



**Stellungnahme von Rechtsanwalt Christoph Partsch, Berlin,
namens der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit zur
Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am
24. September 2012 zum Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des
Bundes (IFG)**

I. Vorbemerkung

Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muss er umfassend informiert sein.¹ Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können.² Gemessen daran, weist das Informationsfreiheitsgesetz (IFG)³ zwar den richtigen Weg aus einem erstaunlichen Entwicklungsrückstand⁴ Deutschlands auf dem Gebiet der Informationsfreiheit; Gesetzestext wie Anwendungspraxis bleiben jedoch weit hinter den Vorgaben des BVerfG, wie dem Standard westlicher Demokratien zurück.

§ 15 S. 2 des IFG-E vom 14. Dezember 2004⁵ sah – ungewöhnlich für ein dem Bürger Freiheitsechte einräumendes Gesetz – das Außerkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes nach sechs Jahren vor. Geblieben davon sind im verabschiedeten Gesetz § 14 IFG, wonach die Bundesregierung den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung des Gesetzes unterrichten soll (S. 1) und die Evaluation auf wissenschaftlicher Grundlage (S. 2) ein Jahr vor Außerkrafttreten des Gesetzes.⁶

¹ BVerfG, Urteil vom 5.8.1966 – 1 BvR 586/62- juris Rz. 36, „Spiegel“, BVerfGE 20, 162-230.

² BVerfG, Urteil vom 2.3.1977-2 BvE 1/76 - juris Rz. 64, „Öffentlichkeitsarbeit“ BVerfGE 44, 125-197; BVerfG, Urteil vom 3.11.2011 – 7 C 3/11, juris Rn. 23.

³ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722.

⁴ Frenzel, Zugang zu Informationen der deutschen Behörden, 2000 S. 16; Partsch/Schurig, DÖV 2003, 482, 483.

⁵ Gesetzesentwurf der Fraktion SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zur Informationen des Bundes BT-Drs. 1/1/4493, abgedruckt bei Berger/Roth/Scheel, IFG 2006, S. 247.

⁶ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 22. Mai 2012, nachfolgend „Evaluation“.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat am 24. April 2012 seinen 3. Tätigkeitsbericht abgegeben.⁷ Danach hat sich zwar die Zahl der Anträge zwischen 2008 und 2011 verdoppelt, bleibt aber mit 3280 Anträgen in 2011 auf einem sehr niedrigen Niveau.⁸ Die Gründe dafür liegen im Gesetz selbst, seiner Interpretation durch die Gerichte und in soziokulturellen Unterschieden.

II. Der Informationszugangsanspruch und seine Herleitung

Nach bisher herrschender Meinung soll sich aus Art. 5 Abs. 1 GG kein Anspruch auf Informationsfreiheit ableiten lassen.⁹ Zum Teil wird dies mit der rein abwehrrechtlichen Komponente begründet¹⁰, zum Teil gar nicht oder eher skurril¹¹. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 3 GG besagt zwar, dass jeder das Recht hat, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren. Überwiegend wird aber vertreten, dass das GG die allgemeine Zugänglichkeit von Quellen voraussetzt.¹² Die Mindermeinung sieht darin, dass die Exekutive darüber entscheiden soll, was „öffentlich zugänglich“ sein soll, einen Zirkelschluss¹³ oder spricht nach Inkrafttreten des IFG von einer Aktivierung von Art. 5 GG, da nunmehr eine prinzipielle Entscheidung für die Offenlegung getroffen worden sei.¹⁴ Geht man aber davon aus, dass Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG ein normgeprägtes Grundrecht darstellt, so könnte das In-Kraft-Treten des IFG hier zu einem Umdenken bis hin zum Systemwechsel führen.¹⁵ Bei normgeprägten Grundrechten bestimmt der Gesetzgeber die Ausgestaltung des Grundrechts.¹⁶ Trotz gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit gibt es aber auch hier einen Kernbereich, den selbst der einfache Gesetzgeber nicht antasten darf, bzw. dem er zur Geltung verhelfen muss.¹⁷ Es lässt sich darüber hinaus argumentieren, dass ein vom GG gestützter Informationszugangsanspruch aus der Verbindung von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 3 mit Art. 20 Abs. 1 GG folgt.¹⁸ Danach obliegt es nach dem „demokratischen Verteilungsprinzip“ dem Staat, sich zu rechtfertigen, wenn er staatlich verwaltete Informationen zurückbehalten möchte.¹⁹

Die Frage, ob ein Informationsfreiheitsanspruch direkt aus Art. 5 GG ableitbar ist, hat insbesondere dann Bedeutung, wenn andere, grundrechtlich abgesicherte Rechte

⁷ Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2011 und 2012, Abrufbar unter http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2012/3TB_IFG.html

⁸ Verglichen mit 47.100 Anfragen 2011 nach dem Britischen FOIA, vgl. „Freedom of Information requests 2011: how many were there and which were turned down? The Guardian, abrufbar unter <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2012/apr/26/freedom-of-information-data>; oder 175.656 Anfragen in 2011 allein für das Department of Homeland Security: Freedom of Information Act Report 2011, abrufbar unter <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy-foia-annual-report-fy-2011-dhs.pdf>.

⁹ Nachweise bei Evaluation, S. 51 Fn. 72.

¹⁰ BVerfGE 103, 44 (59f.); Bethge, in Sachs, Grundgesetz 5. Aufl. 2009, Art. 5 Rn. 54.

¹¹ *Mit der Gewaltenteilung nicht vereinbar*“, BVerwG NJW 1985, 1655; „*Wegen der Vielfalt der Argumente ist eine gesetzliche Regelung nicht möglich*“, OVG Münster, MDR 1966, 83, 84; „*Das Demokratieprinzip verbietet eine Mitentscheidungsbefugnis Einzelner, nicht durch das Gesamtvolk Legitimierter ... und kann damit unter dem Gesichtspunkt der Loslösung der Verwaltung vom Gesamtwillensbildungsprozess ein Partizipationsverbot ergeben.*“ Antwort der BReg 12/1273, S. 2 Antwort A4.

¹² OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28.10.2011 – 10 S 33/11, UA LS 3.

