheiten bei Privatrechtssubjekten**

Schließlich sind gegebenenfalls Besonderheiten zu beachten, sofern die begehrten Informationen bei Privaten liegen. Zu unterscheiden ist insofern die Konstellation, dass privatrechtliche Unternehmen selbst, etwa nach dem UIG oder landesrechtlichen Vorgaben, informationspflichtige Stellen sind.<sup>107</sup> Insoweit gelten die obigen Ausführungen, so dass informationspflichtige Stelle in aller Regel das Privatrechtssubjekt selbst ist.

Zu unterscheiden hiervon ist die Konstellation, dass sich eine Behörde zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben einer privatrechtlichen Stelle bedient. In diesem Fall ist für die Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang diese öffentliche Stelle (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 IfG) beziehungsweise dieaufsichtsführende Behörde (vgl. § 4 Abs. 1 S. 5 VIG) zuständig. Damit der bestehende Anspruch wirksam erfüllt werden kann, besteht in dieser Konstellation – anders als sonst – eine Pflicht der Behörde,

---

<sup>104</sup> Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 7 IfG Rn. 29; BT-Drs. 15/4493, 14.

<sup>105</sup> So auch Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 54.

<sup>106</sup> So aber Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 55.

<sup>107</sup> Hierzu Sudrow und Dudew, Kapitel 8: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p8>.

die beantragten Informationen zu beschaffen, und der Anspruch der antragstellenden Person erstreckt sich auch auf die Beschaffung.<sup>108</sup>

---

**Praxistipp zur Zuständigkeit:** Informiert euch, bevor ihr eure Anfrage stellt, etwa durch einen Blick in Organigramme oder Aktenpläne. Es kann hilfreich sein, gleichlautende Anträge bei mehreren Stellen zu stellen, um mögliche Zuständigkeitsfragen rasch zu klären. Wenn ihr mit einer Weitergabe eurer personenbezogenen Daten einverstanden seid, könnt ihr dies zur Beschleunigung direkt in euren Antrag aufnehmen und für den Fall der nicht gegebenen Zuständigkeit um Weiterleitung bitten.

---

## C. Bearbeitungsfristen

Sämtliche Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze normieren Fristen für die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang durch die informationspflichtigen Stellen.

### I. Gesetzliche Vorgaben

Nach § 7 Abs. 5 S. 1 IFG ist die Information dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen (Satz 1) und der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen (Satz 2), sofern nicht ein Verfahren zur Drittbeteiligung durchgeführt wird (vgl. Satz 3). Die Frist wird ausgelöst mit dem Eingang des Antrags bei der zuständigen Stelle, wenn der Antrag hinreichend bestimmt ist, andernfalls nach erfolgter Präzisierung.<sup>109</sup> Satz 1 enthält eine für die informationspflichtige Stelle zwingende Regelung (»ist [...] unverzüglich zugänglich zu machen«), die unabhängig von der in Satz 2 vorgesehenen Soll-Vorschrift gilt.<sup>110</sup> Dennoch wird in der Praxis häufig allein auf die in Satz 2 enthaltene Monatsvorgabe abgestellt. Diese »Soll«-Vorschrift lässt eine Überschreitung der Monatsfrist in atypischen Fällen, namentlich bei umfangreichen und komplexen Informationsbegehren zu; in Drittbe teilungsfällen ist eine längere Bearbeitungsfrist gemäß § 7 Abs. 5 S. 3 i. V. m. § 8 Abs. 1 IFG die Regel.<sup>111</sup> Für die Frage, ab welcher Schwelle ein umfangreiches und komplexes

---

108 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 57.

109 Henning Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 133.

110 Henning Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 136; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 161, 64.

111 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 24 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

Informationsbegehren vorliegt, das die Überschreitung der Frist rechtfertigt, haben sich noch keine festen Kriterien herausgebildet. Klar ist jedenfalls, dass Aspekte, die allein in der Sphäre der informationspflichtigen Stelle liegen, wie eine mangelhafte Behördenorganisation, nicht zu einer Überschreitung der Frist führen dürfen.

Die Fristenregelung im IFG betrifft ihrem Wortlaut nach nur den Informationszugang selbst, nicht aber die Entscheidung hierüber. Da diese dem Informationszugang jedoch zwingend vorausgehen muss, bezieht sich die Frist letztlich auch auf die Entscheidung.<sup>112</sup> Wird der Antrag auf Informationszugang abgelehnt, sieht § 9 Abs. 1 IFG vor, dass auch die Ablehnung innerhalb der Monatsfrist des § 7 Abs. 5 S. 2 IFG zu erfolgen hat. Logischer wäre ein Verweis auf den gesamten Absatz 5 gewesen. Da der Wortlaut von § 9 Abs. 1 IFG diese Interpretation nicht hergibt, bleibt im Fall der Ablehnung dennoch (allein) § 7 Abs. 5 S. 2 IFG maßgeblich.<sup>113</sup> Im Fall einer Drittbeteiligung ist allerdings auch hier unstreitig, dass von einer regelmäßig längeren Frist nach Maßgabe des § 8 IFG auszugehen ist.<sup>114</sup>

Das VIG enthält eine dem IFG vergleichbare Regelung. Nach § 5 Abs. 2 VIG ist der Antrag in der Regel innerhalb von einem Monat zu bescheiden (Satz 1). Im Fall einer Beteiligung Dritter verlängert sich die Frist auf zwei Monate; der Antragsteller ist hierüber zu unterrichten (Satz 2). Die Fristen sind als Regelfristen ausgestaltet und können in begründeten Ausnahmefällen überschritten werden.<sup>115</sup>

Das UIG sieht in § 3 Abs. 3 vor, dass, soweit ein Anspruch besteht, die Umweltinformationen der antragstellenden Person unter Berücksichtigung etwaiger von ihr angegebener Zeitpunkte, spätestens jedoch binnen Monatsfrist, oder, soweit Umweltinformationen derart umfangreich und komplex sind, dass dies nicht eingehalten werden kann, mit Ablauf von zwei Monaten zugänglich zu machen sind. Die zwingende Fristenregelung geht zurück auf die Umweltinformationsrichtlinie (Art. 3 Abs. 2 UIRL). Gleichwohl muss die informationspflichtige Stelle den Antrag darüber hinaus »so bald wie möglich« bearbeiten (Art. 3 Abs. 2 lit a) UIRL). Wenn eine Verlängerung der Frist auf zwei Monate erfolgt, so hat die informationspflichtige Stelle dies der antragstellenden Person vor Ablauf der Regelfrist mitzuteilen und die Fristverlängerung zu begründen (§ 5 Abs. 4 UIG). Eine weitere Fristverlängerung über die Zweimonatsfrist hinaus ist nicht möglich.<sup>116</sup>

---

112 *Henning Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 136; *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 159.

113 Vgl. zum Streitstand *Corinna Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 9 IFG Rn. 8.

114 *Corinna Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 9 IFG Rn. 9.

115 *Thomas Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 182. EL 2021, § 5 VIG Rn. 9.

116 *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 3 UIG Rn. 28.

Die Informations- beziehungsweise Transparenzgesetze der Länder haben teils die Vorgaben des IFG des Bundes übernommen<sup>117</sup> beziehungsweise verweisen auf diese.<sup>118</sup> Einige sehen zwingende Fristen vor, wobei zugleich stets eine Option für die Verlängerung beziehungsweise Überschreitung der Frist normiert ist.<sup>119</sup> Die Ländergesetze regeln zudem, ebenso wie UIG und VIG, zum Teil eine Mitteilungspflicht gegenüber der antragstellenden Person, sofern die Bearbeitungsfristen überschritten werden.<sup>120</sup>

## II. Rechtsfolgen bei Missachtung der Fristen

Eine Missachtung der Bearbeitungsfristen kommt in der Praxis häufig vor, bleibt jedoch weitgehend folgenlos.<sup>121</sup> Eine Sanktion für das Überschreiten der Fristen ist in keinem der Gesetze vorgesehen.<sup>122</sup> Insbesondere gibt es keine »Stattgabefiktion«<sup>123</sup>, wodurch nach Fristablauf eine stattgebende Entscheidung fingiert würde.<sup>124</sup> Gleiches gilt für eine »Ablehnungsfiktion«<sup>125</sup>, die eine fingierte negative Entscheidung nach Ablauf der Frist zur Folge hätte.<sup>126</sup>

Eine andere Frage ist, ob nach Ablauf der (gegebenenfalls verlängerten) Bearbeitungsfrist sofort das Einreichen einer sogenannten Untätigkeitsklage in Betracht kommt.<sup>127</sup> Nach § 75 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist, sofern über einen Antrag oder Widerspruch ohne zureichenden Grund in angemessener Frist nicht entschieden worden ist, eine Klage auch ohne vorherige (abschließende) Entscheidung der Behörde möglich. Die Klage kann jedoch grundsätzlich nicht vor Ablauf von drei Monaten erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falls eine kürzere Frist geboten ist. Grundsätzlich können auch spezialgesetzliche Fristen »besondere Umstände« im Sinne dieser Vorschrift sein.<sup>128</sup> Die im IFG vorgesehene Re-

---

117 § 7 Abs. 5 IZG LSA.

118 § 1 SIFG i. V. m § 7 Abs. 5 IFG.

119 Vgl. § 7 Abs. 7 S. 1 LIFG BW; § 6 Abs. 1 S. 7 Hs. 1 BbgAlG; § 7 Abs. 6 S. 2 BremIFG; § 13 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 HmbTG; Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 IFG MV; § 5 Abs. 2 S. 1 IFG NW; § 12 Abs. 3 S. 1 LTranspG RP; § 5 Abs. 2 S. 1 und 2 IZG SH.

120 Vgl. § 7 Abs. 7 S. 3 LIFG BW; § 6 Abs. 1 S. 7 Hs. 2 BbgAlG; § 13 Abs. 3 S. 2 HmbTG; § 11 Abs. 2 S. 2 IFG MV; § 12 Abs. 3 S. 3 LTranspG RP; § 5 Abs. 2 S. 3 IZG SH.

121 Siehe hierzu nächster Abschnitt.

122 Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 182. EL 2021, § 5 VIG Rn. 9; Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 3 UIG Rn. 22.

123 Hierzu Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 147.

124 Dies wäre vergleichbar mit der sogenannten »Genehmigungsfiktion«, vgl. § 42a VwVfG, die etwa in § 6a GewO vorgesehen ist.

125 Zu dieser mit dem Sinn und Zweck von Informationsfreiheitsgesetzen allerdings nicht zu vereinbarenden Option Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 3 UIG Rn. 21.

126 § 171 Abs. 2 GWB enthält eine solche Regelung.

127 Siehe hierzu auch Kube und Werdermann, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

128 Winfried Porsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 75 Rn. 6.

gelung soll sich nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts jedoch nicht hierfür qualifizieren, da es sich nicht um eine starre Fristbestimmung handele.<sup>129</sup> Jedenfalls bei den im UIG geregelten, europarechtlich bedingten Fristen handelt es sich dagegen durchaus um starre Fisten, die als besondere Umstände im Sinne von § 75 VwGO anzusehen sind. Hieraus folgt, dass eine Untätigkeitsklage mit Blick auf Ansprüche nach dem UIG bereits nach einem beziehungsweise nach zwei Monaten nach Antragstellung zulässig ist.<sup>130</sup> Enthalten landesrechtliche Regelungen starre Fristen, kommt auch hier das vorzeitige Erheben einer Untätigkeitsklage in Betracht.<sup>131</sup>

### III. Hinweise zur Handhabung der Fristen in der Praxis

Ein großes Problem in der Praxis ist, dass die in den Gesetzen vorgesehenen Fristen vielfach nicht eingehalten werden. Nutzer\*innen von FragDenStaat haben bis August 2022 insgesamt 41.156 Erinnerungsmails in 25.838 Anfragen an informationspflichtige Stellen wegen Fristüberschreitungen verschickt.

---

**Praxistipp zu Bearbeitungsfristen:** Macht die informationspflichtigen Stellen auf eine Überschreitung der Bearbeitungsfristen aufmerksam und weist spätestens nach Ablauf von drei Monaten auf die Möglichkeit der Erhebung einer Untätigkeitsklage hin.

---

### D. Drittbe teiligung

Stehen einem Antrag auf Informationszugang möglicherweise drittschützende Ablehnungsgründe entgegen, so ist ein sogenanntes Drittbe teiligungsverfahren durchzuführen. Eine Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang erfolgt erst, nachdem der\*dem Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist.

Der Grundsatz der Anhörung Dritter ist für das allgemeine Verwaltungsverfahren in § 28 VwVfG geregelt. Nach § 28 Abs. 1 VwVfG ist, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Alle Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze enthalten darüber hinaus eigene Regelungen

---

129 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 21/16, Rn. 12 ff. – Unterlagen zur Weisung an den Generalbundesanwalt.

130 Andere Ansicht Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 6 UIG Rn. 5.

131 Offengelassen, da jedenfalls keine starre Frist für die Bescheidung eines Widerspruchs normiert sei, VG Berlin, 26.01.2017, 2 K 526.15, Rn. 28 – Schutzwürdige Interessen eines Abgeordneten.

zur Anhörung Dritter.<sup>132</sup> Diese sind recht unterschiedlich ausgestaltet. Während die Anhörung und ihre Durchführung teilweise detailliert in einem eigenen Paragraphen geregelt sind,<sup>133</sup> wird die Anhörung in anderen Gesetzen im Rahmen der maßgeblichen Ablehnungsgründe mit abgehandelt, ohne dass konkrete Vorgaben zu ihrer Durchführung enthalten sind.<sup>134</sup>

Soweit die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze die Voraussetzungen für die Durchführung einer Anhörung abschließend regeln, sind sie im Vergleich zu § 28 VwVfG abschließende Spezialregelungen.<sup>135</sup> Was das Verfahren für die Durchführung betrifft, ist in Bezug auf die Gesetze, die das Verfahren nicht vollumfänglich regeln, das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht ergänzend heranzuziehen. Das VIG enthält in § 5 Abs. 1 S. 2 schließlich eine ausdrückliche Verweisung auf § 28 VwVfG.

Der Sinn und Zweck des Drittbeleihigungsverfahrens liegt zum einen ersichtlich darin, dass der\*dem durch den Informationszugang potentiell beeinträchtigten Dritten rechtliches Gehör gewährt wird.<sup>136</sup> Daneben kann das Drittbeleihigungsverfahren allerdings durchaus auch den Informationszugangsanspruch der antragstellenden Person stärken beziehungsweise begründen. Denn wenn die\*der Dritte dem Informationszugang zustimmt, so ist die informationspflichtige Stelle hieran gebunden und der Informationszugang muss gewährt werden.<sup>137</sup> Zuletzt dient das Drittbeleihigungsverfahren auch einer umfassenden Sachverhaltaufklärung durch die informationspflichtigen Stellen.<sup>138</sup>

## I. Voraussetzungen

Die Durchführung eines Drittbeleihigungsverfahren ist grundsätzlich dann erforderlich, wenn einem Antrag auf Informationszugang möglicherweise Ablehnungsgründe entgegenstehen, die dem Schutz privater Belange Dritter dienen<sup>139</sup>. Daneben gibt es Ausnahmekonstellationen, in denen trotz Vorliegen dieser Voraussetzungen kein Drittbeleihigungsverfahren durchgeführt wird. Zudem hat die antragstellende Person

---

132 § 8 IfG; § 5 Abs. 1 S. 2 VfG i. V. m. § 28 VwVfG; § 9 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 UlG; § 8 LIfG BW; § 14 Abs. 2 BlnIfG; § 5 Abs. 1, Abs. 2 BbgIfG; § 8 BremIfG; §§ 4 Abs. 5, 7 Abs. 4, 8 Abs. 2, 13 Abs. 3 HmbgTG; §§ 86, 87 Abs. 1 S. 2 HDSIG, § 9 IfG MV; §§ 8 S. 4, 9 Abs. 1 a), 10 Abs. 1 S. 2 und 3 IfG NRW; § 13 LTransPG RP; § 1 SIfG iVm § 8 IfG; § 6 Abs. LTransPG RP; § 8 IZG LSA; § 10 S. 1 IZG SH; § 10 Abs. 4 ThürTG.

133 Etwa § 8 IfG, § 8 BremIfG, § 8 LIfG BW.

134 Etwa § 9 UlG, § 5 BbgIfG.

135 Zum IfG des Bundes Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 8 Rn. 4; Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 8 Rn. 14; Jens-Peter Schneider, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, 2. Auflage 2022, § 28 Rn. 91.

136 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 8 Rn. 2.

137 Hierzu C. III. 2. a).

138 Vgl. Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 8 Rn. 34.

139 Dazu Lötel, Kapitel 13 und 14: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p13> u. <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p14>.

die Möglichkeit, die Durchführung eines Drittbeleihungsverfahrens zu verhindern, indem sie sich mit der Schwärzung von betroffenen Passagen einverstanden erklärt.

## **1. Dritte/Betroffene**

Der Begriff des Dritten ist in § 2 Nr. 2 IFG legal definiert. Dritter ist danach jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen. Im UIG etwa ist dagegen die Rede von »Betroffenen«. Die Aufforderung zur Stellungnahme richtet sich stets und ausschließlich an diesen Personenkreis.

## **2. Möglicherweise einschlägige drittschützende Ablehnungsgründe**

§ 8 IFG sieht darüber hinaus vor, dass »Belange« der\*des Dritten berührt sind und ein »schutzwürdiges Interesse« vorliegt. § 5 Abs. 1 VIG spricht von »rechtlichen Interessen«, die berührt werden können. Letztlich geht es stets darum, dass dem Informationszugang möglicherweise drittschützende Ablehnungsgründe entgegenstehen. Als drittschützende Ablehnungsgründe kommen grundsätzlich der Schutz personenbezogener Daten und geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Betracht.<sup>140</sup> Die Ausgestaltung in den einzelnen Gesetzen variiert hierbei. So ist etwa der Schutz des geistigen Eigentums nicht in jedem Landesgesetz als Ablehnungsgrund normiert.<sup>141</sup> Ausreichend ist grundsätzlich, dass Anhaltspunkte für das Vorliegen von drittschützenden Ablehnungsgründen vorliegen und auch Zweifel bezüglich der Existenz drittschützender Ablehnungsgründe sollen bereits die Notwendigkeit eines Drittbeleihungsverfahrens bedingen.<sup>142</sup> Allerdings darf dies informationspflichtige Stellen nicht dazu verleiten, eine Vielzahl von Drittbeleihungsverfahren durchzuführen und dann zur Frage, ob Ablehnungsgründe vorliegen, ungeprüft rechtliche Ausführungen von Dritten zu übernehmen.<sup>143</sup> Zwar kommt es vor, dass die informationspflichtige Stelle etwa die Frage des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht allein anhand einer Durchsicht der relevanten Unterlagen beantworten kann und Ausführungen des Dritten dementsprechend für sie zur Sachverhaltsermittlung von Relevanz sind.<sup>144</sup> In der Regel dürfte für die informationspflichtige Stelle jedoch bereits vor Einleitung des Drittbeleihungsverfahrens klar sein, ob personenbezogene Daten, urheberrechtlich geschützte Werke oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in den angefragten Unterlagen vorhanden sind.

---

140 Ausdrücklich § 9 Abs. 1 S. 1 UIG; BT-Drs. 15/4493, 15.

141 Nicht als Ablehnungsgrund genannt etwa in Berlin und NRW.

142 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 8 Rn. 33.

143 Die Prüfung, ob Ablehnungsgründe vorliegen, ist originäre Aufgabe der informationspflichtigen Stellen.

144 OVG Hamburg, 07.07.2017, 3 Bs 202/16 – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

### **3. Ausnahmen**

Daneben gibt es Sachverhalte, bei denen, obwohl Dritte durch ein Informationszugangsbegehren betroffen sind, kein Drittbe teiligungsverfahren durchgeföhrt wird. Dies betrifft etwa die in § 5 Abs. 3 IFG genannten personenbezogenen Daten von Gutachter\*innen oder Sachverständigen.<sup>145</sup> In diesem Fall ist eine Drittbe teiligung nur ausnahmsweise durchzuföhren, sofern Anlass zu der Annahme besteht, die Belange des Dritten könnten ausnahmsweise überwiegen.<sup>146</sup>

Bei Informationszugangsanfragen nach dem VIG können die informationspflichtigen Stellen nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 von einer Anhörung des Dritten absehen. Dies betrifft zum einen den Fall einer von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellten, nicht zulässigen Abweichung von gesetzlichen Anforderungen. Zum anderen kommt ein Absehen von einer Anhörung in Betracht, wenn der Dritte bereits in der Vergangenheit Gelegenheit hatte, Stellung zu nehmen. Den Regelungen liegt der Gedanke zugrunde, dass in diesen Fällen stets ein überwiegendes Informationsinteresse beziehungsweise eine fehlende Schutzbedürftigkeit des Dritten besteht.<sup>147</sup>

Nach der Gesetzesbegründung zum IFG ist eine Anhörung überdies in den Fällen entbehrliech, wenn sich die dritte Person erkennbar nicht rechtzeitig äußern könnte oder eine erkennbare mutmaßliche Einwilligung vorliege.<sup>148</sup> Einige Landesgesetze haben dies explizit aufgegriffen oder sehen ein Absehen von der Drittbe teiligung im Fall eines unvertretbaren Aufwands vor.<sup>149</sup>

### **4. Zustimmung zu Schwärzung**

Daneben kann die antragstellende Person die Voraussetzungen zur Durchführung einer Drittbe teiligung selbst beseitigen, indem sie der Schwärzung einzelner betroffener Passagen zustimmt.<sup>150</sup> Eine entsprechende Mitteilung kann direkt mit der Antragstellung erfolgen und bietet sich insbesondere dann an, wenn etwa personenbezogene Daten von keinem besonderen Interesse für die antragstellende Person sind. Der Vorteil daran ist, dass das Verfahren auf diese Weise beschleunigt werden und der Informationszugang rascher erfolgen kann. Mit Blick auf eine Zustimmung zur Schwärzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Frage, was als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis anzusehen ist, durchaus kontrovers sein kann und die informationspflichtigen Stellen häufig zu umfassenden Schwärzungen neigen.

---

145 Hierzu Lötel, Kapitel 13: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p13>.

146 BT-Drs. 15/4493, 15.

147 Insgesamt kritisch zu den Ausnahmemöglichkeiten Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 5 VIG Rn. 4 ff.

148 BT-Drs. 15/4493, 15.

149 § 4 Abs. 5 S. 1 HmbTG.

150 BT-Drs. 15/4493, 15.

## **II. Rechtsfolge**

Liegen die oben dargestellten Voraussetzungen vor und greift keine Ausnahme, so muss die informationspflichtige Stelle das Drittbeleihigungsverfahren durchführen. Ein Ermessen steht ihr insoweit nicht zu. Etwas anderes gilt nur dann, wenn der Antrag auf Informationszugang ohnehin aufgrund des Vorliegens von Ausschlussgründen zum Schutz öffentlicher Belange abzulehnen ist.<sup>151</sup> In diesem Fall wäre die Durchführung eines Drittbeleihigungsverfahrens reine Zeitverschwendung für alle Beteiligten. Wird ein Antrag jedoch unter Bezugnahme auf drittschützende Ausschlussgründe abgelehnt, ohne dass die Dritten zuvor zu einer möglichen Einwilligung angehört worden sind, ist diese Ablehnung stets rechtswidrig.<sup>152</sup> Die antragstellende Person hat einen Anspruch auf Neubescheidung nach Durchführung eines Drittbeleihigungsverfahrens.<sup>153</sup> Führt die informationspflichtige Stelle ein eigentlich gebotenes Drittbeleihigungsverfahren nicht durch und gibt dem Antrag auf Informationszugang statt, so kann die\*der Dritte die Rechtswidrigkeit gegebenenfalls im Rahmen einer Fortsetzungsfeststellungsklage feststellen lassen und im Extremfall (etwa bei Offenbarung sensibler Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) Amtshaftungsansprüche geltend machen.<sup>154</sup>

## **III. Ablauf**

Der konkrete Ablauf des Drittbeleihigungsverfahrens ist in den Gesetzen unterschiedlich detailliert geregelt. Die folgende Darstellung orientiert sich im Grundsatz an § 8 IfG und vergleichbaren Vorschriften und geht auszugsweise auf abweichende Regelungen in anderen Gesetzen ein.

### **1. Aufforderung zur Stellungnahme**

Das Drittbeleihigungsverfahren beginnt mit einer Aufforderung zur Stellungnahme. Dies muss grundsätzlich so schnell wie möglich erfolgen.<sup>155</sup> Sobald den zuständigen sachbearbeitenden Personen klar ist, dass dem Antrag auf Informationszugang potentiell Ablehnungsgründe zum Schutz Dritter entgegenstehen, müssen sie die\*den Antragsteller\*in zur Begründung ihres Antrags auffordern. In § 7 Abs. 1 S. 3 IfG ist geregelt, dass ein Antrag auf Informationszugang immer dann begründet werden muss,

---

151 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 8 Rn. 18.

152 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 8 IfG Rn. 41.

153 BVerwG, 28.07.2016, 7 C 7/14, Rn. 26 – Sicherheitstechnische Unterlagen eines Pharmaunternehmens.

154 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 9 UIG Rn. 40; Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 8 IfG Rn. 42. Siehe zur Bekanntgabe eines stattgebenden Bescheides auch an die dritte Person unter F. III.2.

155 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 8 IfG Rn. 21.

wenn er Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 IfG<sup>156</sup> oder § 6 IfG, also den Schutz geistigen Eigentums und Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betrifft<sup>157</sup>. Auch die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder sehen überwiegend ein Begründungserfordernis vor, wenn ein Antrag personenbezogene Daten Dritter, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder geistiges Eigentum Dritter betrifft.<sup>158</sup>

Nach Eingang der Begründung der antragstellenden Person hat die informationspflichtige Stelle die\*den Dritte\*n zur Stellungnahme auffordern.

#### a) Form

Während etwa das UIG und viele Gesetze der Länder keine Formvorgaben enthalten,<sup>159</sup> sieht das IfG für die Aufforderung zur Stellungnahme Schriftform vor.

#### b) Inhalt

Die informationspflichtige Stelle muss der\*dem Dritten mit dem Schreiben mindestens den Inhalt sowie die Begründung des Antrags mitteilen. Es lohnt sich insofern, sich bei der Begründung des Antrags Mühe zu geben, da eine gute Begründung die\*den

---

156 In § 5 Abs. 2 IfG ist für personenbezogene Daten, die mit Dienst- oder Amtsverhältnissen oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen, geregelt, dass das schutzwürdige Interesse der Dritten immer überwiegt. Dennoch fordert § 7 Abs. 1 S. 3 IfG auch für solche personenbezogenen Daten eine Begründung des Antrags. Die informationspflichtige Stelle darf aufgrund dieser dem Antrag dennoch nicht stattgeben, sie mag aber für die Entscheidung des Dritten eine Rolle spielen.

157 In § 6 S. 1 IfG ist geregelt, dass der Anspruch auf Informationsfreiheit nicht besteht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. § 6 S. 2 IfG sieht vor, dass Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden darf, soweit der Betroffene eingewilligt hat. Dennoch fordert § 7 Abs. 1 S. 3 IfG auch für diesen Fall eine Begründung des Antrags. Die informationspflichtige Stelle darf aufgrund dieser dem Antrag dennoch nicht stattgeben, sie mag aber für die Entscheidung des Dritten eine Rolle spielen.

158 § 7 Abs. 1 S. 3 IfG BW: Berürt der Antrag Belange im Sinne von § 5 oder § 6, soll er begründet werden und für die Anhörung nach § 8 Abs. 1 die Erklärung enthalten, inwieweit die Daten der antragstellenden Person an die geschützte Person weitergegeben werden dürfen; § 6 Abs. 1 S. 2 BbgIfG: In den Fällen des § 4 Abs. 2 und § 5 Abs. 1 S. 2 sind auch die besonderen Umstände des Einzelfalls darzulegen, aufgrund derer ein überwiegendes Offenbarungsinteresse geltend gemacht wird; § 7 Abs. 2 S. 3 BremlIfG: Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden; § 85 Abs. 3 HDSIG: Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne der §§ 82 und 83, muss er begründet werden; § 1 S. 1 SIFG i. V. m. § 7 Abs. 1 S. 3 IfG: Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden; § 10 Abs. 3 SächsTG: Betrifft ein Antrag schutzwürdige Belange Dritter, soll er begründet und ein berechtigtes Interesse an der Information geltend gemacht werden. In der Begründung sollen die besonderen Umstände des Einzelfalls dargelegt werden, auf die sich das berechtigte Interesse der Antragstellerin oder des Antragstellers stützt. Soweit ein berechtigtes Interesse nicht dargelegt wird oder sich aus den dargelegten Umständen nicht ergibt, dass dieses die schutzwürdigen Belange Dritter überwiegt, soll der Antrag abgelehnt werden; § 7 Abs. 1 S. 3 IZG LSA: Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden; § 9 Abs. 3 ThürTG: Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 5, muss er begründet und in den Fällen des § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ein rechtliches Interesse geltend gemacht werden. In den Fällen des § 12 Abs. 3 Nr. 2 und des § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 sollen in der Begründung die besonderen Umstände des Einzelfalls dargelegt werden, aufgrund derer ein überwiegendes Offenbarungsinteresse geltend gemacht wird.

159 Vgl. zum UIG *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 9 UIG Rn. 32, 36, die zudem darauf verweisen, dass eine Zustimmung auch der antragstellenden Person zur Vorlage bei der informationspflichtigen Stelle zur Verfügung gestellt werden könne.

Dritte\*n möglicherweise überzeugt, dem Informationszugang zuzustimmen. Ferner muss die informationspflichtige Stelle mit dem Aufforderungsschreiben nachfragen, ob eine Einwilligung zum Informationszugang erteilt wird.<sup>160</sup>

#### *aa) Mitteilung der Identität der antragstellenden Person?*

Unklar ist, ob die informationspflichtige Stelle darüber hinaus die Identität der antragstellenden Person mitzuteilen hat bzw. dies jedenfalls auf eine entsprechende Nachfrage der\*des Dritten erfolgen muss.<sup>161</sup> Eine ausdrückliche diesbezügliche Vorgabe enthält § 5 Abs. 2 S. 3 VIG. Danach legt die informationspflichtige Stelle auf Nachfrage des Dritten diesem Namen und Anschrift des Antragstellers offen. Das Hamburgische Transparenzgesetz sieht in §§ 4 Abs. 5 S. 3, 7 Abs. 4 S. 2, 8 Abs. 2 S. 2 HmbTG nach einer Gesetzesänderung mittlerweile eine Offenlegung von Namen und Anschrift der antragstellenden Person auf entsprechende Nachfrage vor, wenn nicht das Interesse an der Geheimhaltung der Identität überwiegt. Der erste Gesetzentwurf hatte noch eine Regelung entsprechend der Vorgabe im VIG vorgesehen,<sup>162</sup> die dann jedoch nach Kritik und Zweifeln an der Europarechtskonformität um die Ausnahme für den Fall des Überwiegens des Geheimhaltungsinteresses erweitert wurde.<sup>163</sup>

Im IFG, UIG und den meisten Ländergesetzen fehlt eine klare gesetzliche Regelung. In der Literatur heißt es überwiegend, auch hier müsse eine Mitteilung jedenfalls auf entsprechende Nachfrage erfolgen.<sup>164</sup> Bei Anträgen auf Informationszugang, die sich nicht nach dem VIG richten, sollte es der antragstellenden Person selbst überlassen bleiben, ob ihre Daten an die\*den Dritten übermittelt werden oder nicht. Insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, dass antragstellende Personen stets mit einer Offenlegung ihrer Identität einverstanden wären. Etwa Journalist\*innen, die investigativ recherchieren, können durchaus ein Interesse daran haben, dass ihre Identität Dritten gegenüber nicht offengelegt wird. Die Durchführung des Drittbe teilungsverfahrens ist unproblematisch möglich, ohne dass die Identität der antragstellenden Person mitgeteilt wird. Es mag sein, dass die\*der Dritte eher geneigt ist, die Zustimmung zur Herausgabe der Informationen zu verweigern, wenn er den Namen der antragstellenden Person nicht kennt. Dieses Risiko hat dann letztlich die antragstellende Person zu tragen, die ihre Identität nicht preisgeben möchte.

---

160 Vgl. Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 8 IFG Rn. 22.

161 Siehe zur Erforderlichkeit der Mitteilung von Identität und Adresse bei einem Antrag auf Informationszugang allgemein unter A. II. 2.

162 Bürgerschaft HH Drs. 21/17907, 6.

163 Christoph Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 4 HmbTG Rn. 2.

164 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 8 Rn. 40 ist der Auffassung, dass eine Mitteilung jedenfalls auf entsprechende Nachfrage erfolgen müsse, da insofern von einer mutmaßlichen Einwilligung der betroffenen Person auszugehen sei.

### *bb) Mitteilung einer Frist*

Schließlich muss die informationspflichtige Stelle der\*dem Dritten eine Frist mitteilen, innerhalb derer die Stellungnahme zu erfolgen hat. Dies gilt zwingend, sofern eine gesetzliche Frist zur Stellungnahme normiert ist, wie etwa in § 8 Abs. 1 IfG, der eine Stellungnahme binnen eines Monats vorsieht. Soweit keine gesetzlichen Stellungnahmefristen vorgegeben sind,<sup>165</sup> wird die informationspflichtige Stelle dennoch eine Frist setzen müssen, um den normierten Bearbeitungsfristen nachkommen zu können. Eine Verlängerung der Frist ist jedenfalls in den Fällen einer gesetzlich normierten Stellungnahmefrist nicht möglich.<sup>166</sup>

## **2. Inhalt und Folgen (k)einer Stellungnahme**

Die\*der Dritte kann mit der Stellungnahme dem Informationszugang (teilweise) zu stimmen, die Zustimmung verweigern oder innerhalb der gesetzten Frist keine Stellungnahme abgeben.

### *a) Einwilligung*

Willigt die dritte Person ein, so hat dies stets zur Folge, dass dem Antrag (insoweit) stattzugeben ist.<sup>167</sup> Die informationspflichtige Stelle kann den Antrag nicht unter Berufung auf drittschützende Ablehnungsgründe ablehnen.

### *b) Verweigerung der Einwilligung*

Stimmt die\*der Dritte dem Informationszugang nicht zu, so hat dies unterschiedliche Konsequenzen, je nachdem, welcher Ablehnungsgrund betroffen ist und nach welchem Gesetz der Antrag auf Informationszugang gestellt wurde.

Das IfG des Bundes sieht etwa mit Blick auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und geistiges Eigentum vor, dass die informationspflichtige Stelle an die Verweigerung der Einwilligung gebunden ist. Nur für den Fall, dass personenbezogene Daten im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 1 IfG betroffen sind, hat die informationspflichtige Stelle eine Abwägung durchzuführen. Nach § 5 Abs. 1 S. 1 IfG 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. Das UIG sieht demgegenüber mit Blick auf alle drittschützenden Ablehnungsgründe in § 9 Abs. 1 S. 1 eine Abwägung im Fall der verweigerten Zustimmung vor. Das UIG stellt hierbei jedoch nicht auf ein überwiegendes Informationsinteresse der antragstellenden Person, sondern auf ein überwiegendes öffentliches Interesse am Informationszugang ab. Auch das VIG sieht in § 3 Nr. 2 S. 2 grundsätzlich eine Abwägung vor und stellt auf ein überwiegendes

---

165 So etwa im UIG.

166 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 8 IfG Rn. 24 m.w.N.

167 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 8 IfG Rn. 26.

öffentliches Interesse an der Bekanntgabe ab. Die Regelungen der Länder enthalten Abwägungsvorgaben, die teils so weit wie das UIG gehen, teils aber auch hinter den Vorgaben des IFG zurückbleiben.

Führt die informationspflichtige Stelle eine Abwägung durch, stellt sie hierbei maßgeblich auf die Stellungnahme der\*des Dritten sowie auf die Begründung des Antrags durch die antragstellende Person ab. Das öffentliche Informationsinteresse ist von der informationsverpflichteten Stelle zwar grundsätzlich auch von Amts wegen zu ermitteln.<sup>168</sup> Dennoch lohnt es sich, den Antrag sorgfältig zu begründen und insbesondere nicht nur auf das eigene Informationsinteresse einzugehen, sondern ein bestehendes öffentliches Interesse darzulegen.

### c) Keine Stellungnahme

Erfolgt innerhalb der Stellungnahmefrist keine Äußerung der\*des Dritten, so soll dies im Ergebnis ebenso behandelt werden wie eine Verweigerung der Einwilligung.<sup>169</sup> Dem ist im Grundsatz zuzustimmen, wobei der Verzicht auf eine Stellungnahme von der informationspflichtigen Stelle im Rahmen einer gegebenenfalls vorzunehmenden Abwägung durchaus zu berücksichtigen ist. Ein\*e Dritte\*r, die\*der die Möglichkeit einer Stellungnahme nicht wahrnimmt, wird oftmals kein schutzwürdiges Interesse an einer Geheimhaltung haben.

## 3. Entscheidung der informationspflichtigen Stelle

Am Ende des Drittbeleihungsverfahrens steht die Entscheidung der informationspflichtigen Stelle.<sup>170</sup> Die Entscheidung hat nach Eingang der Stellungnahme so schnell wie möglich zu erfolgen. Sie ist sowohl der antragstellenden Person als auch der\*dem Dritten bekanntzugeben. Die\*Der Dritte kann gegen eine Entscheidung, mit der dem Informationszugang (teilweise) stattgegeben wird, um Rechtsschutz nachsuchen.<sup>171</sup> Der Informationszugang erfolgt erst, nachdem die Entscheidung auch der\*dem Dritten gegenüber bestandskräftig geworden ist.

In Bezug auf die Entscheidung in Drittbeleihungsverfahren empfiehlt es sich aus Sicht der antragstellenden Person, auf folgende Punkte zu achten: Die informationspflichtige Stelle hat im Fall einer ablehnenden Entscheidung zunächst darzulegen, dass überhaupt Ablehnungsgründe in Form von personenbezogenen Daten, geistigem Eigentum oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorliegen. Ihr obliegt insoweit die Darlegungslast und sie darf nicht ausschließlich auf Ausführungen der\*des Dritten abstehen, sondern ihre Ausführungen müssen eine eigenständige Prüfung

---

168 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2021, § 8 UIG Rn. 9.

169 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 8 Rn. 48; Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Info-MedienR, 36. Ed. 2022, § 8 IFG Rn. 26.

170 Vgl. zu den Einzelheiten E.

171 Siehe Kube und Werdermann, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

erkennen lassen. Wird mit dem Bescheid ein teilweiser Informationszugang gewährt, so ist darauf zu achten, ob die informationspflichtige Stelle den Bescheid hinreichend bestimmt gefasst hat. Nicht ausreichend ist insoweit etwa die Formulierung, Informationszugang werde gewährt, soweit keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten seien. Vielmehr muss der Bescheid durch entsprechende Umschreibungen selbst erkennen lassen, welche Passagen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse angesehen werden. Dies ist in Drittbe teiligungskonstellationen von besonderer Relevanz, da der Informationszugang erst verzögert erfolgt, nachdem der Bescheid bestandskräftig geworden ist. Bei unbestimmten Formulierungen empfiehlt es sich insofern aufgrund fehlender Bestimmtheit Widerspruch gegen den Bescheid einzulegen.<sup>172</sup>

---

**Praxistipp zur Drittbe teiligung:** Wenn für euch klar ist, dass es auf diese Informationen nicht ankommt, willigt in Schwärzungen ein, um ein Drittbe teiligungsverfahren zu vermeiden und den Informationszugang zu beschleunigen. Wenn ihr euren Antrag vor einem Drittbe teiligungsverfahren begründen sollt, gebt euch Mühe hierbei. Achtet darauf, ob der Bescheid nach einem Drittbe teiligungsverfahren so formuliert ist, dass ihr versteht, welche Informationen ihr erhalten werdet und welche nicht.

---

## E. Entscheidung

Hat die informationspflichtige Stelle die Prüfung eines Antrags auf Informationszugang abgeschlossen, trifft sie ihre Entscheidung und teilt diese mit. Damit ist das Verwaltungsverfahren zunächst beendet.<sup>173</sup>

### I. Inhalt

Die informationspflichtige Stelle entscheidet sowohl über den Anspruch auf Informationszugang an sich als auch über die Art und Form der Informationsgewährung.

---

172 Ansonsten bliebe bei zu umfassenden Schwärzungen nur der Weg über eine allgemeine Leistungsklage nach Erhalt der Informationen.

173 Je nach Inhalt der Entscheidung kann sich ein Widerspruchsverfahren anschließen, sofern ein solches nicht nach dem jeweiligen Informationsfreiheitsgesetz ausgeschlossen und sofort Klage zu erheben ist. Ist eine Person des Privatrechts informationspflichtige Stelle nach dem UIG, kann von dieser innerhalb eines Monats die Überprüfung ihrer Entscheidung verlangt oder unmittelbar Klage erhoben werden, § 6 Abs. 3 und 4 UIG. Für Einzelheiten siehe Kube und Werdermann, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

## **1. (Teilweise) Stattgabe oder Ablehnung**

Es gibt drei mögliche Entscheidungen auf einen Antrag auf Informationszugang. Die informationspflichtige Stelle gibt dem Antrag vollumfänglich statt und macht die gewünschten Informationen zugänglich. Dann ist das Verfahren erfolgreich abgeschlossen.

Andernfalls wird der Antrag ganz oder zum Teil abgelehnt, so dass man keine oder jedenfalls nicht alle angefragten Informationen erhält.