¹³ Scherer, Verwaltung und Öffentlichkeit 1978, S. 31; Partsch, Die Freiheit des Zugangs zu Verwaltungsinformationen, 2002, S. 104.

¹⁴ Berger, in Berger/Roth/Scheel, IFG, vor § 1 Rn. 7, für möglich haltend HessVGH, Beschluss vom 15.9.2009 – 6B 2326/09, UA S. 4; ablehnend OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 7.6.2012, UA S. 16 „Montblanc“.

¹⁵ Ibler, FS Brohm, S. 405, 406.

¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, juris Rn. 118.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, juris Rn. 136 ff.

¹⁸ Wegener, FS Bartlspenger, S. 165, 169.

¹⁹ Wegener, FS Bartlspenger, S. 165, 170 ff.

wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegen das Interesse auf Informationszugang in Abwägung gebracht werden sollen. Stehen sich grundrechtlich abgesicherte Ansprüche gegenüber, so sind diese im Rahmen der so genannten praktischen Konkordanz so gegeneinander abzuwägen, dass der Grundgehalt eines jeden Rechts erhalten bleibt. Daher wäre die klarstellende Aufnahme der Informationsfreiheit in Art. 5 GG ohne Beschränkung auf „öffentlich zugängliche“ Quellen wünschenswert.

Der EGMR hat entschieden, dass die Weigerung einer Behörde zur Herausgabe von Informationen als Eingriff in das Recht auf Empfang von Informationen aus Art. 10 EMRK anzusehen ist.²⁰ In einer weiteren Entscheidung hat der EGMR hervorgehoben, dass es vor allem Nichtregierungsorganisationen und der Presse in ihrer Funktion als „public watchdog“ möglich sein muss, Zugang zu Informationen zu bekommen, auf die der Staat ein Monopol hat.²¹ Somit ist zumindest das Recht aus Art. 10 EMRK in eine Abwägung mit einzustellen.

III. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes

Entsprechend gängiger Gesetzgebungspraxis sollte ein Gesetzeszweck dem Recht auf Informationsfreiheit voran gestellt werden, um den Gerichten die Auslegung zu erleichtern. Hier kann auf die an der Rechtsprechung des BVerfG ausgerichtete partizipative Argumentation in Abs. 2 der Zielsetzung des Entwurfs vom 14. Dezember 2004 zurückgegriffen²² und/oder auf die Informationsfreiheit als Korrelat der Steuerpflicht des Bürgers hingewiesen werden. Gerade in Zeiten steigender Belastungen steigt auch der Rechtfertigungsaufwand der Regierung.²³

§ 1 IFG

Die Frage des Anspruchsberechtigten verursacht keine Probleme. Es sollte aber klargestellt werden, dass auch nicht rechtsfähige Vereine oder die Gesellschaft bürgerlichen Rechts antragsbefugt sind.

Bei der Frage des Anwendungsverpflichteten sollte analog der Rechtsprechung zum presserechtlichen Auskunftsanspruch²⁴ der Anspruch auch bei juristischen Personen des Privatrechts gewährt werden, wenn der Bund an diesen mehrheitlich beteiligt ist.²⁵ § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG schränkt das Informationszugangsrecht auf Beliehene zu stark ein,²⁶ da sich der Staat sonst durch Organisationsprivatisierung dem IFG entziehen kann. Dies wird dem Sinn des IFG, die Kontrolle durch den Bürger zu ermöglichen,

²⁰ EGMR, Urteil vom 10. Juli 2006 – Antrag Nr. 19101/03 (Matky v. Tschechische Republik), Zusammenfassung in deutscher Sprache von Dirk Voorhoof unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/9/article1.de.html>.

²¹ EGMR, Urteil vom 14.4.2009 - rag Nr. 37374/05 (Szabadsagjogokert v. Ungarn), Rn. 36.

²² Abgedruckt bei Berger/Roth/Scheel, S. 255.

²³ „Government is not the master, but the servant- Providing people and persons with information is an essential function of a representative government and an integral part of the routine duties of public officials and employees...” Indiana Ann. § 5-14-3-1 (Burns Supp. 1995).

²⁴ VG Hannover, Beschluß vom 5.6.2003 - 6 A 4856/02 – juris Rz. 8.

²⁵ Zum IFG NRW: OVG NRW, Urteil vom 7.10.2010 – 8 A 875/09, UA S. 9: „Darüber hinaus erfasst § 2 Abs. 1 IFG NRW auch die Verwaltung im materiellen Sinne, wie sich aus der Behördendefinition in § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW sowie aus § 2 Abs. 4 IFG NRW ergibt, der die Anwendbarkeit des Gesetzes auf natürliche und juristische Personen des Privatrechts regelt, sofern sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen.“

²⁶ Gegenüber § 1 Abs. 1 S. 1 IFG hat der S. 2 lediglich eine klarstellende Funktion: OVG NRW, Urteil vom 26.10.2011 – 8 A 2593/10, UA S. 13.

nicht gerecht. So geht auch das OVG NRW von einem weiten Anwendungsbereich des IFG aus.²⁷

Für den Anspruchsteller ist weiterhin nicht ersichtlich, in welchen Fällen das IFG anwendbar ist. Das damit verbundene Kostenrisiko ist sicher einer der Gründe, warum „normale“ Bürger das IFG selten nutzen. Denn das IFG befindet sich in einem Flickenteppich aus Informationsrechten, der kaum überschaubar ist und zahlreiche Abgrenzungsprobleme mit sich bringt. Das Gesetz soll im Rahmen einer verdrängenden Spezialität nur anwendbar sein, sofern keine Normen in anderen Rechtsvorschriften den Informationszugang regeln, § 1 Abs. 3 IFG. Der Vertreter der Exekutive hatte sich in der Beratung zum IFG geweigert, eine Listung vorzunehmen, mit dem bemerkenswerten Argument, dem Ministerium des Inneren könnten nicht alle Gesetze bekannt sein. Speziellere Zugangsrechte sind das VIG, UIG,²⁸ StasiUnterlG²⁹ oder BArchG.³⁰ Der Auskunftsanspruch nach Landespressegesetz, da nicht speziell, ist parallel anwendbar.³¹ Dabei können Informationen auf einem Blatt Papier zur Anwendung verschiedener Gesetze und unterschiedlichen Verfahrensschritten führen. So soll nach § 9 Abs. 4 S. 2 IFG auch gegen die Entscheidung einer obersten Bundesbehörde ein Widerspruchsverfahren abweichend zu § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO durchgeführt werden. Unterliegt also eine Information dem BArchG, kann der Antragsteller sofort klagen, unterliegt sie dem IFG, muss er zuerst ein Widerspruchsverfahren durchlaufen. Die daraus folgende Verwirrung wird in der Praxis dadurch gesteigert, dass die Zuständigkeit beim VG Berlin für das BArchG bei der 1. Kammer liegt, die für IFG Verfahren bei der 2. Kammer. Wünschenswert wäre eine Zusammenführung der Gesetze, zumindest der Verfahrensschritte, soweit kompetenzrechtlich zulässig.

Neben diesen Informationszugangsrechten gibt es noch Auskunfts- und Einsichtsrechte für Verfahrensbeteiligte (z.B. § 29 VwVfG, § 25 SGB X, § 111 GWB, § 4 Abs. 3 VOL/B). Diese Rechte unterfallen i.d.R. nicht dem § 1 Abs. 3 IFG. Für § 29 VwVfG und § 25 SGB X ergibt sich dies aus § 1 Abs. 3 IFG selbst. Für § 111 GWB und § 4 Abs. 3 VOL/B wurde dies entschieden,³² weil ihr Anwendungsbereich zu eng ist, als dass sie das IFG ausschließen könnten.³³ Weiterhin gibt es noch Informationsrechte Betroffener (z.B. § 110 BBG, § 19 BDSG, § 15 BVerfSchG).³⁴ Ebenfalls nicht unter § 1 Abs. 3 fallen schließlich Ansprüche aus dem Zivilrecht i.w.S. nach § 242 BGB,³⁵ §§ 20, 97 InsO,³⁶ § 26a KWG,³⁷ § 131 AktG,³⁸ § 51a GmbHG³⁹ und § 321a HGB.⁴⁰

Akteneinsichtsrechte nach § 49 Abs. 1 OWiG und der §§ 406e, 475, 476 StPO werden als spezieller angesehen.⁴¹ In diesem Zusammenhang können Abgrenzungsprobleme

²⁷ OVG NRW, Urteil vom 26.10.2011 – 8 A 2593/10, UA S. 19.

²⁸ OVG NRW, Urteil vom 1.3.2011 – 8 A 3357/08, UA S. 11.

²⁹ OVG BB, Beschluß vom 28.10.2011 – 10 S 33/11, LS 2.

³⁰ Berger, Jahrbuch 2009, 117.

³¹ OVG NRW, Urteil vom 26.10.2011 – 8 A 2593/10, UA S. 38; Für das IFG NRW, VG Köln Beschluss vom 13.9.2012 – 13.L.112/12, UA S. 3; Schiller/Wolf, Jahrbuch 2011, 305, 322; Berger, Jahrbuch 2009, 117; a.A. wohl nur, Schoch, IFG § 6 Rn. 181.

³² VG Stuttgart, Urteil vom 17.5.2011 - 13 K 3505/09, juris Rn. 68; Schiller/Wolf, Jahrbuch 2011, 305, 330.

³³ VG Stuttgart, Urteil vom 17.5.2011 - 13 K 3505/09, juris Rn 53 f; Schiller/Wolf, Jahrbuch 2011, 305, 323

³⁴ Berger, Jahrbuch 2009, 117.

³⁵ OVG NRW, Urteil vom 15.6.2011 – 8 A 1150/10, UA S. 11.

³⁶ BVerwG, Urteil vom 9.11.2010 - 7 B 43/10.

³⁷ VGH Hessen, Beschluss vom 2.3.2010 - 6 A 1684/08, juris Rn. 8; Schiller/Wolf, Jahrbuch 2011, 305, 322.

³⁸ VGH Hessen, Beschluss vom 2.3.2010 - 6 A 1684/08, juris Rn. 8.

³⁹ VGH Hessen, Beschluss vom 2.3.2010 - 6 A 1684/08, juris Rn. 8.

⁴⁰ VGH Hessen, Beschluss vom 2.3.2010 - 6 A 1684/08, juris Rn. 8.

⁴¹ Schoch, IFG, § 6 Rn. 192.

auftreten. Wird in einem Strafverfahren ermittelt, so neigt die Rechtsprechung dazu, auch Informationen betreffend das Verhalten der Polizei bei der Gefahrenabwehr einzubeziehen.⁴² Dies wird dem Zweck des IFG, der Überprüfung des Behördenverhaltens zwecks Vertrauenszurückgewinnung nicht gerecht.

Der Anspruch wird abgewiesen, wenn die Information nicht bei der Behörde vorhanden ist.⁴³ Das soll selbst dann gelten, wenn sich die Behörde nach Antragstellung der Informationen entäußert hat.⁴⁴ Hier sollte die Behörde eine Wiederbeschaffungspflicht treffen.

§ 3 IFG

Der Gesetzgeber hat das IFG mit zu vielen Ausschlussgründen zum Schutz des öffentlichen Interesses versehen und damit den Informationszugangsanspruch entwertet. Immerhin sollen die Ausschlussgründe des IFG eng ausgelegt werden.⁴⁵ § 3 IFG enthält insgesamt über 30 verschiedene Versagungsgründe.⁴⁶ In vielen Fällen ist noch unklar wie weit die einzelnen Versagungsgründe reichen.⁴⁷ Teilweise überschneiden sich die Gründe auch.⁴⁸ So schützt § 3 Nr. 1 c) IFG neben der äußeren die innere Sicherheit. Diese Begriffe sind bisher juristisch kaum definiert worden.⁴⁹ § 3 Nr. 2 IFG bezieht sich scheinbar auf dasselbe Schutzgut, wenn er auf die öffentliche Sicherheit abstellt.⁵⁰ § 3 Nr. 1 a) IFG schützt vor Nachteilen für internationale Beziehungen, während § 3 Nr. 3 a) IFG Beeinträchtigungen der Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen vorbeugen soll.⁵¹ Auch hier gibt es Überschneidungen, welche die Auslegung erschweren.