Zur Teilstattgabe ist die Behörde nach § 7 Abs. 2 IfG verpflichtet, soweit dies ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand<sup>174</sup> möglich ist oder wenn die antragstellende Person sich mit einer Schwärzung einverstanden erklärt, soweit Belange Dritter betroffen sind. Unerheblich ist dabei, ob die Behörde der Auffassung ist, dass die verbleibenden Informationen für die antragstellende Person von Nutzen sind. Diese hat einen Anspruch darauf, dass ihrem Antrag soweit stattgegeben wird, wie keine Ausschlussgründe entgegenstehen. Auch die anderen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze des Bundes und der Länder sehen einen Anspruch auf teilweisen Informationszugang vor, wenn Ausschlussgründe nur teilweise der vollen Stattgabe entgegenstehen.<sup>175</sup>

Vorkommen kann auch, dass die informationspflichtige Stelle einen Antrag gar nicht bearbeitet und trotz Verstrecken der vorgesehenen Frist<sup>176</sup> und Nachfragen keine Entscheidung ergeht. Dann kommt die Erhebung einer Untätigkeitsklage in Betracht.<sup>177</sup>

## **2. Art und Form des Informationszugangs**

Zugang zu angefragten Informationen kann auf unterschiedliche Weise gewährt werden. Das IfG sieht in § 1 Abs. 2 vor, dass Auskunft erteilt, Akteneinsicht gewährt oder die Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung gestellt werden können (Art des Informationszugangs). Begeht die antragstellende Person eine bestimmte Art des Informationszugangs, darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.<sup>178</sup> § 7 Abs. 3 und 4 IfG ergänzen, dass der Informationszugang in verschiedenen Formen erfolgen kann, nämlich mündlich, schriftlich oder elektronisch (Form des Informationszugangs), und sich die antragstellende Person im Fall der Akteneinsicht Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen kann, soweit Urheberrecht nicht entgegensteht. Das LIfG BW stellt ausdrücklich klar, dass der In-

---

174 Siehe dazu *Gilsbach* und *Vos*, Kapitel 15: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p15>.

175 § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 IfG; § 5 Abs. 3 S. 2 VfG; § 7 Abs. 4 LIfG BW; § 12 BlNIfG; § 6 Abs. 2 BbgAlG; § 7 Abs. 3 BremIfG; § 9 Abs. 3 HmbTG; § 87 Abs. 2 S. 1 HDSIG; § 11 Abs. 3 IfG MV; § 3 S. 2 NUIG i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 IfG; § 5 Abs. 2 S. 3 IfG NRW; § 12 Abs. 2 LTranspG RP; § 1 S. 1 SiFG i. V. m. § 7 Abs. 2 IfG; § 12 Abs. 4 SächsTG; § 7 Abs. 2 IZG LSA; § 6 Abs. 1 S. 1 IZG SH; § 10 Abs. 5 ThürTG.

176 Siehe dazu oben unter C.

177 Siehe dazu unter C. sowie ausführlich *Kube* und *Werdermann*, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

178 Siehe zum Verwaltungsaufwand auch *Gilsbach* und *Vos*, Kapitel 15: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p15>.

formationszugang für Menschen mit Behinderungen auf Antrag durch angemessene Vorkehrungen barrierefrei zu ermöglichen ist.<sup>179</sup>

Das UIG regelt den Informationszugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise,<sup>180</sup> ebenso das VIG.<sup>181</sup> Wie das IFG sehen beide Gesetze vor, dass der Informationszugang auf andere Art nur aus wichtigem Grund erfolgen darf, wenn die antragstellende Person eine bestimmte Art des Informationszugangs wünscht.<sup>182</sup> In den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen der Länder ist dies ähnlich.<sup>183</sup>

Für die Form des Informationszugangs fehlt eine ausdrückliche Regelung zur Wahl der antragstellenden Person. Wie sich aus § 7 Abs. 3 S. 1 IFG ergibt, steht sie im Ermessen der Behörde. Auch hierbei ist der Wunsch der antragstellenden Person zu berücksichtigen und die informationspflichtige Stelle braucht einen gewichtigen Grund, wenn sie diesem nicht nachkommen möchte.<sup>184</sup>

Wird der Informationszugang von der informationspflichtigen Stelle zwar gewährt, aber die begehrte Art oder Form des Zugangs abgelehnt, handelt es sich auch dabei um eine Ablehnungsentscheidung, so dass auch hiergegen mit Widerspruch und Klage vorgegangen werden kann.<sup>185</sup> Zwar regelt das IFG des Bundes dies nicht ausdrücklich – anders als etwa das UIG, das dies in § 5 Abs. 1 S. 2 klarstellt. Da § 1 Abs. 2 S. 2 IFG der antragstellenden Person aber ein Wahlrecht bezüglich der Art des Informationszugangs einräumt, ist in der Gewährung einer anderen als der gewünschten Art eine teilweise Ablehnung des Antrags zu erblicken. Für die Form des Informationszugangs, die im Ermessen der Behörde steht und den optimalen Informationszugang für die antragstellende Person darstellen soll, ist dies konsequenterweise ebenfalls anzunehmen.<sup>186</sup>

### a) Auskunftserteilung

Die wohl häufigste Art des Informationszugangs ist die Auskunftserteilung durch die informationspflichtige Stelle. Erteilt werden kann die Auskunft (fern)mündlich, schriftlich oder elektronisch. Die mündliche oder telefonische Auskunft kommt

---

179 Nach § 3 Abs. 2 S. 1 des Landes-Behindertengleichstellungsgesetzes, siehe § 7 Abs. 5 S. 3 LIFG BW.

180 § 3 Abs. 2 S. 1 UIG.

181 § 6 Abs. 1 S. 1 VIG

182 § 3 Abs. 2 S. 2 und 3 UIG: Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus wichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand; § 6 Abs. 1 S. 2 VIG: Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs begehrt, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden.

183 § 7 Abs. 5 S. 1 und 2 LIFG BW; § 13 Abs. 2-6 BlnIFG; § 7 BbgAIG; § 7 Abs. 4-6 BremlFG; § 12 Abs. 1-5 HmbTG; § 3 S. 2 NUIG i. V. m. § 3 Abs. 2 S. 1 UIG; § 5 Abs. 1 S. 5 IFG NRW; § 12 Abs. 1 LTranspG RP; § 1 S. 1 SIFG i. V. m. § 1 Abs. 2 und § 7 Abs. 3 und 4 IFG; § 11 Abs. 1-3 SächsTG; § 1 Abs. 2 und § 7 Abs. 3-5 IZG LSA; § 5 IZG SH; § 11 Abs. 1 und 2 ThürTG.

184 Vgl. für das UIG 1994: BVerwG, 06.12.1996, 7 C 64/95, Rn. 16 f. – Art und Weise des Informationszugangs.

185 § 9 Abs. 4 IFG.

186 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 7 IFG Rn. 62.

grundätzlich nur im seltenen Fall einer ebensolchen Antragstellung in Betracht. Sollte die informationspflichtige Stelle auf einen schriftlichen oder per E-Mail gestellten Antrag eine telefonische Auskunft erteilen, kann verlangt werden, diese auch schriftlich oder per E-Mail zu erhalten, insbesondere, wenn man schon im Antrag um eine solche gebeten hat. Die Form der Informationserteilung steht nach § 7 Abs. 3 S. 1 IfG im Ermessen der Behörde; dieses hat sie fehlerfrei auszuüben. Es ist nicht grundsätzlich ersichtlich, was gegen eine Auskunftserteilung per Brief oder per E-Mail sprechen sollte, wenn sie mündlich erfolgen kann. Möchte die informationspflichtige Stelle diesem Wunsch nicht nachkommen, braucht sie dafür einen gewichtigen Grund.<sup>187</sup>

Informationszugang in »sonstiger Weise« ist z. B. das Hören einer Tonaufnahme oder die Zurverfügungstellung der Kopie von CD-Roms, Videos, DVDs oder Disketten. So jedenfalls die Gesetzesbegründung.<sup>188</sup> Inzwischen dürfte eher das Übersenden von USB-Sticks oder Links zum Herunterladen von Dateien relevant sein.

#### b) Akteneinsicht

Mit Akteneinsicht ist üblicherweise die Ansicht der Informationen vor Ort bei der Behörde gemeint. Die Einsicht ist dabei nicht auf klassisch auf Papier oder elektronisch geführte Akten begrenzt, sondern erfasst auch andere Speichermedien und Aufbereitungarten.<sup>189</sup> Elektronisch gespeicherte Informationen können ggf. auch durch einen externen Zugriff zugänglich gemacht werden. Dies ist etwa in § 8 Nr. 4 EGovG für die Behörden des Bundes vorgesehen.

Ansonsten erfolgt die Akteneinsicht üblicherweise in den Räumen der Behörde durch Vorlage des (Original-)Vorgangs, eines Ausdrucks<sup>190</sup> oder Bereitstellung eines Computers zur Einsicht in elektronisch gespeicherte Informationen.<sup>191</sup> Dabei muss von der informationspflichtigen Stelle ausreichend Zeit, Platz etc. zur Verfügung gestellt werden, um die Informationen zu erfassen.

---

187 Vgl. für das UIG 1994: BVerwG, 06.12.1996, 7 C 64/95, Rn. 16 f. – Art und Weise des Informationszugangs.

188 BT-Drs. 15/4493, 8.

189 Zu beachten ist, dass das BlIfG und das BbgAIG lediglich einen Anspruch auf den Inhalt von Akten vorseen. In § 3 BlIfG ist geregelt, dass sich das Informationsrecht auf den Inhalt der von der öffentlichen Stelle geführten Akten bezieht. Auch dann sind aber alle schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise festgehaltenen Gedankenverkörperungen und sonstige Aufzeichnungen, insbesondere Schriftstücke, Magnetbänder, Disketten, Filme, Fotos, Tonbänder, Pläne, Diagramme, Bilder und Karten erfasst, soweit sie amtlichen Zwecken dienen. Auch § 1 BbgAIG ist der Anspruch auf Einsicht in Akten bezogen. Besteht der Anspruch, wird er gemäß in § 7 Abs. 1 S. 2-5 BbgAIG durch Gewährung von Akteneinsicht in die Originaldokumente, Übermittlung von Vervielfältigungen, elektronische Post, Zurverfügungstellung von Informationsträgern oder in sonstiger Weise erfüllt. Werden die Akten elektronisch geführt, kann Akteneinsicht dadurch gewährt werden, dass Aktenausdrucke zur Verfügung gestellt, die elektronischen Dokumente auf einem Bildschirm wiedergegeben oder elektronische Dokumente übermittelt werden. Die Einsichtsmöglichkeiten nach den Sätzen 2 und 3 stehen nebeneinander und schließen sich gegenseitig nicht aus. Die Anfertigung von Notizen ist gestattet. Auf Antrag erstellt die zuständige Stelle Kopien der Informationsträger.

190 Siehe auch § 8 Nr. 1 EGovG.

191 Siehe auch § 8 Nr. 2 EGovG.

In § 7 Abs. 4 IfG ist ausdrücklich geregelt, dass die antragstellende Person sich bei der Akteneinsicht Notizen machen kann oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen, soweit Urheberrecht nicht dagegen spricht. Hierauf besteht ein Anspruch. Umfasst sind nicht nur Ausdrucke und Kopien auf Papier, sondern auch auf Datenträgern oder durch Versand per E-Mail.<sup>192</sup> Die Behörde hat bei bestimmten Wünschen der antragstellenden Person ihr Ermessen fehlerfrei auszuüben.<sup>193</sup> Die Landesgesetze sehen dies häufig ebenfalls vor.<sup>194</sup>

## II. Begründung

Im Falle einer stattgebenden Entscheidung über einen Antrag auf Informationszugang erfolgt diese in der Regel ohne Begründung und die angefragten Informationen werden (bei Auskunftserteilung) gleich mit übersandt oder die Modalitäten für die Akteneinsicht mitgeteilt.

Erfolgt aber eine vollständige oder teilweise Ablehnung des Antrags, ist diese Entscheidung zu begründen. Von der Begründung der Ablehnungsentscheidung hängt ab, ob sich ein Vorgehen hiergegen mit Widerspruch und ggf. Klage lohnt.<sup>195</sup>

Das IfG des Bundes sieht eine Begründung ablehnender Entscheidungen zwar nicht ausdrücklich vor, insoweit gilt aber ergänzend das normale Verwaltungsverfahrensrecht. Wie sich aus § 9 Abs. 4 IfG ergibt, handelt es sich bei der ablehnenden Entscheidung auf Informationszugang um einen Verwaltungsakt.<sup>196</sup> Es gilt also, dass diese gemäß § 39 Abs. 1 VwVfG zu begründen ist. Gemäß § 39 Abs. 1 S. 2 VwVfG sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Geltung beansprucht die Begründungspflicht nur für schriftliche und elektronische Verwaltungsakte sowie für mündliche, die schriftlich oder elektronisch bestätigt werden. Da (fern-)mündliche Ablehnungsentscheidungen kaum vorkommen bzw. in diesem Fall die schriftliche oder elektronische Bestätigung verlangt werden kann, hat die Begründung regelmäßig zu erfolgen. Dies ist in der Praxis auch der Fall.

---

192 Zu den Kosten für die angefertigten Ausdrucke oder Ablichtungen siehe *Dudew und Vos*, Kapitel 17: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p17>.

193 BT-Drs. 17/11473, 40.

194 § 7 Abs. 6 LIfG BW; § 13 Abs. 4–6 BlnIfG; § 7 Abs. 1 S. 5 und 6 BbgAIG; § 7 Abs. 5 BremlFG; § 12 Abs. 3 und 4 HmbTG; § 1 S. 1 SIfG i. V. m. § 7 Abs. 4 IfG; § 11 Abs. 2 S. SächsTG, das auch die Anfertigung von Fotos erlaubt; § 7 Abs. 4 lZG LSA; § 11 Abs. 2 S. 2 ThürTG.

195 Siehe zu den Rechtsschutzmöglichkeiten im Einzelnen *Kube und Werdermann*, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>. Bei einer teilweisen Ablehnung ist zusätzlich entscheidend, ob die Informationen, zu denen Zugang gewährt wird, für den eigenen Bedarf ausreichend sind. Sind z. B. nur personenbezogene Daten geschwärzt, auf die es nicht weiter ankommt, lohnt sich ein Vorgehen gegen die Entscheidung nicht.

196 Dies ergibt sich daraus, dass hier geregelt ist, dass Widerspruch und Verpflichtungsklage die zulässigen Rechtsbehelfe sind, vgl. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO.

Zu fordern ist, dass in einer ablehnenden Entscheidung mitzuteilen ist, wenn die angefragte Stelle über die begehrten Informationen nicht verfügt. Widerspruch und Klage, die auf deren Zugänglichmachung gerichtet sind, wären erfolglos, weil der Informationszugang in diesem Fall unmöglich ist. Die angefragte Behörde darf die antragstellende Person in einem solchen Fall nicht in einen (kostenauslösenden) Rechtsbehelf treiben. Teilt die informationspflichtige Stelle erst im Klageverfahren mit, dass sie über die angefragten Informationen nicht verfügt, sollte gemäß § 155 Abs. 4 VwGO beantragt werden, dass sie die Kosten des Verfahrens zu tragen hat.

Da auch hierzu eine ausdrückliche Regelung im IFG des Bundes fehlt, ist einer ganz oder teilweise ablehnenden Entscheidung gemäß § 37 Abs. 6 VwVfG eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen, die über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist, über die Behörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzulegen ist, den Sitz und über die einzuhaltende Frist informiert. Fehlt diese Rechtsbehelfsbelehrung oder ist sie falsch, führt dies gemäß § 58 Abs. 2 VwGO zur Geltung einer Jahresfrist für Widerspruch.<sup>197</sup>

Anders als das IFG sieht § 5 Abs. 1 S. 3 UIG vor, dass bei einer Ablehnung die Gründe hierfür mitzuteilen sind. Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder sehen ebenfalls teilweise eine ausdrückliche Begründungspflicht vor.<sup>198</sup> Ist dies nicht der Fall, gilt auch hier, dass sich die Begründungspflicht aus dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz ergibt.

In § 9 Abs. 2 IFG und manchen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen der Länder ist bei einer ganz oder teilweise ablehnenden Entscheidung vorgesehen, dass von der Behörde mitzuteilen ist, ob und wann die Informationen zu einem späteren Zeitpunkt zugänglich gemacht werden können.<sup>199</sup> Fehlt diese Entscheidung, sollte gut geprüft werden, ob sich deshalb ein kostenauslösendes Widerspruchs- und/oder Klageverfahren lohnt, denn Ergebnis hiervon ist im Zweifel lediglich die Mitteilung, dass auch später kein Informationszugang möglich sei.

---

**Praxistipp im Hinblick auf die Entscheidung:** Schon im Antrag solltet Ihr mitteilen, wenn ihr mit der Schwärzung personenbezogener Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einverstanden seid. Außerdem könnt Ihr mit dem Antrag deutlich machen, dass ihr auch an einem teilweisen Informationszugang Interesse habt und – wenn es nach dem jeweiligen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz vorgesehen ist – im Falle einer (teilweisen) Ablehnung mitgeteilt werden soll, ob die In-

---

197 Oder für die Klage, wenn die Rechtsbehelfsbelehrung im Widerspruchsbescheid fehlerhaft ist.

198 § 15 BlnIFG; § 6 Abs. 1 S. 8 BbgAIG; § 9 Abs. 1 S. 2 BremIFG; § 87 Abs. 3 S. 1 HDSIG; § 12 Abs. 1 S. 1 IFG MV; § 3 S. 2 NUIG i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 3 UIG; § 5 Abs. 2 S. 2 IFG NRW; § 12 Abs. 4 S. 1 und 2 LTranspG RP; § 6 Abs. 1 S. 3 IZG SH; § 10 Abs. 6 S. 3 ThürTG.

199 § 5 Abs. 3 S. 2 VfG; § 9 Abs. 2 LfG BW; § 15 Abs. 4 BlnIFG; § 9 Abs. 2 BremIFG; § 87 Abs. 3 S. 2 HDSIG; § 12 Abs. 1 S. 1 IFG MV; § 12 Abs. 4 S. 3 LTranspG RP; § 1 S. 1 SfG i. V. m. § 9 Abs. 2 IFG; § 6 Abs. 1 S. 3 IZG SH; § 10 Abs. 6 S. 1 ThürTG.

formationen zu einem späteren Zeitpunkt zugänglich gemacht werden können. Wenn der Informationszugang auf mehrere Arten möglich ist, könnt ihr auch bereits mitteilen, welche ihr wünscht, ebenso in welcher Form die Information zugänglich gemacht werden soll.

---

### **III. Bekanntgabe<sup>200</sup>**

§ 9 Abs. 1 IFG erwähnt die Bekanntgabe einer ganz oder teilweise ablehnenden Entscheidung, macht aber keine weiteren Vorgaben dazu, wie diese zu erfolgen hat.

§ 5 Abs. 2 UIG sieht die schriftliche Ablehnung eines schriftlichen Antrags oder auf Wunsch der antragstellenden Person vor. Auf Verlangen der antragstellenden Person erfolgt die Bekanntgabe in elektronischer Form.

In den Landesinformationsfreiheits- und Transparenzgesetzen ist die Art und Weise der Bekanntgabe teilweise geregelt.<sup>201</sup>

#### **1. Allgemeines**

Für das IFG des Bundes gilt mangels spezieller Regelung § 41 VwVfG für die Bekanntgabe. Mit der Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes tritt dessen Wirksamkeit für die Person ein, gegenüber der er bekannt gegeben worden ist.<sup>202</sup>

Eine besondere Form für die Bekanntgabe sehen weder § 41 VwVfG, noch das IFG des Bundes vor.

Die Bekanntgabe ist erfolgt, wenn die Behörde den Verwaltungsakt willentlich so in den Machtbereich der empfangenden Person gebracht hat, dass es nur noch von deren Willen abhängt, ob sie von ihm Kenntnis nimmt. Ob und wann sie dies tatsächlich tut, ist für den Zeitpunkt der Bekanntgabe nicht relevant. Als Zeitpunkt der Bekanntgabe gilt der Zugang des Verwaltungsaktes.<sup>203</sup>

Wichtig ist der Zeitpunkt der Bekanntgabe für den Lauf der Widerspruchsfrist, da diese mit der Bekanntgabe des Bescheids beginnt. Kommt es für die Frist auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe an, muss dieser jeweils von der Partei nachgewiesen werden, die sich auf einen bestimmten Zeitpunkt berufen will.

Zu beachten ist, dass § 41 Abs. 2 VwVfG für schriftliche Verwaltungsakte, die per Post versandt werden und für elektronische Verwaltungsakte vorsieht, dass sie am dritten Tag nach Versendung als bekannt gegeben gelten. Gehen sie tatsächlich später

---

200 Siehe auch Kube und Werdermann, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

201 § 15 Abs. 1 BlnIFG; § 6 Abs. 1 S. 8 BbgAIG; § 9 Abs. 1 S. 1 und 3 BremlFG; § 13 Abs. 2 HmbTG; § 87 Abs. 3 S. 1 HDSIG; § 3 S. 2 NUIG i. V. m. § 5 Abs. 2 UIG; § 5 Abs. 2 S. 3 IFG NRW; § 12 Abs. 4 S. 1 und 2 LTranspG RP; § 12 Abs. 4 SächsTG; § 9 Abs. 1 IZG LSA; § 6 Abs. 2 IZG SH; § 10 Abs. 6 S. 2 ThürTG.

202 § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG.

203 Paul Tiedemann, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, 57. Ed. 2022, § 41 Rn. 3.

zu, gilt der tatsächliche Zugang als fristauslösender Zeitpunkt. Bei Zweifeln ist es die Behörde, die den Zugang und dessen Zeitpunkt beweisen muss.

## 2. Besonderheiten bei Drittbeteiligung

Besonderheiten gelten in dreipoligen Verhältnissen. § 8 Abs. 2 IfG sieht vor, dass die Bekanntgabe in einem Fall mit Drittbeteiligung schriftlich zu erfolgen hat – hier ist die Form der Bekanntgabe also vorgeschrieben.<sup>204</sup> Außerdem muss die Bekanntgabe nicht nur gegenüber der antragstellenden Person erfolgen, sondern auch gegenüber der drittbeteiligten.

Aus der Schriftform der Bekanntgabe folgt die zwingende Beifügung einer Begründung<sup>205</sup> und einer Rechtsbehelfsbelehrung.<sup>206</sup>

Im Falle einer ganz oder teilweise stattgebenden Entscheidung für die antragstellende Person darf der Informationszugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung der dritten Person gegenüber bestandskräftig geworden ist – ihr gegenüber also ordnungsgemäß bekannt gegeben wurde und die Widerspruchs- oder Klagefrist verstrichen ist, ohne dass sie gegen den Bescheid vorgegangen ist.<sup>207</sup> Dies sieht auch das VIG vor.<sup>208</sup> Ebenso ist es in vielen Landesinformationsfreiheits- und Transparenzgesetzen geregelt.<sup>209</sup>

Wird der Antrag auf Informationszugang abgelehnt, muss der Dritte hierüber nicht informiert werden, weil es nicht zum Informationszugang kommt, seine rechtlichen Interessen also nicht betroffen sind.

---

## Autorinnen

**Anna Gilsbach**  LL.M., dka Rechtsanwälte Fachanwälte, Immanuelkirchstraße 3-4, 10405 Berlin, [gilsbach@dka-kanzlei.de](mailto:gilsbach@dka-kanzlei.de)

---

<sup>204</sup> Gemäß § 3a VwVfG kann die Schriftform durch die elektronische Form mit qualifizierter elektronischer Signatur ersetzt werden.

<sup>205</sup> § 39 Abs. 1 VwVfG.

<sup>206</sup> § 37 Abs. 6 VwVfG.

<sup>207</sup> Ist die sofortige Vollziehung des Bescheids angeordnet, darf der Informationszugang erfolgen, wenn seit Bekanntgabe der Abordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind, § 8 Abs. 2 IfG. So hat der Dritte die Möglichkeit gegen die sofortige Vollziehung vorzugehen.

<sup>208</sup> § 5 Abs. 2 S. 3 und Abs. 4 S. 2 und 3 VIG.

<sup>209</sup> § 8 Abs. 2 LIfG BW; § 14 Abs. 2 BlnIfG; § 8 Abs. 2 BremlfG; § 13 Abs. 3 HmbTG; § 87 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 2 HDSIG; § 13 Abs. 3 LTTranspG RP; § 1 S. 1 SfIG i. V. m. § 8 Abs. 2 IfG; § 6 Abs. 2 S. 2 SächsTG; § 8 Abs. 2 IZG LSA; § 10 Abs. 4 S. 4 und 5 ThürTG.

**Hannah Vos** , Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstr. 109,  
10179 Berlin, [hannah.vos@okfn.de](mailto:hannah.vos@okfn.de).

---

### **Open Access**

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

# Kosten



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Einführung

Für die Bearbeitung der Anträge auf Informationszugang werden nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder in bestimmten Fällen Kosten erhoben.<sup>1</sup> Die Frage, ob und wie viel eine Information kostet, ist für viele Menschen ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung, einen Antrag auf Informationszugang zu stellen beziehungsweise an einem Antrag festzuhalten.<sup>2</sup> Viele Personen müssen abwägen, wie viel ihnen der Erhalt einer Information wert ist. Die Regelungen zu den Kosten widersprechen damit der nach den Bundes- und Ländergesetzen grundsätzlich vorgesehenen Voraussetzunglosigkeit des Anspruchs auf Informationszugang.<sup>3</sup>

### I. Begriffliches

Der Begriff der Kosten umfasst Gebühren und Auslagen. Gebühren sind eine Form der öffentlichen Abgabe (wie auch die Steuer), nämlich gesetzlich geregelte Entgelte für die besondere Inanspruchnahme von Justiz und Verwaltung.<sup>4</sup> § 3 Abs. 4 des Bundesgebührengesetzes (BGebG) definiert sie als öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die

1 Eine solche Kostenpflicht stellt im internationalen Vergleich nicht den Regelfall dar, vgl. Layla Ansari/ Melek Bazgan, Und täglich grüßt der Gebührenbescheid, FragDenStaat, 17. Januar 2022.

2 Vgl. unten D.I.

3 Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), abgerufen am: 22. November 2022, <https://transparenzgesetz.de/gesetzentwurf.pdf>.

4 Klaus Weber, in: Weber (Hrsg.), Weber kompakt. Rechtswörterbuch, 6. Ed. 2022, Gebühren.

der Gebührengläubiger vom Gebührenschuldner für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen erhebt.<sup>5</sup>

Die Gebühr ist also eine Art Gegenleistung, weil die Antragsteller\*innen die Behörde für eine ihnen individuell zurechenbare öffentliche Leistung – den Informationszugang – in Anspruch nehmen. In der Zweckbestimmung der Gebühr, mit den Einnahmen die Kosten der individuell zurechenbaren Leistung (zumindest teilweise) zu decken, liegt ein Kennzeichen der Gebühr und ein Unterscheidungsmerkmal zur Steuer, die ebenfalls eine öffentliche Abgabe ist, aber voraussetzunglos geschuldet wird.<sup>6</sup> Darunter fallen insbesondere die Personalkosten für die Mitarbeiter\*innen der Verwaltungsbehörde, teilweise auch Sachkosten.

Auch für die Definition der Auslagen kann auf das Bundesgebührengesetz zurückgegriffen werden (§ 3 Abs. 5 BGebG): Auslagen sind nicht von der Gebühr umfasste Kosten, die die Behörde für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen im Einzelfall nach § 12 Abs. 1 oder 2 erhebt. Gemeint ist, dass Auslagen auf besondere Aufwendungen der Verwaltungsbehörde – außerhalb der eigentlichen Amtshandlung, die bereits durch die Verwaltungsgebühr abgegolten wird – gerichtet sind. Die Kosten für die Herstellung von Abschriften, Ausdrucken und Kopien können beispielsweise als Auslagen geltend gemacht werden.<sup>7</sup>

## II. Rechtsgrundlagen

Entscheidend ist, aus welchem Gesetz der Informationsanspruch folgt. Der Bund und die meisten Länder haben zur Regelung der Verwaltungskosten jeweils mehrere Vorschriften erlassen, denen im Wesentlichen dieses Schema zugrunde liegt: Das Informationsfreiheitsgesetz enthält eine Vorschrift, die die Kosten des Verfahrens regelt. Für die Einzelheiten der Gebühren und Auslagen enthalten die meisten Kostenvorschriften eine Verordnungsermächtigung, auf Grund deren ein Ministerium eine spezielle Kostenverordnung erlassen hat. Außerdem gilt im Bund und den Ländern auch noch ein allgemeines Gesetz über die Kosten des Verwaltungsverfahrens. Am Beispiel des Bundes lässt sich die Regelungsstruktur verdeutlichen:

§ 10 Abs. 1 S. 1 IfG ordnet an, dass Gebühren und Auslagen erhoben werden. Die auf Grund von § 10 Abs. 3 IfG erlassene Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IfGGebV) enthält weitere Details und die einzelnen Gebühren- und Auslagentatbestände. Das allgemeine Gebührenrecht, insbesondere das Bundesgebührengesetz, gilt ergänzend.

---

5 Klaus Weber, in: Weber (Hrsg.), Weber kompakt. Rechtswörterbuch, 6. Ed. 2022, Gebühren.

6 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 33.

7 Erhard Schlabach, Bundesgebührengesetz, NVwZ 2013, 1443 (1448).

Nicht alle Länder haben eine spezielle Kostenverordnung für das Informationsfreiheitsrecht erlassen. In diesen Ländern (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen) finden sich die Kosten in den allgemeinen Kostenverordnungen. Für die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder ergibt sich folgende Regelungsstruktur:

<b>Normgeber</b>	<b>Norm</b>	<b>Gebührenverordnung</b>	<b>allg. Gebührengesetz</b>
<b>Bund</b>	§ 10 IfG	IfGGebV	BGebG
	§ 12 UIG	UIGGebV	BGebG
	§ 7 VIG	VIGGebV	BGebG
<b>Baden-Württemberg</b>	§ 10 LIfG BW	Gebührenrecht der informationspflichtigen Stelle	LGebG BW
<b>Berlin</b>	§ 16 BlnIfG	VGebO Tarifstelle 1004	BlnGebBtrG
<b>Brandenburg</b>	§ 10 BbgAIG	AIGGebO	BbgGebG
<b>Bremen</b>	§ 10 BremlIfG	BremIfGGebV	BremGebBeitrG
<b>Hamburg</b>	§ 13 Abs. 6 HmbTG	HmbTGGebO	HmbGebG
<b>Hessen</b>	§ 88 HDSIG	Anlage zum HDSIG: Kostenverzeichnis	HVwKostG
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	§ 13 IfG MV	IfGKostVO MV	VwKostG MV
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	§ 11 IfG NRW	VerwGebO IfG NRW	GebG NRW
<b>Rheinland-Pfalz</b>	§ 24LTranspG RP	AllgGebVerzV RP	LGebG RP
<b>Saarland</b>	§ 9 SIfG	GebVerz Tarifstelle 455	SaarlGebG
<b>Sachsen</b>	§ 12 Abs. 5 SächsTG	Anlage 1 des Zehnten Sächsischen Kostenverzeich- nisses lfd. Nr. 55, Tarifstelle 3	SächsVwKG
<b>Sachsen-Anhalt</b>	§ 10 IZG LSA	IZG LSA KostVO	VwKostG LSA
<b>Schleswig-Holstein</b>	§ 13 IZG SH	IZG-SH-KostenVO	VwKostG SH
<b>Thüringen</b>	§ 15 ThürTG	ThürTGVwKostO	ThürVwKostG

**Tab. 1:** Regelungsstruktur der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder.

Einige Städte und Gemeinden haben Satzungen erlassen, die die Kosten für Anträge auf Informationszugang regeln. Insoweit sei auf deren Existenz und die Kommunalabgabengesetze der Länder hingewiesen. Weiterhin müssen die Informationsfreiheitssatzungen der Kommunen in dieser Darstellung außer Betracht bleiben.

## B. Kostenpflicht und Kostenfreiheit

Die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang ist nach allen Informationsfreiheitsgesetzen in bestimmten Fällen kostenpflichtig, während sie in anderen Fällen kostenfrei bleibt.

### I. Kostenpflicht

Die Gesetze sehen im Grunde bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine Kostenerhebungspflicht vor. Es handelt sich hierbei – abgesehen von wenigen Ausnahmen – um eine rechtlich gebundene Entscheidung. Der informationspflichtigen Stelle steht – abseits der Billigkeitsklauseln<sup>8</sup> – in der Regel kein Ermessen darüber zu, ob sie Gebühren und Auslagen von den Antragsteller\*innen fordern will.<sup>9</sup> Soweit die Vorschriften einen Entscheidungsspielraum eröffnen, betrifft dieser, abgesehen von wenigen Ausnahmen, nicht die Frage, ob überhaupt Kosten erhoben werden, sondern deren konkrete Bemessung.<sup>10</sup>

### II. Kostenfreiheit

Es gibt allerdings verschiedene Konstellationen, in denen die Bearbeitung eines Antrags auf Informationszugang für die antragstellende Person kostenfrei bleibt.

#### 1. VIG und SächsTG

Fortschrittlich sind an dieser Stelle hauptsächlich das VIG sowie die landesrechtliche Regelung in Sachsen. Nach § 7 Abs. 1 S. 2 VIG bleibt der Informationszugang kostenfrei, sofern der Verwaltungsaufwand je nach Art der angefragten Information 250

---

8 Dazu unter B.II.4.

9 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 18.

10 Anders in Baden-Württemberg. § 10 Abs. 1 LIFG BW stellt bereits die Kostenerhebung selbst in das Ermessen der Behörde.

beziehungsweise 1000 € nicht übersteigt. § 12 Abs. 5 S. 2 SächsTG sieht Kostenfreiheit bis zu einem Verwaltungsaufwand von 600 € vor. Im Gegensatz zu den übrigen Gesetzen ist die Bearbeitung damit nicht nur ausnahmsweise dann kostenfrei, wenn sie besonders unaufwändig ist, sondern sie ist im Gegenteil nur ausnahmsweise dann kostenpflichtig, wenn sie besonders aufwändig ist.

## 2. Auskünfte einfacher Art

In den übrigen Gesetzen sind Auskünfte einfacher Art regelmäßig kostenfrei. Was das im Einzelnen bedeutet, wird unterschiedlich gehandhabt. Die gesetzlichen Regelungen stellen auf »einfache Auskünfte«, »einfache Fälle« oder »geringfügiger Aufwand« ab.<sup>11</sup> Die für die Antragsteller\*innen wohl ungünstigste Regelung gibt es in Berlin, denn dort sind nur mündliche Auskünfte, die nicht mit einem besonderen Arbeitsaufwand verbunden sind, gebührenfrei.<sup>12</sup> In Sachsen-Anhalt werden Verwaltungskosten bis 50 € nicht festgesetzt.<sup>13</sup>

Ob eine Auskunft letztlich als »einfach« qualifiziert werden kann, hängt in der Regel vom Verwaltungsaufwand<sup>14</sup> ab, der mit der Beantwortung der Anfrage verbunden ist.<sup>15</sup> Rechtsprechung und Literatur gehen weitestgehend davon aus, dass eine einfache Auskunft im Sinne des § 10 Abs. 1 S. 2 IFG grundsätzlich nur dann vorliegt, wenn die Vorbereitung der Entscheidung über den Antrag gar keinen oder zumindest nur einen sehr geringen Verwaltungsaufwand verursacht hat.<sup>16</sup> Die Gesetzesbegründung zum IFG des Bundes nennt beispielhaft mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand.<sup>17</sup> Darüber hinaus können abhängig vom Verwaltungsaufwand aber auch schriftliche oder elektronische Auskünfte als »einfach« qualifiziert werden.<sup>18</sup> Informationspflichtige Stellen geben intern oftmals vor, dass eine einfache Auskunft bis zu einem Verwaltungsaufwand von 30 Minuten vorliegen soll. Zum Teil wird auch ein Verwaltungsaufwand von nicht mehr als 15 beziehungsweise nicht mehr als 45 Minuten angenommen.

---

11 »Einfache Auskünfte« im IFG (§ 10 Abs. 1 S. 2 IFG) und Mecklenburg-Vorpommern (§ 13 Abs. 1 S. 2 IFG MV); »einfache Fälle« in Baden-Württemberg (§ 10 Abs. 3 S. 1 LIFG BW, der allerdings nur für informationspflichtige Stellen des Landes, nicht jedoch für Kommunen gilt); »geringfügiger Aufwand« in Thüringen (§ 15 Abs. 1 S. 3 ThürTG), mündliche, einfache schriftliche und elektronische Auskünfte, Einsichtnahme vor Ort im UIG und VIG des Bundes (§ 12 Abs. 1 S. 2 UIG, § 7 Abs. 1 S. 2 VIG) und den Ländern Bremen (Nr. 1-3 KV BremlFGGebV), Hamburg (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 HmbTGGebO), Hessen (§ 88 Abs. 1 S. 1 HDSIG); Nordrhein-Westfalen (Ziffer 1.1 und 1.3.1 Anlage VerwGebO IFG NRW), Rheinland-Pfalz (§ 24 Abs. 1 S. 2 LTranspG RP), Saarland (Tarifstelle 455 Ziff. 1.1. GebVerz), Schleswig-Holstein (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 IZG SH); keine ausdrückliche Regelung zu einfachen Auskünften gibt es in Brandenburg.

12 Vgl. Tarifstelle 1004 der Verwaltungsgebührenordnung Berlin.

13 § 10 Abs. 2a S. 1 IZG LSA.

14 Siehe zur Ermittlung des Verwaltungsaufwands C.I.3.

15 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 10 IFG Rn. 21.

16 Verneint etwa für einen Zeitaufwand von 165 Minuten vom VG Köln, 16.09.2020, 22 K 3430/18 – Gebühren.

17 BT-Drs. 15/4493, 16.

18 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 10 IFG Rn. 20.

---

**Praxistipp:** Teilt bei Antragstellung mit, dass ihr davon ausgeht, dass euer Antrag im Wege einer einfachen Auskunft beschieden werden kann.

---

### 3. Akteneinsicht vor Ort

Daneben sehen verschiedene Gesetze – etwa das UIG – Kostenfreiheit für den Fall einer Einsichtnahme vor Ort vor.<sup>19</sup> Insofern kommt es auch nicht darauf an, wie viel Verwaltungsaufwand die Vorbereitung und Durchführung der Akteneinsicht verursacht.<sup>20</sup> Maßgeblich für die Kostenfreiheit ist allein, dass die antragstellende Person vor Ort die Akteneinsicht wahrnimmt.

---

**Praxistipp:** Schaut, ob zur Vermeidung von Kosten in Bezug auf eure Anfrage eine Akteneinsicht vor Ort in Betracht kommt.<sup>21</sup>

---

### 4. Kostenfreiheit aus besonderen Gründen

Einige Informationsfreiheitsgesetze eröffnen den Behörden die Möglichkeit, in besonderen Fällen davon abzusehen, Kosten zu erheben. In den Verordnungen des Bundes und in mehreren Verordnungen der Länder findet sich die Befugnis der Behörde, die Gebühren und gegebenenfalls auch die Auslagenerstattung aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses zu ermäßigen oder die Antragsteller\*innen komplett von ihnen zu befreien.<sup>22</sup> Diese Billigkeitsklauseln dienen der Einzelfallgerechtigkeit.<sup>23</sup> Die Billigkeitsklauseln des IFG und VIG gelten nur für die Gebühren, nicht für die Erstattung der Auslagen.<sup>24</sup> Die Billigkeitsklausel des UIG umfasst auch die Auslagen.

Andere Vorschriften nehmen konkrete soziale Gesichtspunkte in Bezug. In Hamburg und Thüringen sind bestimmte Gruppen von Sozialleistungsempfänger\*innen von der Gebührenpflicht befreit.<sup>25</sup> In Brandenburg und Hessen können die wirtschaftlichen Verhältnisse der Antragsteller\*innen bei der Kostenentscheidung berücksichtigt werden.<sup>26</sup>

---

19 Vgl. § 12 Abs. 1 S. 2 UIG, § 7 Abs. 1 S. 2 VIG, Bremen: Nr. 3 KV BremlFGGebV, Hessen: § 88 Abs. 1 S. 1 HDSIG, Nordrhein-Westfalen: Ziffer 1.1 und 1.3.1 Anlage VerwGebO IFG NRW, Rheinland-Pfalz: § 24 Abs. 1 S. 2 LTranspG RP, Saarland: Tarifstelle 455 Ziff. 1.1. GebVerz, Schleswig-Holstein: § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 IZG SH.

20 VG Mainz, 05.04.2017, 3 K 569/16.MZ, Rn. 20 – Akteneinsicht vor Ort.

21 Zu den verschiedenen Arten des Informationszugangs siehe Gilsbach und Vos, Kapitel 16, F.I.3: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

22 Billigkeitsklausel nur hinsichtlich der Gebühren: IFG (§ 2 IFGGebV); VIG (§ 3 VIGGebV); Bremen (§ 2 BremlFGGebV). Billigkeitsklausel für Gebühren und Auslagen: UIG (§ 2 UIGGebV); Mecklenburg-Vorpommern (§ IFGKostVO MV); Nordrhein-Westfalen (§ 2 VerwGebO IFG NRW, nur Billigkeit); Sachsen (§ 12 Abs. 5 S. 9 SächsTG); Schleswig-Holstein (§ 2 IZG-SH-KostenVO).

23 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 10 IFG Rn. 62.

24 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 99.

25 Hamburg: § 3 HmbTGGebO; Thüringen: § 2 Abs. 2 ThürTGVwKostO.

26 Brandenburg: § 2 Nr. 2 AIGGebO; Hessen: § 17 HVwKostG.

Keine ausdrücklichen Regelungen zur Kostenfreiheit aus Billigkeitsgründen gibt es in Berlin, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt.<sup>27</sup>

---

**Praxistipp:** Wenn in eurem Fall möglicherweise Billigkeitserwägungen relevant sein können, erläutert dies bereits bei Antragstellung oder nachdem die informationspflichtige Stelle mitteilt, Kosten erheben zu wollen.