Immerhin wird § 3 Nr. 3 a) IFG entnommen, dass sich der Auskunftsanspruch auch auf „Regierungshandeln“ beziehen kann, was vom BMJ vehement bestritten wurde.⁵² Denn internationale Verhandlungen werden von der Regierung geführt.⁵³ Eines Ausschlussgrundes in § 3 Nr. 3 a) IFG hätte es nicht bedurft, würde man Regierungshandeln nicht unter den Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 IFG subsumieren. Ein Ausschlussgrund für den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wurde vom Gesetzgeber bewusst nicht formuliert.⁵⁴ Vielmehr ist dieser Ausschlussgrund bereits in den Gründen des § 3 IFG enthalten, vgl. insbesondere § 3 Nr. 3 b) IFG.⁵⁵ Die in § 3 Nr. 3 a) IFG enthaltene Einschränkung der „notwendigen Vertraulichkeit“ soll nach dem OVG NRW auch auf § 3 Nr. 3 b) IFG angewendet werden.⁵⁶ Eine Abgrenzung von § 3

⁴² Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7.10.2010 - 8 A 875/09, juris Rn. LS 2, gleichwohl betont das OVG in dieser Entscheidung: „Jedoch kann letztlich offen bleiben, ob die Beamten auch aus präventiven Erwägungen gerufen wurden. Denn selbst wenn dies der Fall wäre, ist für die Einordnung das tatsächliche Handeln der Beamten vor Ort aus Sicht eines objektiven Dritten entscheidend, wobei bei zeitlich einheitlichen Handlungen, die sowohl repressive als auch präventive Zielrichtungen verfolgen, auf den Schwerpunkt der Handlung abzustellen ist.“

⁴³ OVG BB, Urteil vom 31.5.2011 – 12 N 20/10, juris Rn. 10.

⁴⁴ OVG BB, Urteil vom 31.5.2011 – 12 N 20/10, juris Rn. 13.

⁴⁵ OVG NRW, Urteil vom 26.10.2011 – 8 A 2593/10, UA S. 26.

⁴⁶ Schnabel, Jahrbuch 2011, 153, 155.

⁴⁷ OVG NRW, Urteil vom 2.11.2010 – 8 A 475/10, UA S. 20: „Der Wortlaut des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG ist sprachlich missglückt“; Schaar/Roth, Jahrbuch 2011, 13.

⁴⁸ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des IFG, S. 11 ff.

⁴⁹ Schnabel, Jahrbuch 2011, 153, 164; siehe nun aber OVG BB, Urteil vom 20.3.2012 – 12 B 27/11, juris Rn. 36..

⁵⁰ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des IFG, S. 11.

⁵¹ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des IFG, S. 11.

⁵² OVG BB, Urteil vom 5.10.2010 - 12 B 5/08, juris Rn. 24.

⁵³ OVG BB, Urteil vom 5.10.2010 - 12 B 5/08, juris Rn. 24.

⁵⁴ Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 108.

⁵⁵ BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 – 7 C 3/11, juris Rn. 31.

⁵⁶ OVG NRW, Urteil vom 2.11.2010 – 8 A 475/10, UA S. 20.

Nr. 3 b) zu § 4 IFG steht noch aus.⁵⁷ Eine weitere Unstimmigkeit wird bei den fiskalischen Interessen gesehen. § 6 IFG soll nach dem VG Köln richtigerweise für Behörden wegen § 3 Nr. 6 IFG nicht anwendbar sein.⁵⁸ Umgekehrt wird gefordert § 3 Nr. 6 IFG wegen § 6 IFG zu streichen.⁵⁹

In vielen Fällen bereitet die Auslegung des IFG Schwierigkeiten, weil die Begrifflichkeiten unklar sind. Besonders auffällig ist dies, wenn es um die Bestimmung der Gefahrenschwelle geht.⁶⁰ So enthält § 3 IFG unterschiedlichste Formulierungen bezüglich der Gefahr⁶¹: „nachteiligen Auswirkungen“ (Nr. 1), „gefährden kann“ (Nr. 2), „beeinträchtigt werden“ (Nr. 3), „geeignet wäre ... zu beeinträchtigen“ (Nr. 6). Gleichwohl muss zumindest die Möglichkeit einer Gefahr substantiiert dargelegt werden.⁶² Hinsichtlich § 3 Nr. 1 c) IFG besteht dem OVG BB zu Folge ein gerichtlich nicht überprüfbarer Prognosespielraum.⁶³

Bei den Schutzgütern bietet sich ein ähnliches Bild. § 3 IFG nennt hier „Beziehungen“ (Nr. 1 a), „Belange“ (Nr. 1 b), „Aufgaben“ (Nr. 1 d), „Angelegenheiten“ (Nr. 1 e), „Maßnahmen“ (Nr. 1 f), „öffentliche Sicherheit“ (Nr. 2), „Verhandlungen“ und „Beratungen“ (Nr. 3).

Hinsichtlich der Verschlussachen i.S.v. § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 4 SÜG gehen die Gerichte richtigerweise von der Notwendigkeit einer engen Auslegung aus, indem sie nicht auf die formelle Einstufung als Verschlussache abstellen, sondern darauf, ob die Einstufung eines Vorgangs den materiellen Anforderungen an diese Einstufung genügt.⁶⁴ „ § 3 Nr. 4 IFG regelt das Konkurrenzverhältnis zwischen dem Informationsfreiheitsgesetz und Vorschriften, die eine Geheimhaltungspflicht anordnen, sei es in Form von Berufsgeheimnissen, besonderen Amtsgeheimnissen oder der Einstufung einer Information als Verschlussache.“⁶⁵ Unter § 3 Nr. 4 IFG wurden bisher u. a. das Steuergeheimnis nach § 30 AO,⁶⁶ das Sozialgeheimnis nach § 35 Abs. 1, §§ 67 ff. SGB X,⁶⁷ die Verschwiegenheitspflichten nach § 8 WpHG,⁶⁸ § 9 KWG,⁶⁹ das

⁵⁷ Vgl. OVG BB, Urteil vom 5.10.2010 – 12 B 6/10, Rn. 34.

⁵⁸ VG Köln, Urteil vom 7.4.2011 - 13 K 822/10, juris Rn. 66 – 89.

⁵⁹ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des IFG, S. 11; vgl. auch VG Hamburg, Urteil vom 7.5.2010 - 19 K 288/10, juris Rn. 41.

⁶⁰ Schaar/Roth, Jahrbuch 2011, 13.

⁶¹ Schnabel, Jahrbuch 2011, 153, 155.

⁶² BVerwG, Urteil vom 29.10.2009 – 7 C 22/08, juris Rn. 19: „Was den Grad der Gewissheit anlangt, lässt die Vorschrift damit die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen ausreichen. Eher fernliegende Befürchtungen scheiden hingegen aus.“; OVG NRW, Urteil vom 26.10.2011 – 8 A 2593/10, S. 25; VG Frankfurt, Urteil vom 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), juris Rn. 78: „Die Beklagte hätte daher substantiiert darlegen müssen, welche Akteninhalte aus welchen Gründen zwingend nicht freigegeben werden können. Ein Verweis auf nicht von vornherein auszuschließende abstrakt gegebene nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Beklagten reicht demgegenüber nicht aus, um der Klägerin den beantragten Informationszugang zu verwehren.“

⁶³ Zu weit gehend OVG BB, Urteil vom 20.3.2012 – 12 B 27/11, juris Rn. 36: „Die in die Zukunft gerichtete Bewertung dieser Erkenntnisse lässt sich nicht vollständig in einer rechtsanwendenden Kontrolle nachvollziehen, sondern ist typischerweise von der Exekutive zu leisten (...) Eine nur eingeschränkte gerichtliche Kontrolle ergibt sich danach schon aus der Art des in Rede stehenden Rechtsgutes. Dabei kann offen bleiben, ob die Rücknahme der gerichtlichen Kontrolldichte für alle Tatbestände des § 3 Nr. 1 IFG gilt. Denn von dem prognostischen Charakter der Einschätzung von Nachteilen ist jedenfalls bei solchen Rechtsgütern auszugehen, die in besonderem Maße die Beurteilung praktischen Erfahrungswissens voraussetzen, wie es nur bei der Exekutive gesammelt werden kann. Dies ist bei dem Schutzgut der inneren Sicherheit der Fall.“

⁶⁴ BVerwG, Beschluss vom 10.1.2012 – 20 F 1/11, juris, LS 1; BVerwG, Beschluss vom 19.4.2010 – 20 F 13/09, juris Rn 23.

⁶⁵ VG Berlin, Urteil vom 21.10.2010 – 2 K 89.09, juris Rn. 28.

⁶⁶ BFH, Urteil vom 7.12.2006 – V B 163/05, juris Rn. 14.

⁶⁷ VGH München, Urteil vom 7.10.2008 – 5 BV 07/2162, juris Rn. 48.

Beratungsgeheimnis nach § 43 DRiG,⁷⁰ nicht aber die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit subsumiert, vgl. § 67 BBG⁷¹, § 37 BeamtStG.⁷² Für § 44d AbgG hat das BVerwG eine Einordnung ausdrücklich offengelassen.⁷³ Auch hier sollten Abwägungsklauseln eingefügt werden.

Bereichsausnahmen über § 3 Absatz 8 IFG hinaus, wie dies 2008 zu Beginn der Bankenkrise ausgerechnet für die BaFin angestrebt wurde⁷⁴, sollten nicht zugelassen werden.⁷⁵

§ 3 Nr. 8 IFG postuliert richtigerweise eine Bereichsausnahme für Nachrichtendienste.⁷⁶

§ 5 IFG

Persönliche Daten werden durch § 5 IFG geschützt. Danach darf der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. Liegen jedoch die gesetzlich definierten Überwiegensgründe nach Abs. 2 oder 4 nicht vor, so führt das Vorliegen von personenbezogenen Daten nach derzeitiger Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg immer zum Anspruchsausschluss.⁷⁷ Eine weitere Abwägung im Wege der praktischen Konkordanz erfolgt nicht. Dies überzeugt nicht. Denn Ausnahmetatbestände sollen im IFG eng ausgelegt werden.⁷⁸

Weiterhin sollte überlegt werden, ob die Abgeordneten aus Vorbildfunktion die uferlose Auslegung des Begriffs „im Zusammenhang mit dem Mandat“ in § 5 Abs. 2 IFG durch die Berliner Gerichte⁷⁹ nicht auf den ursprünglich intendierten Schutz des Kernbereichs ihres Mandats⁸⁰ zurückführen sollten.

Die in § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG eigentlich bereits angelegte Abwägung des Informationsinteresses gegen die schutzwürdigen Interessen Dritter muss zu Gunsten des Informationsinteresses verstärkt werden. Sonst ist weder eine aktuelle Berichterstattung, noch eine Geschichtsschreibung⁸¹ möglich. Ein solchermaßen falsch verstandener Datenschutz führt zur Zeit zu völliger Intransparenz.

⁶⁸ BVerwG, Urteil vom 24.5.2011 – 7 C 6/10, juris Rn. 14.

⁶⁹ BVerwG, Urteil vom 24.5.2011 – 7 C 6/10, juris Rn. 14.

⁷⁰ OVG NRW, Urteil vom 26.10.2011 – 8 A 2593/10, S. 22.

⁷¹ BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 – 7 C 3/11, juris Rn. 26.

⁷² BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 – 7 C 3/11, juris Rn. 26.

⁷³ BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 – 7 C 4/11, juris Rn. 30.

⁷⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie, Zahlungsdienste-Umsetzungsgesetz BR Drs. 827/1/08.

⁷⁵ Partsch, NJW-Editorial Heft 15/2009; § 3 Nr. 1 d) IFG enthält keine Bereichsausnahme, VG Frankfurt, Urteil vom 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), juris Rn. 73.

⁷⁶ Schnabel, Jahrbuch 2011, 153, 157.