---

## 5. Ablehnung des Antrags

Lehnt die Behörde den Antrag ab, fallen nach der Mehrzahl der Informationsfreiheitsgesetze keine Gebühren an. Das Informationsfreiheitsrecht soll die Transparenz des Verwaltungshandelns fördern, weshalb es naheliegend ist, dass die Antragsteller\*innen im Falle der Ablehnung nicht auch noch mit den Verwaltungskosten belastet werden – insoweit spielt auch das Verbot der abschreckenden Wirkung eine Rolle.<sup>28</sup> Das allgemeine Kostenrecht des Bundes und der Länder sieht in der Regel auch für die Ablehnung von Anträgen Gebühren vor, die nach dem Ermessen der Behörde ermäßigt werden können.<sup>29</sup> Deshalb enthalten viele – aber nicht alle – Informationsfreiheitsgesetze beziehungsweise die auf ihrer Grundlage erlassenen Kostenverordnungen Sondervorschriften zu den allgemeinen Kostengesetzen, die die Kostenfreiheit von Ablehnungen festschreiben.

Für das Umweltinformationsgesetz ergibt sich die Kostenfreiheit im Fall der Ablehnung aus § 12 Abs. 1 UIG und ausdrücklich aus § 3 Var. 2 UIGGebV. Das VIG enthält zwar keine solche Regelung. Da Kosten jedoch erst ab 250 € bzw. 1000 € erhoben werden dürfen, ist es kaum denkbar, dass eine ablehnende Entscheidung Kosten nach sich ziehen kann.

Auch die Ländergesetze regeln teilweise ausdrücklich, dass die Bearbeitung des Antrags im Falle der Ablehnung kostenfrei bleibt.<sup>30</sup>

Für das IFG des Bundes fehlt eine klare gesetzliche Regelung zwar, in der Gesetzesbegründung heißt es jedoch ausdrücklich, dass bei Ablehnung des Antrags keine Gebühren erhoben werden dürfen.<sup>31</sup> Sowohl der Wille des Gesetzgebers als auch der Sinn und Zweck des IFG gebieten daher Gebührenfreiheit im Fall einer ablehnenden Entscheidung.<sup>32</sup> Auch Fälle, in denen eine informationspflichtige Stelle bei einer Ab-

---

27 § 4 SaarlGebG sieht die Möglichkeit vor, per Verordnung eine Billigkeitsregelung zu erlassen; von ihr wurde noch kein Gebrauch gemacht.

28 Vgl. C.I.1.

29 Exemplarisch § 12 Abs. 3 Nr. 1 VwKostG LSA i. V. m. § 10 Abs. 1 S. 2 IZG LSA (Sachsen-Anhalt).

30 Berlin: Tarifstelle 1004 VGebo; Bremen: § 10 Abs. 2 S. 2 BremIFG; Hamburg: § 1 Abs. 2 HmbTGebO; Nordrhein-Westfalen: § 11 Abs. 1 S. 2 IFG NRW; Rheinland-Pfalz: § 24 Abs. 1 S. 3 LTranspG RP, Thüringen: Tarifstelle 1.7 der Anlage zur ThürTGVwKostO sieht die Verwaltungskostenfreiheit der Ablehnung in den dort bestimmten Fällen vor.

31 BT-Drs. 15/4493, 16.

32 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 10 IFG Rn. 29a.

lehnung Auslagen erhoben hätte, sind nicht bekannt und es ist im Übrigen nicht ersichtlich, welche Auslagen dies sein sollten.<sup>33</sup>

In Baden-Württemberg gibt es ebenfalls keine ausdrückliche Regelung, die Gesetzesbegründung enthält aber Anhaltspunkte dafür, dass nur die Gewährung des Informationszugangs Kosten nach sich ziehen soll. Diesen Willen kann und muss die informationspflichtige Stelle bei der Ausübung des ihr nach § 10 Abs. 1 LIFG BW hinsichtlich des »Ob« der Kostenerhebung eingeräumten Ermessens<sup>34</sup> berücksichtigen, so dass auch hier für eine Ablehnung regelmäßig keine Kosten erhoben werden.<sup>35</sup>

Grundsätzlich gilt, dass das Äquivalenzprinzip<sup>36</sup> der Gebührenbemessung enge Grenzen setzt, sodass eine Ablehnungsgebühr nur in Ausnahmefällen angemessen sein kann, weil die Ablehnung für die Antragsteller\*innen keinen Nutzen hat.<sup>37</sup>

## 6. Zurücknahme des Antrags

Die Kostenfreiheit im Falle der Zurücknahme des Antrags ist in den Informationsfreiheitsgesetzen nur vereinzelt geregelt.

Ausdrücklich kostenfrei ist die Zurücknahme eines Antrags nach dem UIG (Bund), in Bremen, Hamburg und Thüringen.<sup>38</sup> Im Übrigen richten sich die Kosten nach dem allgemeinen Verwaltungskostenrecht. Dort ist teilweise die Möglichkeit einer Ermäßigung vorgesehen.

Unabhängig davon, ob es eine gesetzliche Regelung zur Zurücknahme des Antrags gibt, gilt das folgende: Wenn die Antragsteller\*in den Antrag zurücknimmt, bevor die informationspflichtige Stelle überhaupt in die Bearbeitung eingestiegen ist, entstehen keine Kosten. Einige Behörden weisen die Antragsteller\*innen unter Nennung der voraussichtlichen Kosten für die Bearbeitung der Anfrage darauf hin, dass der Antrag kostenfrei zurückgenommen werden kann.<sup>39</sup>

---

33 Die von Sicko hervorgehobene Unterscheidung zwischen Gebühren und Auslagen erscheint dementsprechend in der Praxis nicht von Relevanz, vgl. Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Info-MedienR, 36. Ed. 2022, § 10 IFG Rn. 25 f.

34 Die Regelung in Baden-Württemberg unterscheidet sich diesbezüglich von den anderen Gesetzen, siehe oben B.I.

35 Hannes Beyerbach, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 10 LIFG BW Rn. 9 mit Verweis auf LT-Drs. 15/7720, 78; von den Behörden wird dies z. T. anders gesehen, ein Verfahren vor dem VG Stuttgart ist derzeit anhängig, vgl. <https://fragdenstaat.de/anfrage/unterlagen-zu-polizisten-die-im-ku-klux-aktiv-waren/>, abgerufen am 2. Mai 2023.

36 Siehe dazu C.I.1.

37 LDA Brandenburg, Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz – Anwendungshinweise, 76.

38 UIG: § 3 Var. 1 UIGGebV; Bremen: Teil A Nr. 6 KV BremIFGGebV; Hamburg: § 1 Abs. 2 HmbTGGebO; Thüringen: § 2 Abs. 1 ThürTGvWkostO, Gebührenbefreiung nur dann, wenn die Behörde noch nicht mit der Bearbeitung begonnen hat.

39 Vgl. unten D.I.

## C. Bemessung der Kosten

Die konkrete Bemessung der Kosten durch die informationspflichtige Stelle muss – insbesondere in Bezug auf die Gebühren – wesentlichen Grundprinzipien folgen.

### I. Gebühren

Die Verordnungsgeber haben die Gebührentatbestände in den Kostenverordnungen als Rahmengebühren ausgestaltet. Das sind Gebühren, bei denen ein Mindest- und ein Höchstbetrag festgelegt ist. Innerhalb dieses Rahmens ist die konkrete Gebührenhöhe durch Ermessensentscheidung festzusetzen.<sup>40</sup> Die Gebührenbemessung knüpft einerseits an den Verwaltungsaufwand an, andererseits muss der wirksame Informationszugang gewährleistet werden (vgl. § 10 Abs. 2 IfG). In diesem Spannungsfeld bewegt sich das Gebührenrecht.

#### 1. Grundprinzipien der Gebührenbemessung

Um die Ausgestaltung der Gebührentatbestände und die Bemessung der Gebühren im Einzelnen zu verstehen, sind zuerst die folgenden Prinzipien zu erklären:

##### a) Kostendeckungsprinzip und Gewinnerzielungsverbot

Das Kostendeckungsprinzip ist das Leitprinzip des allgemeinen Gebührenrechts. Es findet sich beispielsweise in § 9 Abs. 1 S. 1 des Bundesgebührengesetzes (BGebG). Die Antragsteller\*innen haben grundsätzlich die Kosten zu tragen, die der Verwaltung tatsächlich durch die individuell zurechenbare Leistung – die Beantwortung der Anfrage – entstehen. Mit dem Kostendeckungsprinzip geht das Verbot einher, Gewinne durch die Erhebung der Gebühren zu erzielen.<sup>41</sup>

##### b) Äquivalenzprinzip

Auch das Äquivalenzprinzip ist ein Prinzip des allgemeinen Gebührenrechts. Es stellt eine Beziehung her zwischen dem Verwaltungsaufwand und der Gebühr einerseits (innere Äquivalenz) und der Gebühr zum Nutzen der öffentlichen Leistung für den Gebührenschuldner andererseits (äußere Äquivalenz).<sup>42</sup> § 10 Abs. 2 IfG ist eine spezialgesetzliche Ausprägung des Äquivalenzprinzips.<sup>43</sup>

---

40 BVerwG, 13.10.2020, 10 C 23/19, Rn. 14 – Gebührenberechnung.

41 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 73.

42 Stefan Prömer/Thomas Stein, BGebG, 1. Auflage 2019, § 9 Rn. 41 ff.

43 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 70.

### c) Verbot prohibitiver Wirkung

Die Höhe der Gebühr darf nicht geeignet sein, die Antragsteller\*innen von (künftigen) Anträgen abzuschrecken.<sup>44</sup> In den Gesetzen des Bundes findet sich das Verbot prohibitiver Wirkung in § 10 Abs. 2 IfG und § 3 Abs. 1 UIG. Nach § 10 Abs. 2 IfG sind die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Während der Verwaltungsaufwand also nur zu berücksichtigen ist, ist die wirksame Inanspruchnahme des Informationszugangs in vollem Umfang zu gewähren.<sup>45</sup>

## 2. Der Gebührenrahmen

Die Gebühren sind in (fast) allen Informationsfreiheitsgesetzen beziehungsweise in den Kostenverordnungen gedeckelt. Die Höhe der Gebühren ist je nach Gesetz auf 500 € (z. B. IfG, UIG) bis 2.500 € (Sachsen) begrenzt. Das VIG enthält keine Obergrenze für die Gebühren.<sup>46</sup> Baden-Württemberg hat keine einheitliche Kostenverordnung erlassen. Die Obergrenze richtet sich nach dem Gebührentatbestände der informationspflichtigen Stelle; die Gebührentatbestände der informationspflichtigen Stellen des Landes müssen – anders als die Stellen der Kommunen – aber gemäß § 10 Abs. 3 S. 3 LIfG BW Höchstsätze enthalten.

## 3. Ermittlung des Verwaltungsaufwands

Wie schon bei der Beurteilung einer »einfachen« Auskunft ist auch für die Bemessung der Gebühren der *Verwaltungsaufwand* entscheidend (vgl. § 10 Abs. 2 IfG). Der Verwaltungsaufwand ist der Ausgangspunkt für die Bemessung der Gebühren (Kostendeckungsprinzip), nicht aber das alleinige Kriterium (»auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes«). Viele der Kostenverordnungen enthalten gestaffelte, zwei- oder dreistufige Gebührentatbestände. In ihnen werden etwa einfache Fälle, ein umfangreicher (erheblicher) Verwaltungsaufwand und ein außergewöhnlicher Verwaltungsaufwand unterschieden.<sup>47</sup> Für jede Stufe gibt es einen eigenen Gebührenrahmen.

---

44 Vgl. ausführlich Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 10 IfG Rn. 39 ff.

45 BVerwG, 13.10.2020, 10 C 23/19, Rn. 15 – Gebührenberechnung.

46 Wobei insofern zu beachten ist, dass die Geltendmachung von Kosten ohnehin nur bei einem außergewöhnlich hohen Verwaltungsaufwand in Betracht kommt.

47 Vgl. IfGGebV Bund, Berlin, Brandenburg, Bremen (gibt auch Stunden an), Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt; zweistufig: Mecklenburg-Vorpommern.

Normgeber	Norm	Gebührenverordnung	Kostendeckelung
<b>Bund</b>	§ 10 IfG	IfGGebV	Gebühren bis max. 500 €
	§ 12 UIG	UIGGebV	Gebühren bis max. 500 €
	§ 7 VIG	VIGGebV	
<b>Baden-Württemberg</b>	§ 10 LIfG BW	Gebührenrecht der informationspflichtigen Stelle	Gebührentatbestände haben Höchstsätze zu enthalten (§ 10 Abs. 3 S. 3, gilt nicht für Kommunen)
<b>Berlin</b>	§ 16 BlnIfG	VGebO Tarifstelle 1004	Gebühren bis max. 500 €
<b>Brandenburg</b>	§ 10 BbgAIG	AIGGebO	Gebühren bis max. 1.000 €
<b>Bremen</b>	§ 10 BremIfG	BremIfGGebV	Gebühren bis max. 500 €
<b>Hamburg</b>	§ 13 Abs. 6 HmbTG	HmbTGGebO	Gebühren bis max. 618 €
<b>Hessen</b>	§ 88 HDSIG	Anlage: Kostenverzeichnis	Gebühren bis max. 600 €
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	§ 13 IfG MV	IfGKostVO MV	Gebühren bis max. 500 €
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	§ 11 IfG NRW	VerwGebO IfG NRW	Gebühren bis max. 1.000 €
<b>Rheinland-Pfalz</b>	§ 24 LTranspG RP	AllgGebVerzV RP	Gebühren bis max. 760 €
<b>Saarland</b>	§ 9 SIfG	GebVerz Tarifstelle 455	Gebühren bis max. 500 €
<b>Sachsen</b>	§ 12 Abs. 5 SächsTG	Anlage 1 des Zehnten Sächsischen Kostenverzeichnisses lfd. Nr. 55, Tarifstelle 3	Gebühren bis max. 2.500 €
<b>Sachsen-Anhalt</b>	§ 10 IZG LSA	IZG LSA KostVO	Gebühren bis max. 1.000 €
<b>Schleswig-Holstein</b>	§ 13 IZG SH	IZG-SH-KostenVO	Gebühren bis max. 500 €
<b>Thüringen</b>	§ 15 ThürTG	ThürTGVwKostO	Gebühren bis max. 500 €

**Tab. 2:** Gebührenrahmen der informationspflichtigen Stellen des Bundes und der Länder.

---

**Beispiel 1:** Auskünfte nach dem Gebührenverzeichnis der IFGGebV zum IFG

- **1. Stufe:** Mündliche und einfache schriftliche Auskünfte sind auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften gebührenfrei.
  - **2. Stufe:** Die Erteilung einer schriftlichen Auskunft kostet zwischen 30 und 250 €.
  - **3. Stufe:** Wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung der Unterlagen entsteht, kostet die Anfrage zwischen 60 und 500 €.
- 

---

**Beispiel 2:** Auskünfte nach dem Gebührenverzeichnis zum Bremer IFG:

- **1. Stufe:** Einfache Fälle, bei mehr als geringfügigem Verwaltungsaufwand (0,5 bis 3 Stunden), kosten 10–150 €.
  - **2. Stufe:** Bei erheblichem Verwaltungsaufwand (3–8 Stunden) kostet die Auskunft 150–360 €.
  - **3. Stufe:** Bei außergewöhnlich hohem Aufwand (mehr als 8 Stunden) kostet die Auskunft 360–500 €.
- 

Um den Verwaltungsaufwand zu beziffern, setzt die informationspflichtige Stelle regelmäßig die Bearbeitungszeit ihrer Mitarbeiter\*innen an (Personalaufwand). Sie ist dabei nicht gehalten, den Verwaltungsaufwand minutengenau zu ermitteln. Pauschalierungen und Typisierungen sind zulässig.<sup>48</sup>

Als Verwaltungsaufwand geltend gemacht werden können etwa die Antragsbearbeitung, die Aussonderung und Schwärzung von Unterlagen sowie die Durchführung des Informationszugangs.<sup>49</sup>

Grundsätzlich kann nur der Verwaltungsaufwand berücksichtigt werden, der spezifisch dem Antrag, für den Gebühren erhoben werden sollen, zuzurechnen ist.<sup>50</sup>

Dabei gilt, dass die Bearbeitung von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz mittlerweile zum originären Aufgabengebiet der Behörde gehört.<sup>51</sup> Hieraus folgt etwa, dass grundlegende Kenntnisse der Informationsfreiheitsgesetze bei den Sachbearbeiter\*innen vorausgesetzt werden können. Umfangreiche Recherchen, die bei Vorhandensein entsprechender Kenntnisse nicht notwendig gewesen wären, können damit

---

48 VG Berlin, 21.07.2016, 2 K 582.15, Rn. 17 – Gebühren Journalist.

49 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 28; Aufwand, der beim BfDI für die Durchführung eines Vermittlungsverfahrens entsteht, kann hingegen nicht in Rechnung gestellt werden Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 10 IFG Rn. 11a.

50 Vgl. § 10 Abs. 1 IFG, »individuell zurechenbare Leistungen«.

51 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 24 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand; BVerwG, 10.04.2019, 7 C 23/18, Rn. 34 – BaFin.

keine Gebührenlast auslösen.<sup>52</sup> Gleiches gilt für Kosten, die durch unrichtige Sachbearbeitung seitens der informationspflichtigen Stelle verursacht worden sind.<sup>53</sup> Ferner müssen sich die informationspflichtigen Stellen in ihrer Organisation, insbesondere der Aktenführung,<sup>54</sup> auf die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang einstellen. Verwaltungsinterne Besonderheiten oder Abläufe dürfen sich nicht zu Lasten der antragstellenden Person auswirken.<sup>55</sup> Gleiches gilt für Organisationsmängel.<sup>56</sup>

#### **4. Individuelle Gleichmäßigkeit vs. Kappungsgrenze**

Hat die informationspflichtige Stelle den richtigen Gebührenrahmen ausgewählt, setzt sie die konkrete Höhe der Gebühren innerhalb dieses Rahmens nach pflichtgemäßem Ermessen fest. Die Gebührenberechnung ist deshalb nur beschränkt gerichtlich überprüfbar: Die Berechnung kann auf verschiedenen Wegen erfolgen – sie muss lediglich frei von Ermessensfehlern sein (vgl. § 114 S. 1 VwGO). Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner zweiten Entscheidung zu den Kostenfragen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes entschieden, dass nicht nur die Berechnung nach dem Prinzip der individuellen Gleichmäßigkeit<sup>57</sup> ermessensfehlerfrei ist, sondern dass die Gebührenhöhe solange unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bestimmt werden kann, wie der Gebührenrahmen nicht überschritten wird, und bei umfangreichem Verwaltungsaufwand der sich ergebende Betrag am oberen Gebührenrand gekappt wird. In dem der Entscheidung zu Grunde liegenden Verfahren hatte das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) seinen Verwaltungsaufwand bis zur jeweiligen Gebührenhöchstgrenze auf Basis eines reduzierten Mitarbeiterstundensatzes 1:1 auf den Antragsteller umgelegt. Das Bundesverwaltungsgericht konnte darin keinen Verstoß gegen das Verbot prohibitiver Wirkung des § 10 Abs. 2 IFG erkennen.<sup>58</sup> Die informationspflichtigen Stellen können nach dieser Rechtsprechung im Ergebnis einen durchschnittlichen Stundensatz für die Sachbearbeiter\*in ansetzen, dessen Höhe vom Dienstgrad abhängt und die Gebühr nach der Bearbeitungszeit festsetzen, solange sie die Kappungsgrenze beachten.<sup>59</sup>

---

52 Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Praxisreihe Datenschutzbestimmungen praktisch umsetzen, Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG), 18.

53 BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2016/2017, 19. Juli 2018, 35.

54 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, 19.03.2015, 12 B 26.14, Rn. 36 – Verbot prohibitiver Wirkung – keine Aufspaltung eines einheitlichen Lebenssachverhalts.

55 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 22.

56 *Corinna Sicko*, in: *Gersdorf/Paal* (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 36. Ed. 2022, § 10 IFG Rn. 12.

57 Alle von einer Tarifstelle der Gebührenverordnung erfassten Amtshandlungen werden zunächst der Gebührenskala proportional zugeordnet. Ist der Aufwand gering, hat sich die Festsetzung am unteren Rand des Gebührenrahmens, im Durchschnittsfall in der Mitte und im Falle maximalen Aufwands an der oberen Grenze zu orientieren.

58 BVerwG, 13.10.2020, 10 C 23/19, Rn. 17 ff. – Gebühren.

59 Kritisch *Phillip Hofmann*, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 13.10.2020 – 10 C 23/19, NVwZ 2021, 499.

## **5. Verbot prohibitiver Wirkung**

Der Verwaltungsaufwand bleibt jedoch nicht das einzige Kriterium, denn die Antragsteller\*innen müssen den Informationszugang nach § 10 Abs. 2 IfG und § 3 Abs. 1 UIG auch noch wirksam in Anspruch nehmen können. Die Normen sind Ausdruck des gesetzgeberischen Ziels, dass der Auskunftsanspruch jedermann zusteht, ohne hiervon durch erhebliche finanzielle Hürden abgeschreckt zu werden. Ob der Gebührenbescheid das Verbot prohibitiver Wirkung hinsichtlich der Höhe der Gebühren verletzt, ist nach objektiven Maßstäben zu bestimmen.<sup>60</sup> Entscheidend ist, ob die Gebühr objektiv geeignet ist, potentielle Antragsteller\*innen von der Geltendmachung ihres Anspruchs abzuhalten. In seiner ersten Entscheidung zu den Kosten des IfG hat das Bundesverwaltungsgericht eine Verletzung des Abschreckungsverbots angenommen:<sup>61</sup> Das Bundesministerium des Innern (BMI) hatte ein einheitliches Informationsbegehren (»Förderung des Sports durch das Bundesministerium des Innern«) zu 66 Sportverbänden in 66 Einzelanträge aufgeteilt und insgesamt Gebühren in Höhe von 12.676,25 € festgesetzt. Das BVerwG hat entschieden, dass die Aufspaltung eines einheitlichen Informationsbegehrungs in eine Vielzahl von Einzelanträgen mit dem Verbot einer abschreckend wirkenden Gebührenerhebung unvereinbar ist. Wichtig ist das Verbot prohibitiver Wirkung insbesondere in Baden-Württemberg, denn dort gibt es keine einheitlichen Gebührendockel (siehe oben). Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat in einem Fall eine abschreckende Gebühr bejaht, in dem ein in Anspruch genommenes Ministerium von einem Gebührenrahmen von bis zu 10.000 € ausgegangen war und bereits eine Gebühr von 8.000 € angekündigt hatte, bevor sie in Höhe von 1.500 € festgesetzt wurde.<sup>62</sup>

## **II. Auslagen**

In welcher Höhe die Antragsteller\*innen die Auslagen der informationspflichtigen Stelle ersetzen müssen, regeln die jeweiligen Kostenverordnungen des Bundes und der Länder. Hinsichtlich des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass § 10 Abs. 3 S. 1 IfG lediglich zur Bestimmung der Gebührentatbestände und -sätze durch Rechtsverordnung ermächtigt, nicht aber zur Gestaltung der Auslagenerstattung.<sup>63</sup> Daher ist von der Nichtigkeit der IfGGebV auszugehen, soweit sie die Auslagenerstattung betrifft.<sup>64</sup> Es dürfen keine Auslagen nach der IfGGebV berechnet werden.

---

60 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 6/15, Rn. 18 – Verbot prohibitiver Wirkung.

61 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 6/15, Rn. 9 ff. – Verbot prohibitiver Wirkung.

62 VGH Mannheim, 02.03.2021, 10 S 2102/20 – Verbot prohibitiver Wirkung.

63 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 6/15, Rn. 24 ff. – Verbot prohibitiver Wirkung.

64 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 10 IfG Rn. 22 ff.

## D. Verfahren

Die Kosten, die die Behörde für die Bearbeitung der Anfrage erhebt, werden in einem Verwaltungsverfahren festgesetzt. Das Verfahren folgt dem jeweiligen allgemeinen Kostengesetz des Bundes beziehungsweise der Länder, die sich ähneln und auf die im Einzelnen nicht näher eingegangen werden kann. Die Behörde, die über den Informationszugang entschieden hat, setzt die Kosten von Amts wegen fest (vgl. § 13 Abs. 1 S. 1 BGebG für den Bund). Sie soll die Gebührenfestsetzung mit der Sachentscheidung verbinden.<sup>65</sup>

Die Entscheidung über die Kosten ist dabei aber ein eigenständiger Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG. Für die Begründung der Kostenentscheidung gelten daher die Anforderungen des § 39 VwVfG und die Betroffenen können – losgelöst von der Sachentscheidung – um Rechtsschutz gegen eine sie belastende Kostenentscheidung nachsuchen.<sup>66</sup>

### I. Information und Beratung der Antragsteller\*innen

Bei Anträgen nach dem Verbraucherinformationsgesetz sind die Antragsteller\*innen über die voraussichtliche Höhe der Gebühren und Auslagen vorab zu informieren, sofern der Antrag nicht kostenfrei bearbeitet wird (§ 7 Abs. 1 S. 3 VIG). Eine vergleichbare Regel gibt es im IFG nicht. Das Bundesministerium des Innern hat in seinen 2005 erlassenen Anwendungshinweisen zum IFG den Standpunkt vertreten, die Behörde müsse die Antragsteller\*innen nicht von Amts wegen vorab über die voraussichtlichen Kosten unterrichten. Nur bei erkennbar besonders hohen Kosten solle ein Hinweis erfolgen.<sup>67</sup> Die Auffassung ist mit Blick auf die in § 25 VwVfG normierte, auch in IFG-Verfahren geltende allgemeine Beratungspflicht nicht nachzuvollziehen.<sup>68</sup>

---

**Praxistipp:** Bei komplexeren Anfragen solltest Du die Behörde darum bitten, die voraussichtlichen Kosten zu veranschlagen. Die Sachbearbeiter\*in sollte dich dann hinsichtlich der voraussichtlichen Kosten beraten.

---

Aus dem Kreis der Länder haben Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen explizite Informationspflichten in ihre Gesetze aufgenommen.<sup>69</sup> In Baden-Württemberg ist

---

65 Bund: § 13 Abs. 1 S. 2 BGebG; für die Länder exemplarisch Baden-Württemberg: § 16 Abs. 1 S. 2 LGeB.

66 Vgl. Kube und Werdermann, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>.

67 BMI, Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, 2005.

68 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, Rn. 45.

69 Baden-Württemberg: § 10 Abs. 2 LIFG BW, § 12 Abs. 5 S. 7 SächsTG; § 15 Abs. 1 S. 5 ThürTG.

die besondere Fiktion der Antragsrücknahme zu beachten: Mit der Information über die voraussichtlich 200 € übersteigenden Kosten werden Antragsteller\*innen dazu aufgefordert, sich darüber zu erklären, ob sie den Antrag weiterverfolgen wollen (sog. Konsultationsverfahren). Reagiert er\*sie darauf nicht, gilt der Antrag kraft Gesetzes als zurückgenommen.<sup>70</sup>

Generell bewegt sich der Hinweis auf die voraussichtlichen Kosten in einem Spannungsfeld zwischen einer gebotenen Beratung der antragstellenden Person und einer damit möglicherweise verbundenen abschreckenden Wirkung.<sup>71</sup> Antragsteller\*innen, die ihre Anfrage bei FragDenStaat gestellt haben, haben – soweit sie Angaben zu Gebühren gemacht haben – in rund 46 % der Fälle ihre Anfragen nach einer Gebührenandrohung zurückgezogen.<sup>72</sup>

Neben der Tatsache, dass Kostenandrohungen immer ein gewisser »chilling effect« zukommt, dürfte für diesen Befund auch ausschlaggebend sein, dass die von der Behörde in Aussicht gestellten Kosten häufig sehr hoch gegriffen sind und ihnen keine sorgfältige Prognose des zu erwartenden Verwaltungsaufwands zugrunde liegt. So kündigte die Behörde in einem vom VGH Mannheim entschiedenen Fall etwa zunächst eine Gebühr von 8.000 € an, setzte später jedoch – immer noch rechtswidrig, aber doch deutlich reduziert – 1.500 € fest.<sup>73</sup>

Eine derartige Abschreckungspraxis ist rechtswidrig. Die informationspflichtige Stelle muss den Antragsteller\*innen stattdessen dabei helfen, ihr Informationsbedürfnis zu präzisieren oder gegebenenfalls einzuschränken, um die voraussichtlichen Kosten zu minimieren.

## II. Kostenvorschuss und Sicherheitsleistung

§ 15 Abs. 1 des Bundesgebührengesetzes gilt grundsätzlich auch für die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes (IFG, VIG, UIG): Die Behörde kann eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, die auf Antrag zu erbringen ist, von der Zahlung eines Vorschusses oder von der Leistung einer Sicherheit bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Gebühren und Auslagen abhängig machen.

Ob die Behörde einen Vorschuss oder die Zahlung einer Sicherheitsleistung für die voraussichtlichen Kosten der Anfrage von den Antragsteller\*innen anfordert, steht in

---

70 Vgl. § 10 Abs. 2 LIFG.

71 In der Praxis verbinden einige Behörden den Hinweis auf hohe Kosten mit der Frage, ob der Antrag aufrechterhalten wird und weisen teilweise auf die Möglichkeit hin, den Antrag kostenfrei zurückzunehmen, BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2006/2007, 8. April 2008, 19.

72 Stand 7. Dezember 2022, 1497 von 3243 Anfragen. Es ist davon auszugehen, dass der tatsächliche Wert noch höher liegt, da hier nur die Anfragen erfasst werden, bei denen Nutzer\*innen auch eine konkrete Angabe zu der von der Behörde angegebenen voraussichtlichen Höhe der Kosten gemacht haben.

73 VGH Mannheim, 02.03.2021, 10 S 2102/20 – Verbot prohibitiver Wirkung.

ihrem Ermessen. In diesem Zusammenhang spielt das Verbot prohibitiver Wirkung jedoch eine zentrale Rolle, denn ein Kostenvorschuss kann die Antragsteller\*innen abschrecken, ihren Anspruch auf Informationszugang weiterzuverfolgen. Deshalb ist § 15 Abs. 1 BGebG restriktiv anzuwenden.<sup>74</sup> Die Zahlung eines Kostenvorschusses und die Leistung von Sicherheiten kommen also nur ausnahmsweise in Betracht, nämlich dann, wenn Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass ohne die Vorauszahlung das Haushaltsinteresse gefährdet wäre.<sup>75</sup> Das ist nicht schon dann der Fall, wenn der Verwaltungsaufwand für den Informationszugang hoch ist und möglicherweise die nach dem einschlägigen Gebührenrahmen vorgesehene Höchstgebühr übersteigt. Stattdessen muss zusätzlich auch der Zahlungsausfall der Kostenschuldner\*in drohen.<sup>76</sup>

Die Verwaltungskostengesetze der Länder sehen ähnliche Regeln für den Vorschuss und die Sicherheitsleistung vor.<sup>77</sup> Die dargestellten Maßstäbe sind weitgehend auf das Landesrecht übertragbar.

### **III. Kostenerhebung durch private informationspflichtige Stellen**

Verlangt eine private informationspflichtige Stelle<sup>78</sup> Kosten für die Bearbeitung einer Anfrage, gelten grundsätzlich dieselben Maßstäbe wie bei Behörden. § 12 Abs. 4 UIG sieht dies ausdrücklich vor. Die Erhebung der Kosten erfolgt – mangels entsprechender Befugnisse der privaten Stelle – allerdings nicht durch den Erlass eines Verwaltungsakts.<sup>79</sup>

---

74 Corinna Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 10 IFG Rn. 43.

75 OVG Berlin-Brandenburg, 26.05.2014, 12 B 22.12 – Vorauszahlung einer Gebühr für Informationszugang.

76 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 43.

77 Vgl. zu § 16 GebG NRW: Heinz-Joachim Pabst, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 11 IFG NRW Rn. 5c; und für Berlin: OVG Berlin-Brandenburg, 26.05.2014, 12 B 22.12 – Vorauszahlung einer Gebühr für Informationszugang; zum Auslagenvorschuss in Sachsen-Anhalt siehe VG Halde (Saale), 16.05.2012, 4 A 123/11 – Auslagenerstattung; hier: Fotokopien einer Gebührenkalkulation. Demnach kann die Übersendung von Fotokopien an die Antragsteller\*in von der Erstattung der Auslagen abhängig gemacht werden.

78 Siehe dazu Sudrow und Dudew, Kapitel 9, B.II,3., C.II, D.IV. und E.II.4: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p9>.

79 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in Landmann/Rohmer UmweltR, 98. EL 2022, § 12 UIG Rn. 38.

## Autor\*innen

**Lorenz Dudew** , Leipzig, [lorenz.dudew@posteo.de](mailto:lorenz.dudew@posteo.de)

**Hannah Vos** , Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstr. 109, 10179 Berlin, [hannah.vos@okfn.de](mailto:hannah.vos@okfn.de).

---

### Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

# Beauftragte für die Informationsfreiheit



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

In diesem Kapitel wird der Aufbau des § 12 IfG nachgezeichnet (A.) und die Rechtsstellung des\*der Bundesbeauftragten (B.I.) sowie der Aufbau der Behörde (B.I.) dargestellt. Jede\*r, der\*die sein\*ihr Recht auf Informationsfreiheit verletzt sieht, kann den\*die Bundesbeauftragte anrufen (C.). Einige Bestimmungen zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz gelten auch für den\*die Bundesbeauftragte\*n für die Informationsfreiheit (D.).

## A. Allgemeines

Die Vorschriften zum Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit finden sich ausgehend von § 12 IfG wegen der Personenidentität mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz in den §§ 8-17 BDSG. § 12 IfG findet seit 2021 ebenfalls Anwendung für den Zugang zu Umweltinformationen nach § 7a UIG.<sup>1</sup> Der\*die Bundesbeauftragte dient dazu, den Paradigmenwechsel hin zu einem offen agierenden Staat institutionell abzusichern. Laut der Gesetzesbegründung zeigen Erfahrungen im Ausland und in den Ländern, die bereits über Informationsfreiheitsgesetze verfügten, dass ein\*e Beauftragte\*r bürgerlich Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich bringen kann.<sup>2</sup>

1 BGBI 2021, 306 ff.

2 BT.-Drs. 15/4493, 17.

Die Personenidentität von Bundesbeauftragter\*n für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wurde von Beginn an kontrovers diskutiert,<sup>3</sup> mittlerweile wird sie als überwiegend positiv bewertet.<sup>4</sup> Auch ein neuer Entwurf eines Bundestransparenzgesetzes sieht keine Trennung der Ämter vor.<sup>5</sup>

## I. Aufbau der Vorschrift

Die Vorschrift zum Bundesbeauftragten ist kontraintuitiv aufgebaut. Abs. 1 regelt das Anrufungsrecht, das jedem\*r zusteht, der\*die sein\*ihr Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht. Erst Abs. 2 trifft Aussagen zum Aufbau der Behörde. Hiernach werden die Aufgaben des Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit vom Bundesbeauftragten für Datenschutz wahrgenommen. In Abs. 3 findet sich eine statische Verweisung auf eine Reihe von Rechten des Bundesbeauftragten für Datenschutz, die auch der\*dem Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit zu stehen. Die Reihenfolge der Abs. 1 und 2 wurde im Gesetzgebungsverfahren bewusst geändert, um die Bedeutung des Anrufungsrechts zu betonen.<sup>6</sup>

## II. Sprachliche Gleichheit von Behörde und Behördenleitung

Die Bezeichnung des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit meint entgegen ihrem Wortlaut sowohl die Person des Bundesbeauftragten, als auch die Behörde als solche: Der\*die Leiter\*in der Behörde und die Behörde selbst führen – sprachlich sehr ungeschickt – die gleiche Bezeichnung. Auffällig ist, dass die Regelung noch immer nicht geschlechtsneutral formuliert ist<sup>7</sup>.

---

3 Vgl. hierzu *Heribert Schmitz/Serge-Daniel Jastrow*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984 (994).

4 Zu diesem Schluss kommt *Christoph Schnabel*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 12 IfG Rn. 27 ff.

5 Vgl. § 20 Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), abgerufen am: 22. November 2022, <https://transparenzgesetz.de/gesetzentwurf.pdf>.

6 BT.-Drs. 15/5606, 6.

7 Zur Kritik hieran siehe *Christoph Schnabel*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 12 IfG Rn. 1b.

## B. Rechtsstellung der\*des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit, Aufbau der Behörde (Abs. 2)

### I. Rechtsstellung des\*der Bundesbeauftragten

Der\*die Beauftragte für Informationsfreiheit wurde mit Einführung des IFG im Jahre 2005 erstmalig geschaffen<sup>8</sup>. Er\*Sie dient dazu, bürgernah Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich zu bringen<sup>9</sup>. Da seine\*ihrer Aufgaben durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen werden, richtet sich seine\*ihrer Wahl und Ernennung nach § 11 Abs. 1 BDSG. Der Deutsche Bundestag wählt auf Vorschlag der Bundesregierung die oder den Bundesbeauftragten ohne Aussprache mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder. Der\*die Bundespräsident\*in ernennt den\*die Gewählte\*n. Neben der erforderlichen Qualifikation, Erfahrung und Sachkunde insbesondere im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten muss der\*die Beauftragte über durch einschlägige Berufserfahrung erworbene Kenntnisse des Datenschutzrechts verfügen, die Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst haben und das 35. Lebensjahr vollendet haben. Eine spezifische Qualifikation in Hinblick auf die Informationsfreiheit ist nicht erforderlich (§ 11 Abs. 1 BDSG).

Die\*der Bundesbeauftragte steht nach Maßgabe des BDSG zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis (§ 12 Abs. 1 BDSG). Er\*sie handelt bei der Erfüllung ihrer\*seiner Aufgaben und bei der Ausübung ihrer\*seiner Befugnisse völlig unabhängig. Sie\*Er unterliegt weder direkter noch indirekter Beeinflussung von außen und ersucht weder um Weisung noch nimmt er\*sie Weisungen entgegen (§ 10 Abs. 1 BDSG). Europarechtlich wird durch Art. 52 Abs. 1 DSGVO sogar eine »völlige Unabhängigkeit« verlangt. Er\*Sie und seinen\*ihrn Mitarbeitenden steht ein Zeugnisverweigerungsrecht nach § 13 Abs. 3 BDSG zu. Weitere Rechte und Pflichten finden sich in § 13 BDSG, so das Verbot, andere Tätigkeiten während seiner\*ihrer Amtszeit auszuüben (Abs. 1), die Unterrichtungspflicht an den\*die Präsident\*in des Bundestags über Geschenke (Abs. 2) und Verschwiegenheitspflichten (Abs. 4).

Die Stellung des\*der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit unterscheidet sich von den anderen als Beauftragte bezeichneten Personen, bspw. den Beauftragten der Bundesregierung oder des Parlaments (bspw. Wehrbeauftragte, Beauftragte gegen Antisemitismus etc.). Seine\*Ihre Aufgaben sind klar gesetzlich ausgestaltet und nicht politisch durch den jeweiligen Auftraggeber Bundesregierung oder Parlament vorgegeben. Eine Fach-, Dienst- oder Rechtsaufsicht besteht nicht<sup>10</sup>. Damit

---

8 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5.9.2005, BGBl I 2005, 2722 ff.

9 BT.-Drs. 15/4493, 17.

10 Christoph Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 12 IFG Rn. 7b.

unterscheiden sich die Tätigkeiten, Befugnisse und die Rechtsstellung der Personen und Behörden, die als Beauftragte bezeichnet werden.

Faktisch wird die personelle Aufstellung sowohl der Bundesbehörde als auch der Landesbehörden kritisiert. Eine Anfrage aus dem Jahr 2022 ergab, dass der Bund, Hessen und Nordrhein-Westfalen weniger als drei Personalstunden im Jahr pro 10.000 Einwohner\*innen zur Verfügung stellen, während Spitzenreiter Bremen auf 20 Stunden kommt<sup>11</sup>.

## **II. Aufbau der Behörde**

Es handelt sich bei dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit um eine oberste Bundesbehörde (§ 8 Abs. 1 BDSG), die gleichberechtigt neben den Bundesministerien besteht<sup>12</sup>. Innerhalb der Behörde findet sich das Referat für die Informationsfreiheit auf einer Ebene mit dem Leitenden Beamten.<sup>13</sup>

## **C. Anrufung des\*der Beauftragten für die Informationsfreiheit (Abs. 1)**

Nach § 12 Abs. 1 IFG kann jede\*r den\*die Bundesbeauftragte\*n für Informationsfreiheit anrufen, wenn er\*sie sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht. Das Anrufungsrecht entspricht dem nach § 21 BDSG<sup>14</sup>. Es gilt auch im Hinblick auf Umweltinformationen nach § 7a UIG. Die Anrufung des\*der Bundesbeauftragten dient der außergerichtlichen Streitschlichtung, ist aber keine Voraussetzung für eine Klage nach § 9 Abs. 4 IFG. Vielmehr kann der\*die Bundesbeauftragte ausweislich der Gesetzesbegründung anstelle oder zusätzlich zu einer gerichtlichen Klage durch jede\*n, also Antragsteller\*in oder Dritte, angerufen werden.<sup>15</sup>

---

11 *Tiziana Saab*, Staatlicher Auftrag geht ins Leere, FragDenStaat, 20. Dezember 2022.

12 Deutschland unterlag zunächst in einem Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH wegen der staatlichen Aufsicht über die Kontrollstellen der Länder zur Kontrolle der Datenverarbeitung im nichtöffentlichen Bereich, siehe EuGH, 09.03.2010, C-518/07 – Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.

13 Organigramm, abgerufen am: 2. Mai 2023, <https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBFDI/Organigramm.html;jsessionid=2358A4497022E3CE557B41429A95349A.intranet242?nn=341758>.