⁷⁷ OVG BB, Urteil vom 7.6.2012 – 12 B 34/10, juris LS „Montblanc“; OVG BB, Urteil vom 7. Juni 2012 – OVG 12 B 40.11, UA S. 6.

⁷⁸ VG Hamburg, Urteil vom 7.5.2010 – 19 K 288/10, juris Rn. 29; Lechtermann, Jahrbuch 2009, 243, 256.

⁷⁹ Vgl. OVG, Urteil vom 7. Juni 2012 – 12 B 34.10 UA S. 10 f. – Montblanc.

⁸⁰ Berger, in Berger/Roth/Scheel, § 5 Rz. 17.

⁸¹ BVerwG, Beschluss vom 19.4.2010 – 20 F 13/09 – Eichmann.

§ 6 IFG

Nach § 6 S. 1 besteht der Informationszugangsanspruch nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht.⁸² Hier sollte klargestellt werden, dass der Staat abseits der registerrechtlich geschützten Rechte (Markenrechte, Patentrechte etc.) nicht an den Schriftstücken, die er mit Steuermitteln erstellt, ein Urheberrecht gegen den Bürger geltend machen kann. Gleiches gilt, wenn Dritte für den Staat Werke erstellen.

Der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf nur nach Einwilligung des Betroffenen erfolgen, § 6 S. 2 IFG.

Beide Regelungen eröffnen weder einen Abwägungsspielraum noch Ermessen auf der Rechtsfolgenseite.⁸³ Lediglich der unbestimmte Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses lässt Wertungen bei der Frage, ob ein schutzbedürftiges Interesse vorliegt, zu. Geheimnisse sind nach der Definition des BVerfG alle sich auf einen bestimmten Rechtsträger und dessen Lebensverhältnisse beziehende Tatsachen, die nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.⁸⁴ Ein Geheimhaltungsinteresse kann aus verschiedenen Gründen unberechtigt sein. Das Interesse wurde bereits in Fällen abgelehnt, in denen die Informationen nicht wettbewerbsrelevant waren, z.B. weil es auf Grund der Monopolstellung des Unternehmens keine Wettbewerber gab.⁸⁵ Auch Informationen über rechtswidrige Vorgänge sollen nicht immer schutzwürdig sein.⁸⁶ Dass die öffentliche Hand oder ein Privater ein berechtigtes Interesse an der Verheimlichung rechtswidrigen Handelns haben soll, überzeugt nicht. Es gibt keine plausible Begründung warum die wirtschaftlich verwertbaren Geheimnisse von Unternehmen nach § 6 einen höheren Schutzstandard haben sollen, als die persönlichen Daten von natürlichen Personen.⁸⁷ §§ 5 und 6 IFG sind neben § 3 Nr. 4 IFG die am häufigsten genannten Ausschlussgründe⁸⁸ Daher ist der Wertungswiderspruch an dieser Stelle besonders augenfällig.

§ 7 ff. IFG

1. Das Hauptsacheverfahren

Der Antrag ist nach der Soll-Vorschrift des § 7 Abs. 5 binnen Monatsfrist zu bescheiden. Dies geschieht in der Praxis in 30% der Fälle nicht.⁸⁹ In Abweichung zu § 75 VwGO ist also bereits nach einem Monat die Untätigkeitsklage statthaft.⁹⁰ Erhält der Antragsteller jedoch einen Bescheid und legt er dagegen Widerspruch ein, so soll er drei Monate warten müssen, bevor die Untätigkeitsklage statthaft sein soll. Das überzeugt nicht. Generell ist der Verwaltungsrechtsweg zu wählen, es sei denn, ein Fall des § 23 EGBGB liegt vor. Diese abdrängende Sonderzuweisung ist immer dann zu

⁸² Zu dieser Problematik: VG Frankfurt, Urteil vom 12.3.2008 - 7 E 5426/06, juris Rn. 65; VG Braunschweig, Urteil vom 17.10.2007 - 5 A 188/06, juris Rn. 26; Schnabel, K&R 2011, 626, 630; Hoeren, Jahrbuch 2008, 105; Lenski, NordÖR 2006, 89.

⁸³ VG Berlin, Urteil vom 22.10.2008 - 2 A 29/08, juris Rn. 25 ff; VG Braunschweig, Urteil vom 17.10.2007 - 5 A 188/06, juris Rn. 33; Kloepfer, Jahrbuch 2011, S. 207.

⁸⁴ BVerfG 1 BVR 2087/03 vom 14.3.2006 Rn. 87.

⁸⁵ OVG BB, Urteil vom 2.10.2007 - 12 B 9/07, juris Rn. 43 ff.

⁸⁶ VG Frankfurt, Urteil vom 12.3.2008 - 7 E 5426/06, juris Rn. 49; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 22.6.2005 - 4 LB 3/04, juris Rn. 54; die Einzelheiten sind hier umstritten: Schoch, IFG, § 6 Rn. 56 ff.

⁸⁷ Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577, 584.

⁸⁸ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des IFG, S. 6.

⁸⁹ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des IFG, S. 4 f.

⁹⁰ Berger/Roth/Scheel, IFG § 7 Rn. 21.

berücksichtigen, wenn Anfragen an Strafverfolgungsbehörden gerichtet werden⁹¹, nicht aber gegen die Polizei bei präventiver Tätigkeit. Eine gesicherte Rechtsprechung, die gewährleistet, dass der öffentlich-rechtliche Anspruch auf Informationszugang immer von den Verwaltungsgerichten zu entscheiden ist, liegt nicht vor.⁹²

Widersprüche u.a. bei der Durchsetzung ergeben sich auch daraus, dass § 9 Abs. 4 Satz 1 IFG die Verpflichtungsklage vorschreibt. Dies soll auch gelten, wenn eine Auskunft nach IFG beantragt wird. Presserechtliche Auskunftsansprüche sind jedoch auf die Vornahme eines Realaktes gerichtet.⁹³ Statthafte Klageart ist in diesen Fällen die Leistungsklage⁹⁴, die direkt vollstreckt werden kann. Hat jedoch das Gericht nach IFG nur die Möglichkeit, die Behörde zum Erlass eines neuen Verwaltungsaktes unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts zu verpflichten, so führt dies bei besonders rechtswidrig handelnden Behörden zum Unterlaufen des Informationszugangsanspruchs durch Erlass eines neuen, wiederum ablehnenden Bescheids⁹⁵, gegen den nur eine langwierige Klage statthaft ist.

2. Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz

Klagen können sich über Jahre hinziehen. Generell sind jedoch Informationen ein schnell vergängliches Gut. Nicht nur die Presse und Nichtregierungsorganisationen haben ein berechtigtes Interesse daran, auf aktuelle Missstände hinzuweisen oder davon zu erfahren. Daher bietet sich der Antrag auf Erlass einer Regelungsanordnung gem. § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO an.⁹⁶ Regelmäßig stellt sich hier die Frage nach den Erfolgsaussichten in der Hauptsache.⁹⁷ Wegen der Abgrenzungsprobleme hinsichtlich der Anwendbarkeit des IFG und weil die Ausschlussgründe im IFG unübersichtlich sind, gehen die Gerichte meist mit Verweis auf die bloß summarische Prüfung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nicht von einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit des Obsiegens in der Hauptsache aus.⁹⁸ Hinzu kommt, dass die Auskunftserteilung im Verfahren nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO regelmäßig die Hauptsache vorwegnimmt. Dies wird von den Gerichten als zusätzliche Hürde gesehen. Zwar hat das OVG Berlin-Brandenburg ausgeführt, dass die Presse auf eine zeitnahe Informationsbeschaffung angewiesen ist, da das Informationsinteresse der Öffentlichkeit maßgeblich von der Aktualität der Berichterstattung abhängt.⁹⁹ Das VG Köln hat aber kürzlich entschieden, dass dies nicht für Informationen gelten soll, die nicht aktuell sind, aber aus aktuellem Anlass verlangt werden.¹⁰⁰ Nur bei einem unmittelbaren Zusammenhang zu dem aktuellen Anlass solle ein Anordnungsgrund

⁹¹ BVerwG, Urteil vom 14. April 1988 – 3 C 65/85 Rn. 40 – 42; a.A. OLG Hamm, Beschluss vom 14.7.1980 – 1 VAs 7/80, juris Rn. 18.

⁹² Für eine ausschließliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte nun: VGH Kassel, Urteil vom 15.12.2011 – 6 B 1926/11, juris Rn. 26; im Ergebnis zustimmend: VG Düsseldorf, Beschluss vom 16.11.2011 – 26 L 1431/11; Für eine Unzuständigkeit des VG, wenn Anspruch nach IFG NRW offensichtlich ausgeschlossen: OVG NRW, Beschluss vom 7.9.2011 – 8 E 879/11, juris Rn. 5 ff.

⁹³ VG Saarlouis Urteil vom 12.10.2006 - 1 K 64/05; Soehring, Presserecht, § 4 Rn. 76.

⁹⁴ VG Saarlouis Urteil vom 12.10.2006 - 1 K 64/05.

⁹⁵ Vgl. Verfahren vor dem VG Potsdam 9 K 1716/10, wo das MdI des Landes Brandenburg entgegen dem Beschluss des VG Potsdam 3 K 1716/10 entschied.

⁹⁶ Ein Verfahren gem. § 123 Abs. 1 VwGO ist auch für Ansprüche nach IFG möglich: VGH Kassel, 3.7.2012 – 6 B 1209/12.

⁹⁷ Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, Rn. 190.

⁹⁸ VG Köln, Beschluss vom 6.9.2012 – 13 L 1073/12.

⁹⁹ BB, Beschluss vom 28.10.2011 – 10 S 33/11, juris Rn. 35.

¹⁰⁰ VG Köln, Beschluss vom 6.9.2012 – 13 L 1073/12.

bestehen.¹⁰¹ Für Journalisten, Wissenschaftler und Bürgerrechtsaktivisten ist dies insofern problematisch, als sie die notwendigen Informationen für ihre Publikationen teilweise erst nach Jahren erhalten. Gesetzgeberisch sollte auf ein Überwiegen der Wahrscheinlichkeit des Obsiegens bei summarischer Prüfung verzichtet werden.

3. Das Zwischenverfahren

Es hat sich gezeigt, dass zahlreiche IFG-Verfahren den in-camera-Fachsenaten der OVG/VGH und des BVerwG vorgelegt werden, §§ 99, 189 VwGO.¹⁰² Zu einem Zwischenverfahren kommt es dann, wenn das Gericht der Hauptsache die Vorlage von Akten verlangt, diese aber von der Behörde auf Grund einer Sperrerklärung der obersten Aufsichtsbehörde nicht herausgegeben werden, § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO.¹⁰³ Nach § 99 Abs. 1 VwGO „kann“ eine Sperrerklärung nur abgegeben werden, wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser Akten dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Die Fachsenate prüfen unter Ausschluss der Öffentlichkeit an Hand der geheim gehaltenen Akten, ob die Sperrerklärung rechtmäßig war. Vor 2001 konnten Informationen, die einer Sperrerklärung unterlagen nach § 99 VwGO a.F. nicht einmal vom Gericht eingesehen werden.¹⁰⁴ Das BVerfG erklärte dies für unvereinbar mit dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz.¹⁰⁵

Das BVerwG hat mehrfach entschieden, dass die Ausschlussgründe aus dem IFG nicht deckungsgleich sind, mit den oben genannten Gründen, die eine Sperrerklärung rechtfertigen.¹⁰⁶ Die Ausschlussgründe des IFG sind auch keine Gesetze über die Geheimhaltung i.S.v. § 99 Abs. 2 VwGO.¹⁰⁷ Durch diese Auslegung des § 99 Abs. 1 VwGO haben sich die Gerichte die Möglichkeit bewahrt, Behörden besser kontrollieren zu können, wenn sie sich auf Geheimhaltungsgründe berufen.¹⁰⁸ Insofern fügt sich die Rechtsprechung des BVerwG in die des BVerfG ein. Oberste Aufsichtsbehörden müssen wegen § 99 Abs. 2 VwGO ihre Sperrklärungen nun immer nachvollziehbar begründen, auch wenn das Fachrecht überhaupt kein Ermessen einräumt.¹⁰⁹ Dies ist zu begrüßen, denn nun haben sich die obersten Aufsichtsbehörden stets zu fragen, welche Gründe dafür sprechen eine begehrte Information geheim zu halten.