14 BT.-Drs. 15/4493, 17.

15 BT.-Drs. 15/4496, 17; zum Streit darum, ob sich das Recht Dritter direkt oder analog aus § 12 IFG ergibt siehe *Christoph Schnabel*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 12 IFG Rn. 12.

Die Vorschrift verleiht natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts<sup>16</sup> ein subjektives Recht auf Anrufung der\*des Bundesbeauftragten.<sup>17</sup> Hierfür ist eine Beschwer erforderlich, es muss also wie im verwaltungsgerechtlichen Verfahren eine Rechtsverletzung behauptet werden.<sup>18</sup> Weitere Anforderungen zu Form, Frist, Inhalt und Begründung der Anrufung stellt § 12 IFG nicht. Die Anrufung des\*der Beauftragten ist zudem kostenfrei.

Die Anrufung des\*der Bundesbeauftragten hemmt oder unterbricht Fristen im Widerspruchs- und Klageverfahren nicht. In der Praxis kann ein Tätigwerden des\*der Bundesbeauftragten daher oft nicht abgewartet werden. Im einem Reformvorschlag eines Bundestransparenzgesetzes wird hier eine Unterbrechung der Frist bis zum Abschluss des durch den\*die Bundesbeauftragte\*n durchgeführten Vermittlungsverfahrens vorgesehen.<sup>19</sup> Eine solche Hemmung würde die Position des Bundesbeauftragten und die Wirkung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel erheblich stärken.

Im Berichtszeitraum des Tätigkeitsberichts des\*der Bundesbeauftragten 2021 wurde dieser 336 Mal nach § 12 Abs. 1 angerufen.<sup>20</sup> Von insgesamt 225081 Anfragen über FragDenStaat wurde in 7342 Fällen eine Vermittlung durch den\*die Bundesbeauftragte gestartet.<sup>21</sup> Dies entspricht einem Prozentsatz von 3,26 % der insgesamt getätigten Anfragen. Möglicherweise ist diese eher geringe Prozentzahl unter anderem auf die eher begrenzten rechtlichen Möglichkeiten des\*r Bundesbeauftragten zurückzuführen.

## D. Weitere Bestimmungen (Abs. 3)

Einige Bestimmungen zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz gelten auch für den\*die Bundesbeauftragte\*n für die Informationsfreiheit (Abs. 3). Diese ergeben sich aufgrund der starren Verweisungstechnik des Abs. 3 auf das BDSG in der am 24.5.2018 geltenden Fassung aus außer Kraft getretenen Vorschriften. Dabei gehen die Untersuchungs-, Abhilfe-, Genehmigungs- und Beratungsbefugnisse des\*der Bundesbeauftragten im Bereich des Datenschutzes gemäß Art. 58 DSGVO deutlich weiter als im Bereich der Informationsfreiheit. Im Bereich des Datenschutzes sind nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO als Abhilfebefugnisse Warnungen, Verwarnungen, Anweisungen, Beschränkungen, Verbote, Anordnungen, Widerrufe, Verhängung von Bußgeldern und

---

16 Parallel zu § 1 IFG: »Jeder«, siehe Gesetzesbegründung zu § 1 in BT-Drs. 15/4493, 7.

17 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 12 Rn. 9.

18 Christoph Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 12 IFG Rn. 13.

19 Vgl. § 20 Abs. 2 Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), abgerufen am: 22. November 2022, <https://transparenzgesetz.de/gesetzentwurf.pdf>.

20 BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2021, 5. April 2022, 106.

21 FragDenStaat, Stand 6.12.2022.

Aussetzungen der Übermittlung vorgesehen.<sup>22</sup> Nur die Warnungen und Verwarnungen erfolgen nicht durch Verwaltungsakt. Im Bereich der Informationsfreiheit ist der Tätigkeitsbereich auf Kontrollaufgaben, Beanstandungen und weitere Aufgaben beschränkt, die jeweils keine Verwaltungsaktqualität haben (dazu s.u.).

## I. Kontrollaufgaben, Beanstandungen und weitere Aufgaben

Die entsprechend geltenden Vorschriften sind solche zu Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5), zu Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 4, S. 2 und Abs. 2 und 3) sowie zu weiteren Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 BDSG in der am 24.5.2018 geltenden Fassung.

### 1. Kontrollaufgaben

Aus Abs. 3 i. V. m. § 24 Abs. 1 BDSG a.F. ergibt sich, dass der\*die Bundesbeauftragte bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Einhaltung der Vorschriften des IFG kontrolliert. Die Kontrolle wird anlassunabhängig ermöglicht.<sup>23</sup> Die Bundesgerichte unterliegen dabei nach § 24 Abs. 3 BDSG a.F. der Kontrolle nur, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden. Nach § 24 Abs. 4 BDSG a.F. sind die öffentlichen Stellen des Bundes verpflichtet, den\*die Bundesbeauftragten oder seine\*ihrer Beauftragten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ihnen ist dabei insbesondere Auskunft zu ihren Fragen sowie Einsicht in alle Unterlagen, insbesondere in die gespeicherten Daten und Datenverarbeitungsprogramme, zu gewähren, die in Zusammenhang mit der Kontrolle nach Abs. 1 stehen (Nr. 1) und jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren (Nr. 2).

Höhere Anforderungen nach § 24 Abs. 4 S. 3 BDSG a.F. gelten für die Kontrolle der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes, des Militärischen Abschirmdienstes und, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird, anderen Behörden des Bundesministeriums der Verteidigung (§ 19 Abs. 3 BDSG a.F.) und der Staatsanwaltschaft sowie der Polizei und der öffentlichen Stellen der Finanzverwaltung, soweit sie personenbezogene Daten in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Anwendungsbereich der Abgabenordnung zur Überwachung und Prüfung speichern (§ 6 Abs. 2 BDSG a.F.). Diese können nur durch den\*die Bundesbeauftragte\*n selbst oder von ihm\*ihr schriftlich besonders Beauftragten kontrolliert werden.

Nach § 24 Abs. 5 BDSG a.F. teilt der\*die Bundesbeauftragte das Ergebnis seiner\*ihrer Kontrolle den öffentlichen Stellen mit und kann dies mit Vorschlägen zur Verbesserung oder Beseitigung der festgestellten Mängel verbinden.

---

22 Carolyn Eichler, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 42. Ed. 2022, Art. 58 DSG-VO Rn. 18 ff.

23 Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 12 Rn. 66.

## **2. Beanstandungen**

Nach § 25 Abs. 1 S. 1 BDSG a.F. beanstandet der\*die Bundesbeauftragte Mängel, wenn er\*sie diese feststellt, bei der Bundesbehörde gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde (Nr. 1) und 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 (Nr. 4) und unterrichtet gleichzeitig die zuständige Aufsichtsbehörde (S. 2). Er\*sie fordert zudem zur Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist auf. Es handelt sich bei der Beanstandung um die stärkste Rügemöglichkeit des\*der Bundesbeauftragten, mangels Regelungsgehalt jedoch nicht um einen Verwaltungsakt.<sup>24</sup> Wirksam ist die Beanstandung aufgrund ihrer negativen Öffentlichkeitswirkung, sodass gegen eine Beanstandung auch kein Rechtsmittel möglich ist.<sup>25</sup> Beanstandungen sind vergleichbar mit den Verwarnungen im Sinne des Art. 58 Abs. 2 lit. B) DSGVO<sup>26</sup>. Nach § 25 Abs. 2 BDSG a.F. kann der\*die Bundesbeauftragte jedoch von einer Beanstandung absehen oder auf eine Stellungnahme der betroffenen Stelle verzichten, insbesondere wenn es sich um unerhebliche oder inzwischen beseitigte Mängel handelt. § 25 Abs. 3 BDSG a.F. legt fest, dass die Stellungnahme eine Darstellung der Maßnahmen enthalten soll, die aufgrund der Beanstandung getroffen worden sind. Die Stellungnahme muss auch der zuständigen Aufsichtsbehörde gemäß Nr. 4 zugeleitet werden.

Im Jahr 2021 kam es zu keiner Beanstandung nach dem IfG.<sup>27</sup>

## **3. Weitere Aufgaben**

§ 26 Abs. 1 bis 3 BDSG a.F. legen weitere Aufgaben des\*der Bundesbeauftragten fest. So muss diese\*r alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag einen Tätigkeitsbericht erstatten<sup>28</sup> und über wesentliche Entwicklungen berichten (Abs. 1). Der Bericht dient dazu, öffentliche Teilnahme zu erzeugen. Der\*die Beauftragte kann im Bericht auf eigene Erfolge und Themen hinweisen, dem Gesetzgeber Vorschläge zur Verbesserung der Rechtslage unterbreiten und auf aus seiner Sicht rechtswidriges Verwaltungshandeln hinweisen.<sup>29</sup> Seit dem Jahr 2020 wird kein eigenständiger Tätigkeitsbericht für die Informationsfreiheit, sondern ein gemeinsamer für den Datenschutz und die Informationsfreiheit veröffentlicht.

Auf Anordnung des Deutschen Bundestages hat der\*die Beauftragte zudem Gutachten zu erstellen und Berichte zu erstatten. Er\*Sie geht Hinweisen des Deutschen Bundestages, des Petitionsausschusses, des Innenausschusses oder der Bundesre-

---

24 BVerwG, 05.02.1992, 7 B 15/92, Rn. 2 – Klagemöglichkeit einer Gemeinde.

25 Christoph Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 12 IfG Rn. 13.

26 Barbara Körffer, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSG-VO BDSG, 3. Auflage 2021, Art. 58 DSG-VO Rn. 18.

27 BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2021, 5. April 2022, 131 ff.

28 Tätigkeitsberichte, abgerufen am: 2. Mai 2023, [https://www.bfdi.bund.de/DE/Service/Publikationen/Taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte\\_node.html](https://www.bfdi.bund.de/DE/Service/Publikationen/Taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte_node.html).

29 Christoph Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 12 IfG Rn. 54.

gierung bei den öffentlichen Stellen des Bundes nach und kann sich jederzeit an den Deutschen Bundestag wenden (Abs. 2). Zudem kann der\*die Bundesbeauftragte Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit geben und in Fragen der Informationsfreiheit beraten, wobei einzelne Stellen zu unterrichten sind, wenn die Empfehlung oder Beratung die nicht betrifft (Abs. 3).

## II. Starre Verweisungstechnik

Es handelt sich bei der Regelung in Abs. 3 um eine starre Verweisung auf einen außer Kraft getretenen Normtext. Diese Verweisung wurde eingeführt, nachdem das alte Bundesdatenschutzgesetz mit Einführung der DSGVO ab dem 25.5.2018 umfassend geändert wurde<sup>30</sup>. Der Aufgabenkatalog des\*der Bundesbeauftragten sollte sich jedoch nicht ändern. Die Rechtsanwendung wird durch diese starre Verweisungstechnik erschwert. Die außer Kraft getretenen Vorschriften sind schwerer aufzufinden und werden auch nicht mehr im allgemeinen juristischen Diskurs diskutiert und kommentiert. Vielmehr muss auf alte Literatur zurückgegriffen werden. Angemessen wäre es, die so in Bezug genommenen Aufgaben direkt im IFG zu verankern.<sup>31</sup>

## E. Vorschriften in den Landesgesetzen

Mittlerweile sind alle Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit, teilweise dem Beispiel des BfDI folgend, bei den jeweiligen Landesdatenschutzbeauftragten verortet. In den folgenden Vorschriften finden sich die Regelungen für die Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, manche unter anderer Bezeichnung: § 12 Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg, § 18 Berliner Informationsfreiheitsgesetz, § 11 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz Brandenburg,<sup>32</sup> § 13 Bremer Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Hamburgisches Transparenzgesetz, § 89 Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz, § 14 Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, § 13 Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 19 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz, § 4 Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz, § 12 Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt, § 14 Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein und §§ 17 ff. Thüringer Transparenzgesetz. Die Länder Bayern, Niedersachsen und Sachsen haben keine Informationsfreiheitsgesetze.

---

30 Siehe § 9 Nr. 2 2. DSAnpUG-EU, BGBl I 2019, 1626.

31 Siehe hierzu *Christoph Schnabel*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 12 IFG Rn. 1c.

32 Anwendungshinweise des\*der Landesbeauftragten, abgerufen am: 2. Mai 2023, [https://www.lfd.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/AIG\\_Awh\\_Onlineversion\\_ua.4277204.pdf](https://www.lfd.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/AIG_Awh_Onlineversion_ua.4277204.pdf).

Anders als auf Bundesebene wurde in den jeweiligen Landesgesetzen auf geschlechtergerechte Sprache geachtet. Die Vorschriften unterscheiden sich in ihrem Detailgrad und verzichten auf statische Verweisungen in außer-Kraft getretene Gesetze. Ähnlich dem\*der Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit haben der\*die Landesbeauftragten Informations-, Beratungs- und Berichtspflichten und dienen als Anlauf- und Beschwerdestellen.

In den Landesgesetzen sind einige Besonderheiten hervorzuheben: Bei den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in Rheinland-Pfalz und Thüringen wird ein Beirat aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und staatlicher Akteure eingerichtet, die die Landesbeauftragten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen (§ 19 Abs. 8 LTransG RP, § 20 ThürTG). Dem\*der Hamburgische Beauftragte\*n für Datenschutz und Informationsfreiheit wurde in § 14 Abs. 6 HH TG ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, das nicht fristgerechte Beheben von von ihm\*ihr beanstandeten Mängeln gerichtlich feststellen zu lassen. In einer Evaluation des Landesbeauftragten BW aus 2021<sup>33</sup> wird anschließend an die Rechtsprechung des VGH BW<sup>34</sup> eine solche Erweiterung des Beanstandungsrechts auch für den\*die Landesbeauftragte\*n BW gefordert. Der\*die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit in Bremen fordert, den\*die Landesbeauftragte\*n zur\*m Vertreter\*in des öffentlichen Interesses in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in denen Informationszugangsersuchen Gegenstand des Verfahrens sind, zu bestellen.<sup>35</sup>

Die Landesbeauftragten haben jeweils Internetauftritte, auf denen Informationen zur Antragstellung bereitgestellt werden (positiv hervorzuheben: Baden-Württemberg).

Der\*die Bundesbeauftragte und die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder gehören der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten an, die zweimal jährlich stattfindet und Entschließungen und Handlungsempfehlungen zu aktuellen Themen der Informationsfreiheit fasst. Diese wird vorbereitet vom Arbeitskreis Informationsfreiheit unterstützt. Die Sitzungen beider Gremien sind öffentlich.<sup>36</sup> Die 40. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten 2021 stellte insbesondere die Forderung auf, dass zukünftig alle öffentlichen Stellen Beauftragte für die Informationsfreiheit (ähnlich den Datenschutzbeauftragten) einführen sollten, um Transparenz zu fördern.

---

33 LfDI, 5 Jahre Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg, 5. Februar 2021, abgerufen am: 2. Mai 2023, <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/evaluation-5-jahre-landesinformationsfreiheitsgesetz-bw/>.

34 VGH Mannheim, 04.02.2020, 10 S. 1082/19 – Rechtsschutz gegen Beanstandung.

35 LfDI, Jahresbericht des\*r LfDI der FH Bremen 2017, 15, abgerufen am: 2. Mai 2023, <https://www.informationsfreiheit.bremen.de/publikationen/jahresberichte-1823>.

36 Protokolle und Entschließungen unter: Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten, abgerufen am: 2. Mai 2023, [https://www.bfdi.bund.de/DE/Fachthemen/Gremienarbeit/Informationsfreiheitskonferenzen/Informationsfreiheitskonferenzen\\_node.html;jsessionid=DFDFD26FF6C4C8608F31E2C-7738B4E17C.intranet231](https://www.bfdi.bund.de/DE/Fachthemen/Gremienarbeit/Informationsfreiheitskonferenzen/Informationsfreiheitskonferenzen_node.html;jsessionid=DFDFD26FF6C4C8608F31E2C-7738B4E17C.intranet231).

## Autorin

**Dr. Katharina Goldberg** , Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, [katharina.goldberg@hsu-hh.de](mailto:katharina.goldberg@hsu-hh.de).

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

# Rechtsschutz



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Überblick

Für Klagen und Anträge, die Ansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen betreffen, ist in der Regel der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (B.). In den meisten Fällen ist gegen einen (teilweise) ablehnenden Bescheid zunächst Widerspruch einzulegen (C.). Anschließend kann Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben werden (D.). Die Beiladung von betroffenen dritten Personen kann sowohl für die betroffene dritte Person als auch für antragstellende Person sinnvoll sein (E.). In bestimmten Fällen kommt auch ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz in Betracht (F.).<sup>1</sup>

## B. Rechtsweg

Für Klagen nach den Informationsfreiheitsgesetzen von Bund und Ländern ist grundsätzlich der *Verwaltungsrechtsweg* eröffnet.

Das ergibt sich teilweise ausdrücklich aus den jeweiligen Gesetzen selbst, die insoweit aufdrängende Sonderzuweisungen enthalten.<sup>2</sup> In anderen Gesetzen wird die

1 Für Rechtsschutzmöglichkeiten durch Anrufung der Beauftragten für Informationsfreiheit siehe *Goldberg*, Kapitel 18: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p18>.

2 § 6 Abs. 1 UIG, § 87 Abs. 5 S. 1 HDSIG, § 22 S. 1 TranspG RP, § 7 Abs. 1 IZG SH, § 21 S. 1 ThürTG wobei teilweise auch vertreten wird, dass der aufdrängenden Sonderzuweisung im Gesetz nur eine deklaratorische Wirkung zukomme, da es dem Landesgesetzgeber an der hierfür erforderlichen Gesetzgebungs-kompetenz fehle (vgl. VG Mainz, 18.11.2021, 1 K 489/20 MZ, Rn. 22 – Vereinbarungen mit sogenannten

Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs lediglich vorausgesetzt.<sup>3</sup> Sie ergibt sich insoweit aus § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO, da es sich bei Streitigkeiten nach den Informationsfreiheitsgesetzen um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art handelt.

Eine abdrängende Sonderzuweisung enthält § 33i Abs. 2 S. 2 AO. Danach ist der *Finanzrechtsweg* gegeben für Auskunfts- und Informationszugangsansprüche, deren Umfang nach § 32e AO begrenzt wird. Durch § 32e AO werden die in den §§ 32a bis 32d AO vorgesehenen Beschränkungen des Auskunftsanspruchs aus Art. 15 DSGVO sowohl für die betroffene Person als auch für Dritte mittels Rechtsfolgenverweisung auf Auskunftsansprüche erstreckt, die sich aus den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes oder der Länder ergeben.<sup>4</sup> Dieser materiell-rechtliche Gleichlauf wird durch § 32i Abs. 2 S. 2 AO um einen Gleichlauf des Rechtswegs ergänzt. § 32i Abs. 2 S. 2 AO wurde durch das Jahressteuergesetz 2020 eingeführt und soll sicherstellen, dass bei der Auslegung derselben steuerverfahrensrechtlichen Vorschriften stets der Finanzrechtsweg eröffnet ist.<sup>5</sup>

Tatbestandlich setzt die abdrängende Sonderweisung des § 32i Abs. 2 S. 2 AO voraus, dass gegenüber einer Finanzbehörde Zugang zu personenbezogenen Daten und Informationen im Sinne der Art. 12 bis 15 DSGVO begehrt wird. Zudem ist erforderlich, dass der »Umfang nach § 32e AO begrenzt wird«. Da es sich um eine Frage der Begründetheit handelt, ob der Informationszugangsanspruch im Einzelfall tatsächlich begrenzt ist, muss für die Eröffnung des Finanzrechtswegs ausreichen, dass sich die Finanzbehörde auf die Beschränkungen aus §§ 32a bis 32d AO beruft. Der Finanzrechtsweg ist demgegenüber nicht eröffnet, wenn die Finanzbehörde ausschließlich andere Versagungsgründe geltend macht, etwa das Steuergeheimnis nach § 30 AO.

Die abdrängende Sonderzuweisung des § 33 FGO ist demgegenüber nicht auf Rechtsstreitigkeiten nach Informationsfreiheitsgesetzen anwendbar, weil das IFG-Verfahren nicht die »Verwaltung der Abgaben« oder die »Anwendung der abgabenrechtlichen Vorschriften durch die Finanzbehörden« im Sinne des § 33 Abs. 2 FGO betrifft.<sup>6</sup> Aus entsprechenden Gründen enthält auch § 51 SGG keine abdrängende Sonderzu-

---

Unternehmerbetrieben der Justizvollzugsanstalten).

- 3 § 9 Abs. 4 IfG, § 5 Abs. 5 VfG, § 14 Abs. 3 IfG BlN, § 14 Abs. 7 HmbTG, § 12 Abs. 2 IfG MV, § 16 Abs. 1 SächsTranspG, § 9 Abs. 3 IfG LSA; Siehe zum Streitstand zur Rechtswegeeröffnung nach § 9 Abs. 4 IfG *Corinna Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 9 IfG Rn. Rn. 53 ff.
- 4 BVerwG, 25.02.2022, 10 C 4/20, Rn. 17 – Informationszugang von Insolvenzverwaltern zu steuerlichen Daten der Finanzbehörden.
- 5 BT-Drs. 19/22850, 162. Damit ist die vorher ergangene Rechtsprechung, die den Verwaltungsrechtsweg als eröffnet ansah, obsolet, vgl. BVerwG, 28.10.2019, 10 B 21/19, Rn. 10 ff. – Rechtsweg bei Auskunftsansprüchen des Insolvenzverwalters gegenüber dem Finanzamt; BFH, 16.06.2020, II B 65/19, Rn. 9 ff. – Rechtsweg bei Auskunftsansprüchen des Insolvenzverwalters gegenüber dem Finanzamt.
- 6 BVerwG, 15.10.2012, 7 B 2/12, Rn. 13 – Rechtsweg bei Anspruch auf Akteneinsicht in bei einem Finanzamt vorhandene Vollstreckungsakten; BFH, 08.01.2013, VII ER-S 1/12, Rn. 1 – Rechtsweg im Streit um allgemeine Einsicht in Vollstreckungsakten durch den Insolvenzverwalter. Anders noch BFH, 10.02.2011, VII B 183/10, Rn. 8 – Finanzrechtsweg im Streit um allgemeine Einsicht in Vollstreckungsakten.

weisung zu den Sozialgerichten, wenn Informationen der Sozialverwaltung begeht werden.<sup>7</sup>

Auch wenn sich der Informationszugangsanspruch gegen *Privatrechtssubjekte* richtet, ist nach der Rechtsprechung der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Unproblematisch ist das, wenn das Privatrechtssubjekt als Behörde im funktionalen Sinne tätig wird, etwa bei einer Beleihung. Bei Privatrechtssubjekten, die – etwa als Verwaltungshelfer\*innen – eine öffentlich-rechtliche Aufgabe für eine Behörde erfüllen, ist zu differenzieren. Nach § 7 Abs. 1 S. 2 IfG<sup>8</sup> ist der Antrag in diesem Fall an die Behörde zu richten, die sich des Privatrechtssubjekts bedient, sodass das Rechtsverhältnis insoweit unstreitig öffentlich-rechtlicher Natur ist.

Schwieriger ist die Rechtslage, wenn sich die Klage nach dem jeweiligen Landesrecht<sup>9</sup> gegen ein Privatrechtssubjekt richtet, das selbst nicht mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet ist, und das jeweilige Landesrecht keine klare Regelung diesbezüglich, z.B. eine aufdrängende Sonderzuweisung, enthält. Laut Bundesgerichtshof ist ein Rechtsstreit dem Zivilrecht zuzuordnen, wenn an einem streitigen Rechtsverhältnis ausschließlich Privatrechtssubjekte beteiligt sind, ohne dass eine Partei mit öffentlich-rechtlichen Handlungsbefugnissen ausgestattet und entsprechend aufgetreten ist.<sup>10</sup> Dies gilt nach dem Bundesgerichtshof auch dann, wenn die in Anspruch genommene juristische Person des Privatrechts staatlich beherrscht und ihre Tätigkeit in den Dienst der Daseinsvorsorge des Staats gestellt wird.<sup>11</sup> Wenn diese zum presserechtlichen Auskunftsanspruch ergangene Rechtsprechung auf Ansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen übertragen würde, wäre der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten eröffnet. Das Bundesverwaltungsgericht geht hingegen davon aus, dass auch in diesen Fällen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, da die maßgeblichen Normen öffentlich-rechtlicher Natur sind.<sup>12</sup> Eine abschließende Klärung steht aus.

## C. Widerspruchsverfahren

Die Entscheidung über den Informationszugang ist nach allgemeiner Auffassung ein Verwaltungsakt, sodass die Verpflichtungsklage die statthafte Klageart ist und gemäß

---

7 So auch BSG, 04.04.2012, B 12 SF 1/10 R, Rn. 18 ff – Vom Insolvenzschuldner abgeführte Sozialversicherungsbeiträge.

8 Ähnlich: § 4 Abs. 1 S. 5 VfG.

9 Z.B. § 2 Abs. 3 Halbs. 2 HmbTG.

10 BGH, 16.03.2017, I ZR 13/16, Rn. 10 – Verdacht einer indirekten Wahlkampffinanzierung; daran anschließend LG Schwerin, 08.04.2022, 3 O 65/22, Rn. 25 ff. – Gas pipeline Nord Stream 2.

11 BGH, 16.03.2017, I ZR 13/16, Rn. 10 – Verdacht einer indirekten Wahlkampffinanzierung.

12 BVerwG, 26.05.2020, 10 B 1/20, Rn. 5 – Verwaltungsrechtsweg bei Informationszugangsanspruch gegenüber juristischer Person des Privatrechts ff. Rn. 5 ff. – Verwaltungsrechtsweg bei Informationszugangsanspruch gegenüber juristischer Person des Privatrechts.

§ 68 Abs. 1 S. 2 VwGO vorher ein Vorverfahren (*Widerspruchsverfahren*) durchzuführen ist, in dem die Recht- und ggf. die Zweckmäßigkeit der Ablehnung überprüft wird.

In vielen Informationsfreiheitsgesetzen ist angeordnet, dass das Widerspruchsverfahren auch dann durchzuführen ist, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundes- bzw. Landesbehörde getroffen wurde.<sup>13</sup> In anderen Bundesländern ist das Vorverfahren stets entbehrlich.<sup>14</sup> In den übrigen Bundesländern gilt die Grundregel des § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO, nach der es des Vorverfahrens nur dann nicht bedarf, wenn der Verwaltungsakt von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist.

Ist über einen Informationszugangsantrag ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden, kann unmittelbar Untätigkeitsklage erhoben werden. Das Vorverfahren ist in diesem Fall entbehrlich.<sup>15</sup>

Das Vorverfahren beginnt gemäß § 69 VwGO mit der *Erhebung des Widerspruchs*. Für den Widerspruch gilt die *Monatsfrist* nach § 70 Abs. 1 VwGO. Die Frist beginnt mit der Bekanntgabe des Verwaltungsakts. Ein Verwaltungsakt ist bekanntgegeben, wenn er tatsächlich zugegangen ist. Das ist der Fall, sobald der Verwaltungsakt in den Machtbereich der empfangenden Person gelangt ist und diese bei gewöhnlichem Verlauf und unter normalen Umständen die Möglichkeit der Kenntnisnahme hatte.<sup>16</sup> Auf die tatsächliche Kenntnisnahme kommt es ebenso wenig an wie auf eine bestimmte Form der Bekanntgabe. Der Bescheid kann auch elektronisch bekanntgegeben werden; teilweise wird hierfür jedoch die ausdrückliche Einwilligung der empfangenden Person in die Kommunikation per E-Mail gefordert.<sup>17</sup>

Die Frist beginnt jedoch gemäß § 70 Abs. 2 i. V. m. § 58 Abs. 1 VwGO nicht zu laufen, wenn der Bescheid keine richtige Rechtsbehelfsbelehrung enthält. In diesem Fall gilt die Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO. Wenn die Monatsfrist nach § 70 Abs. 1 VwGO ohne Verschulden versäumt wurde, kommt eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gemäß § 70 Abs. 2 i. V. m. § 60 VwGO in Betracht.

Der Widerspruch kann schriftlich, in elektronischer Form nach § 3a Abs. 2 VwVfG oder zur Niederschrift bei der Behörde erhoben werden. Einer Begründung bedarf es nicht. Zumindest eine kurze Begründung ist jedoch oft zweckmäßig, auch um die Erfolgsaussichten einer späteren Klage besser einschätzen zu können. Die Begründung kann auch nach Ablauf der Widerspruchsfrist nachgereicht werden. Dies ist insbesondere sachdienlich, wenn zunächst Akteneinsicht nach § 29 VwVfG genommen wird.

---

13 § 9 Abs. 4 S. 2 IFG, § 6 Abs. 2 UIG, § 5 Abs. 5 VIG, § 14 Abs. 3 IFG Bln, § 12 Abs. 2 S. 2 IFG MV, § 22 S. 2 TranspG RP, § 1 S. 1 SIFG i. V. m. § 9 Abs. 4 S. 2 IFG, § 16 Abs. 1 S. 2 SächsTranspG, § 9 Abs. 3 S. 2 IZG LSA, § 7 Abs. 2 IZG SH, § 21 S. 3 ThürTG.

14 § 87 Abs. 5 S. 2 HDSIG, § 110 Abs. 1 JustG NRW.

15 Siehe zur Untätigkeitsklage unter D.I.3.

16 Jost/Hüttenbrink, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 63. Ed. 2022, § 70 Rn. 2.

17 VG Berlin, 12.01.2022, 26 K 258/20, Rn. 22 – Weitergehende Zahlung einer Corona Soforthilfe.

Zur Erhebung eines Widerspruchs muss außerdem *Handlungsfähigkeit* gemäß § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO bzw. § 12 VwVfG vorliegen.<sup>18</sup> Für Minderjährige bedeutet dies, dass sie sich grundsätzlich von ihren gesetzlichen Vertreter\*innen vertreten lassen müssen.

Nach Erhebung des Widerspruchs entscheidet gemäß § 72 VwGO zunächst die Behörde, die den Ausgangsbescheid erlassen hat, ob sie dem Widerspruch abhilft. Tut sie das nicht, entscheidet gemäß § 73 VwGO grundsätzlich die nächsthöhere Behörde über den Widerspruch. Wenn es sich bei der nächsthöheren Behörde jedoch um eine oberste Bundes- oder Landesbehörde handelt, etwa ein Ministerium, entscheidet die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, auch über den Widerspruch.

Wenn sich der Antrag unmittelbar an ein *Privatrechtssubjekt* richtet,<sup>19</sup> fehlt es diesem regelmäßig an der Verwaltungsaktbefugnis, sodass es sich bei der Erfüllung des Informationszugangsanspruchs um einen Realakt handelt.<sup>20</sup> Im Unterschied zu einem Verwaltungsakt, erfolgt keine Bescheidung mit Regelungswirkung. Es wird lediglich die Auskunft erteilt oder die angefragten Informationen übermittelt.<sup>21</sup> Dies hat zur Konsequenz, dass ein Widerspruch unzulässig ist.<sup>22</sup> Teilweise tritt an die Stelle des Widerspruchsverfahrens ein Überprüfungsverfahren.<sup>23</sup> Dieses ist jedoch optional, sodass auch unmittelbar Klage (in Form der allgemeinen Leistungsklage) erhoben werden kann.

## D. Klageverfahren

### I. Verpflichtungsklage

Da die Entscheidung über den Informationszugang grundsätzlich ein Verwaltungsakt ist, ist die Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 2. Var. VwGO die statthafte Klageart (vgl. klarstellend § 9 Abs. 4 S. 1 IfG). Soweit vorher ein ablehnender Bescheid ergangen ist, handelt es sich um eine Versagungsgegenklage, also um eine Kombination von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage. Beantragt wird in diesem Fall die Aufhe-

18 Siehe dazu ausführlich Gilsbach und Vos, Kapitel 16, A.II.1.a (<https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>), und unten zur Prozessfähigkeit unter D.I.2.

19 Etwa bei Anträgen an Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 IfG oder § 2 Abs. 3 Halbs. 2 HmbTG.

20 Asmus Maatsch/Christoph Schnabel, Das Hamburgische Transparenzgesetz, 2. Auflage 2021, § 13 Rn. 22; offen lassend VG Hamburg, 28.01.2020, 17 K 2383/19, Rn. 22 ff. – Machbarkeitsstudien im Bereich des ÖPNV; VG Hamburg, 17.12.2020, 17 K 4898/19 – Auskünfte im Zusammenhang mit der Vermietung einer Kindertagesstätte.

21 Zum behördlichen Handeln durch Realakt, siehe Friedrich Schöch, IfG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 74.

22 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 6 IfG Rn. 12.

23 § 6 Abs. 4 IfG; § 13 Abs. 4 HmbTG.

bung des ablehnenden Bescheids (ggf. in Gestalt des Widerspruchsbescheids) und die Verpflichtung zum Erlass eines neuen Bescheids.

Etwas anderes gilt für Klagen gegen *Privatrechtssubjekte*, wenn diese keine Verwaltungsaktbefugnis haben. Die Gewährung des Informationszugangs ist hier ein Realakt, sodass die allgemeine Leistungsklage statthaft ist.<sup>24</sup>

## 1. Zuständiges Gericht

Bei Klagen gegen *Bundesbehörden*, bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts richtet sich die örtliche Zuständigkeit gemäß § 52 Nr. 2 S. 1 und 2 VwGO nach dem jeweiligen Sitz der Behörde.

---

**Beispiel:** Klage gegen Bundesministerium der Finanzen. Zuständig ist das VG Berlin.

---

Bei Klagen gegen andere Behörden ist dagegen nach § 52 Nr. 3 S. 1 und 5 VwGO grundsätzlich das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der (ablehnende) Verwaltungsakt erlassen wurde.

---

**Beispiel:** Klage gegen die Gemeinde Albstadt. Zuständig ist das VG Sigmaringen, in dessen Bezirk der Bescheid erlassen wurde.

---

Bei *Untätigkeitsklagen* (die nicht gegen Bundesbehörden etc. gerichtet sind, dazu s.o.) ist umstritten, ob es in entsprechender Anwendung der § 52 Nr. 3 S. 1 und 5 VwGO darauf ankommt, in welchem Gerichtsbezirk der begehrte Verwaltungsakt zu erlassen wäre,<sup>25</sup> oder ob sich die örtliche Zuständigkeit gemäß § 52 Nr. 5 VwGO nach dem Sitz der Behörde richtet.<sup>26</sup> In den meisten Fällen dürfte das Ergebnis dasselbe sein, weil der IFG-Bescheid (nach der insofern anzustellenden Prognose) oft am Sitz der Behörde zu erlassen ist.

---

**Beispiel:** Untätigkeitsklage gegen die Gemeinde Albstadt. Zuständig ist das VG Sigmaringen, weil in dessen Bezirk sowohl der Bescheid zu erlassen ist als auch die Gemeinde ihren Sitz hat.

---

24 Asmus Maatsch/Christoph Schnabel, Das Hamburgische Transparenzgesetz, 2. Auflage 2021, § 13 Rn. 22; bestätigt in VG Hamburg, 17.12.2020, 17 K 4898/19 – Auskünfte im Zusammenhang mit der Vermietung einer Kindertagesstätte.

25 VG Berlin, 10.09.2021, 12 L 237/21, Rn. 5 – Einstweiliger Rechtsschutz im Prüfungsrecht.

26 So Wolfgang Schenk, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 52 Rn. 29.

Bei Behörden (außer Bundesbehörden etc., dazu s.o.), die für *mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke zuständig* sind, richtet sich die örtliche Zuständigkeit gemäß § 52 Nr. 3 S. 2 und 5 VwGO grundsätzlich nach dem Sitz oder Wohnsitz der klagenden Person.

---

**Beispiel:** Kläger aus Münster klagt gegen Innenministerium NRW, das für ganz NRW zuständig ist. Zuständig ist das VG Münster.

---

Dasselbe gilt gemäß § 52 Nr. 3 S. 2 und 5 VwGO für Klagen gegen *Behörden mehrerer oder aller Länder*.

---

**Beispiel:** Klägerin aus Potsdam klagt gegen das Gemeinsame Juristische Prüfungsamt der Länder Berlin und Brandenburg. Zuständig ist das VG Potsdam.

---

Hat die klagende Person keinen Sitz oder Wohnsitz im Zuständigkeitsbereich der Behörde, so richtet sich die Zuständigkeit gemäß § 52 Nr. 3 S. 4, Nr. 5 nach dem Sitz der Behörde.

---

**Beispiel:** Klägerin aus Frankfurt a.M. klagt gegen Innenministerium NRW. Zuständig ist das VG Düsseldorf.

---

Handelt es sich um eine allgemeine Leistungsklage (bei Klagen gegen Privatrechtssubjekte ohne Verwaltungsaktbefugnis<sup>27</sup>) richtet sich die Zuständigkeit gemäß § 52 Nr. 5 VwGO nach dem Sitz des oder der Beklagten.

---

**Beispiel:** Klage nach dem UIG gegen die DB Netz AG mit Sitz in Frankfurt a.M.. Zuständig ist das VG Frankfurt a.M.

---

---

27 Siehe unter C. am Ende.

# Klage gegen

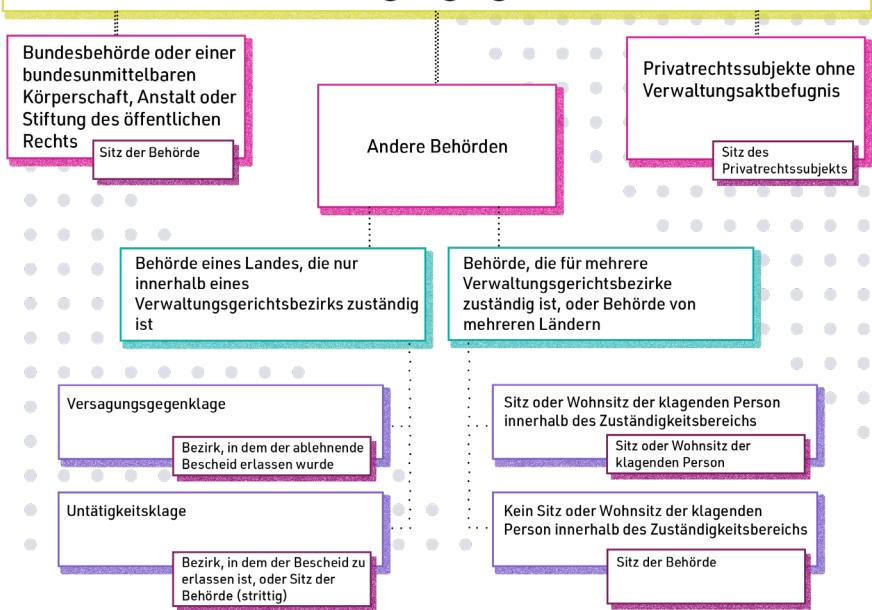


Abb. 1: Übersicht über die Bestimmung des örtlich zuständigen Verwaltungsgerichts.

## 2. Zulässigkeit

Für die Verpflichtungsklage sind folgende Zulässigkeitsvoraussetzungen zu beachten. Die *Klagebefugnis* gemäß § 42 Abs. 1 VwGO ergibt sich aus der jeweiligen Norm, die einen Anspruch auf Informationszugang begründet, also z.B. aus § 1 Abs. 1 S. 1 IfG.<sup>28</sup> Im Rahmen der Zulässigkeit genügt die Möglichkeit, dass im konkreten Fall ein Anspruch auf Informationszugang besteht.

Das *Vorverfahren* muss gemäß § 68 Abs. 1 und 2 VwGO erfolglos durchgeführt worden sein, es sei denn, das Vorverfahren ist nach dem jeweiligen Landesrecht entbehrlich<sup>29</sup>, die Voraussetzungen einer Untätigkeitsklage<sup>30</sup> liegen vor oder der bzw. die Beklagte hat sich auf die Klage sachlich eingelassen und deren Abweisung beantragt.<sup>31</sup>

Bei Klageerhebung ist darauf zu achten, dass der Klagegegenstand identisch ist mit dem Gegenstand des Antrags und des Vorverfahrens. Die Klage ist nur zulässig, wenn sie sich auf den Zugang zu Informationen bezieht, die vorher bereits im Ver-

28 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 9 Rn. 89.

29 Siehe unter C.

30 Siehe unter D.I.3.

31 BVerwG, 28.02.2019, 7 C 23/17, Rn. 11 – Zugang zu Unterlagen des Generalbundesanwalts.

waltungsverfahren beantragt wurden und deren Ablehnung anschließend Gegenstand des Vorverfahrens war. Wird das Begehrten durch die Klage erweitert, ist die Klage insofern unzulässig.

---

**Beispiel:** Anton beantragt Zugang zum Terminkalender des Bundeskanzlers für das Jahr 2021. Nach erfolglosem Vorverfahren erhebt er Klage und begeht mit der Klage zusätzlich Zugang zum Terminkalender für das Jahr 2022. Die Klage ist hinsichtlich des Kalenders für das Jahr 2022 unzulässig, weil Anton diesbezüglich nicht das Vorverfahren durchgeführt hat.

---

Zulässig ist es dagegen, in der Klage das Begehrten zu beschränken oder zu konkretisieren. Das ist auch oft erforderlich, weil bei Antragstellung noch keine Kenntnis von den vorhandenen Informationen vorliegt.

---

**Beispiel:** Anton beantragt beim Bundesinnenministerium (BMI) die Übersendung aller Unterlagen zu einem Gesetzgebungsverfahren. Das BMI lehnt den Antrag ab, übersendet aber eine Liste an vorhandenen Unterlagen. Nach erfolglosen Vorverfahren erhebt Anton Klage und beantragt nur Zugang zu einem einzigen Dokument aus dem Gesetzgebungsverfahren, das ihn besonders interessiert. Die Klage ist zulässig.

---

Die *Klagefrist* beträgt gemäß § 74 Abs. 1 und 2 VwGO einen Monat. Sie beginnt in der Regel mit der Zustellung des Widerspruchsbescheids. Wird der Bescheid vorab auf andere Weise, etwa per E-Mail, bekanntgegeben, ist dies für den Fristbeginn unerheblich. In Ländern, in denen das Vorverfahren entbehrlich ist, beginnt die Klagefrist mit der Bekanntgabe des Bescheids.<sup>32</sup> Bei unterbliebener oder unrichtiger Rechtsbehelfsbelehrung gilt die Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 S. 1 VwGO. Bei unverschuldeter Versäumnis der Monatsfrist kommt eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 60 VwGO in Betracht. Das Verschulden des\*der bevollmächtigten Rechtsanwält\*in wird nach § 85 Abs. 2 ZPO i. V. m. § 173 VwGO zugerechnet.

*Klagegegner* ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO grundsätzlich der Bund, das Land oder die Körperschaft, deren Behörde es unterlassen hat, den Informationszugang zu gewähren. Zur Bezeichnung der oder des Beklagten genügt insofern die Angabe der Behörde. In Ländern, in denen das Landesrecht dies bestimmt, ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO die Behörde selbst die Beklagte.<sup>33</sup>

---

32 Zur Bekanntgabe siehe unter C.

33 Das ist der Fall bei Brandenburg (§ 8 Abs. 2 BbgVwGG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 14 Abs. 2 GerStrukGAG MV), Niedersachsen (nur Landesbehörden, § 79 Abs. 2 NJG), Saarland (§ 19 Abs. 2 SAGVwGO), Sachsen-Anhalt (nur Landesbehörden, § 8 S. 2 AG VwGO LSA), Schleswig-Holstein (nur Landesbehörden, § 69 Abs. 2 LJG SH).

*Beteiligungsfähige Kläger\*innen* sind zunächst gemäß § 61 Nr. 1 VwGO alle natürlichen und juristischen Personen. Vereinigungen, wie z. B. nicht rechtsfähige Vereine, sind gemäß § 61 Nr. 2 VwGO beteiligungsfähig, soweit ihnen ein Recht zustehen kann. Das richtet sich nach dem jeweils einschlägigen materiellen Recht.<sup>34</sup> Nach dem IfG ist es umstritten, ob teilrechtsfähige Organisationen passivlegitimiert sind.<sup>35</sup> Da es im Rahmen der Zulässigkeit nur auf die Möglichkeit eines Rechts ankommt, wird man auf das IfG gestützte Klagen von solchen Organisationen als zulässig ansehen müssen. Ob tatsächlich ein Anspruch besteht, ist eine Frage der Begründetheit.

Die *Prozessfähigkeit* richtet sich gemäß § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO grundsätzlich nach der Geschäftsfähigkeit nach § 104 BGB. Nicht Geschäftsfähige (z.B. Minderjährige vor Vollendung des 7. Lebensjahrs) müssen sich daher im Klageverfahren durch ihre gesetzlichen Vertreter\*innen vertreten lassen. Ob beschränkt Geschäftsfähige (z. B. Minderjährige ab Vollendung des 7. Lebensjahrs) nach den jeweiligen informationsfreihheitsrechtlichen Vorschriften prozessfähig im Sinne des § 62 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sind, ist nicht geklärt.<sup>36</sup> Teilweise wird vertreten, dass Minderjährige schon nach dem das Informationsfreiheitsgesetz überlagernden Verwaltungsverfahrensgesetz ohne gesetzliche Vertretung kein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren führen können, also weder einen Verwaltungsakt empfangen noch einen Widerspruch erheben können.<sup>37</sup> Überzeugend ist das nicht. Den Argumenten, die gegen die Handlungsfähigkeit von Minderjährigen im Verwaltungsverfahren in Stellung gebracht werden, ist auch hinsichtlich der Prozessfähigkeit zu begegnen.<sup>38</sup> Widerspruchsführende oder klagende minderjährige Personen, die sich nicht gesetzlich vertreten lassen (möchten), sollten darauf hinweisen, dass die Ansprüche nach den verschiedenen Informationfreiheitsgesetzen – soweit ersichtlich – keine Einschränkungen nach dem Alter enthalten. Es ist auch davon auszugehen, dass Minderjährige jedenfalls ab einem gewissen Alter (z. B. 14 Jahre) über die notwendige Einsichtsfähigkeit verfügen. In dem Informationzugangsanspruch ähnlichen Fallgruppen, wird in der Literatur und Rechtsprechung die Handlungsfähigkeit ab 14 Jahren anerkannt.<sup>39</sup> Für die Prozessfähigkeit spricht auch, dass Informationzugangsansprüche grundrechtlich geschützt sind.<sup>40</sup>

---

34 Roland Kintz, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOKVwGO, 63. Ed. 2022, § 61 Rn. 7.

35 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 64 ff. Siehe zur Handlungsfähigkeit im Verwaltungsverfahren Gilsbach und Vos, Kapitel 16, unter A.II.1: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

36 Vor dem VG Gelsenkirchen ist eine Klage anhängig, vgl. Arne Semsrott, Informationen nur für Erwachsene?, FragDenStaat, 22. März 2020.

37 So vertreten von dem VG Gelsenkirchen im Erörterungstermin, Arne Semsrott, Informationen nur für Erwachsene?, FragDenStaat, 22. März 2020.

38 Zur Handlungsfähigkeit von Minderjährigen im informationsfreihheitsrechtlichen Verwaltungsverfahren, siehe Gilsbach und Vos, Kapitel 16, A.II.1.a: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

39 Für weitere Argumente für die Handlungsfähigkeit und Prozessfähigkeit von Minderjährigen, siehe Gilsbach und Vos, Kapitel 16, A.II.1.a: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

40 Siehe dazu siehe Gilsbach und Vos, Kapitel 16, A.II.1.a: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>; für Näheres zum grundrechtlichen Schutz siehe Petras, Kapitel 2: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p2>.

Juristische Personen und Vereinigungen, soweit diese beteiligungsfähig sind,<sup>41</sup> handeln gemäß § 62 Abs. 3 VwGO durch ihre gesetzlichen Vertreter\*innen und Vorständ\*innen.

Vor den erstinstanzlich zuständigen Verwaltungsgerichten besteht gemäß § 67 Abs. 1 VwGO *kein Anwaltszwang*.

Die Klage ist grundsätzlich *schriftlich* zu erheben, die Klageschrift kann jedoch gemäß § 55a Abs. 1 VwGO auch als elektronisches Dokument eingereicht werden. Bei Rechtsanwält\*innen besteht gemäß § 55d VwGO eine Pflicht zur elektronischen Einreichung über das besondere elektronische Anwaltspostfach (beA).

Der erforderliche *Inhalt der Klageschrift* ergibt sich aus § 82 VwGO. Die Klage muss Kläger\*in, Beklagte\*n und Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, die angefochtene Verfügung und der Widerspruchsbescheid sollen in Abschrift beigefügt werden.

---

#### **Formulierungsbeispiel:**

##### **KLAGE**

der Frau xxx, Adresse,

Klägerin,

gegen

die Bundesrepublik Deutschland,

vertreten durch xxx,

Beklagte,

wegen: Anspruch auf Informationszugang gemäß § 1 Abs. 1 Informationsfreiheitsgesetz

Ich erhebe Klage und beantrage,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom [Datum des Bescheids] in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom [Datum des Bescheids] zu verpflichten, der Klägerin Informationszugang zu [genaue Angabe der beantragten Informationen] zu gewähren.

Der Ablehnungsbescheid ist als Anlage K1 und der Widerspruchsbescheid als Anlage K2 beigefügt. Es wird zunächst Akteneinsicht beantragt. Anschließend wird die Klage durch gesonderten Schriftsatz begründet werden.

---

---

41 Siehe dazu oben.

### **3. Spezialfall: Untätigkeitsklage**

Wenn die informationspflichtige Stelle innerhalb von mindestens *drei Monaten nicht über den Antrag oder über den Widerspruch entschieden hat*, kann eine Verpflichtungsklage in Form der sogenannten Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO erhoben werden.

Es gelten die oben genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen, außer dass die Durchführung eines Vorverfahrens nicht notwendig ist. Auch für die Formulierung des Antrages und die Begründetheit ergeben sich keine Besonderheiten.

*Berechnung der Frist:* Die Frist wird mit Zugang eines ordnungsgemäßen Antrages oder eines ordnungsgemäßen Widerspruchs bei der zuständigen Behörde in Gang gesetzt. Das kann bedeuten, dass der Antrag begründet werden muss. So setzt § 7 Abs. 1 S. 3 IfG eine Begründung voraus, wenn der Antrag personenbezogene Daten, geistiges Eigentum oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse Dritter betrifft. Des Weiteren muss der Antrag hinreichend bestimmt sein. Ansonsten beginnt die Frist mit der Präzisierung des Antrages. Die Vorlage einer Originalvollmacht bei anwaltlicher Vertretung dürfte keine formelle Voraussetzung für eine wirksame Antragsstellung sein. Denn eine Bevollmächtigung ist im Verwaltungsverfahren gemäß § 14 Abs. 1 VwVfG auch ohne einen schriftlichen Nachweis wirksam.<sup>42</sup>

Die Frist für die Erhebung einer Untätigkeitsklage beträgt gemäß § 75 S. 2 VwGO *in der Regel drei Monate*. In der Rechtsprechung gilt jedoch als maßgeblicher Zeitpunkt für diese Frist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung der Tatsacheninstanz, so dass eine Erhebung der Klage auch schon vor Ablauf der Drei-Monats-Frist zulässig ist.<sup>43</sup> Die klagende Person trägt dann jedoch das Risiko, dass sie die Kosten tragen muss, wenn die Behörde innerhalb der Frist doch noch entscheidet.<sup>44</sup>

*Besondere Umstände* des Einzelfalles können eine *kürzere Frist* begründen. Grundsätzlich können Fristen aus Spezialgesetzen solche besonderen Umstände sein.<sup>45</sup> Dies gilt nach dem Bundesverwaltungsgericht jedoch nicht für die Bearbeitungsfristen für Informationszugangsanträge, die im Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen von Bund und Ländern vorgesehen sind (etwa die Monatsfrist nach § 9 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 5 S. 2 IfG), weil es sich um eine Sollfrist und nicht um eine starre Fristbestimmung handeln soll.<sup>46</sup> Die Missachtung der Monatsfrist und anderer Entscheidungsfristen in den Informationszugangs- und Transparenzgesetzen bleibt so ohne Folgen. Eine Regelung in den jeweiligen Gesetzen, die deutlich macht, dass die Frist für den Informationszugang eine solche starre Fristbestimmung sein soll, ist wünschenswert.<sup>47</sup>

---

42 Ulrich Ramsauer in: Kopp/ Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, 23. Auflage, § 14 Rn. 17.

43 BVerwG, 24.02.1994, 5 C 24/92, Rn. 12 ff. – Sozialtherapeutische Außenwohngruppe als Teil einer »Einrichtung«.

44 VG Berlin, 26.01.2017, 2 K 526.15, Rn. 28 – Schutzwürdige Interessen eines Abgeordneten. Zu den Kosten siehe unter D.VI.

45 Wolf-Rüdiger Schenke, in: Kopp/Schenke (Hrsg.), VwGO, 28. Auflage 2022, § 75 Rn. 12.

46 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 21/16, Rn. 12 ff. – Unterlagen zur Weisung an den Generalbundesanwalt.

47 Vgl. *Zivilgesellschaftliches Bündnis für ein Bundestransparenzgesetz*, Entwurf eines Gesetzes zur Re-

Anders ist es bei den Fristen in den Umweltinformationsgesetzen, die aufgrund der europarechtlichen Vorgaben als starre Fristenbestimmungen zu behandeln sind und somit die Erhebung einer Untätigkeitklage nach einem bzw. zwei Monaten zulässig machen.<sup>48</sup> Enthalten landesrechtlichen Regelungen starre Fristen, was durch Auslegung zu ermitteln ist, kommt auch hier das vorzeitige Erheben einer Untätigkeitklage in Betracht.<sup>49</sup>

Auch ein besonderes Interesse der klagenden Person an einer schnelleren Entscheidung der Behörde kann ein besonderer Umstand im Sinne der Vorschrift sein. Die Hürden für die Annahme eines besonderen Interesses sind allerdings hoch. Solche besonderen Umstände sollen nach der Literatur insbesondere dann vorliegen, wenn der klagenden Person das Abwarten der Drei-Monats-Frist schwere und unverhältnismäßige oder auch gravierende, nicht wiedergutzumachende Nachteile zufügen würde.<sup>50</sup> Wenn die Behörde die Annahme eines Antrages verweigert, muss die Drei-Monats-Frist nicht abgewartet werden.<sup>51</sup>

Des Weiteren darf gemäß § 75 S. 3 VwGO *kein zureichender Grund* für die Verzögerung durch die Behörde vorliegen. Die Behörde muss das Bestehen eines solchen Grundes darlegen. Ob ein zureichender Grund vorliegt, ist nach objektiven Gesichtspunkten im Einzelfall zu entscheiden. Dabei sind auch die Interessen der klagenden Person zu berücksichtigen, etwa eine besondere Dringlichkeit der Angelegenheit.<sup>52</sup>

Als zureichende Gründe sind bisher u. a. ein besonderer Umfang des Verfahrens, die massenhafte Inanspruchnahme einer Behörde und die besondere Schwierigkeit der Sachaufklärung anerkannt worden.<sup>53</sup> Auch Verletzungen von Mitwirkungspflichten nach Aufforderung durch die Behörde können zureichende Gründe sein. Ob und unter welchen Voraussetzungen die Durchführung eines Drittbeleihungsverfahrens ein zureichender Grund ist, wurde noch nicht entschieden. Allgemein gilt, dass die

---

gelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), 2022, § 22 Abs. 5.

- 48 BMUV, UIG Leitfaden - Entscheidungshilfe für BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter bei der Anwendung des Umweltinformationsgesetzes (UIG), 16; *Annette Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89; a. A. *Olaf Reidt/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 6 UIG Rn. 5. Näheres zu den Fristen siehe *Gilsbach* und *Vos*, Kapitel 16, C: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.
- 49 Für das IFG Berlin, offengelassen für die Bearbeitungsfrist von Anträgen, abgelehnt für die Entscheidung über einen Widerspruch, VG Berlin, 26.01.2017, 2 K 526.15, Rn. 28 – Schutzwürdige Interessen eines Abgeordneten.
- 50 *Michael Brenner*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 75 Rn. 45; BVerwG, 22.03.2018, 7 C 21/16, Rn. 13 – Unterlagen zur Weisung an den Generalbundesanwalt, mit Verweis auf vorstehende Literatur.
- 51 *Michael Brenner*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 75 Rn. 45.
- 52 BVerwG, 11.07.2018, 1 C 18.17, Rn. 16 – Rechtsschutzbedürfnis für eine auf reine Verpflichtung des Bundesamtes zur Bescheidung eines Asylantrages gerichtete Klage.
- 53 *Wilfried Peters*, in: *Posser/Wolff* (Hrsg.), BeckOK VwGO, 63. Ed. 2022, § 75 Rn. 12; *Winfried Porsch*, in: *Schoch/Schneider* (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 75 Rn. 8; BVerwG, 11.07.2018, 1 C 18.17, Rn. 16 – Rechtsschutzbedürfnis für eine auf reine Verpflichtung des Bundesamtes zur Bescheidung eines Asylantrages gerichtete Klage.

Behörde gehalten ist, auch bei der notwendigen Beteiligung von Dritten das Verfahren zügig zu betreiben.<sup>54</sup>

Ob besonders schwierige rechtliche Fragen als Grund ausreichend sind, ist umstritten.<sup>55</sup> Richtigerweise ist dies abzulehnen. Die Behörde muss in der Lage sein, auch juristisch komplexe Fragen in einer angemessenen Frist zu bearbeiten, insbesondere auch, weil die Schwierigkeit durch längeres Zuwarten nicht abnimmt.<sup>56</sup>

Kein zureichender Grund sind Krankheit oder Urlaub von Mitarbeitenden sowie Arbeitsüberlastung wegen permanenter Unterbesetzung oder andere Umstände, denen durch arbeitsorganisatorische Maßnahmen begegnet werden kann.<sup>57</sup>

Selbst wenn das Gericht annimmt, dass ein zureichender Grund vorliegt, bleibt die Klage zulässig.<sup>58</sup> Das Gericht setzt der Behörde dann gemäß § 75 S. 3 VwGO eine (verlängerbare) Frist und das Verfahren so lange aus. In der Sache darf das Gericht erst dann entscheiden, wenn diese Frist verstrichen ist.

Wird innerhalb der Frist nach § 75 S. 3 VwGO ein *ablehnender Bescheid* erlassen, muss vor der Sachentscheidung des Gerichts ein Vorverfahren durchgeführt werden. Nach einer älteren Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts muss der Widerspruch nicht ausdrücklich eingelegt werden, sondern wird durch die Klage antizipiert.<sup>59</sup> Da es sich dabei um ältere Rechtsprechung handelt, ist die Erhebung eines Widerspruchs dennoch ratsam. Die Behörde muss innerhalb einer angemessenen Frist einen Widerspruchsbescheid erlassen. Wird bei verfrühter Untätigkeitsklage, also innerhalb der Dreimonatsfrist ein Ablehnungsbescheid erlassen, muss in jedem Fall ein Vorverfahren durchgeführt werden.<sup>60</sup> Nach Erhalt eines positiven Bescheides kann der Rechtsstreit für erledigt erklärt werden.<sup>61</sup>

#### 4. Begründetheit/Inhalt der Klageschrift

Die Verpflichtungsklage ist begründet, wenn die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO.

Der Obersatz der Begründetheit sollte sich an dem Wortlaut des § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO und der Aufbau an den Voraussetzungen des IFG-Anspruches orientieren.

---

54 Vgl. Michael Brenner, in: Soda/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 75 Rn. 51.

55 Dafür Michael Brenner, in: Soda/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 75 Rn. 51; Wilfried Peters, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOKVwGO, 63. Ed. 2022, § 75 Rn. 12; Dagegen Winfried Porsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 75 Rn. 8.

56 Winfried Porsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 75 Rn. 8 mit Verweis auf Leisner, VerwArch 91 (2000), 227 (248).

57 Winfried Porsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 75 Rn. 8 m.w.N. Wilfried Peters, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOKVwGO, 63. Ed. 2022, § 75 m.w.N.

58 Michael Brenner, in: Soda/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 75 Rn. 47.

59 BVerwG, 23.03.1973, IV C 2/71 – Untätigkeitsklage.

60 VG Berlin, 27.06.2016, 2 K 534.15, Rn. 18.

61 Zu den Kosten siehe unter D. III. und VI.

---

**Beispiel:** »Die Klage ist begründet. Die Ablehnung des Antrags durch den Bescheid vom ... ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Die Klägerin hat einen Anspruch auf Zugänglichmachung der beantragten Informationen in Form der Akteneinsicht. Die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 S. 1 IfG liegen vor.«

---

Nach der Benennung der Anspruchsgrundlage, sollten das Bestehen der formellen und materiellen Voraussetzungen der Anspruchsgrundlage und ggf. die Passivlegitimation dargelegt werden. Wie viel dazu jeweils ausgeführt werden sollte, hängt davon ab, was bereits im Vorverfahren erörtert wurde, sowie davon, wer die Darlegungs- und Beweislast trägt.<sup>62</sup>

*Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage* ist grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung. Dies gilt auch für das Vorliegen von Versagungsgründen. Soweit sich also eine Ablehnung auf eine behördliche Prognose stützt, etwa darauf, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen haben kann (§ 3 Nr. 1 Buchst. a IfG), muss diese Prognose zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch tragfähig sein.<sup>63</sup> Wenn dies nicht der Fall ist, z. B. weil sich die Sachlage verändert hat, verpflichtet das Gericht die Behörde unter Aufhebung des ablehnenden Bescheides zur Neubescheidung.<sup>64</sup>

Eine Ausnahme gilt jedoch hinsichtlich der Frage, ob die Informationen bei der Behörde vorhanden sind. Hier kommt es auf den Zeitpunkt der Antragstellung an.<sup>65</sup> Dies wirkt sich für die antragstellende Person insofern vorteilhaft aus, als die angefragten Informationen ab dem Zeitpunkt der Antragstellung vorgehalten werden müssen und weder vernichtet noch weggegeben werden dürfen.<sup>66</sup>

Problematisch kann die Festlegung auf diesen Zeitpunkt jedoch sein, wenn es der antragstellenden Person um laufende Datenerhebungen oder sich ständig veränderte Informationen oder Dateien geht. Selbst wenn in dem Antrag Zugang zu der »aktuellen Fassung« gefordert wird, erstreckt sich das Urteil nur auf die zum Zeitpunkt der Antragstellung aktuellen Fassung.<sup>67</sup>

---

62 Siehe dazu unter D. II.

63 BVerwG, 29.10.2009, 7 C 22/08, Rn. 33 – CIA-Flugdaten.

64 BVerwG, 29.10.2009, 7 C 22/08, Rn. 33 – CIA-Flugdaten.

65 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 41 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

66 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 41 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

67 VG Berlin, 29.04.2021, 2 K 262.19 – Zugang zu der Dienstvorschrift des BMF für Strafsachen- und Bußgeldverfahren.

## 5. Antrag/Tenor

Der Klageantrag muss mit dem *Antrag aus dem Vorverfahren* übereinstimmen. Er kann allenfalls den Antrag aus dem Vorverfahren einschränken oder konkretisieren, er darf jedoch nicht auf mehr gerichtet sein, als im Vorverfahren beantragt war.<sup>68</sup>

Es ist die Aufhebung des Ablehnungs- sowie des Widerspruchsbescheids durch das Gericht sowie die Verpflichtung der Behörde, zur Gewährung des Informationszugangs zu beantragen. Der Antrag sollte so lauten, wie das Gericht tenorieren soll.

---

**Formulierungsbeispiel:** ... wird beantragt, die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 26. August 2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 11. Oktober 2022 zu verpflichten, dem Kläger Zugang zu [genaue Angabe der beantragten Informationen] zu gewähren, jeweils unter Schwärzung personenbezogener Daten.

---

Streng genommen wird nur die Stellung der Anträge in der mündlichen Verhandlung angekündigt. Die Anträge können also bis zur mündlichen Verhandlung noch angepasst werden. Da das Klagebegehren durch die Klageerhebung anhängig gemacht worden ist (§ 90 S. 1 VwGO), ist die Klage evtl. entsprechend zu ändern oder teilweise für erledigt zu erklären, mit den entsprechenden Kostenfolgen.<sup>69</sup>

Das Gericht hat gemäß § 88 VwGO einen nicht korrekt formulierten Klageantrag im Sinne des tatsächlichen Rechtsschutzbegehrrens auszulegen und ggf. umzudeuten.

Wenn die antragstellende Person sich im Vorverfahren anwaltlich hat vertreten lassen, kann das Gericht gemäß § 162 Abs. 2 S. 2 VwGO entscheiden, dass die *Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren* notwendig war. Die Gegenseite muss dann auch die Kosten der\*s Rechtsanwält\*in tragen. Es ist streitig, ob über die Notwendigkeit der Hinzuziehung nur auf Antrag entscheiden wird, so dass ein zusätzlicher dahingehender Antrag zu empfehlen ist.<sup>70</sup> Die Notwendigkeit ist nicht nur in komplexen Verfahren anzunehmen, sondern stellt die Regel dar.<sup>71</sup>

**Bescheidungstenor:** Für den Erlass eines Verpflichtungsurteils muss gemäß § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO Spruchreife vorliegen. Grundsätzlich ist das Gericht verpflichtet, unter Ausschöpfung seiner Mittel zur Sachverhaltsaufklärung Spruchreife herzustellen.<sup>72</sup> Die Herstellung der Spruchreife ist jedoch grundsätzlich nicht möglich, wenn der Verwaltung bezüglich der begehrten Entscheidung ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zusteht. Anders ist der Fall jedoch, wenn eine sogenannte

---

68 Siehe bereits oben unter C. zur Notwendigkeit des Vorverfahrens.

69 Zu den Kosten siehe unter D. IV.

70 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 32 – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

71 Werner Neumann/Nils Schaks, in: Sudan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 162 Rn. 57.

72 Heinrich Amadeus Wolff, in: Sudan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 113 Rn. 56.

Ermessensreduzierung auf null vorliegt, weil andere Entscheidungsvarianten der Behörde rechtswidrig wären. Dann kann ebenfalls ein Verpflichtungsurteil ergehen.

Ein Beurteilungsspielraum liegt etwa bei § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG (nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen) vor. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass dieser Ausschlussgrund durch die Gerichte nur eingeschränkt überprüfbar ist.<sup>73</sup> Kein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Entscheidungsspielraum der Behörde liegt nach dem Bundesverwaltungsgericht dagegen bei der Feststellung vor, ob nachteilige Auswirkungen auf laufende Gerichts- oder Ermittlungsverfahren nach § 3 Nr. 1 Buchst. g IFG<sup>74</sup> oder ob mögliche Beeinträchtigung der fiskalischen Interessen des Bundes nach § 3 Nr. 6 IFG zu befürchten sind.<sup>75</sup>

Auch die Durchführung eines Drittbe teiligungsverfahrens zum Schutz von Belangen Dritter obliegt allein der Verwaltung.<sup>76</sup> Im Fall eines sog. »steckengebliebenen Verwaltungsverfahrens«, wenn also das Drittbe teiligungsverfahren durch die Behörde noch nicht abgeschlossen wurde, kann daher nur ein Bescheidungsausspruch ergehen.<sup>77</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat angenommen, dass – auch wenn die Behörde das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zunächst nicht hinreichend darlegt – das Gericht nicht von einem Nichtvorliegen des entsprechenden Ausschlussgrundes ausgehen darf, sondern nur ein Bescheidungsurteil ergehen kann und ein Drittbe teiligungsverfahren durchgeführt werden muss.<sup>78</sup>

Im Tenor findet sich ggf. auch die Entscheidung, dass die Berufung oder (Sprung-) Revision zugelassen worden ist. Ist eine *Berufung* nicht zugelassen, wird dies nicht tenoriert.

## II. Beweisrecht

### 1. Darlegungs- und Beweislast

Im Verwaltungsverfahren gilt aufgrund des *Amtsermittlungsgrundsatzes* keine formelle Beweisführungslast wie im Zivilverfahren. Das Gericht muss gemäß § 86 Abs. 1 VwGO unter Ausschöpfung aller seiner Aufklärungsmöglichkeiten die erheblichen Tatsachen ermitteln. Bleibt jedoch auch danach eine Tatsache unerweislich, geht dies zu Lasten der Beteiligten, die aus dem Vorliegen dieser Tatsache eine für sie günstige Rechtsfolge abgeleitet hätten (sog. materielle Beweislast).<sup>79</sup>

---

73 BVerwG, 29.10.2009, 7 C 22/08, Rn. 13 – CIA-Flugdaten.

74 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 18/12, Rn. 20 – BaFin.

75 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 12/13, Rn. 32 – Verkaufsakten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

76 BVerwG, 28.07.2016, 7 C 7/14, Rn. 30 ff. – Sicherheitstechnische Unterlagen eines Pharmaunternehmens.

77 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 18/12, Rn. 13 – BaFin.

78 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 38 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

79 Günter Breunig, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 63. Ed. 2022, § 108 Rn. 17; Stephan Rixen, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 108 Rn. 108.

Grundsätzlich trägt die klagende Person bei Klage auf Vornahme einer Leistung, also hier auf die Zugänglichmachung von Informationen, für alle anspruchsbegründenden Tatsachen die materielle *Beweislast*.<sup>80</sup> Die Behörde trägt die materielle Beweislast für die Ausnahmen und Ausschlussgründe, die dem Anspruch entgegenstehen.<sup>81</sup>

Die Auslegung des entsprechenden Gesetzes oder Wertungsgesichtspunkte können jedoch auch eine hiervon abweichende Beweislastregel begründen. Formulierungen im Gesetz, wie »dies gilt nicht, wenn«, »das Gesetz findet keine Anwendung, wenn«, »es sei denn, dass«, oder »sofern nicht«, weisen etwa regelmäßig darauf hin, dass die Partei, die sich auf diese Ausnahme stützen möchte, diese darlegen und ggf. beweisen muss.<sup>82</sup>

Aufgrund von Wertungsgesichtspunkten ist in der Rechtsprechung beispielsweise anerkannt, die Beweislastverteilung nach »Verantwortungs- und Verfügungssphären« oder der Beweisnähe zu bestimmen.<sup>83</sup> Danach trägt die Partei die Beweislast, in deren Verantwortungsbereich der tatsächliche Umstand fällt, da es dann der anderen Seite naturgemäß schwierig bis unmöglich ist, Kenntnis von der Tatsache zu erlangen oder Beweise zu beschaffen. Ebenso wird eine Beweiserleichterung oder sogar Beweislastumkehr angenommen, wenn die eine Seite Beweismittel schuldhaft bereitelt, also beispielsweise Daten gelöscht, hat.<sup>84</sup>

Wie die Beweislast verteilt ist, muss auf Basis dieser Regeln im Einzelfall nach den konkreten Umständen bestimmt werden. Grundsätzlich ist für den IFG-Anspruch von folgender Verteilung auszugehen:

Die antragstellende Person trägt die Darlegungs- und materielle Beweislast für das Vorhandensein von amtlichen Informationen bei der angefragten Stelle.<sup>85</sup> Da aber in der Regel nur die informationspflichtige Stelle wissen kann, ob die beantragten Informationen bei ihr vorhanden sind, können den oben genannten Wertungen folgend keine zu hohen Anforderungen an die Darlegungen der antragstellenden Person gestellt werden. Das Gericht führt daher regelmäßig informatorische Befragungen von Behördenvertreter\*innen durch.<sup>86</sup> Der klagenden Person obliegt es dann, die Glaubhaftigkeit der Aussage zu erschüttern.

Für das Vorliegen von Ablehnungsgründen und Ausschlusstatbeständen, etwa nach § 3 – 6 IFG des Bundes, trägt die informationspflichtige Stelle die Darlegungs- und Beweislast. Wenn sie das Vorliegen eines solchen Ablehnungstatbestandes bereits

---

80 Stephan Rixen, in: Soda/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 108 Rn. 127; Günter Breunig, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 63. Ed. 2022, § 108 Rn. 18.

81 Günter Breunig, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 63. Ed. 2022, § 108 Rn. 18.

82 Stephan Rixen, in: Soda/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 108 Rn. 132.

83 Stephan Rixen, in: Soda/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 108 Rn. 134 f.; Günter Breunig, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 63. Ed. 2022, § 108 Rn. 19.

84 Stephan Rixen, in: Soda/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 108 Rn. 142 ff.

85 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 224.

86 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 42.

nicht hinreichend darlegt, ist dem Anspruch auf Zugang zu den Informationen stattzugeben. Es reicht daher nicht, wenn die Behörde einfach pauschal behauptet, dass z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind oder dass der Informationszugang die öffentliche Sicherheit gefährdet.

Die Behörde muss konkrete Tatsachen benennen. Auch soweit es um Prognosen geht, also die Darlegung einer Gefährdungslage, muss die Behörde anhand von Fakten die konkrete Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Schutzgutes nachvollziehbar begründen.<sup>87</sup> Auch das Wort »kann«, das sich in den Ausnahmetatbeständen zum Schutz öffentlicher Belange in Bezug auf die Beeinträchtigungen findet, führt nicht zu einer Herabsetzung dieser Anforderung.<sup>88</sup> Eine konkrete und substantiierte Gefahrenprognose bleibt erforderlich.

Bei der Substantiierung von Ausschlussgründen muss die informationspflichtige Stelle jedoch nicht so weit gehen, dass Rückschlüsse auf die geschützte Information gezogen werden können. Das Verwaltungsgericht Berlin hat dazu die Formel aufgestellt, dass die Angaben nicht so detailliert sein müssen, dass Rückschlüsse auf die geschützten Informationen möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar sein, dass das Vorliegen von Ausschlussgründen geprüft werden kann.<sup>89</sup> Der Ausschlussgrund muss für jede Information dargelegt werden, das heißt Blatt für Blatt und Absatz für Absatz ggf. durch ein spezifiziertes Inhaltsverzeichnis.

## 2. Beweismittel und Beweisanträge

Beweisangebote sollten gemäß § 82 Abs. 1 S. 3 VwGO bereits in der Klageschrift gemacht werden.

Die möglichen *Beweismittel* sind in § 96 Abs. 1 S. 2 VwGO erfasst. Zulässige Beweismittel sind demnach der Zeug\*innenbeweis, die Heranziehung von Sachverständigen, die Vernehmung der Beteiligten, Augenscheinseinnahme und der Urkundenbeweis. Überdies kann das Gericht gemäß § 99 Abs. 1 VwGO Akten beziehen und amtliche Auskünfte einholen (vgl. § 87 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 VwGO).

Die *Beweisaufnahme* erfolgt in der Regel innerhalb der mündlichen Verhandlung (vgl. § 96 Abs. 1 S. 1 VwGO) und muss von dem gesamten Spruchkörper durchgeführt werden, sofern keine gesetzlichen Ausnahmen greifen (etwa nach § 96 Abs. 2 oder § 87 Abs. 3 VwGO). Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme erfordert, dass die Sachaufklärung in einer Art und Weise durchgeführt wird, die zu einer vollständigen und zutreffenden tatsächlichen Entscheidungsgrundlage führt und es zugleich allen Verfahrensbeteiligten ermöglicht, auf die Ermittlung des Sachverhalts

---

87 VGH Kassel, 02.03.2010, 6 A 1684/08, Rn. 17 – Verweigerung des Informationszugangs nach § 9 KredWG.

88 VGH Kassel, 02.03.2010, 6 A 1684/08, Rn. 17 – Verweigerung des Informationszugangs nach § 9 KredWG.

89 VG Berlin, 01.06.2012, 2 K 177.11, Rn. 31 – Informationszugang im Zusammenhang mit Anwendungsbeobachtungen von Arzneimitteln.

Einfluss zu nehmen.<sup>90</sup> Daraus soll nach dem Bundesverwaltungsgericht zwar kein abstrakter Vorrang des sachnäheren Beweismittels ergeben, es müsse aber sichergestellt sein, dass allen Verfahrensbeteiligten hinreichend Gelegenheit gegeben wird, sich mit den Ergebnissen der Beweisaufnahme auf der Grundlage eines eigenen unmittelbaren Eindrucks auseinanderzusetzen, dazu Stellung zu nehmen und ggf. das Fragerecht auszuüben.<sup>91</sup>

Aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes muss das Gericht grundsätzlich alle zu Gebote stehenden Aufklärungsmöglichkeiten bis zur Grenze der Zumutbarkeit ausschöpfen, um zur richterlichen Überzeugung nach § 108 Abs. 1 VwGO zu gelangen. Bei Zweifeln über entscheidungserhebliche Tatsachen muss das Gericht selbständig die entsprechende Beweisaufnahme durchführen.

Kommt das Gericht aus Sicht einer Partei dem nicht ausreichend nach, können Beweisanregungen formuliert oder Beweisanträge gestellt werden. Beweisanträge können auch sinnvoll sein, um herauszufinden, ob das Gericht eine Tatsache als entscheidungserheblich bewertet oder nicht.<sup>92</sup>

*Beweisanregungen* sind nicht förmlicher Art und stellen die Beweiserhebung in das Ermessen des Gerichts. *Beweisanträge* sind förmliche Anträge und in § 244 Abs. 3 S. 1 StPO legaldefiniert. Im Rahmen des Verwaltungsprozesses liegt ein Beweisantrag vor, wenn die antragstellende Person ernsthaft verlangt, Beweis über eine bestimmte, die Tatbestands- oder Rechtsfolgenseite einer in dem Verwaltungsstreitverfahren relevanten Vorschrift betreffende Tatsache (Beweisthema), durch ein bestimmt bezeichnetes Beweismittel zu erheben und dem Antrag zu entnehmen ist, weshalb das bezeichnete Beweismittel die behauptete Tatsache belegen können soll.<sup>93</sup> Ein Beweisantrag ist gestellt, wenn er mündlich vorgetragen wird. Schriftsätzlich angekündigte Beweisanträge sind daher in der mündlichen Verhandlung zu wiederholen. Benannt werden muss die konkrete Tatsache, die unter Beweis gestellt wird, und das Beweismittel sowie dessen Geeignetheit.<sup>94</sup>

Die zulässigen Ablehnungsgründe für einen Beweisantrag sind in § 244 Abs. 3 StPO definiert. Demnach können Beweisanträge insbesondere abgelehnt werden, wenn die Tatsache, die bewiesen werden soll, nicht entscheidungserheblich oder offenkundig ist oder das Beweismittel ungeeignet ist.

Nach § 86 Abs. 2 VwGO muss das Gericht über die in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisanträge durch einen zu begründenden *Beschluss* entscheiden.

---

90 BVerwG, 16.03.2016, 6 C 66/14, Rn. 18 – Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse.

91 BVerwG, 16.03.2016, 6 C 66/14, Rn. 17 f. – Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse.

92 Isabel Schübel-Pfister, in: Eyermann VwGO, 16. Auflage 2022, § 86 Rn. 52.

93 Isabel Schübel-Pfister, in: Eyermann VwGO, 16. Auflage 2022, § 86 Rn. 52.

94 Für die konkreten Anforderungen des jeweiligen Beweismittels, siehe Günter Breunig, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 64. Ed. 2023, § 86 Rn. 63.1 m.w.N. auf die Rechtsprechung.

Es können auch *bedingte oder hilfsweise Beweisanträge* gestellt werden für den Fall, dass das Gericht die entsprechende Tatsache als entscheidungserheblich ansieht. Dabei handelt es sich dann nicht um einen Beweisantrag gemäß § 86 Abs. 2 VwGO, so dass das Gericht über diesen nicht durch Beschluss entscheiden muss. Es reicht aus, dass die mangelnde Entscheidungserheblichkeit in den Urteilsgründen festgestellt wird.

Beweisbeschlüsse und Beschlüsse über die Ablehnung von Beweisanträgen können gemäß § 146 Abs. 2 VwGO nicht selbstständig angefochten werden. Verletzungen von Verfahrens- und Formmängel, auf denen die Entscheidung beruht, können daher nur im Rahmen der Berufung oder Revision angegriffen werden. Ein Verstoß gegen beweisrechtliche Verfahrensvorschriften muss jedoch spätestens in der nächsten mündlichen Verhandlung gerügt werden, ansonsten droht der *Verlust des Rügerechts* gemäß § 295 Abs. 1 ZPO i. V. m. § 173 ZPO mit der Folge, dass sich die klagende Partei in der nächsten Instanz nicht mehr darauf berufen kann.

### **3. In-camera-Verfahren**

In bestimmten Fällen kann es zu einem sogenannten »in-camera-Verfahren« kommen. Dieses Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO hat nur die Funktion, zu überprüfen, ob die Behörde die Vorlage von Unterlagen rechtmäßig verweigert, die das Gericht der Hauptsache als entscheidungserheblich beziehen will.

Zunächst ist wichtig zu wissen, dass den Beteiligten des Rechtsstreits ein *Akteneinsichtsrecht* nach § 100 VwGO zusteht. Das Gericht zieht in informationsfreiheitsrechtlichen Verfahren mit der Eingangsverfügung jedoch grundsätzlich nicht den Teil der Akten bei, der die begehrten Informationen enthält, sondern beschränkt sich auf den Verwaltungsvorgang ggf. unter Schwärzung der begehrten Informationen.

Wenn nun die Behörde im Gerichtsverfahren das Vorliegen von Ausschlussgründen zwar plausibel begründet hat, an dem Vorliegen der zur Begründung herangezogenen Tatsachen jedoch Zweifel bestehen, muss das Gericht die entsprechenden Informationen aufgrund seiner Sachaufklärungspflicht *anfordern*. Da die Behörde bzw. die oberste Aufsichtsbehörde, daraufhin regelmäßig eine sogenannte *Sperrerkklärung* gemäß § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO abgibt, kann auf Antrag eines Beteiligten das in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO durchgeführt werden. In diesem Zwischenverfahren entscheidet dann ein dafür eingerichteter Spruchkörper, der sogenannte Fachsenat, ohne mündliche Verhandlung und ohne das Gericht der Hauptsache oder die Beteiligten über den Inhalt der Akten zu unterrichten, über die Rechtmäßigkeit der Sperrerkklärung. Die Rechtmäßigkeit der Sperrerkklärung hat regelmäßig zur Folge, dass auch die Klage in der Hauptsache insoweit abgewiesen wird.<sup>95</sup>

---

95 Näher zur präjudiziellen Wirkung siehe unten.

Im Einzelnen<sup>96</sup>:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts reicht für die Darlegung der Geheimhaltungsgründe ein »Mindestmaß an Plausibilität«.<sup>97</sup> Wenn die Behörde dieses Mindestmaß erfüllt und das Gericht alle anderen Mittel zur Erfüllung der Amtsermittlungspflicht ausgeschöpft hat, darf das Gericht die Geheimhaltungsgründe nicht verneinen, ohne die streitgegenständlichen Unterlagen zuvor anzufordern und sie in einem in-camera-Verfahren nachprüfen zu lassen.<sup>98</sup>

Sind die Akten durch das Gericht des Hauptsacheverfahrens angefordert worden, muss die oberste Aufsichtsbehörde – auch im IFG-Verfahren – auf Grundlage des § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO und unter Ausübung pflichtgemäßem Ermessen eine selbstständige Entscheidung über die Offenlegung treffen.<sup>99</sup> Der Maßstab ist § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO und nicht der Geheimhaltungstatbestand nach dem jeweiligen Informationsfreiheitsgesetz. Die oberste Aufsichtsbehörde muss demnach prüfen, ob die Offenlegung dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder ob die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Auch für die Darlegung der Weigerungsgründe nach § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO fordert das Bundesverwaltungsgericht ein Mindestmaß an Plausibilität.<sup>100</sup> Sodann muss sie abwägen, ob das Interesse an der umfassenden Sachverhaltsermittlung durch das Verwaltungsgericht und an effektivem Rechtsschutz das Interesse an der Geheimhaltung im Einzelfall überwiegt. Diese Ermessensausübung, insbesondere eine explizite Gewichtung der rechtsschutzverkürzenden Wirkung, muss aus der Sperrerkklärung hervorgehen.<sup>101</sup> Die oberste Aufsichtsbehörde muss sich auch mit der Möglichkeit einer Teilschwärzung auseinandersetzen.<sup>102</sup>

Nach Abgabe einer solcher Sperrerkklärung, können die Beteiligten des Verfahrens die Durchführung des Zwischenverfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO bei dem Gericht der Hauptsache beantragen (vgl. § 99 Abs. 2 S. 1 und S. 3 VwGO). Auch die Überprüfung einer Freigabeerklärung und der beabsichtigten Vorlage der Unterlage durch die Behörde kann Gegenstand des Zwischenverfahrens sein.<sup>103</sup> Dies kann unter anderem der Fall sein, wenn eine aufgrund von möglicherweise einschlägigen Schutz-

---

96 Instruktiv Werner Neumann, In-camera-Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, DVBl 2016, 473.

97 BVerwG, 28.02.2019, 7 C 20/17, Rn. 37 – Uwe Mundlos; BVerwG, 23.06.2022, 10 C 3/21, Rn. 54 f. – Zugang zu Unterlagen des Bundessicherheitsrates m.w.N. Abgelehnt in BVerwG, 20.12.2016, 20 F 10/15, Rn. 10 – Vermutungsregel hinsichtlich der Dauer des Informantenschutzes.