Weil das Verfahren der Hauptsache solange ruht, bis eine Entscheidung im Zwischenverfahren ergangen ist, § 173 VwGO i.V.m. § 251 ZPO,¹¹⁰ kommt es hierdurch zu einer weiteren Verfahrensverzögerung. Nachdem der Fachsenat die Rechtswidrigkeit einzelner Sperrklärungen festgestellt hatte, haben oberste Aufsichtsbehörden teilweise erneut Sperrklärungen abgegeben, mit der Folge, dass der Fachsenat wieder angerufen werden musste.¹¹¹

Generell ist das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten zu lang, um der Qualität der Information als vergängliches Gut gerecht zu werden.

¹⁰¹ VG Köln, Beschluss vom 6.9.2012 – 13 L 1073/12.

¹⁰² BVerwG, Beschluss vom 10.1.2012 – 20 F 1/11; BVerwG, Beschluss vom 20.9.2012 – 20 F 9/10; BVerwG, Beschluss vom 10.8.2010 – 20 F 5/10.

¹⁰³ BVerwG, Beschluss vom 10.1.2012 – 20 F 1/11, juris Rn. 10.

¹⁰⁴ Schemmer, DVBl 2011, 323; Paur, SächsVBl 2010, 1, 2.

¹⁰⁵ BVerfG, Beschluss vom 27.10.1999 – 1 BvR 385/90, juris LS 1.

¹⁰⁶ BVerwG, Beschluss vom 19.1.2012 – 20 F 3/11, juris Rn. 12; Kopp/Schenke, VwGO, § 99 Rn. 17.

¹⁰⁷ BVerwG, Beschluss vom 19.1.2012 – 20 F 3/11, juris Rn. 8; BVerwG, Beschluss vom 12.4.2012 – 20 F 2/11, Rn. 8.

¹⁰⁸ Berger, Jahrbuch 2008, 226 ff; Wolfshohl, Das „in camera“-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO S. 48 f.

¹⁰⁹ BVerwG, Beschluss vom 19.1.2012 – 20 F 3/11, juris Rn. 12.

¹¹⁰ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des IFG, S. 369.

¹¹¹ VG Berlin, Beschluss vom 22.12.2011 – VG 2 K 164.11

4. Kosten

Nach § 10 können Gebühren und Auslagen verlangt werden. Diese wirken prohibitiv und werden entsprechend auch von den Behörden zur Abschreckung benutzt. Daher sollten folgende Ausnahmen vorgesehen werden. Keine Kosten dürfen verlangt werden, wenn

- der Informationszugang im öffentlichen Interesse erfolgt, also z.B. durch die Presse oder Bürgerinitiativen,
- die Information nicht bei der Behörde vorhanden ist, oder
- die Behörde sich dieser Information sogar nach Antragstellung entäußert hat.

5. Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand

In der Praxis wird von den Behörden standardmäßig ein angeblicher „*unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand*“ geltend gemacht,¹¹² obwohl dieser Ausnahmegrund vom Gesetz gar nicht vorgesehen ist, sondern nur bei Schwärzungen unter den engen Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 S. 1 IFG. Gleichwohl sind einige Gerichte bereit, diesen Ausnahmegrund zu entdecken. Der VGH Kassel sieht einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand dann gegeben, „wenn der Zugangsantrag in seiner Zielrichtung und/oder in seinem Inhalt so unzureichend spezifiziert ist, dass die durch ein solches Zugangsgesuch ausgelöste aufwändige Aufarbeitung des Informationsmaterials zu dem für den Antragsteller nützlichen Informationsgehalt außer Verhältnis stünde.“¹¹³ Die dauernde Annahme eines „*unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes*“ spricht für ein fehlerhaftes Amtsverständnis der betroffenen Behörden und Beamten, dem nur durch Schulung, Motivation und disziplinarrechtliche Maßnahmen entgegengewirkt werden kann. Ein Änderungsbedarf ergibt sich nicht.

6. Weitere Pflichten

Neu in das IFG sollten Vorschriften zur ordnungsgemäßen Aktenführung, etwa der Paginierung, aufgenommen werden, um der Manipulation von Akten vorzubeugen. Auch sollte eine Wiederbeschaffungspflicht für nach Antragstellung versandte Akten vorgesehen werden. Die Vorschriften zur Abwehr der Aktenvernichtung und –manipulation sollten durch Ordnungswidrigkeitstatbestände ergänzt werden. Weiterhin sollte eine Pflicht zur Einrichtung von *Public Newsrooms* geschaffen werden, um die Behörde von der Arbeit der dauernden Individualbescheidung zu entlasten.

¹¹² BVerwG, Beschluss vom 19.4.2010 – 20 F 13/09, juris Rn. 28; OVG NRW, Urteil vom 1.3.2011 – 8 A 3357/08, UA S. 3 f.

¹¹³ VGH Hessen, Beschluss vom 2.3.2010 - 6 A 1684/08, juris Rn. 22.

IV. Resumé

Das Informationsfreiheitsgesetz ist für den normalen Bürger zu kompliziert und zu teuer. Nach Aussage des VG Berlin sind jedoch über 50 % der Klagen nach IFG gegen die Behörden erfolgreich und haben daher die höchste Erfolgswahrscheinlichkeit gegenüber anderen Ansprüchen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, ein wenig akzeptables, überwiegend rechtswidriges Verhalten der Bundesverwaltung bei IFG-Ansprüchen. Dem sollte durch Vereinfachung der Begrifflichkeiten und Reduzierung der Ausnahmetatbestände entgegen gewirkt werden. Die Rechtsvergleichung wie auch die Anwendung im Land zeigen, dass das Informationsfreiheitsgesetz nicht die perhorreszierten Folgen hat. Deutschland muss keinen Sonderweg gehen.

19.9.2012

Pastel