98 BVerwG, 28.02.2019, 7 C 20/17, Rn. 37 – Uwe Mundlos; BVerwG, 23.06.2022, 10 C 3/21, Rn. 54 – Zugang zu Unterlagen des Bundessicherheitsrates.

99 BVerwG, 26.08.2004, 20 F 16/03 – Ermächtigung zur Ermessentscheidung über Aktenvorlage.

100 BVerwG, 29.04.2015, 20 F 8/14, Rn. 14 – Sperrerkklärung im Strafverfahren.

101 BVerwG, 26.08.2004, 20 F 16/03 – Ermächtigung zur Ermessentscheidung über Aktenvorlage; BVerwG, 25.06.2010, 20 F 1/10 – Anforderungen an Zwischenverfahren bei prozeduralen Geheimhaltungsgründen.

102 BVerwG, 07.08.2013, 20 F 13/12, Rn. 15 – Kontrolldichte bei Berührung zu auswärtigen Beziehungen.

103 BVerwG, 02.11.2010, 20 F 2/10, Rn. 8 – Zur zweifelsfreien Rechtserheblichkeit von gesperrten Unterlagen.

vorschriften zu Gunsten Dritter betroffene Person gegen einen Freigabebescheid der Behörde klagt.

Das Gericht der Hauptsache gibt den Antrag gemäß § 99 Abs. 2 S. 4 VwGO an den Fachsenat am Oberverwaltungsgericht oder – wenn eine oberste Bundesbehörde die Vorlage der Akten mit der Begründung verweigert, dass diese dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten würde – am Bundesverwaltungsgericht ab (§ 99 Abs. 2 S. 2 VwGO i. V. m. § 189 VwGO).

Das Gericht der Hauptsache muss die *Entscheidungserheblichkeit* der verweigerten Unterlagen bejahen. Dazu bedarf es grundsätzlich eines Beweisbeschlusses gemäß § 98 VwGO i. V. m. § 358 ZPO. Ein Beweisbeschluss ist jedoch ausnahmsweise entbehrlich, wenn die zurückgehaltenen Akten zweifelsfrei erheblich sind.<sup>104</sup> Bei Streitigkeiten um Informationszugangsrechte wird dabei zwischen *materiellrechtlichen und prozeduralen Geheimhaltungsgründen* unterschieden.<sup>105</sup> Werden materiellrechtliche Geheimhaltungsgründe geltend gemacht, also Gründe, die sich unmittelbar aus dem Inhalt der Akte ergeben, kann regelmäßig von der Entscheidungserheblichkeit ausgegangen werden.<sup>106</sup> Werden prozedurale Geheimhaltungsgründe vorgetragen, also solche, die unabhängig vom Inhalt der Akten bestehen und darauf zielen, die Art und Weise des Zustandekommens behördlicher Akten und Unterlagen – zum Beispiel den behördlichen Entscheidungsprozess – zu schützen, ist das nicht automatisch der Fall. Dann muss das Gericht der Hauptsache zunächst alle Mittel ausschöpfen, um zu überprüfen, ob die tatbeständliche Voraussetzung für den Ausnahmegrund vorliegen.<sup>107</sup> Kann das Gericht so keine verlässliche Tatsachengrundlage herstellen, ist ein Beweisbeschluss zu erlassen.

Auch aus den Ausführungen der obersten Aufsichtsbehörde in der Sperrerklärung kann sich eine verlässliche Tatsachengrundlage noch ergeben, so dass das Gericht der Hauptsache den Beweisbeschluss aufheben kann.<sup>108</sup> Ein Antrag auf eine Entscheidung nach § 99 Abs. 2 VwGO ist damit unzulässig und sollte zurückgenommen oder das Zwischenverfahren für erledigt erklärt werden.<sup>109</sup>

Als Weigerungsgründe, die in Informationsfreiheitsverfahren relevant sein können, hat das Bundesverwaltungsgericht bisher Folgendes anerkannt:

Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes können dann vorliegen, wenn die Offenlegung die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden,

---

104 BVerwG, 24.11.2003, 20 F 13/03 – In-Camera-Verfahren.

105 BVerwG, 25.06.2010, 20 F 1/10, Rn. 7 – Anforderungen an Zwischenverfahren bei prozeduralen Geheimhaltungsgründen.

106 BVerwG, 25.06.2010, 20 F 1/10, Rn. 7 – Anforderungen an Zwischenverfahren bei prozeduralen Geheimhaltungsgründen.

107 BVerwG, 25.06.2010, 20 F 1/10, Rn. 7 – Anforderungen an Zwischenverfahren bei prozeduralen Geheimhaltungsgründen.

108 BVerwG, 08.05.2013, 20 F 14/12, Rn. 8 – Anspruch einer Anwältin auf Informationszugang bzgl. der sog. Herkunftsänder-Leitsätzen.

109 Werner Neumann, In-camera-Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, DVBl 2016, 473 (476).

einschließlich ihrer Zusammenarbeit mit anderen Behörden erschweren oder Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde.<sup>110</sup> Demnach können auch Informationen, die der sog. Third-Party-Rule – also einer Vertraulichkeitszusage an ausländische Sicherheitsbehörden – unterfallen, von dem Weigerungsgrund gedeckt sein.<sup>111</sup> Auch Beeinträchtigungen der auswärtigen Beziehungen des Bundes,<sup>112</sup> der Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung,<sup>113</sup> die Vertraulichkeit von Beratungen<sup>114</sup> und die Integrität von Verwaltungsverfahren<sup>115</sup> wurden anerkannt.

Der Weigerungsgrund »nach einem Gesetz geheim zu haltende Vorgänge« wird eng ausgelegt. Darunter fallen etwa das Post- und Fernmeldegeheimnis, das Steuergeheimnis, das Sozialgeheimnis sowie das Beratungsgeheimnis der Richter\*innen.<sup>116</sup> Geheimhaltungsgründe nach dem Informationsfreiheitsgesetzen<sup>117</sup> sowie die Einstufung als Verschlusssachen<sup>118</sup> fallen nicht darunter.

Ihrem Wesen nach geheim zu haltende Vorgänge können personenbezogene Daten<sup>119</sup> sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse<sup>120</sup> sein. Deren Schutzwürdigkeit kann allerdings oft auch durch Teilschwärzungen im Rahmen der Sperrerkklärung genüge getan werden.<sup>121</sup> Die Einstufung als Verschlusssache allein reicht auch für diesen Weigerungsgrund nicht aus. Stattdessen muss das Vorliegen der Weigerungsgründe aus § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO dargelegt werden.<sup>122</sup>

Die oberste Aufsichtsbehörde nimmt als Beigeladene an dem Zwischenverfahren teil und muss die verweigerten Akten vorlegen bzw. die verweigerten Auskünfte ertheilen (§ 99 Abs. 2 S. 5 und 6 VwGO). Einsicht in die verweigerten Unterlagen bleibt

---

110 BVerwG, 23.06.2011, 20 F 21/10, Rn. 19 – Zur Verschwiegenheit nach dem KredWG m.w.N.

111 BVerwG, 29.04.2015, 20 F 8/14, Rn. 14 f. – Sperrerkklärung im Strafverfahren m.w.N.

112 BVerwG, 14.06.2012, 20 F 10/11, Rn. 12 – Gestaltungsspielraum der Bundesregierung für die Regelung der auswärtigen Beziehungen.

113 Werner Neumann, In-camera-Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, DVBL 2016, 473 (477).

114 BVerwG, 07.08.2013, 20 F 9/12, Rn. 12 f. – Landshut.

115 Die Integrität des Verwaltungsverfahrens soll demnach gefährdet sein, wenn die nicht nur theoretische Möglichkeit besteht, dass Antragsteller bei Kenntnisnahme von der als geheimhaltungsbedürftig erklärten Information ihr Aussageverhalten im Interesse eines ihnen günstigen Asylverfahrensausganges hieran anpassen, BVerwG, 30.11.2015, 20 F 7/15, Rn. 11 – Geheimhaltungsbedürftigkeit im Asylverfahren (im Ergebnis mangels Plausibilität abgelehnt).

116 BVerwG, 23.06.2011, 20 F 21/10, Rn. 12 – Zur Verschwiegenheit nach dem KredWG; Werner Neumann, In-camera-Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, DVBL 2016, 473 (478) m.w.N.

117 BVerwG, 23.06.2011, 20 F 21/10, Rn. 11 – Zur Verschwiegenheit nach dem KredWG m.w.N.

118 BVerwG, 19.04.2010, 20 F 13/09, Rn. 23 – Offenlegung von Archivunterlagen über abgeschlossene Vorgänge der Zeitgeschichte.

119 Werner Neumann, In-camera-Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, DVBL 2016, 473 (478).

120 BVerwG, 12.04.2013, 20 F 6/12, Rn. 9 – Nichtverbreitung unternehmensbezogener Informationen im Konkurs- und Insolvenzverfahren m.w.N. auf die ständige Rechtsprechung.

121 BVerwG, 21.01.2014, 20 F 1/13, Rn. 16, 22 – Auskunft zu personenbezogenen Daten beim Niedersächsischen Amt für Verfassungsschutz.

122 BVerwG, 14.06.2012, 20 F 10/11, Rn. 7 – Gestaltungsspielraum der Bundesregierung für die Regelung der auswärtigen Beziehungen.

den anderen Beteiligten verwehrt (§ 99 Abs. 2 S. 9 VwGO). Schriftsätze sind jedoch allen Beteiligten vollständig zugänglich zu machen.<sup>123</sup>

Das *in-camera*-Verfahren endet mit einem Beschluss, also ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Gemäß § 99 Abs. 2 S. 10 VwGO dürfen die Entscheidungsgründe Art und Inhalt der geheim zu haltenden Informationen nicht erkennen lassen, so dass die Fachsenate regelmäßig nur abstrakt darauf verweisen, dass nach ihrer Durchsicht die Informationen oder Teile davon den Weigerungsgründen entsprachen.<sup>124</sup>

Die Entscheidung des Fachsenats hat *Bindungswirkung* für das Gericht der Hauptsache.

War die Verweigerung der Vorlage der Akten nach der Entscheidung des Fachsenats rechtmäßig, kann das Gericht der Hauptsache die entscheidungserhebliche Tatsache nicht anhand der Unterlagen aufklären, sondern nur noch die übrigen Erkenntnisse verwerten.<sup>125</sup> Aufgrund der daraus resultierenden »Beweisnot« der beklagten Partei wird die Klage in der Folge regelmäßig abgewiesen. Dem Fachsenat kommt daher eine faktische Entscheidungskompetenz zu, die die Geheimhaltungsgründe aus den Informationsfreiheitsgesetzen marginalisiert, wie in der Literatur kritisiert wird.<sup>126</sup> Soweit die Versagungsgründe, um die es in der Hauptsache geht, mit den Geheimhaltungsgründen nach § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO sachlich übereinstimmen, ist die präjudizielle Wirkung durch das Bundesverwaltungsgericht auch anerkannt.<sup>127</sup>

Entscheidet der Fachsenat, dass die Verweigerung aufgrund eines formalen Fehlers rechtswidrig war, zum Beispiel weil die Behörde die Gründe nach § 99 Abs. 1 S. 2 nicht hinreichend dargelegt hat oder die Entscheidung ermessensfehlerhaft war, kann die Behörde erneut eine Sperrerkklärung erlassen.<sup>128</sup>

Als *Rechtsmittel* kommt bei einer Entscheidung durch Oberverwaltungsgericht eine selbstständige Beschwerde in Betracht, über die gemäß § 99 Abs. 2 S. 13 VwGO das Bundesverwaltungsgericht entscheidet.

Fordert das Gericht der Hauptsache die Unterlagen der Behörde nicht an, weil es diese nicht für entscheidungserheblich hält, sollte ein Beweisantrag gestellt werden und die Ablehnung gerügt werden.<sup>129</sup> So kann die klagende Person die Ablehnung als Verfahrensfehler – zum Beispiel als Verletzung der Amtsermittlungspflicht, des rechtlichen Gehörs oder des Grundsatzes eines fairen Verfahrens<sup>130</sup> – mit einem Rechtsmittel gegen die Entscheidung in der Hauptsache geltend machen.

---

123 BVerwG, 18.04.2012, 20 F 7/11, Rn. 13 – Länderleitsätze des BAMF.

124 Werner Neumann, *In-camera*-Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, DVBl 2016, 473 (481).

125 BVerwG, 27.06.2013, 7 A 15/10, Rn. 23 – Eichmann.

126 Friedrich Schoch, *IFG*, 2. Auflage 2016, § 99, Rn. 106 f.

127 BVerwG, 27.06.2013, 7 A 15/10, Rn. 23 – Eichmann.

128 BVerwG, 18.04.2012, 20 F 7/11, Rn. 16 – Länderleitsätze des BAMF.

129 Siehe unter D.II.

130 Werner Neumann, *In-camera*-Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, DVBl 2016, 473 (474).

### **III. Klagerücknahme und Erledigung**

Bis zur Rechtskraft des Urteils ist eine Rücknahme der Klage und die Erklärung der Erledigung – auch teilweise – möglich. Das Verfahren wird im Umfang der Klagerücknahme oder der Erledigungserklärung *eingestellt* und der Ablehnungsbescheid wird insoweit bestandskräftig.

Nur bei einer *Klagerücknahme* nach Stellung der Anträge in der mündlichen Verhandlung, bedarf es gemäß § 92 Abs. 1 S. 2 VwGO der *Einwilligung des Beklagten*. Diese gilt jedoch gemäß § 92 Abs. 1 S. 3 VwGO als erteilt, wenn der Klagerücknahme nicht innerhalb von zwei Wochen widersprochen wird (sog. *Zustimmungsfiktion*).

Soweit die Klage zurückgenommen wurde, stellt das Gericht gemäß § 92 Abs. 3 S. 2 VwGO das Verfahren ein und entscheidet nur noch über die Kosten. Diese trägt gemäß § 155 Abs. 2 VwGO in der Regel die klagende Person, es sei denn, die Beklagte hat begründeten Anlass zur Klageerhebung gegeben, § 155 Abs. 4 VwGO.<sup>131</sup>

Wenn die klagende Person trotz einer ordnungsgemäßen Betreibensaufforderung des Gerichts länger als zwei Monate nicht reagiert und begründete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Rechtsschutzinteresse der klagenden Person nicht mehr gegeben ist, gilt gemäß § 92 Abs. 2 S. 1 VwGO die Klage ebenfalls als zurückgenommen.<sup>132</sup>

Im Gegensatz zur Klagerücknahme bedarf es für eine Verfahrensbeendigung durch eine *Erledigungserklärung* einer übereinstimmenden Erledigungserklärung der Beklagten. Diese wird ebenfalls gemäß § 161 Abs. 2 S. 2 VwGO fingiert, wenn der Erledigungserklärung der klagenden Person nicht innerhalb von zwei Wochen seit Zustellung widersprochen wird.

Soweit *übereinstimmende Erledigungserklärungen* vorliegen oder fingiert werden, stellt das Gericht das Verfahren in entsprechender Anwendung von § 92 Abs. 3 S. 1 VwGO durch Beschluss ein. Das Gericht prüft nicht, ob sich der Rechtsstreit tatsächlich erledigt hat oder ob die Klage ursprünglich zulässig und begründet war. Es entscheidet nur noch gemäß § 161 Abs. 2 VwGO über die Kosten unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes.<sup>133</sup>

Bleibt es bei einer einseitigen Erledigungserklärung, so ist die Klage auf eine Feststellungsklage umzustellen, mit der die Feststellung der Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache beantragt wird. Diese Klageänderung ist stets zulässig und muss keine weiteren Voraussetzungen, etwa die der § 91 VwGO erfüllen. Das Gericht entscheidet über den Erledigungsfeststellungsantrag durch Urteil und prüft die Zulässigkeit der Feststellungsklage sowie ob tatsächlich eine Erledigung zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung eingetreten ist. Auf die Begründetheit der ursprüng-

---

131 Siehe unter Kosten D.VI.

132 Für die Voraussetzungen einer Rücknahmefiktion, siehe Wilfried Peters, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 63. Ed. 2022, § 75 Rn. 51 ff.

133 Siehe unter Kosten D.VI.

lichen Klage kommt es nicht an.<sup>134</sup> Die Zulässigkeit und Begründetheit der ursprünglichen Klage werden nur geprüft, wenn die Beklagte ein berechtigtes Interesse daran gelten machen kann, etwa zur Klärung der Rechtsfrage.<sup>135</sup>

Von einer Erledigung ist auszugehen, wenn die klagende Person aufgrund *eines nach Klageerhebung eingetretenem außerprozessualen Ereignis* ihr Klagebegehren nicht mehr mit Aussicht auf Erfolg weiterverfolgen kann.<sup>136</sup> Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Behörde im Laufe des Gerichtsverfahrens die gewünschten Unterlagen herausgibt. Die Behörde schließt sich der Erledigungserklärung gewöhnlich an und muss die Kosten des Verfahrens tragen.<sup>137</sup>

Stellt sich während des Gerichtsverfahrens heraus, dass die Zugänglichmachung bereits vor Klageerhebung nicht möglich gewesen wäre, etwa weil die Informationen gar nicht vorhanden waren, ist die Klagerücknahme zu erklären. Hat die Behörde dennoch Anlass zu der Klage gegeben, weil sie zum Beispiel nur Ausschlussgründe vorgetragen und nicht zum Vorhandensein Stellung genommen hat, sind ihr nach § 155 Abs. 4 VwGO die Kosten aufzuerlegen.

Da in vielen Fällen das Ergebnis der Kostentragung dasselbe ist, wird in der Praxis der Unterscheidung zwischen Erledigung und Klagerücknahme nicht immer konsequent entsprochen.

#### IV. Fortsetzungsfeststellungsklage

Erledigt sich das Begehr während des Klageverfahrens, insbesondere indem die klagende Person Zugang zu den begehrten Informationen erlangt, kann der Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt werden.<sup>138</sup> Die klagende Person kann jedoch auch die Klage *auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage umstellen*. Nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO spricht das Gericht bei Erledigung des Verwaltungsakts nach Erhebung der Anfechtungsklage auf Antrag durch Urteil aus, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn die klagende Person ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat. Die Vorschrift ist auf Verpflichtungssituationen wie dem Begehr eines Informationszugangs analog anzuwenden.<sup>139</sup> Das Gericht spricht in diesem Fall aus, dass der oder die Beklagte verpflichtet gewesen ist,<sup>140</sup> den Informa-

---

134 Isabel Schübel-Pfister, in: Eyermann VwGO, 16. Auflage 2022, § 113 Rn.145.

135 Zum Streit über die Notwendigkeit, die Zulässigkeit der ursprünglichen Klage stets zu prüfen, siehe Berthold Clausing, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 161 Rn. 28.

136 Werner Neumann/Nils Schaks, in: Soda/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 161 Rn. 61; Berthold Clausing, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 161 Rn. 9.

137 Siehe unter Kosten D.VI.

138 Siehe unter D.III.

139 BVerwG, 04.12.2014, 4 C 33/13, Rn. 13 – Statthaftigkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage nach Klageumstellung im Berufungsverfahren.

140 Vgl. VG Köln, 28.07.2022, 13 K 4645/19 – Studie zum Nutriscore.

tionszugang zu gewähren, bzw. dass die Ablehnung des Informationszugangs rechtswidrig gewesen ist.<sup>141</sup>

Auch bei einer Erledigung des Begehrens vor Klageerhebung, kommt eine Fortsetzungsfeststellungsklage in Betracht. Es ist allgemein anerkannt, dass § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog auf *vorprozessuale Erledigungen* anzuwenden ist.<sup>142</sup> Bei vorprozessual erledigten Verpflichtungsbegehren ist die Vorschrift doppelt analog anzuwenden.<sup>143</sup>

Voraussetzung für eine zulässige Fortsetzungsfeststellungsklage ist jedoch stets, dass die klagende Person ein berechtigtes *Feststellungsinteresse* geltend machen kann. Für Fortsetzungsfeststellungsklagen hat die Rechtsprechung verschiedene Fallgruppen entwickelt. Im Zusammenhang mit Informationszugangsbegehren können folgende Konstellationen relevant sein:

In der Rechtsprechung zu Informationszugangsbegehren spielte bisher nur die Wiederholungsgefahr eine Rolle.<sup>144</sup> Diese ist gegeben, wenn die hinreichend bestimmte Gefahr besteht, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen ein gleichartiger Verwaltungsakt ergehen wird.<sup>145</sup> Eine *Wiederholungsgefahr* scheidet daher regelmäßig aus, wenn die Behörde den Informationszugang gewährt und zu erkennen gibt, dass sie an ihrer ursprünglichen Rechtsauffassung nicht festhält. In diesen Fällen bleibt der klagenden Person nur die Erledigungserklärung.

Anders liegt der Fall, wenn die Behörde aufgrund geänderter Umstände den Informationszugang gewährt, insbesondere wenn sie zunächst einen verfahrensbezogenen Ausschlussgrund<sup>146</sup> geltend gemacht hat, der nachträglich weggefallen ist. In diesem Fall kann die Gefahr bestehen, dass zukünftige ähnliche Anträge erneut unter Verweis auf den Ausschlussgrund abgelehnt werden.<sup>147</sup> Auch wenn die klagende Person anderweitig, also nicht durch die Behörde, die Informationen erhält, ist die durch die

---

141 Vgl. VG Frankfurt am Main, 26.03.2010, 7 K 1496/09.F – Veränderung der Meldeschwellen nach § 21 WpHG.

142 BVerwG, 26.02.2014, 6 C 1/13, Rn. 10 – Untersagung einer NPD-Versammlung in Trier am Holocaust-Gedenktag 2012.

143 BVerwG, 15.12.1993, 6 C 20/92, Rn. 19 – Nichtzulassung zur Ärztlchen Vorprüfung wegen Unwürdigkeit und Unzuverlässigkeit; Kai-Uwe Riese, in: Schöch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 113 Rn. 98.

144 BVerwG, 28.10.1999, 7 C 32/98, Rn. 15 – Umfang des Informationsausschlusses während laufender umweltstrafrechtlicher Ermittlungsverfahren; VG Frankfurt am Main, 26.03.2010, 7 K 1496/09.F, Rn. 29 – Veränderung der Meldeschwellen nach § 21 WpHG; bestätigt durch BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10, Rn. 11 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen; VG Köln, 28.07.2022, 13 K 4645/19, Rn. 28 ff. – Studie zum Nutriscore.

145 BVerwG, 02.11.2017, 7 C 26/15, Rn. 18 – Fortsetzungsfeststellungsklage gegen wasserrechtliche Erlaubnis.

146 Z. B. § 4 IfG.

147 BVerwG, 28.10.1999, 7 C 32/98, Rn. 15 – Umfang des Informationsausschlusses während laufender umweltstrafrechtlicher Ermittlungsverfahren; VG Frankfurt am Main, 26.03.2010, 7 K 1496/09.F, Rn. 29 – Veränderung der Meldeschwellen nach § 21 WpHG; bestätigt durch BVerwG, 24.05.2011, 7 C 6/10, Rn. 11 – Meldepflichtige Beteiligungen an einem Unternehmen; VG Köln, 28.07.2022, 13 K 4645/19, Rn. 28 ff – Studie zum Nutriscore.

Versagung indizierte Wiederholungsgefahr nicht ausgeräumt. Voraussetzung ist jedoch stets die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass die klagende Person in Zukunft ähnliche Anträge stellen wird, bei denen gleiche bzw. gleichartige Versagungsgründe eine Rolle spielen.

Bei einer Versagung, die auf verfahrensbezogene Ausschlussgründen gestützt wird, kann sich das Feststellungsinteresse auch daraus ergeben, dass es sich um *eine typischerweise kurzfristig erledigende Maßnahme* handelt. Hintergrund dieser Fallgruppe ist, dass ansonsten bestimmte Maßnahmen regelmäßig keiner gerichtlichen Überprüfung unterzogen würden.<sup>148</sup> Bei der Informationsversagung nach § 4 IfG handelt es sich um eine solche, sich typischerweise kurzfristig erledigende, Maßnahme. Denn der Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 IfG greift nur, »solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde«. Voraussetzung ist zudem, dass die behördliche Entscheidung konkret bevorsteht. Daraus folgt, dass die auf § 4 IfG gestützte Versagung regelmäßig nicht im Rahmen einer Verpflichtungsklage der gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden kann, da sie sich typischerweise vor Abschluss des Klageverfahrens erledigt.

Soweit in der Rechtsprechung teilweise ein tiefgreifender Grundrechtseingriff gefordert wird,<sup>149</sup> ist dem nicht zu folgen. Denn die Garantie des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG gilt nicht nur für schwerwiegende Grundrechtsverletzungen, sondern auch für einfach-rechtliche Rechtsverletzungen und für weniger schwerwiegende Grundrechtseingriffe.<sup>150</sup> Ungeachtet dessen, handelt es sich bei der Versagung des Informationszugangs jedenfalls um einen Grundrechtseingriff.<sup>151</sup>

Sofern durch den verspäteten Informationszugang möglicherweise ein Schaden entstanden ist, kommt auch die Fortsetzungsfeststellungsklage zur *Vorbereitung der Geltendmachung von Staatshaftungsansprüchen* in Betracht.<sup>152</sup> Insofern ist das Feststellungsinteresse jedoch nur gegeben, wenn die Erledigung nach Klageerhebung eingetreten ist.<sup>153</sup>

Für die Fortsetzungsfeststellungsklage besteht *keine Klagefrist*.<sup>154</sup> Die Klage ist jedoch unzulässig, wenn ansonsten die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verpflichtungsklage umgangen würden. Eine Fortsetzungsfeststellungsklage kann daher nicht zulässigerweise erhoben werden, nachdem der ablehnende Bescheid oder der Widerspruchsbe-

---

148 BVerwG, 16.05.2013, 8 C 38/12, Rn. 21 – Zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse.

149 OVG Bremen, 08.01.2019, 1 LB 252/18, Rn. 25 ff. – Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei polizeilichem Platzverweis.

150 BVerwG, 16.05.2013, 8 C 38/12, Rn. 20 – Zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse; OVG Lüneburg, 17.12.2018, 11 LA 66/18, Rn. 8 – Effektiver Rechtsschutz auf Feststellung der Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Observation; Kai-Uwe Riese, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *VwGO*, 42. EL 2022, § 113 Rn. 143.

151 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 21 – Globke-Akten; Friedrich Schoch, *IfG*, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 286; vgl. Petras, Kapitel 2: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p2>.

152 BVerwG, 16.05.2013, 8 C 38/12, Rn. 32 ff. – Zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse.

153 BVerwG, 09.05.1989, 1 B 166/88, Rn. 4 – Wiederholungsgefahr.

154 BVerwG, 14.07.1999, 6 C 7/98, Rn. 19 ff. – Beschlagnahme des Lichtbildfilms eines Pressefotografen.

scheid bestandskräftig geworden ist. Ist die Erledigung vor Bestandskraft eingetreten, kommt lediglich eine Verwirkung des Klagerechts in Betracht. Diese tritt jedoch nach dem Rechtsgedanken des § 58 Abs. 2 VwGO nicht vor Ablauf eines Jahres ein.<sup>155</sup>

## V. Rechtsmittel

Als Rechtsmittel kommen die *Berufung* und die *Revision* in Betracht, wenn diese nach den jeweils einschlägigen Vorschriften von dem Gericht der vorherigen Instanz zugelassen worden sind. Andernfalls kann beim Verwaltungsgericht ein Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt werden.<sup>156</sup> Bei Landesinformationsfreiheitsgesetzen handelt es sich nicht um revisibles Recht im Sinne des § 137 Abs. 1 VwGO, sodass eine Revision zum Bundesverwaltungsgericht nicht auf deren Verletzung gestützt werden kann.

Nach Erschöpfung des Rechtswegs besteht die Möglichkeit der *Verfassungsbeschwerde* zum Bundesverfassungsgericht oder ggf. zum jeweiligen Landesverfassungsgericht. Unter Umständen kommt auch eine *Individualbeschwerde* zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Betracht. Soweit es um die Auslegung von Unionsrecht geht, etwa im Rahmen der Ausschlussgründe oder im Umweltinformationsrecht, können die Fachgerichte im Wege des *Vorabentscheidungsverfahrens* den Europäischen Gerichtshof anrufen. Das letztinstanzliche Gericht ist nach Art. 267 Abs. 3 AEUV bei offenen Auslegungsfragen zu einer Vorlage verpflichtet.

## VI. Kosten

Nach der *Grundregel des § 154 Abs. 1 VwGO* muss grundsätzlich der unterliegende Teil die Kosten tragen.

Wird die *Klage zurückgenommen*, trägt grundsätzlich nach § 155 Abs. 2 VwGO die klagende Partei die Kosten. Etwas anderes gilt jedoch nach § 155 Abs. 4 VwGO, wenn die Kosten durch das Verschulden der beklagten Partei entstanden sind. Das kann etwa der Fall sein, wenn der Informationszugang zunächst mit einer unzutreffenden Begründung abgelehnt wird, und sich später herausstellt, dass die begehrten Informationen gar nicht vorhanden sind.

Bei übereinstimmenden *Erledigungserklärungen* entscheidet das Gericht gemäß § 161 Abs. 2 VwGO nach billigem Ermessen über die Kosten des Verfahrens. Hat sich die beklagte Partei in die Rolle der Unterlegenen begeben, indem sie nachträglich den Informationszugang gewährt hat, entspricht es regelmäßig dem billigen Ermessen, ihr die Kosten aufzuerlegen.

---

155 VG Freiburg, 04.04.2019, 10 K 3092/18, Rn. 27 – Polizeiliche Identitätsfeststellung einer Personen.

156 Berufung: §§ 124, 124a f. VwGO, Revision: §§ 132 ff. VwGO.

Praktisch bedeutsam im Informationszugangsrecht ist zudem § 161 Abs. 3 VwGO. Danach fallen die Kosten stets der beklagten Partei zur Last, wenn zulässigerweise *Untätigkeitsklage* erhoben wurde und die klagende Person mit der Bescheidung des Antrags oder Widerspruchs vor Klageerhebung rechnen durfte. Für die Kostentragung der beklagten Partei kommt es nicht darauf an, ob das Verfahren durch übereinstimmende Erledigungserklärung oder Klagerücknahme beendet wird.

Der Streitwert beträgt gemäß § 52 Abs. 2 GKG in der Regel 5.000 €. Für das erstininstanzliches Klageverfahren entstehen somit typischerweise *Gerichtsgebühren* in Höhe von 483,00 €.<sup>157</sup>

In einem Fall, in dem zwei unterschiedliche und selbständige Informationsbegehren, namentlich Akteneinsicht und Auskunftsanspruch, verfolgt wurden, hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg einen Streitwert von 10.000 € angenommen.<sup>158</sup> Teilweise wird auch vertreten, dass für mehrere Zugangsbegehren zu voneinander abgrenzbaren Sach- und Themenkomplexen für jedes Zugangsbegehren der Auffangstreitwert von 5.000 € festzusetzen ist.<sup>159</sup>

Die gesetzlichen Kosten für Anwält\*innen setzen sich typischerweise aus der Verfahrensgebühr in Höhe von 434,20 €,<sup>160</sup> der Terminsgebühr in Höhe von 400,80 €<sup>161</sup> und der Auslagenpauschale in Höhe von 20 €,<sup>162</sup> zuzüglich Mehrwertsteuer,<sup>163</sup> zusammen. Daraus ergeben sich typischerweise Kosten nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz in Höhe von 1017,45 €.

## VII. Rechtsschutz gegen den Kostenbescheid

Die statthafte Klageart für eine Klage gegen den Kostenbescheid, in dem die Kosten für die Bearbeitung der Informationszugangsanträge festgesetzt sind, ist die Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO. Auch eine isolierte Anfechtung der Gebührenfestsetzung ist möglich. In beiden Fällen muss ein Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO durchgeführt werden, soweit dies nach Landesrecht vorgesehen ist. Wird der Gebührenbescheid angefochten und möchte die antragstellende Person die Kosten nicht vorläufig bezahlen, muss zusätzlich die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs bzw. der Klage durch ein Gericht im einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 S. 1 Var. 1 VwGO angeordnet werden. Dazu ist zunächst gemäß § 80 Abs. 6 S. 1 VwGO ein Antrag an die Behörde zu richten.

---

<sup>157</sup> Nr. 5110 Kostenverzeichnis, Anlage 1 GKG.

<sup>158</sup> OVG Berlin-Brandenburg, 05.03.2013, 12 L 19.13 – Streitwert in Verfahren nach dem IfG.

<sup>159</sup> OVG Schleswig, 13.08.2018, 4 O 20/18, Rn. 16 – Streitwert in Verfahren nach dem IfG.

<sup>160</sup> Nr. 3100 Vergütungsverzeichnis, Anlage 1 RVG.

<sup>161</sup> Nr. 3104 Vergütungsverzeichnis, Anlage 1 RVG.

<sup>162</sup> Nr. 7002 Vergütungsverzeichnis, Anlage 1 RVG.

<sup>163</sup> Nr. 7008 Vergütungsverzeichnis, Anlage 1 RVG.

Gerichtlich überprüfbar ist, ob die richtige Rechtsgrundlage und der richtige Gebührentatbestand sowie der richtige Gebührenrahmen bestimmt wurde. Hinsichtlich der konkreten Bemessung der Gebühren steht der Behörde ein Ermessen zu, das gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist.<sup>164</sup>

Die Erhebung eines Widerspruchs gegen den Gebührenbescheid ist ohne Kostenrisiko möglich. Denn für den Widerspruchsbescheid gegen den Gebührenbescheid darf keine Gebühr erhoben werden, da für den Gebührenbescheid selbst keine Gebühr festgesetzt werden darf.<sup>165</sup>

## E. Beteiligung dritter Personen

Werden die Interessen einer dritten Person durch den Informationszugang berührt, kann diese eine Beiladung gemäß § 65 VwGO beantragen. Das Gericht kann auch von Amts wegen eine Beiladung beschließen.

Bei Klagen auf Informationszugang kommt keine notwendige Beiladung gemäß § 65 Abs. 2 VwGO in Betracht. Voraussetzung dafür wäre, dass die gerichtliche Entscheidung unmittelbar die Rechte der dritten Person gestaltet, bestätigt, verändert oder aufhebt, so dass die gerichtliche Entscheidung nur einheitlich ergehen kann.<sup>166</sup> Bei Verpflichtungsklagen setzt dies voraus, dass die rechtsgestaltende Wirkung des erstrebten Bescheids einer dritten Person unmittelbar in deren Rechtsposition betrifft, weil sie Adressat\*in des angestrebten Verwaltungsaktes ist.<sup>167</sup> Das ist bei Bescheiden, die Zugang zu bei der Behörde vorhandenen Informationen gewähren, nicht der Fall. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine notwendige Beiladung im Falle einer Verpflichtungsklage auf Zugang zu Unterlagen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) während eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens zuletzt abgelehnt und sich damit von der älteren Rechtsprechung, die eine notwendige Beiladung noch angenommen hatte, verabschiedet.<sup>168</sup>

Es kommt daher nur eine einfache Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO in Betracht, und zwar wenn drittschützende Ablehnungsgründe betroffen sind, zum Beispiel wenn die begehrten Informationen personenbezogene Daten dritter Personen enthalten. Diese dürfen gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 IfG nur zugänglich gemacht werden, wenn die Dritten einwilligen oder das Informationsinteresse der antragstellenden Person das schutzwürdige Interesse des\*r Dritten überwiegt. Des Weiteren kommen als dritt-

---

164 Siehe Dudew und Vos, Kapitel 17: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p17>.

165 Teil A Nr. 5 Gebühren und Auslagenverzeichnis zur Informationsgebührenverordnung des Bundes.

166 Roland Kintz, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 63. Ed. 2022, § 61 Rn. 11.

167 Roland Kintz, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 63. Ed. 2022, § 61 Rn. 16.

168 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 18/12, Rn. 13 – BaFin; a. A. BVerwG, 28.10.1999, 7 C 32/98, Rn. 11 – Umfang des Informationsausschlusses während laufender umweltstrafrechtlicher Ermittlungsverfahren.

schützende Ablehnungsgründe der Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 6 IFG des Bundes in Betracht.

Aus Sicht der antragstellenden Person macht die Beantragung einer Beiladung Sinn, wenn die Rechtskraft der Entscheidung auch auf dritte Personen erstreckt werden soll, um einen Folgeprozess in Form der Drittanfechtungsklage zu vermeiden.

Aus Sicht des\*r Dritten kann eine Beiladung Sinn machen, wenn die Behörde verkannt hat, dass ein Drittbe teiligungsverfahren durchzuführen ist oder wenn die Behörde trotz verweigerter Einwilligung die Rechtsfolgen verkennt oder bei der durchzuführenden Abwägung nicht im Sinne des\*r Dritten entscheidet. Nach dem IFG des Bundes ist die Behörde, soweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und geistiges Eigentum betroffen sind, an die Verweigerung der Einwilligung gebunden und muss den Informationszugang verweigern. Sind personenbezogene Daten betroffen, hat die informationspflichtige Stelle gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 IFG eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der antragstellenden Person und dem Interesse des\*r Dritten am Ausschluss des Informationszugangs vorzunehmen.

Die Durchführung eines Drittbe teiligungsverfahrens kann jedoch nicht durch eine Beiladung ersetzt werden.<sup>169</sup>

Die betroffene dritte Person kann die eigene Beiladung selbst beantragen. Abweichende Sachanträge kann sie jedoch nicht stellen, da das nur im Falle einer notwendigen Beiladung, zulässig ist (vgl. § 66 S. 2 VwGO). Sobald die beigeladene Person einen Antrag stellt, unterliegt sie gemäß § 154 Abs. 3 VwGO auch einer Kostentragungspflicht.

Wird ein Antrag auf Beiladung abgelehnt, so steht nach einhelliger Meinung, der Person, die ihre Beiladung beantragt hat, die Beschwerde nach § 146 Abs. 1 VwGO zu. Der Beschluss, der die Beiladung anordnet, ist gemäß § 65 Abs. 4 S. 3 VwGO unanfechtbar. Ob das auch für die beigeladene Person gilt, ist im Einzelnen umstritten.<sup>170</sup> Die Verwaltungsgerichte sind bisher mit Beiladungsanträgen in IFG-Verfahren unterschiedlich umgegangen, so dass zu empfehlen ist, sich nach der bisherigen Praxis des Gerichts zu erkundigen.

## F. Einstweiliger Rechtsschutz

Im Informationszugangsrecht kann einstweiliger Rechtsschutz durch den *Erlass einer einstweiligen Anordnung* gemäß § 123 VwGO erlangt werden.

In bestimmten Fällen kommt eine *Sicherungsanordnung* nach § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO in Betracht. Das Gericht kann etwa der informationspflichtigen Stelle im Wege

---

169 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 18/12, Rn. 13 – BaFin.

170 Michael Hoppe, in: Eyermann VwGO, 16. Auflage 2022, § 65 Rn. 29; u.U. für eine außerordentliche Beschwerde Detlef Czybulka/Sebastian Kluckert, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 65 Rn. 166.

der einstweiligen Anordnung aufgeben, die begehrten Informationen bis zur Entscheidung über den Hauptsacherechtsbehelf nicht zu löschen oder zu vernichten. Dafür bedarf es neben der Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs (also des zu sichernden materiellrechtlichen Anspruchs etwa nach dem Informationsfreiheitsgesetz) der Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes (also die Gefahr, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts der antragstellenden Person vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte). Es muss daher überwiegend wahrscheinlich sein, dass die Informationen ohne Erlass einer einstweiligen Anordnung vernichtet, gelöscht oder weggegeben würden. Dafür bedarf es konkreter Anhaltspunkte wie zum Beispiel (rechtswidrige) Löschungen im Zusammenhang mit früheren Anträgen nach einem Informationsfreiheitsgesetz.

Relevant ist die *Regelungsanordnung* nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO. Hiermit wird die Regelung eines vorläufigen Zustands angeordnet, etwa der Zugang zu den begehrten Informationen.

Da der Informationszugang nicht rückgängig gemacht werden kann, ist mit einer solchen einstweiligen Anordnung stets die (endgültige und damit echte<sup>171</sup>) *Vorwegnahme der Hauptsache* verbunden.<sup>172</sup> Dies soll nach der Rechtsprechung nur ausnahmsweise zulässig sein. Es werden daher erhöhte Anforderungen sowohl an den Anordnungsanspruch als auch an den Anordnungsgrund gestellt.<sup>173</sup> In der Literatur stößt diese Rechtsprechung auf Kritik, da sie keine Stütze im Gesetzeswortlaut findet.<sup>174</sup>

Der *Anordnungsanspruch* soll bei einer begehrten Vorwegnahme der Hauptsache nur gegeben sein, wenn ein Obsiegen der antragstellenden Person in der Hauptsache mit hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist.<sup>175</sup> Problematisch ist dieser Ansatz, wenn sich die Gerichte auf eine bloß summarische Prüfung der Erfolgsaussichten beschränken.<sup>176</sup> Denn in diesen Fällen wirken sich die verbleibenden Unsicherheiten stärker zu Lasten der antragstellenden Person aus. Die summarische Prüfung in Kombination mit dem Erfordernis einer hohen Erfolgsaussicht kommt einer Rechtsschutzverweigerung gleich. Tritt das einstweilige Anordnungsverfahren an die Stelle des Hauptsacheverfahrens, ist stattdessen grundsätzlich eine abschließende Prüfung

---

171 Zu den Begriffsverwirrungen vgl. Friedrich Schoch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 123 Rn. 146b-c.

172 OVG Berlin-Brandenburg, 19.07.2016, 12 S 42.16, Rn. 2 – Verlust des Fraktionsstatus als Grund für ein Nichtabwartenkönnen des Informationsbegehrrens.

173 OVG Berlin-Brandenburg, 19.07.2016, 12 S 42.16, Rn. 2 ff. – Verlust des Fraktionsstatus als Grund für ein Nichtabwartenkönnen des Informationsbegehrrens.

174 Friedrich Schoch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 123 Rn. 146 ff.

175 OVG Berlin-Brandenburg, 19.07.2016, 12 S 42.16, Rn. 4 – Verlust des Fraktionsstatus als Grund für ein Nichtabwartenkönnen des Informationsbegehrrens; OVG Berlin-Brandenburg, 13.04.2018, 12 S 13.18, Rn. 2 – Anforderungen an einen Anordnungsgrund.

176 Vgl. etwa OVG Münster, 16.04.2021, 15 B 1285/20, Rn. 30 – Erfolgloser Eilantrag auf Einsichtnahme in Akte des Bundeskartellamtes zu einem kartellrechtlichen Verwaltungsverfahren.

vorzunehmen.<sup>177</sup> Diese ist im Informationszugangsrecht regelmäßig auch möglich, zumal Rechtsfragen ohnehin abschließend beantwortet werden müssen.<sup>178</sup>

Der Anordnungsgrund soll bei einer begehrten Vorwegnahme der Hauptsache nur gegeben sein, wenn andernfalls schwere und unzumutbare, durch die Entscheidung in der Hauptsache nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen.<sup>179</sup> Ein Anordnungsgrund wurde etwa anerkannt bei Gallerist\*innen, die Zugang zu Informationen zu Kunstfälschungen begehrten, um vor der öffentlichen Bekanntgabe auf Vorwürfe reagieren zu können,<sup>180</sup> und bei Informationen, die für Vorbereitung eines fristgebundenen Rechtsmittels benötigt wurden.<sup>181</sup> Abgelehnt wurde der Anordnungsgrund bei Informationen, die der Teilnahme an einem Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren nach § 3 BauGB dienen sollten.<sup>182</sup>

Auch ansonsten ist die Rechtsprechung sehr zurückhaltend bei der Anerkennung des Anordnungsgrundes im Informationsfreiheitsrecht.<sup>183</sup> Anders ist dies beim presserechtlichen Auskunftsanspruch. Hier wird der Anordnungsgrund bejaht, wenn ein gesteigertes öffentliches Interesse und ein starker Gegenwartsbezug der Berichterstattung vorliegen.<sup>184</sup> Das Merkmal des gesteigerten öffentlichen Interesses ist nicht unproblematisch, weil es den Gerichten eine Art Relevanzkontrolle abverlangt.<sup>185</sup> Das Merkmal des Gegenwartsbezugs erscheint dagegen sachgerecht, wenn es großzügig ausgelegt wird: Nur bei Informationen, die für eine Berichterstattung mit Gegenwartsbezug genutzt werden sollen, drohen durch den Verweis auf das Hauptsacheverfahren wesentliche Nachteile im Sinne des § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO.

Auf die Ansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen wurden die Kriterien bislang nicht übertragen. Die Rechtsprechung lehnt dies vielmehr selbst dann ab, wenn es sich bei der antragstellenden Person um von der Presse- oder Rundfunkfreiheit geschützte Journalist\*innen handelt.<sup>186</sup> Überzeugend ist das nicht. Dass der Gesetzgeber mit den

---

177 Friedrich Schoch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 123 Rn. 122b m. w. N.

178 Friedrich Schoch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 123 Rn. 122a.

179 OVG Berlin-Brandenburg, 19.07.2016, 12 S 42.16, Rn. 2 – Verlust des Fraktionsstatus als Grund für ein Nichtabwartenkönnen des Informationsbegehrers; OVG Münster, 08.05.2017, 15 B 417/17, Rn. 8 – Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren nach § 3 BauGB.

180 VG Köln, 09.09.2020, 13 L 1463/20, Rn. 28 – Einstweilige Anordnung zum Zugang zu Informationen.

181 VG Köln, 18.06.2019, 13 L 1113/19, Rn. 49 ff. – Einsichtnahme in eine Verfahrensakte zu einem Fusionskontrollverfahren.

182 OVG Münster, 08.05.2017, 15 B 417/17, Rn. 10 ff. – Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren nach § 3 BauGB.

183 OVG Berlin-Brandenburg, 19.07.2016, 12 S 42.16, Rn. 3 – Verlust des Fraktionsstatus als Grund für ein Nichtabwartenkönnen des Informationsbegehrers; Kritisches Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 9 Rn. 11.

184 BVerfG, 08.09.2014, 1 BvR 23/14, Rn. 30 – Presseauskunftsanspruch gegenüber dem Bundesnachrichtendienst; BVerwG, 23.03.2021, 6 VR 1/21, Rn. 12 – Auskunftsanspruch zur Identität des Beschwerdeführers in einem Verfahren vor dem BVerfG; OVG Berlin-Brandenburg, 21.11.2019, 6 S 47.19, Rn. 16 f.; OVG Münster, 29.07.2022, 15 B 1177/21, Rn. 54 – Presserechtlicher Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden.

185 Vgl. Friedrich Schoch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 42. EL 2022, § 123 Rn. 157c.

186 OVG Berlin-Brandenburg, 13.10.2015, 12 S 43.15, Rn. 5 ff. – Fehlender Anordnungsgrund für Auskunftsanspruch eines Journalisten; OVG Berlin-Brandenburg, 13.04.2018, 12 S 13.18, Rn. 3 ff. – Anforderungen an einen Anordnungsgrund.

Informationsfreiheitsgesetzen »nicht spezifisch die informationsrechtliche Stellung der Presse ausgeformt, sondern Pflichten gegenüber jedermann begründet hat«,<sup>187</sup> entbindet die Gerichte nicht von ihrer Pflicht, im Rahmen der Anwendung des Prozessrechts alle einschlägigen Grundrechte in den Blick zu nehmen. Unabhängig davon, sollte auch bei Personen, die sich nicht auf die Presse- oder Rundfunkfreiheit berufen können, der Anordnungsgrund anerkannt werden, wenn die begehrte Information benötigt wird, um aktuelle Prozesse besser einschätzen zu können oder einen (Meinungs-)Beitrag zu Themen mit Gegenwartsbezug zu leisten. Denn das Ziel der Informationsfreiheitsgesetze, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger\*innen zu stärken,<sup>188</sup> wird verfehlt, wenn antragstellende Personen stets auf langwierige Hauptsacheverfahren<sup>189</sup> verwiesen werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz durch das Grundrecht auf Informationsfreiheit geschützt sind,<sup>190</sup> und dieses in einem funktionalen Zusammenhang zur Meinungsfreiheit steht.<sup>191</sup>

---

## Autor\*innen

**Dr. Vivian Kube** , Open Knowledge Foundation e.V., Singerstraße 109, 10179 Berlin,  
Vivian.Kube@okfn.de.

**David Werdermann** , Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V., Boyenstraße 41, 10115 Berlin,  
david.werdermann@freiheitsrechte.org.

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

---

187 OVG Berlin-Brandenburg, 13.04.2018, 12 S 13.18, Rn. 4 – Anforderungen an einen Anordnungsgrund.

188 Vgl. BT-Drs. 15/4493, 6.

189 Die durchschnittliche Dauer eines Hauptsacheverfahrens vor einem Verwaltungsgericht betrug im Jahr 2021 18,7 Monate, vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 2.4, Rechtspflege, Verwaltungsgerichte 2021, 30. August 2022, 25.

190 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 21; siehe dazu Petras, Kapitel 2: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p2>.

191 BVerfG, 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rn. 27 f. – Leipziger Volkszeitung.

## 5. VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN





# Veröffentlichungspflichten



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

Dieses Kapitel fokussiert sich auf die bestehenden Veröffentlichungspflichten sowohl des Bundes (A.I.), als auch der Länder (A.II.). Dabei wird de lege lata der jeweilige Status quo beschrieben und gleichzeitig die bestehende Rechtslandschaft einer kritischen Würdigung unterzogen. Innerhalb der bundesrechtlichen Regelungen werden die Veröffentlichungspflichten aus dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG), dem Umweltinformationsgesetz (UIG) und dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) betrachtet, während bei den Ländergesetzen der Schwerpunkt auf den jeweiligen Transparenzgesetzen liegt (A.2.).

## A. Einfachgesetzliche Veröffentlichungspflichten

Einfachgesetzliche Veröffentlichungspflichten finden sich auf Bundes-, sowie auf Landesebene. Unter einer Veröffentlichungspflicht wird verstanden, dass behördliche Informationen von der betreffenden Stelle pro-aktiv zur Verfügung gestellt werden. Veröffentlichungspflichten unterscheiden sich vom bloßen Informationszugangsrecht, bei welchem die tatsächliche Informationsgewinnung letztlich immer davon abhängt, ob und in welchem Umfang Bürger:innen Informationen erfragen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Matthias Rossi, IFG, 1. Auflage 2006, § 11 Rn. 2.

## I. Bundesebene

Im Folgenden soll auf die einzelnen Regelungsbereiche der unmittelbaren Veröffentlichungspflichten im Informationsfreiheitsgesetz (§ 11 IfG), im Umweltinformationsgesetz (§§ 7 Abs. 2, 10, 11 UIG) und im Verbraucherinformationsgesetz (§ 6 Abs. 1 VIG) eingegangen werden.

### 1. Veröffentlichungspflichten im IfG (§ 11 IfG)

Der grundsätzlich passive Informationszugangsanspruch ergibt sich aus § 1 Abs. 1 S. 1 IfG; dieser wird durch die aktiven Informationspflichten des § 11 IfG ergänzt.<sup>2</sup>

Allerdings ist umstritten, ob es sich bei § 11 IfG um ein selbstständig einklagbares Recht handelt. Während Stimmen in der Literatur konstatieren, dass es sich bei § 11 IfG um mehr als eine reine Organisationsvorschrift handelt, welche Einzelnen ein subjektives Recht zuspricht,<sup>3</sup> gibt der Wortlaut der Norm keine Anhaltspunkte für eine individualschützende Wirkung der Vorschrift.<sup>4</sup> Es handelt sich bei § 11 IfG eher um eine objektivrechtliche Norm, wonach es kein selbstständig einklagbares Recht auf Veröffentlichung der Pläne und Verzeichnisse gibt<sup>5</sup> – da es an einer »betont subjektivrechtlichen Ausrichtung« des § 11 IfG des Bundes fehlt, entspringen den Veröffentlichungspflichten des IfG somit keine einklagbaren subjektiven Rechte.<sup>6</sup>

Dabei unterscheidet sich die Ausprägung der aktiven Veröffentlichungspflichten innerhalb der Regelungssystematik des § 11 IfG, welche im Einzelnen genauer betrachtet werden sollen.

#### a) Verzeichnisse, § 11 Abs. 1 IfG

Gemäß § 11 Abs. 1 IfG sollen Behörden amtliche Informationen aufarbeiten und durch das Aufführen in Verzeichnissen den Bürger:innen einen besseren Zugang zu Informationen zu ermöglichen.<sup>7</sup> Die Verzeichnisse dienen als »Findhilfsmittel«.<sup>8</sup> Durch § 11 Abs. 1 IfG sind Zugangsberechtigte nach § 1 Abs. 1 IfG in der Lage, ihr Zugangsrecht präziser und damit besser ausführen zu können.<sup>9</sup> Verpflichtet sind die Behörden des Bundes.<sup>10</sup> Darunter fallen die obersten Bundesbehörden (Bundes-

---

2 Matthias Rossi, IfG, 1. Auflage 2006, § 11 Rn. 1.

3 Matthias Rossi, IfG, 1. Auflage 2006, § 11 Rn. 8, bei Rossi handelt es sich bei Veröffentlichungspflichten des § 11 IfG um aktive Informationspflichten, siehe Rn. 1.

4 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 2.

5 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 5.

6 Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 2.

7 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 3.

8 M.w.N. Friedrich Schoch, IfG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 16.

9 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IfG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 5.

10 Siehe zu den informationspflichtigen Stellen Sudrow und Dudew, Kapitel 8: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p8>.

ministerien) und Behörden, welche diesen unmittelbar und mittelbar nachgeordnet sind.<sup>11</sup> Zudem gilt das IFG für die unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung und sonstige Organe und Einrichtungen des Bundes.<sup>12</sup> Betroffen sind somit der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, das Bundespräsidialamt, die Deutsche Bundesbank, den Bundesrechnungshof und die Bundesgerichte.<sup>13</sup>

Wie genau diese Verzeichnisse zu führen sind, ist dabei nicht gesetzlich vorgegeben,<sup>14</sup> was in Anbetracht der Behördenvielfalt und Unterschiedlichkeit der Informationsbestände auch überwiegend als angemessen bewertet wird.<sup>15</sup> In Betracht kommen Internet-Angebote, elektronische Datenbanken sowie Informationsbroschüren.<sup>16</sup>

Positiv hervorzuheben ist, dass solche Verzeichnisse das Informationsbegehren von Bürger:innen auch erstmalig wecken können.<sup>17</sup> Für bereits Informationssuchende sind leicht zugängliche Verzeichnisse einfacher aufzufinden; auch kann schneller erkannt werden, welche Informationen der Behörde vorliegen und an wen genau sich mit speziellen Anliegen gewendet werden muss.<sup>18</sup> Dies ist positiv im Sinne der Transparenz zu bewerten.<sup>19</sup> Auch wird dadurch die Behörde entlastet, da es zu weniger Rückfragen kommt.<sup>20</sup>

Allerdings handelt es sich bei § 11 Abs. 1 IFG lediglich um eine Soll-Vorschrift, was bedeutet, dass Behörden bei unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand von der Erstellung der beschriebenen Verzeichnisse absehen kann,<sup>21</sup> was als negativ im Sinne der Transparenz gewertet werden kann.

#### *b) Organisations- und Aktenpläne, § 11 Abs. 2 IFG*

In § 11 Abs. 2 IFG wird die Allgemeinzugänglichkeit von Organisations- und Aktenplänen angeordnet, diese »sind [...] allgemein zugänglich zu machen«. Organisationspläne machen Aufbau, Zusammenarbeit, Weisungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung ohne personenbezogene Daten erkennbar,<sup>22</sup> was die Suche nach Informationen erleichtern soll. Aktenpläne haben gegenüber Organisationsplänen eine Hilfs- und Konkretisierungsfunktion inne, sie bilden den konkreten Ordnungs-

---

11 Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch, Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts, 1. Auflage 2013, 89.

12 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 4.

13 Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch, Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts, 1. Auflage 2013, 89.

14 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 21.

15 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 21.

16 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 21.

17 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 3.

18 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 3.

19 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 3.

20 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 6.

21 BVerwG, 17.03.2016, Rn. 21 – BVerwG, 17.3.2016, 7 C 2.15.

22 BT-Drs. 15/4493, 16.

rahmen.<sup>23</sup> Hier handelt es sich im Gegensatz zu § 11 Abs. 1 und Abs. 3 IFG um eine Muss-Vorschrift. Der Zugang zu Organisations- und Aktenplänen erfolgt ohne Antrag.

### c) Die Internetklausel, § 11 Abs. 3 IFG

Informiert werden soll nach § 11 Abs. 3 IFG im Internet, es handelt sich bei § 11 Abs. 3 IFG um eine sog. »Internetklausel«.<sup>24</sup> Informationen sollen in elektronischer Form allgemein zugänglich gemacht werden,<sup>25</sup> was sowohl der Verwaltungsvereinfachung dienen, als auch dem einzelnen einen schnellen Zugang ermöglichen soll. Auch hier handelt es sich wie in § 11 Abs. 1 IFG lediglich um eine Soll-Vorschrift.

## 2. Veröffentlichungsdefizite des IFG

### a) Veröffentlichungsdefizite

Der beschriebene bestehende Stand der Veröffentlichungspflichten bleibt weitgehend hinter den gesetzlichen Möglichkeiten einer »aktiven behördlichen Information der Öffentlichkeit«<sup>26</sup> zurück, auch was internationale Standards betrifft.<sup>27</sup> Wünschenswert wären hingegen Ansätze, welche sich an eine aktive behördliche Informationspolitik annähern.<sup>28</sup>

Nicht nur wäre eine pro-aktive Veröffentlichungspflicht der Behörden wünschenswerter, bei denen Bürger:innen keine extra Anträge stellen müssten. Das bestehende Antragssystem stellt auch einen hohen bürokratischen Aufwand dar, welcher einfach vermieden werden kann. Solche Verbesserungen könnten innerhalb einer Informationspolitik der Verwaltung vorgenommen werden, indem sich an anderen bereits in Deutschland bestehenden Gesetzen – vor allem auf Landesebene<sup>29</sup> – orientiert werden würde. Darunter zählen Erleichterungen des Informationszugangs, welche durch öffentlich zugängliche Datenbanken realisiert werden könnten.<sup>30</sup>

Mit dem Grundsatz »access for one – access for all« werden die Vorteile von Veröffentlichungsplattformen zusammengefasst, welche es Nutzer:innen ermöglichen einen bequemen, schnellen und anonymen Zugang zu amtlichen Antworten zu erhalten.<sup>31</sup> Der Grundsatz »access for one – access for all« zeichnet damit das Bild einer

---

23 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 33.

24 BT-Drs. 15/4493, 16.

25 Christoph Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), InfoMedienR, 2. Auflage 2021, § 11 IFG Rn. 14.

26 Vgl. im Hinblick auf das IFG Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 68.

27 Thomas Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten, 2006, 67 ff., 80 ff., 84 ff.

28 Siehe auch den Gesetzesvorschlag für ein Bundestransparenzgesetz Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), abgerufen am: 22. November 2022, <https://transparenzgesetz.de/gesetzentwurf.pdf>.

29 Zu den aktuellen Transparenzgesetzen der Bundesländer siehe Kapitel A.II.

30 Siehe Regelungen wie § 7 II UIG, Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 69.

31 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 1.

»Transparenz 2.0«.<sup>32</sup> IFG-Anträge stellen oftmals einen formalen Vorgang dar, welcher sich im Gegensatz zu anderen Bearbeitungsformen als relativ aufwendig erachtet – der Prozess könnte unbürokratischer gestaltet<sup>33</sup> und im Zuge der Philosophie eines proaktiven Veröffentlichungsgrundsatzes zielführender sein. Hat eine Person einen spezifischen Antrag gestellt könnte dieser auch direkt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Auch wenn rechtssystematisch der individuelle IFG-Antrag den Zugang zu bestimmten Kontaktadressen von Behördenmitarbeiter:innen führt, ist es im Sinne einer transparenteren Verwaltung wünschenswerter, würden diese individuellen Zugangsdaten bereits im Vorfeld von der Behörde offengelegt.<sup>34</sup> Auch sollten benutzerfreundliche Orientierungshilfen angeboten werden und dabei helfen, Unübersichtlichkeit vorzubeugen, wenn sich Bürger:innen informieren wollen.<sup>35</sup>

Es mangelt dem IFG somit an einer Regelung zu einer proaktiven, antragsunabhängigen Veröffentlichungspflicht für Informationen.

#### *b) Fazit*

Wird unter »Veröffentlichungspflichten« eine »aktive Informationspolitik«<sup>36</sup> verstanden, welche Bundesbehörden zu einer antragsunabhängigen Informationspolitik verpflichtet, wurde deutlich, dass das IFG dem gerade nicht gerecht wird. Gerade innerhalb des IFG handelt es sich eher um ein Regelungsinstrument, welches hilft, Einsicht in gewünschte Akten zu bekommen, anstatt eigeninitiativ Transparenz zu bieten.

### **3. Veröffentlichungspflichten im Umweltinformationsrecht (§ 7 Abs. 2, § 10, § 11 UIG)**

Das Umweltinformationsgesetz (UIG)<sup>37</sup> verpflichtet informationspflichtige Stellen des Bundes und bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts.

Das Umweltinformationsrecht ist bereichsspezifisch ausgerichtet, verzichtet aber ebenso auf Vorgaben zur Gestaltung der Verzeichnisse (§ 7 Abs. 2 Nr.2 UIG).<sup>38</sup> Allerdings beinhaltet das UIG praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Zugangs an Informationen, welche die behördlichen Veröffentlichungspflichten, sowie den allgemeinen Zugang zu behördlichen Informationsnetzen und Datenbanken einbeziehen (§ 7 Abs. 2 UIG).<sup>39</sup> § 10 UIG verpflichtet zudem die Verwaltung, die Öffentlichkeit

---

32 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 1.

33 Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch, Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts, 1. Auflage 2013, 91.

34 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 45; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 71.

35 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 71.

36 BT-Drs. 15/4493, 16.

37 Siehe zu den Umweltinformationsgesetzen Ansari, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

38 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 21.

39 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 69.

aktiv, systematisch und verständlich zu informieren – und zwar ohne ein konkretes Auskunftsbegehren der Bürger:innen.<sup>40</sup> Damit setzt das UIG die Vorgaben des Art. 7 der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/ EG (UIRL) um.

Es handelt sich demnach um eine gesetzlich initiierte, aktive staatliche Informationspolitik,<sup>41</sup> welche zum Ziel hat zum einen den Meinungsaustausch zu ermöglichen und zum anderen das Umweltbewusstsein zu schärfen um langfristig den Umweltschutz zu verbessern.<sup>42</sup> Auch muss die Bundesregierung durch ihren periodisch wiederkehrenden Umweltzustandsbericht informieren, für den auch gesetzliche Mindeststandards festgelegt sind (§ 11 UIG).

Auch § 11 IFG könnte sich an § 10 UIG orientieren, in dem die Verwaltung zur Verbreitung von Informationen durch eine aktive, systematische, verständliche, leicht zugängliche und stetig aktualisierte Unterrichtung der Öffentlichkeit verpflichtet wird. Eine solche Veröffentlichungspflicht wäre auch für das Informationsfreiheitsgesetz ein wünschenswerter Mindeststandard und macht die Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers beim IFG deutlich.<sup>43</sup>

#### **4. Veröffentlichungspflichten im Verbraucherinformationsrecht (§ 6 Abs. 1 VIG)**

§ 1 VIG (Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation, kurz: Verbraucherinformationsgesetz) sichert Verbraucher:innen ein subjektiv-öffentlichtes Recht auf Zugang zu Informationen bezüglich Erzeugnissen und Verbraucherprodukten zu, welche bei behördlichen Stellen vorhanden sind.<sup>44</sup> Gemäß § 6 S. 3 VIG kann der Zugang zu Informationen auch unabhängig von einem Antrag erfolgen, beispielsweise über Informationsblätter.<sup>45</sup>

Ausschlussgründe finden sich in § 3 VIG, eine Veröffentlichung darf nur nach sorgfältig durchgeföhrter pflichtgemäßen Interessenabwägung erfolgen.<sup>46</sup>

Das VIG hat eine »Veränderung der behördlichen Informationskultur«<sup>47</sup> ausgelöst, was daran liegt, dass die Behörden durch die Möglichkeit der aktiven Verbraucherinformation einen Positionswechsel vollzogen haben,<sup>48</sup> denn diese »geben ihre passive Rolle auf und definieren Informationshandeln an der Schnittstelle zum Verbraucher [sic] als Teil des behördlichen Überwachungsauftrages«.<sup>49</sup> Bei § 6 Abs. 1 S. 3 VIG han-

---

40 Boas Küpper/Antje Wittmann, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen, NuR 2011, 840 (841).

41 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 69.

42 Boas Küpper/Antje Wittmann, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen, NuR 2011, 840 (841).

43 Christoph Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), InfoMedienR, 2. Auflage 2021, § 11 IFG Rn. 20.

44 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 112.

45 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 201.

46 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 201.

47 BT-Drs. 17/1800, 5.

48 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 216.

49 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 216.

delte es sich um eine Ermächtigungsgrundlage für eine aktive, staatliche Verbraucherinformation: Danach »kann« die informationspflichtige Stelle den Zugang zu Informationen gewähren und dies unabhängig von einem Antrag nach § 4 Abs. 1 VIG.<sup>50</sup> Eine solche Veröffentlichung kann über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise erfolgen. Damit wird erlaubt, dass die Behörde antragslos aktiv Informationen verbreitet, die nach dem VIG auskunftsfähig sind und ggf. bei entsprechendem Antrag auskunftspflichtig wären.<sup>51</sup>

## II. Landesebene

Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Bundesländer haben unterschiedliche Ausprägungen bezüglich ihrer Transparenz<sup>52</sup> und lassen sich grob in drei Gruppen einteilen: Zum einen in diejenigen Bundesländer *ohne* gesetzliche Regelungen, nämlich Bayern und Niedersachsen. Zum zweiten Bundesländer *mit* Informationsfreiheitsgesetzen, nach denen Informationen mittels eines Antrags zu erhalten sind. Darunter fallen Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Einige dieser Informationsfreiheitsgesetze beinhalten zwar Veröffentlichungspflichten, diese sind zumeist aber minimal und machen sie noch nicht zu Transparenzgesetzen im engeren Sinne.

Der Fokus in folgendem Abschnitt liegt auf der dritten Gruppe, nämlich Bundesländer *mit Transparenzgesetzen*. Transparenzgesetze stellen eine Erweiterung von Informationsfreiheitsgesetzen dar, da sie Behörden zu einer eigenständigen, antragsunabhängigen Veröffentlichung von zentralen Informationen verpflichten. Bundesländer, welche Transparenzgesetze erlassen haben, sind Hamburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen und seit Januar 2023 auch Sachsen. Auch Bremen wird hier thematisiert, konstatiert es pro-aktive Veröffentlichungspflichten, welche den Vorschriften in Transparenzgesetzen innerhalb seines Informationsfreiheitsgesetzes gleichkommen.

### 1. Bremen (BremIFG)

Die proaktive Veröffentlichungspflicht des seit 2006 bestehenden Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) wird in § 11 Abs. 2 BremIFG deutlich: Danach sind Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne unverzüglich allgemein zugänglich zu machen und das in elektronischer Form. Weitere geeignete Informationen sind in § 11 Abs. 4 BremIFG beispielhaft gelistet, unter anderem fallen auch Verträge,

---

50 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 234.

51 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 234.

52 Als anschauliches Beispiel siehe das Transparenzranking Informationsfreiheit in Deutschland – Das Transparenzranking, abgerufen am: 19. Januar 2023, <https://transparenzranking.de/>.

Gutachten, Unternehmensdaten und Verwaltungsvorschriften von allgemeinem Interesse unter die aktive Veröffentlichungspflicht. Damit geht § 11 BremIFG über die Veröffentlichungspflicht des Bundes hinaus.

Alle Informationen sollen nach § 11 Abs. 6 BremIFG auf einer zentralen Plattform samt Metadaten zugänglich gemacht werden. Nach § 11a BremIFG steht jedem die Benutzung dieser Daten frei. Obwohl das Gesetz Informationsfreiheitsgesetz betitelt ist, handelt es sich aufgrund der progressiven Klausel der allgemeinen Zugänglichmachung von Informationen in § 11 Abs. 2 BremIFG um ein antragsunabhängiges Veröffentlichungsgebot.

## **2. Hamburg (HmbTG)**

Das Hamburger Transparenzgesetz (HmbTG) gilt aktuell als Musterbeispiel eines Transparenzgesetzes in Deutschland.<sup>53</sup> Das seit 2012 bestehende HmbTG hat es sich zum Ziel gesetzt unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten Informationen unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrollmöglichkeit zu bieten (§ 1 Abs. 1 HmbTG). Danach hat jede Person einen Anspruch auf »unverzüglichen Zugang« zu allen amtlichen Informationen, sowie der in § 3 Abs. 1 HmbTG genannten Informationen (§ 1 Abs. 2 HmbTG). Einer Veröffentlichungspflicht unterliegen nach § 3 Abs. 1 HmbTG u. a. die Senatsdrucksachen, Beschlüsse und Mittelungen des Senats, Verträge der Daseinsvorsorge, Haushalts- und Aktenpläne. Informationen sind nach § 10 Abs. 1 HmbTG unverzüglich im Volltext und in elektronischer Form in einem Informationsregister zu veröffentlichen, welches kostenlos und anonym über das Internet (§ 10 Abs. 4 HmbTG) zur Verfügung gestellt werden soll.

In Hamburg wurde das Informationsregister mit dem sog. Transparenzportal umgesetzt, welches mittlerweile auch einer umfassenden Evaluation vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation unterzogen wurde: Während die Benutzerfreundlichkeit des Transparenzportals noch Verbesserungswürdig ist,<sup>54</sup> ergab die Analyse ausgewählter Dokumente des Evaluationsberichts aus dem Jahr 2017, dass in den zur Verfügung gestellten Dokumenten keine Bedenken hinsichtlich der inhaltlichen Korrektheit und der Vollständigkeit gesehen wurden.<sup>55</sup> Das Portal weist zudem eine positive Nutzungsstatistik auf: Seit Bestehen wird es häufig frequentiert. Innerhalb von zwei Jahren wurde von Behörden durchschnittlich 630.000 Mal auf das Portal zugegriffen, sowie 22,7 Millionen Zugriffe von Portalnutzer:innen verzeichnet,<sup>56</sup> wobei

---

53 Christopher Bohlens, Hamburg vor der Bürgerschaftswahl, FragDenStaat, 17. Februar 2020.

54 Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, 27. Juli 2017, 381, 387.

55 Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, 27. Juli 2017, 388.

56 Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, 27. Juli 2017, 398.

die größte Gruppe Privatpersonen darstellten. Insgesamt wurde die technische Umsetzung des Transparenzportals als »weitgehend positiv« bewertet, da es eine gute Struktur und Übersichtlichkeit bot.<sup>57</sup> Der Zweck des Transparenzportals scheint erreicht.

### **3. Rheinland-Pfalz (LTranspG RP)**

Das seit dem 1.1.2016 bestehende Transparenzgesetz in Rheinland-Pfalz (LTranspG RP) folgt als erstes Flächenbundesland den Vorbildern der Transparenzgesetze aus Hamburg und Bremen. Das LTranspG RP beinhaltet in § 4 Abs. 1 LTranspG RP eine legaldefinierter Transparenzpflicht, fusionierte das Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetz und führte eine proaktive Veröffentlichungspflicht auf einer neuen Transparenz-Plattform, §§ 6 ff. LTranspG RP, ein. Die veröffentlichtungspflichtigen Informationen finden sich in § 7 Abs. 1 und Abs. 2 LTranspG RP. Gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 LTranspG RP sind die transparenzpflichtigen Stellen dazu verpflichtet, die Informationen im Volltext als elektronische Dokumente so vollständig wie möglich bereitzustellen. Veröffentlichungspflichtige Informationen sind nach § 7 Abs. 1 LTranspG RP unter anderem Ministerratsbeschlüsse (Nr. 1), Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne (Nr. 5), Verwaltungsvorschriften (Nr. 6) und Gutachten und Studien, soweit sie von Behörden in Auftrag gegeben wurden, in Entscheidungen der Behörden einflossen oder ihrer Vorbereitung dienten (Nr. 8).

Bei der Evaluation des LTranspG RP im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport aus dem Jahr 2020<sup>58</sup> konnte konstatiert werden, dass das Hauptziel des Gesetzes, nämlich die Vereinfachung und Erweiterung des Informationszugangs, erreicht wurde.<sup>59</sup> Grundsätzlich erreicht wurden auch die Ziele vermehrter Transparenz und Offenheit von staatlicher Seite.<sup>60</sup> Steigerungsbedürftig erschien die Nachfrageseite seitens der Bürger:innen: Dort besteht sowohl für die Nutzung bezüglich des Antragsrechts, als auch für die Nutzung bezüglich der veröffentlichten Informationen Potential nach oben.<sup>61</sup>

### **4. Thüringen (ThürTG)**

Das seit 2012 bestehende Informationsfreiheitsgesetz des Bundeslandes Thüringen wurde 2020 zu einem Transparenzgesetz (ThürTG) weiterentwickelt. Das ThürTG

---

57 *Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgerischen Transparenzgesetzes, 27. Juli 2017, 289.*

58 Die Evaluation wurde im Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis Ende des Jahres 2020 durchgeführt.

59 *Raphael Reclam/Kathrin Annika Kruse/Fabian Mateina/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG) im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 5. März 2021, 188 f.*

60 *Raphael Reclam/Kathrin Annika Kruse/Fabian Mateina/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG) im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 5. März 2021, 188 f.*

61 *Raphael Reclam/Kathrin Annika Kruse/Fabian Mateina/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG) im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 5. März 2021, 188 f.*

besteht sowohl aus so benannten Veröffentlichungspflichten (§ 5 ThürTG), als auch aus Transparenzpflichten (§ 6 ThürTG). Der Unterschied zwischen diesen beiden Vorschriften liegt darin, dass § 5 Abs. 1 S. 1 ThürTG lediglich eine Soll-Vorschrift darstellt. Danach sollen Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit, die das Ergebnis oder den Abschluss von Verwaltungsvorgängen dokumentieren, öffentlich zugänglich gemacht werden. Nicht nur die Soll-Vorschrift wirkt hemmend, auch durch die Begrifflichkeit des »Ergebnisses oder Abschlusses von Verwaltungsvorgängen« werden Informationen bezogen auf den aktuellen Willensbildungsprozesses ausgenommen. Beispielhaft genannt werden neben Geodaten auch Informationen, die in § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürTG genannt werden, sowie solche, die aufgrund eines Antrags nach den §§ 9 bis 15 ThürTG oder anderen Informationszugangsansprüchen, sowie aufgrund von Veröffentlichungspflichten anderer Rechtsnormen zugänglich gemacht wurden. Zugänglich gemacht werden sollen die Informationen über ein barrierefreies öffentlich zugängliches Transparenzportal, § 7 Abs. 1 ThürTG. Die Regelungssystematik besonders der §§ 5 und 6 ThürTG ist komplex und kann im Hinblick auf Verständlichkeit und Nutzer:innenfreundlichkeit auch kritisiert werden. Im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz und Hamburg gibt es noch keine Informationen bezogen auf die Rechtswirklichkeit des Transparenzgesetzes. Die gesetzlich vorgeschriebene Evaluation des ThürTG (§ 22 S. 1 ThürTG) steht hier noch aus (Stand: April 2023).

## **5. Sachsen (SächsTG)**

Das jüngste Transparenzgesetz ist zum 1.1.2023 in Sachsen in Kraft getreten. Gemäß § 1 Abs. 1 SächsTG hat jede Person einen Transparenzanspruch, welche einen Anspruch gegen die transparenzpflichtigen Stellen auf Veröffentlichung der in § 8 Abs. 1 SächsTG genannten Informationen und auf Zugang zu anderen Informationen, soweit keine Ausnahme gilt, begründet. Auch wenn als Leitlinie der Verwaltung in § 1 Abs. 3 S. 1 SächsTG explizit Transparenz konstatiert wird, macht die Gesetzzsystematik mit § 1 Abs. 1 i. V. m. § 8 Abs. 1 SächsTG deutlich, dass veröffentlichtungspflichtige Informationen explizit zu benennen sind, wohingegen andere Informationen über individuelle Ansprüche erlangt werden müssen, siehe § 1 Abs. 1 SächsTG. Auch müssen lediglich veröffentlichtungspflichtige Informationen nach § 8 Abs. 1 SächsTG gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 SächsTG auf der Transparenzplattform veröffentlicht werden. Für andere Informationen besteht lediglich die Option einer Veröffentlichung, § 9 Abs. 4 SächsTG, aber keine Verpflichtung. Veröffentlichungspflichtige Informationen nach § 8 Abs. 1 SächsTG sind somit in vielerlei Hinsicht privilegiert: sie werden unverzüglich (§ 9 Abs. 1 S. 1 SächsTG) und maschinenlesbar (§§ 7 Abs. 3 S. 1, 9 Abs. 1 S. 3 SächsTG), zur grundsätzlich beliebigen weiteren Verwendung (§ 7 Abs. 4 S. 1 SächsTG) und – falls damit kein unverhältnismäßig großer Aufwand verbunden ist – samt Metadaten (§ 9 Abs. 1 S. 3 SächsTG) zur Verfügung gestellt. Dem Prinzip der Veröffentlichungspflicht

scheint § 5 Abs. 1 SächsTG etwas entgegenzustehen. Hier werden 22 Informationsarten aufgelistet, welche der Veröffentlichungspflicht nicht unterfallen. Die Ausnahmen von der Transparenzpflicht reichen von dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, welcher auch abgeschlossene Vorgänge nicht ausschließt (Nr. 1), bis hin zu Grundlagenforschung (Nr. 9) und für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sofern das Transparenzinteresse nicht überwiegt (Nr. 19 b).

## B. Ländervergleich und Zusammenfassung

Werden die einzelnen informationsrechtlichen Regelungen der Bundesländer miteinander verglichen, sind teilweise enorme Unterschiede erkennbar: Während einige Bundesländer, wie Hamburg und Rheinland-Pfalz eine Vorreiter:innenrolle einnehmen, was die aktive Informationspolitik der Verwaltung betrifft, bleiben andere weit zurück. Dringender Handlungsbedarf besteht da in Bayern und Niedersachsen, die sich rechtspolitisch noch weigern, gar Informationsfreiheitsgesetze zu erlassen. Hier ist Sachsen im Jahr 2023 mit dem Erlass eines sächsischen Transparenzgesetzes mit positivem Beispiel voran gegangen.

Im Vergleich zum IFG des Bundes wird deutlich, dass alle Bundesländer mit Transparenzgesetzen deutlich über die gesetzliche Regelung des Bundes-IFG hinaus gehen. Die Länder Bremen, Hamburg, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Sachsen bewirken durch ihre Transparenzgesetze eine neue Qualität im Informationsfreiheitsrecht. Auch auf Bundesebene ist eine solche Weiterentwicklung von einem Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz hin wünschenswert.

---

## Autorin

**Stella Dörenbach** , B.A., Christian-Albrechts-Universität zu Kiel,  
[stella.doerenbach@gmail.com](mailto:stella.doerenbach@gmail.com).

---

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.

## 6. ZUGANG ZU DOKUMENTEN DER EUROPÄISCHEN UNION





# Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union

Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen Literaturdatenbank enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

## A. Grundlagen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union

Offenheit ist ein Verfassungsprinzip der Europäischen Union.<sup>1</sup> Art. 1 Abs. 2 EUV verpflichtet sie dazu, Entscheidungen »möglichst offen und möglichst bürgernah« zu treffen. Dieses Prinzip der Transparenz schlägt sich in der Praxis insbesondere im Recht wieder, Zugang zu Dokumenten im Besitz der Europäischen Union zu erhalten.

Das Zugangsrecht ist ein Grundrecht, das in Art. 42 der Grundrechtecharta der Europäischen Union verankert ist. Demzufolge haben alle

»Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat [...] das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger«.

1 Dazu grundlegend Alberto Alemanno, Unpacking the Principle of Openness in EU Law, European Law Review 2014, 72.

Dieses Grundrecht kann nur unter bestimmten Umständen eingeschränkt werden, die sich aus Art. 15 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV ergeben.<sup>2</sup> Jede Einschränkung des Zugangsrechts muss privaten oder öffentlichen Interessen dienen und in einer im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Verordnung vorgesehen sein.

Dieses weite Zugangsrecht, das zum einen als Grundrecht verbürgt ist und zum anderen alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union umfasst, existiert erst seit dem Vertrag von Lissabon. Die Vorgängerregelung in Art. 255 EGV enthielt nur ein Zugangsrecht für Dokumente von Rat, Kommission und Parlament. Auf der Grundlage von Art. 255 EGV erließen Rat und Parlament die Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachfolgend »die Verordnung«). Sie regelt die allgemeinen Grundsätze und Beschränkungen für den Zugang zu Dokumenten dieser Organe. Sie ist noch heute in Kraft und in der Praxis das relevanteste Zugangsregime für Dokumente der EU.

Neben dieser Verordnung besteht noch eine Reihe von Rechtsakten anderer Organe, mit denen sie den Zugang zu ihren Dokumenten regeln. Ferner gibt es mit der Verordnung 1367/2006 des Parlaments und des Rates zur Umsetzung des Übereinkommens von Århus ein gesondertes Zugangsregime für Umweltinformationen.<sup>3</sup>

## B. Das Zugangsrecht nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001

### I. Anspruchsberechtigte

Der Kreis der Anspruchsberechtigten wird in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung festgelegt. Demnach sind zunächst alle Unionsbürger\*innen, also alle Menschen mit der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedsstaats, anspruchsberechtigt. Daneben besteht der Anspruch für alle natürlichen Personen, die in einem Mitgliedstaat wohnen, und alle juristischen Personen, die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat haben.

Art. 2 Abs. 2 der Verordnung räumt den Organen darüber hinaus die Möglichkeit ein, auch Personen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, Zugang zu gewähren. Das Parlament hat in Art. 122 Abs. 1 UAbs. 2 seiner Geschäftsordnung festgelegt, von dieser Möglichkeit »soweit möglich« Gebrauch zu machen. Der Rat gewährt ohne einen entsprechenden Vorbehalt »allen natürlichen und juristischen Personen«

---

2 Aufgrund von Art. 15 AEUV handelt es sich bei dem Recht aus Art. 42 der Charta um ein Recht, das in den Verträgen geregelt ist, sodass die Ausübung des Rechts »im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen« erfolgt, Art. 52 Abs. 2 GRCh.

3 Siehe zu Umweltinformationen Ansari, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

Zugang zu Dokumenten, wie sich aus Anhang II Art. 1 seiner Geschäftsordnung ergibt. Die Kommission beschränkt sich in ihren Durchführungsbestimmungen darauf, die Formulierung des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung zu wiederholen,<sup>4</sup> sodass unklar bleibt, wann sie den Kreis der Anspruchsberechtigten freiwillig erweitert.

## II. Anspruchsgegenstand

### 1. Dokumente

Der Zugangsanspruch erstreckt sich auf »Dokumente«. Der Begriff des Dokuments ist in Art. 3 Bst. a der Verordnung definiert. Demnach sind Dokumente »Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers [...], die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen«. Diese Definition ist sehr weit und führt dazu, dass sämtliche aufgezeichneten Informationen grundsätzlich Gegenstand des Zugangsanspruchs sein können.

### 2. Vorliegen der Dokumente

Antragstellende Personen haben nur Anspruch auf Dokumente, die bei den Organen tatsächlich vorliegen. Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 3 der Verordnung, wonach diese nur für Dokumente gilt, die sich im Besitz der Organe befinden.<sup>5</sup>

Ob solch ein Dokument vorliegt, lässt sich bei »statischen Dokumenten«, wie der Gerichtshof sie nennt, leicht feststellen. Statische Dokumente sind Papiere und einfache elektronische Dokumente, bei denen es ausreicht zu prüfen, ob ein Datenträger einen bestimmten Inhalt hat.<sup>6</sup>

Diesen einfachen Fällen statischer Dokumente stellt der Gerichtshof den komplizierteren Fall entgegen, dass sich bestimmte Informationen in »dynamischen Datenbanken« befinden. In diesen Fällen sind relevante Informationen einzeln und ungeordnet gespeichert. Sie lassen sich aus technischer Sicht durch die Verwendung bestimmter Skriptsprachen beliebig filtern und zusammenstellen. Dafür kann aber größerer Aufwand und technischer Sachverstand notwendig sein, der bei den durchschnittlichen Unionsbeamten\*innen nicht vorausgesetzt werden kann. Daher ist fraglich, ob dennoch sämtliche Zusammenstellungen, die man durch derartige Datenbankabfragen generieren kann, als »bereits vorhanden« anzusehen sind.

Der EuGH verneint diese umfassende Sichtweise. Er hat festgestellt, dass »vorhandene Dokumente« nur solche Informationen sind, die mit den vorhandenen

---

4 Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, ABl. L 345/94.

5 EuGH, 02.10.2014, C-127/13 P, Rn. 38 – Strack/Kommission.

6 EuGH, 11.01.2017, C-491/15 P, Rn. 33 – Typke/Kommission.

Suchfunktionen der von den Unionsbeamten verwendeten Software abgerufen werden können. Das gilt auch, wenn die Informationen in der konkreten Zusammenstellung noch nie zuvor gesucht und angezeigt worden sind.<sup>7</sup> Erfordert das Abrufen der Information aus einer Datenbank jedoch eine *wesentliche Investition*, so ist die Information als neues Dokument anzusehen, das nicht vom Zugangsanspruch umfasst ist.<sup>8</sup> Der EuGH begründet seine Auffassung insbesondere mit dem Ziel der Transparenzverordnung. Sie solle der Öffentlichkeit den größtmöglichen Zugang zu Dokumenten der Organe ermöglichen. Daher sollen unter den Begriff der »vorhandenen Dokumente« genau die Informationen fallen, auf die auch die Unionsbediensteten Zugriff haben.<sup>9</sup>

Die Unionsorgane dürfen Anträge auf Zugang zu Dokumenten nicht dadurch verhindern, dass sie Informationen nach Antragstellung löschen. Wenn sich ein Antrag auf ein Dokument bezieht, das typischerweise nur kurzfristig gespeichert wird, sind die Organe verpflichtet, dieses zu sichern.<sup>10</sup>

### III. Anspruchscontent

Der Anspruch umfasst ein Recht auf »Zugang« zu Dokumenten. Dabei kann die antragstellende Person wählen, ob sie die Dokumente vor Ort einsehen, oder eine Kopie erhalten möchte. Die Einsichtnahme vor Ort und die Übersendung elektronischer Kopien ist kostenlos. Für Papierkopien können die angefallenen Kosten eingefordert werden. All das ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 der Verordnung.

---

**Praxistipp:** Wenn man bei Antragstellung um Übersendung elektronischer Kopien bittet, lassen sich Aufwand und Kosten gering halten.

---

Ist ein Dokument bereits von einem Organ freigegeben und veröffentlicht worden, erlaubt es Art. 10 Abs. 2 der Verordnung, antragstellende Personen lediglich darauf hinzuweisen, wo das Dokument erhältlich ist. Die Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 2 der Verordnung liegen aber nicht bereits dann vor, wenn private Dritte Dokumente der Organe veröffentlicht haben. In diesen Fällen ist für die antragstellenden Personen nämlich keineswegs sicher, dass es sich um unverfälschte Dokumente

---

7 EuGH, 11.01.2017, C-491/15 P, Rn. 37 – Typke/Kommission.

8 EuGH, 11.01.2017, C-491/15 P, Rn. 39 – Typke/Kommission; damit greift der Gerichtshof auf ein Kriterium zurück, das der Generalanwalt unter Rückgriff auf den Begriff der »wesentlichen Investition« hergeleitet hat, der aus dem Recht des Geistigen Eigentums, namentlich des Datenbankschutzrechts, bekannt ist, EuGH GA Bobek, 21.11.2016, C-491/15 P, Rn. 47 f. – Typke/Kommission.

9 EuGH, 11.01.2017, C-491/15 P, Rn. 41 – Typke/Kommission.

10 EuG, 26.10.2011, T-436/09, Rn. 136 f. – Dufour/EZB, diese Pflicht sei dem Zugangsrecht inhärent.

handelt. Notwendig ist vielmehr, dass das betreffende Organ das Dokument selbstständig verbreitet hat, sodass eine Gewähr für dessen Richtigkeit besteht.<sup>11</sup>

#### **IV. Anspruchsverpflichtete**

Der Zugang zu Dokumenten unmittelbar auf Grundlage der Verordnung besteht nur gegenüber Kommission, Parlament und Rat, wie sich aus Art. 1 Bst. a der Verordnung ergibt. Wenn von »Organen« die Rede ist, meint sie damit also nicht alle Organe im Sinne von Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV. Für die übrigen Organe bestehen jeweils eigene Rechtsakte, die aber überwiegend auf die Regeln der Verordnung verweisen oder sie wiederholen. Das Zugangsregime des Europäischen Rates findet sich im Anhang II zu dessen Geschäftsordnung, das des Europäischen Gerichtshofes in dessen Beschluss vom 26. November 2019,<sup>12</sup> die EZB trifft die für sie geltenden Regelungen in ihrem Beschluss EZB/2004/3 und der Rechnungshof in dessen Beschluss Nr. 12/2005.

Dass sich die übrigen Organe eigene Regeln über Zugang zu Dokumenten gegeben haben, ist problematisch. Nach dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV kann das primärrechtlich garantierte Zugangsrecht nur durch eine Verordnung, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen worden ist, eingeschränkt werden. Es lässt sich daher vertreten, dass die »Beschlüsse« von EZB und Rechnungshof und die Geschäftsordnung des Europäischen Rates überhaupt nicht geeignet sind, dieses Recht einzuschränken, sodass zu deren Dokumenten letztlich ein unbeschränktes Zugangsrecht besteht, soweit es nicht aufgrund anderer primärrechtlicher Vorschriften – insbesondere wegen der Grundrechte Dritter – eingeschränkt werden muss.

Ob dem so ist, hängt davon ab, ob man Art. 42 der Grundrechtecharta und Art. 15 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV für *unmittelbar anwendbar* hält. Nur in diesem Fall können Gerichte ohne einen konkretisierenden Gesetzgebungsakt unmittelbar auf Grundlage der Charta Zugang zu Dokumenten gewähren. Das setzt voraus, dass die Vorschrift unbedingt ist, also ein Recht vermittelt, ohne dass ein Umsetzungsakt erforderlich ist. Bei isolierter Betrachtung erfordert Art. 15 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV einen Umsetzungsakt, weil er das Zugangsrecht nur vorbehaltlich einer zu erlassenden Verordnung mit »Grundsätzen und Bedingungen« garantieren möchte.<sup>13</sup> Art. 42 der Grundrechtecharta enthält diese Einschränkung nicht. Somit stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis diese beiden Vorschriften zueinanderstehen. Man könnte argumentieren, dass Art. 42 der Charta keinen über Art. 15 AEUV Abs. 3 hinausgehenden Gewährleistungsgehalt hat, weil Art. 52 Abs. 2 der Grundrechtecharta einen Gleichlauf der beiden Vorschrif-

---

11 EuGH, 21.01.2021, C-761/18 P, Rn. 45 ff. – Leino-Sandberg/Parlament.

12 ABl. C 45/2 vom 10.02.2020.

13 Daher einen unmittelbaren Anspruch aus Art. 255 EGV ablehnend EuG, 11.12.2001, T-191/99 – Pe-trie/Kommission.

ten normiert.<sup>14</sup> Dieser Ansatz geht jedoch fehl. Art. 52 Abs. 2 GRCh gilt nämlich nur für »Rechte«. Umsetzungsbedürftige Vorschriften der Charta sind aber keine Rechte, sondern Grundsätze, wie sich aus Art. 52 Abs. 5 der Charta ergibt. Diese müssen erst durch einen Rechtsakt konkretisiert werden; Rechte hingegen existieren unmittelbar kraft der Charta und können durch andere Rechtsakte beschränkt werden, ohne dass sie zuvor durch diese begründet werden müssten. Wenn eine Garantie der Charta also unter Art. 52 Abs. 2 der Charta fällt, steht damit fest, dass sie ein subjektives Recht verleiht. Für Art. 42 der Charta ist klar, dass Art. 52 Abs. 2 Anwendung findet. Das ergibt sich eindeutig aus den Erläuterungen zu Art. 42 Charta, die bei der Auslegung zu berücksichtigen sind (so Art. 52 Abs. 7 GRCh) und seine Anwendbarkeit liegt in Anbetracht der nahezu wörtlichen Übereinstimmung von Art. 42 GRCh und Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV auch sonst auf der Hand. Folglich handelt es sich bei Art. 42 der Charta um ein »echtes« Recht, woraus wiederum folgt, dass es ein subjektives Recht auch ohne Umsetzungsakt verleiht. Die Vorschriften über das Zugangsrecht sind unmittelbar anwendbar.<sup>15</sup>

Die Unionsagenturen unterliegen zumeist auch den Regelungen der Verordnung, weil deren Gründungsrechtsakte ihre entsprechende Anwendung anordnen.<sup>16</sup>

## V. Ausschlussgründe

Der Anspruch auf Zugang zu Dokumenten besteht nur, wenn keine Ausnahmeregelung gemäß Art. 4 der Verordnung eingreift. Die Ausnahmeregelungen lassen sich grob in zwei große Kategorien einteilen. »Absolute Ausschlussgründe«, bei deren Eingreifen der Zugang stets versagt wird<sup>17</sup> und »relative Ausschlussgründe«, bei deren Eingreifen in einem zweiten Schritt eine Abwägung mit dem Interesse an der Verbreitung der Informationen vorgenommen wird, die zu einem Informationszugang führen kann.

---

14 So wohl auch EuG, 25.01.2023, T-163/21, Rn. 49 – De Capitani/Rat.

15 Im Ergebnis auch *Franz A. M. Koppensteiner*, Black Box EuGH?, EuR 2022, 711, der die Rechtsqualität bereits aufgrund des Wortlauts von Art. 42 GRCh annimmt; ebenfalls auf den klaren Wortlaut abstellend *Bernhard W. Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 42 GRCh; mit zusätzlichem Verweis auf die Erläuterungen, die von einem »Recht« sprechen *Hans Dieter Jarass*, GRCh, 4. Auflage 2021, Art. 42 Rn. 2; implizit auch EuG, 03.05.2018, T-653/16, Rn. 160 ff. – Malta/Kommission.

16 So z. B. Art. 111 Abs. 1 der VO (EU) 2019/1896 (»Frontex-Verordnung«) für FRONTEX; Art. 149 Abs. 1 VO (EU) 2017/1001 (»Unionsmarkenverordnung«) für das Europäische Amt für geistiges Eigentum.

17 Was durchaus in einem Spannungsverhältnis zu dem Grundrecht auf Dokumentenzugang aus Art. 42 GRCh steht *Franz A. M. Koppensteiner*, Die Transparenzverordnung im Wandel der Zeit, EuR 2014, 594 (595 f.).

## **1. Absolute Ausschlussgründe**

### *a) Die Beeinträchtigung des Schutzes öffentlicher Interessen*

Die Verordnung normiert in Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung eine Reihe öffentlicher Interessen, deren Beeinträchtigung zu einem absoluten Ausschluss des Informationszugangs führen. Die Organe haben bei der Auslegung dieser Normen ein weites Ermessen und können weitestgehend selbstständig einschätzen, ob die Verbreitung der angefragten Informationen öffentliche Interessen beeinträchtigen würden. Der Europäische Gerichtshof überprüft die Einschätzung der Organe nur zurückhaltend. Die Berufung der Organe auf die Ausschlussgründe des Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung ist nur dann rechtswidrig, wenn den Organen Verfahrensfehler unterlaufen, sie die ihrer Entscheidung zugrundeliegenden Tatsachen unzutreffend ermittelt oder offensichtlich falsch gewürdigt haben oder wenn ein Fall von »Ermessensmissbrauch« vorliegt.<sup>18</sup> Das führt in der Praxis dazu, dass es antragstellenden Personen erschwert wird, sich gerichtlich gegen derartige Ablehnungen zu wehren.

### *b) Die Beeinträchtigung des Schutzes der Privatsphäre*

Ein absoluter Ausschlussgrund besteht gemäß Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Verordnung auch, wenn die Verbreitung die Privatsphäre und Integrität einer natürlichen Person beeinträchtigen würde. Die Ausnahmeregelung verweist ausdrücklich auf die »Rechtsvorschriften der [Union] über den Schutz personenbezogener Daten«. Damit sind für die Auslegung der Vorschrift insbesondere die Regeln der Verordnung 2018/1725 zu beachten, die dem Schutz des Rechts auf Privatsphäre aus Art. 7, 8 der Grundrechtecharta dienen. Diese »Datenschutzverordnung« regelt die Datenschutzvorschriften, die die Unionsorgane bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beachten müssen.<sup>19</sup>

Art. 9 Abs. 1 der Datenschutzverordnung normiert, dass personenbezogene Daten von den Organen der Union nur weitergegeben werden können, wenn die Person, die sie empfangen soll, nachweisen kann, dass die Daten für einen im öffentlichen Interesse liegenden Zweck erforderlich sind und die Interessen der von der Übermittlung betroffenen Person nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden. Damit besteht für personenbezogene Daten eine Ausnahme von dem Grundsatz aus Art. 6 Abs. 1 S. 2 der Verordnung, dass Anträge auf Zugang zu Dokumenten nicht begründet werden müssen. Zudem wird Art. 4 Abs. 2 Bst. b der Verordnung faktisch zu einem relativen Ausschlussgrund, bei dem eine Abwägung stattfindet. Wenn antragstellende Personen ein öffentliches Interesse nicht darlegen oder keine eigene Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehmen, ist ihr Antrag daher abzulehnen.

---

18 EuGH, 01.02.2007, C-266/05 P, Rn. 34 – Sison/Rat.

19 Vgl. EuGH, 29.06.2010, C-28/08 P – Kommission/The Bavarian Lager Co. Ltd zur Vorgängerverordnung VO 45/2001; siehe auch Julian Alexander Sanner, Der Schutz personenbezogener Daten, EuZW 2010, 774; Katja Hüttner, Der Fall »The Bavarian Lager«, VuR 2010, 243.

Wenn die antragstellende Person entsprechende Darlegungen macht, müssen die Organe der Union in einem zweiten Schritt nochmals selbstständig prüfen, ob die Übermittlung der Daten für einen im öffentlichen Interesse liegenden Zweck erforderlich und verhältnismäßig ist, wie sich aus Art. 9 Abs. 2 der Datenschutzverordnung ergibt.

Das bloße Ziel, Transparenz zu schaffen, hat in der Regel keinen unbedingten Vorrang vor dem Schutz personenbezogener Daten.<sup>20</sup> Treten aber besondere Umstände hinzu, etwa die Beteiligung von Lobbyist\*innen an bestimmten Entscheidungen, kann dies ein besonderes Transparenzbedürfnis begründen, dem Vorrang vor dem Schutz der Privatsphäre einzuräumen ist.<sup>21</sup>

---

**Praxistipp:** Wenn sich ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten auf personenbezogene Daten erstreckt, sollte immer begründet werden, warum ein gesteigertes Transparenzbedürfnis vorliegt.

---

## 2. Relative Ausschlussgründe

In Art. 4 Abs. 2 zählt die Verordnung die Gründe auf, aus denen der Dokumentenzugang verweigert werden soll, wenn das öffentliche Interesse an ihrer Bekanntgabe nicht überwiegt.

Relative Ausschlussgründe prüft man in drei Schritten. Zunächst muss man prüfen, ob die angefragten Dokumente unter einen der aufgezählten schutzwürdigen Bereiche fällt.

In einem zweiten Schritt wird geprüft, ob die Verbreitung des Dokuments die schutzwürdigen Belange tatsächlich beeinträchtigen würde. Eine derartige Beeinträchtigung kann von den Organen nur geltend gemacht werden, wenn sie »angemessen absehbar und nicht rein hypothetisch« ist.<sup>22</sup>

In dritten und letzten Schritt prüft man, ob das Geheimhaltungsinteresse aufgrund der drohenden Beeinträchtigung schwerer wiegt als das öffentliche Interesse an der Verbreitung. Das Gewicht des öffentlichen Interesses ist dabei insbesondere anhand des Zwecks der Transparenzverordnung zu messen.<sup>23</sup> Diese finden sich im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung. Demnach ermöglicht Transparenz eine bessere Beteiligung der Bürger\*innen am Entscheidungsprozess und »gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung.« Zudem stärkt Transparenz die Demokratie und die Achtung der Grundrechte. Daraus lässt sich auch ableiten, dass Dokumente, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens entstehen, in beson-

---

20 EuGH, 16.07.2015, C-615/13 P, Rn. 51 – ClientEarth/EFSA.

21 EuGH, 16.07.2015, C-615/13 P, Rn. 55 ff. – ClientEarth/EFSA.

22 EuGH, 01.07.2008, C-39/05 P, Rn. 43 – Schweden/Rat.

23 EuGH, 01.07.2008, C-39/05 P, Rn. 45 – Schweden/Rat.

derer Weise von öffentlichem Interesse sind. Zu diesen Dokumenten ist in der Regel umfassend Zugang zu gewähren.<sup>24</sup>

Nur so weit die Voraussetzungen aller drei Stufen erfüllt sind, dürfen die Organe den Dokumentenzugang verwehren.

Für einige Dokumente hat der EuGH anerkannt, dass sich die Organe im »zweiten Schritt« ohne nähere Prüfung einzelner Dokumente darauf berufen können, dass eine Beeinträchtigung der in Art. 4 Abs. 2 genannten Interessen vorliege. Grund hierfür sei, dass eine *allgemeine Vermutung der Schutzwürdigkeit jener Dokumente* eingreift. Ausdrücklich entschieden hat der EuGH das Bestehen einer solchen Vermutung bislang für Dokumente, die Teil eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen sind,<sup>25</sup> bei den Unionsgerichten zu einem anhängigen Verfahren eingereichte Schriftstücke,<sup>26</sup> Schriftverkehr in Fusionskontrollverfahren,<sup>27</sup> Schriftverkehr zwischen Kommission und Mitgliedstaaten im Rahmen von EU-Pilotverfahren<sup>28</sup> und im Rahmen kartellrechtlicher Verfahren gegen Unternehmen.<sup>29</sup>

Der Gerichtshof hat nicht ausgeschlossen, dass eine entsprechende Vermutung auch für weitere Kategorien von Dokumenten bestehen kann. Grundsätzlich könne für jede Kategorie von Dokumenten eine pauschale Vertraulichkeitsvermutung gelten, für die man plausibel darlegen kann, dass die Verbreitung dieser Dokumente bei vernünftiger Betrachtung die von Art. 4 geschützten Interessen tatsächlich beeinträchtigen könnte. Allen bisher anerkannten Kategorien ist gemein, dass es sich bei den betroffenen Dokumenten um den Inhalt von Akten zu anhängigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren handelte und die daher klar abgrenzbar waren. Ob es sich bei der Zugehörigkeit zu solchen Akten um eine notwendige Voraussetzung für die Anerkennung einer Schutzwürdigkeitsvermutung handelt, hat der Gerichtshof bislang offen gelassen.

Als Grund für die Beschränkung der Akteneinsicht in Beihilfeverfahren argumentiert der EuGH damit, dass in der einschlägigen Verordnung über das Verfahren nur ein beschränktes Akteneinsichtsrecht für die Beteiligten vorgesehen ist. Ihnen gleichwohl über die Verordnung 1049/2001 darüber hinausgehende Informationsmöglichkeiten zu verschaffen, könne den Charakter des Beihilfe-Verfahrens verändern.<sup>30</sup> Mit vergleichbarer Argumentation begründet er die Vermutung für Akten in Fusionskon-

---

24 EuGH, 01.07.2008, C-39/05 P, Rn. 46 – Schweden/Rat; *Emanuele Rebasti*, Return to De Capitani, Politics and Governance 2021, 296.

25 EuGH, 29.10.2010, C-139/07 P – Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau GmbH.

26 EuGH, 21.09.2010, C-514/07 P – Schweden/Association de la presse internationale ASBL.

27 EuGH, 28.06.2012, C-404/10 P – Kommission/Éditions Odile Jacob SAS.

28 EuGH, 11.05.2017, C-562/14 P – Schweden/Kommission.

29 EuGH, 27.02.2014, C-365/12 P – Kommission/EnBW Energie Baden-Württemberg AG.

30 EuGH, 29.10.2010, C-139/07 P, Rn. 58 f. – Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, dabei ist anzumerken, dass der Gerichtshof die Beihilfeverfahrensverordnung nicht als lex specialis zur Transparenzverordnung begreift, aber ihre Wertungen bei der Auslegung des Art. 4 Abs. 2 einbezieht.

trollverfahren<sup>31</sup> und kartellrechtlichen Verfahren.<sup>32</sup> Auch eine Einsicht in Dokumente eines laufenden EU-Pilotverfahrens, zur Prüfung, ob ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden soll, würde den Charakter dieses Verfahrens verändern.<sup>33</sup> Für Schriftsätze in laufenden Verfahren sieht der EuGH regelmäßig die prozessuale Waffengleichheit verletzt.<sup>34</sup>

Aus der bisherigen Rechtsprechung lassen sich eine Reihe von Kriterien entnehmen, deren gemeinsames Vorliegen stark auf das Vorliegen einer »vermuteten Beeinträchtigung« hindeuten:

- Die Dokumente beziehen sich auf eine nicht-rechtsetzende Tätigkeit des Organs;
- Die Dokumente lassen sich durch ihre Zugehörigkeit zu einer Akte oder einem bestimmten Verfahren klar von anderen Dokumenten abgrenzen;
- Das Verfahren unterliegt eigenen Verfahrensregeln, die die Beteiligten mit unterschiedlichen Informationsrechten ausstatten;
- Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Wenn eine Beeinträchtigung vermutet wird, sind die Organe nicht gezwungen, sich auf diese Vermutung zu berufen. Es liegt in ihrem Ermessen, das angefragte Dokument dennoch individuell zu prüfen und gegebenenfalls davon auszugehen, dass keine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange zu befürchten ist.<sup>35</sup>

Trotz Bestehens der Schutzwürdigkeitsvermutung, steht es den Antragsteller\*innen offen, ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des begehrten Dokuments geltend zu machen. Zudem kann die Vermutung im Einzelfall widerlegt werden, was in der Praxis natürlich häufig nicht möglich sein wird, ohne den Inhalt des Dokuments zu kennen.<sup>36</sup>

### **3. Schutz von Entscheidungsprozessen**

Ein gesonderter relativer Ausschlussgrund zum Schutz des Entscheidungsprozesses der Union findet sich in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung. Die Vorschrift modifiziert für Dokumente zum internen Gebrauch den oben skizzierten dreistufigen Test.

---

31 EuGH, 28.06.2012, C-404/10 P, Rn. 121 f. – Kommission/Éditions Odile Jacob SAS.

32 EuGH, 27.02.2014, C-365/12 P, Rn. 83 ff. – Kommission/EnBW Energie Baden-Württemberg AG.

33 EuGH, 11.05.2017, C-562/14 P, Rn. 45 – Schweden/Kommission.

34 Beteiligte könnten sich nicht mehr unbefangen schriftsätzlich äußern, wenn sie sich für deren Inhalt öffentlich rechtfertigen und mit Kritik rechnen müssten, zudem würden die Organe einseitig mit einer Offenlegungspflicht belastet EuGH, 21.09.2010, C-514/07 P, Rn. 85 ff. – Schweden/Association de la presse internationale ASBL; Julian Alexander Sanner, Der Zugang zu Schriftsätzen der Kommission, EuZW 2011, 134.

35 EuGH, 22.01.2020, C-178/18 P, Rn. 58 – MSD Animal Health Innovation GmbH/EMA.

36 Zu diesen Möglichkeiten EuGH, 29.10.2010, C-139/07 P, Rn. 62 – Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau GmbH; kritisch Franz A. M. Koppensteiner, Die Transparenzverordnung im Wandel der Zeit, EuR 2014, 594 (602 f.).

Auf der ersten Stufe gilt es zunächst zu differenzieren. Zunächst ist zu prüfen, ob das angefragte Dokument zum internen Gebrauch erstellt worden ist. Wenn das nicht der Fall ist, scheidet eine Berufung auf den Ausschlussgrund von vornherein aus. Handelt es sich um ein internes Dokument, gilt es weiter zu differenzieren: Wenn es sich um ein »Dokument mit Stellungnahmen im Rahmen von Beratungen« handelt, ist stets die Prüfung auf der zweiten Stufe fortzusetzen. Alle anderen Dokumente fallen nur unter den Ausschlussgrund, wenn die Beratungen des Organs noch andauern, andernfalls sind sie freizugeben. Das gilt auch dann, wenn die Beratungen in einem Verfahren abgeschlossen sind und die Möglichkeit besteht, dass die Dokumente in einem späteren Verfahren nochmals herangezogen werden.<sup>37</sup>

Die zweite Stufe verlangt im Vergleich zu den übrigen Ausschlussgründen nicht nur eine »einfache« Beeinträchtigung des Beratungsprozesses des Organs, sondern eine »ernstliche« Beeinträchtigung. Damit erhöhen sich die Darlegungsanforderungen an die Organe, die sich auf den Ausschlussgrund des Art. 4 Abs. 3 berufen möchten. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichts liegt eine »ernstliche Beeinträchtigung« insbesondere dann vor, wenn die Bekanntgabe der Dokumente »wesentlichen Einfluss« auf die Entscheidungsfindung hätte, wobei alle Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen sind.<sup>38</sup>

Auf der dritten Stufe gibt es keine Modifizierung. Genauso wie bei den übrigen Ausschlussgründen kann eine erhebliche Beeinträchtigung des Beratungsprozesses unbeachtlich sein, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der beantragten Dokumente überwiegt.

#### **4. Dokumente von Mitgliedstaaten**

Gemäß Art. 4 Abs. 5 der Verordnung besteht der Zugang zu Dokumenten nicht, wenn ein Mitgliedstaat die Organe darum ersucht, das betreffende Dokument nicht zu verbreiten.

Die Vorschrift räumt den Mitgliedstaaten aber kein allgemeines Vetorecht für Zugangsanhänger ein. Ein Ersuchen gemäß Art. 4 Abs. 5 ist vielmehr nur zulässig, wenn der Mitgliedstaat das Bestehen einer Ausnahme gemäß Art. 4 Abs. 1–3 der Verordnung geltend macht und diese ausreichend substantiiert begründet. Die Organe prüfen sodann nicht selbstständig, ob eine entsprechende Ausnahme vorliegt, sondern beschränken sich darauf, zu prüfen, ob das Ersuchen auf einen Ausnahmetatbestand Bezug nimmt und ausreichend begründet ist.<sup>39</sup>

---

37 EuGH, 22.01.2020, C-178/18 P, Rn. 126 – MSD Animal Health Innovation GmbH/EMA.

38 EuG, 18.12.2008, T-144/05, Rn. 75 – Muñiz/Kommission erstmals; EuG, 22.03.2018, T-540/15, Rn. 64 – De Capitani/Parlament m. w. N.

39 EuGH, 21.06.2012, C-135/11 P, Rn. 62. – IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH/Kommission.

## **5. Grenzen der Ausschlussgründe**

Art. 4 Abs. 6 der Verordnung stellt klar, dass die Ausnahmen nicht dokumentsbezogen, sondern informationsbezogen sind. Ist nur ein Teil eines Dokumentes von einer Ausnahmeregelung umfasst, ist dieser Teil zu schwärzen und das Dokument im Übrigen herauszugeben.

Art. 4 Abs. 7 der Verordnung stellt klar, dass die Geheimhaltungsbedürftigkeit eines Dokumentes mit der Zeit entfallen kann und dass in der Regel spätestens nach 30 Jahren von einem Wegfall der Schutzbedürftigkeit ausgegangen werden kann.

## **C. Das Verfahren für Anträge nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001**

### **I. Erstantrag**

Die Regeln über die Antragstellung finden sich in Art. 6 der Verordnung. Anträge auf Zugang zu Dokumenten können schriftlich und in elektronischer Form in einer Amtssprache der Union eingereicht werden. Sie sollen hinreichend präzise sein, um eine Identifizierung der begehrten Dokumente zu ermöglichen. Die Organe sind verpflichtet, gegebenenfalls Hilfe bei der Präzisierung der Anträge zu leisten.

Wenn ein Antrag sehr umfangreich ist, sollen sich die Organe mit der antragstellenden Person beraten, um eine »angemessene Lösung« zu finden. Die antragstellenden Personen haben also eine Möglichkeit darzulegen, an welchen Informationen sie ein besonderes Interesse haben, damit diese vorrangig bearbeitet und ihnen zügig bereitgestellt werden können.

Im Grundsatz besteht keine Verpflichtung, einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten zu begründen. Dieser Grundsatz wird durchbrochen, wenn absehbar ist, dass die angefragten Dokumente unter bestimmte Ausschlussgründe fallen können. Insbesondere, wenn man Zugang zu personenbezogenen Daten begeht, sollte dargelegt werden, dass ein öffentliches Interesse am Informationszugang besteht.

Gemäß Art. 7 Abs. 1 der Verordnung ist ein Antrag innerhalb von höchstens 15 Arbeitstagen zu bescheiden. Wenn ein besonderer Grund vorliegt, kann das Organ diese Frist um weitere 15 Arbeitstage verlängern, Art. 7 Abs. 3. Wird dem Antrag stattgegeben, müssen die begehrten Dokumente ebenfalls innerhalb der fünfzehntägigen Frist bereitgestellt werden. Wird der Antrag abgelehnt, müssen der antragstellenden Person die Gründe für die Ablehnung schriftlich mitgeteilt werden.

Wenn ein Antrag die Rechte Dritter betrifft – das gilt insbesondere für Dokumente mit personenbezogenen Daten und Geschäftsinformationen – müssen diese Dritten in der Regel konsultiert werden, was sich aus Art. 4 Abs. 4 der Verordnung ergibt.

Wenn die Dritten möchten, dass das Organ zu ihren Gunsten einen Ausschlussgrund annimmt, müssen sie dafür eine Begründung liefern, die den Darlegungsanforderungen an den Ausschlussgrund vollumfänglich gerecht wird. Für diese Stellungnahmen Dritter gelten grundsätzlich die gleichen Begründungsanforderungen wie für Organe, wenn ein Antrag abgelehnt werden soll.<sup>40</sup>

Wird der Antrag abgelehnt oder über ihn nicht fristgemäß entschieden, so besteht die Möglichkeit einen »Zweitantrag« zu stellen. Dieser Zweitantrag muss innerhalb von 15 Arbeitstagen ab Zugang der Ablehnung eingelegt werden. Ein Zweitantrag ist die einzige Möglichkeit, einen Beschluss mit »Außenwirkung« herbeizuführen, der vor den Unionsgerichten angefochten werden kann. Die Entscheidung über den Erstantrag selbst, ist noch nicht vom Gerichtshof überprüfbar.

## **II. Zweitantrag**

Das Verfahren über den Zweitantrag entspricht dem aus dem deutschen Verwaltungsrecht bekannten Widerspruchsverfahren. Es erlaubt den Organen im Wege der Selbstkontrolle ihre Entscheidung über den Erstantrag nochmals selbst zu überprüfen, bevor eine Klage vor den Unionsgerichten zulässig ist.

Die Verfahrensvorschriften für den Zweitantrag entsprechen denen für den Erstantrag. Es besteht eine Bearbeitungsfrist von 15 Tagen, die einmal um weitere 15 Tage verlängert werden kann. Wird diese Frist nicht eingehalten, gilt der Antrag als abgelehnt.

Auch wenn Zweitanträge keiner Begründung bedürfen, bietet es sich hier stets an, ausführlich zu den Ablehnungsgründen der Entscheidung über den Erstantrag Stellung zu nehmen. Wenn das Organ die falschen Maßstäbe für die Beurteilung von Ausschlussgründen angelegt hat, sollte dies explizit erwähnt werden. Hat das Organ eine Abwägungsentscheidung getroffen, sollten möglichst weitere Umstände genannt werden, die für einen Zugang zu den Dokumenten sprechen und die Gewichtung der einzelnen abgewogenen Belange kann ebenfalls angegriffen werden.

Die Entscheidung über den Zweitantrag stellt einen Rechtsakt mit Außenwirkung dar. Er kann damit im Wege der Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gericht angegriffen werden.

## **III. Verfahren vor dem Gerichtshof**

Die Entscheidung über den Zweitantrag kann mit der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV von der antragstellenden Person angefochten werden. Die Möglichkeit der Anfechtung besteht auch für Dritte, wenn Informationen, die sie betreffen, frei-

---

40 EuGH, 22.01.2020, C-175/18 P, Rn. 94 f. – PTC Therapeutics International Ltd/EMA.

gegeben werden. Geklagt werden muss innerhalb einer Frist von zwei Monaten.<sup>41</sup> Die Frist beginnt gemäß Art. 263 Abs. 6 AEUV mit der Bekanntgabe der Entscheidung über den Zweit'antrag zu laufen.

Das Europäische Gericht, das in erster Instanz für Streitigkeiten nach der Verordnung 1049/2001 zuständig ist, kann anordnen, dass die streitgegenständlichen Unterlagen vorgelegt werden müssen. Für vertrauliche Dokumente sieht die Verfahrensordnung des Gerichts in ihren Art. 103 ff. spezielle Vorschriften vor. Sie sollen den Schutz vertraulicher Informationen sicherstellen und zugleich das Recht auf effektiven Rechtsschutz gewährleisten. Das Gericht kann vertrauliche Unterlagen zunächst einsehen, ohne sie an die Parteien zu übermitteln und dann entscheiden, ob sie entscheidungserheblich sind. Sind die Unterlagen entscheidungserheblich, kann das Gericht entscheiden, dass die Gegenseite Einsicht in diese nehmen darf. Es kann die Einsicht in die vorgelegten Unterlagen von dem Unterschreiben besonderer Verschwiegenheitserklärungen abhängig machen oder das Herstellen einer nicht-vertraulichen Fassung anordnen.

Die Entscheidung eines Organs, Dokumente zugänglich zu machen, ist sofort vollziehbar. Daran verändert auch das Erheben der Nichtigkeitsklage nichts. Die aufschiebende Wirkung muss vom Gerichtshof ausdrücklich angeordnet werden, Art. 278 AEUV. Damit ein Antrag auf Aussetzung der Vollziehung erfolgreich ist, muss die antragstellende Person darlegen können, dass die Aussetzung der Vollziehung dringlich ist. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn sie darlegen kann, dass ihre Nichtigkeitsklage nicht von vornherein aussichtslos ist. Ebenso muss sie darlegen können, dass ihr ohne die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden droht. Ein solcher Schaden liegt nicht in jedem Bekanntwerden von vertraulichen Informationen. Daher muss in jedem Einzelfall anhand der Umstände des konkreten Falles dargelegt werden, dass das Eintreten eines Schadens durch das Bekanntwerden der Information wahrscheinlich ist.<sup>42</sup>

## IV. Verfahren vor der Europäischen Ombudsstelle

Anstelle einer Klage vor den Gerichten der Europäischen Union kann man sich gegen einen abschlägig beschiedenen Zweit'antrag auch mit einer Beschwerde bei der Europäischen Ombudsstelle wehren. Das Verfahren vor der Europäischen Ombudsstelle ist in der Verordnung (EU, Euratom) 2021/1163 des Europäischen Parlaments (nachfolgend »OmbudsstellenVO«) geregelt.

---

41 Eigentlich innerhalb von zwei Monaten und zehn Tagen, vgl. Art. 60 der Verfahrensordnung des Gerichts; Art. 51 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

42 Instruktiv zum einstweiligen Rechtsschutz bei drohendem Bekanntwerden von geschäftlichen Informationen EuGH, 10.12.2013, C-278/13 P(R) – Kommission/Pilkington Group Ltd.

Die Ombudsstelle ist nur zuständig für Beschwerden, die nicht bereits Gegenstand eines anhängigen oder abgeschlossenen Gerichtsverfahrens sind, wie sich aus Art. 1 Abs. 5 OmbudsstellenVO ergibt. Daher ist es nicht möglich, zusätzlich zu einer Nichtigkeitsklage auch noch die Ombudsstelle einzuschalten. Umgekehrt ist es allerdings möglich, sich zunächst an die Ombudsstelle zu wenden und wenn diese die Beschwerde zurückweist, eine Nichtigkeitsklage zu erheben – vorausgesetzt, die Klagefrist ist noch nicht verstrichen.

Die Beschwerden können von allen Unionsbürger\*innen und Personen mit (Wohn-)Sitz in der Union eingelegt werden, Art. 2 Abs. 1 OmbudsstellenVO. Sie ist innerhalb von zwei Jahren ab Bekanntgabe der ablehnenden Entscheidung einzulegen, Art. 2 Abs. 3 OmbudsstellenVO.

Nach Eingang einer Beschwerde nimmt die Ombudsstelle eine vorläufige Prüfung vor. Ist die Beschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet, wird die Akte direkt geschlossen, Art. 5 OmbudsstellenVO. In den übrigen Fällen leitet die Ombudsstelle eine Untersuchung ein. Die betroffenen Stellen der Union haben dann die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben, Art. 3 Abs. 2 OmbudsstellenVO. Die Ombudsstelle kann während der Untersuchung »Lösungsvorschläge« für eine Beschwerde unterbreiten, ohne formal über die Beschwerde zu entscheiden. Kommt es zu keiner einvernehmlichen Lösung, entscheidet die Ombudsstelle, ob die Ablehnung des Zweitantrags aus ihrer Sicht fehlerhaft war. Ergibt die Untersuchung einen solchen »Missstand in der Verwaltung«, müssen sich die betroffenen Stellen schriftlich hierzu äußern. Im Anschluss an ihre Stellungnahme kann die Ombudsstelle einen Abschlussbericht mit Empfehlungen zur Beseitigung des Verwaltungsmisstandes verfassen, Art. 4 OmbudsstellenVO.

Die Verfahren vor dem Ombudsstelle führen damit, auch wenn die Ombudsstelle eine rechtswidrige Bearbeitung des Antrags annimmt, nicht dazu, dass die Ablehnung aufgehoben wird. Die Ombudsstelle kann rechtswidriges Verhalten der Unionsorgane nur aufzeigen, aber nicht eigenständig beseitigen.

---

**Praxistipp:** Gleichwohl reagieren die Organe zumeist auf festgestellte Missstände und lenken ein. Folglich ist das Verfahren vor der Ombudsstelle eine schnelle und kostengünstige Alternative zur Klage vor den Gerichten.

---

Die Ombudsstelle behandelt Beschwerden gegen Zweitanträge nach der Verordnung in einem beschleunigten Verfahren. Über die Zulässigkeit von Beschwerden soll innerhalb von vier Tagen, über die Beschwerde als Ganzes innerhalb von 40 Tagen entschieden werden.<sup>43</sup>

---

43 New European Ombudsman fast-track procedure for access to documents complaints, abgerufen am: 29. November 2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/de/letter/en/89730>.

---

**Praxistipp:** Das bedeutet, dass die Ombudsstelle in der Regel vor dem Ablauf der Klagefrist entscheidet. Dadurch ist es möglich, sich zunächst an die Ombudsstelle und im Anschluss an den Gerichtshof zu wenden.

---

## Autor

Marco Mauer , Humboldt-Universität zu Berlin, [marco.mauer@hu-berlin.de](mailto:marco.mauer@hu-berlin.de).

## Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.