



**Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG)
im Auftrag
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages**

**Zusammenfassung und
Empfehlungen zur Weiterentwicklung des IFG**

Prof. Dr. Jan Ziekow

Dr. Alfred G. Debus

Dr. Elisabeth Musch

unter Mitarbeit von

Dr. Kai Masser und Christian Wagner

22. Mai 2012

Inhaltsverzeichnis

1	Konfliktfeldanalyse	4
2	Empfehlungen zur Weiterentwicklung des IFG.....	8
2.1	§ 1 Grundsatz	8
2.2	§ 2 Begriffsbestimmungen	9
2.3	Allgemeine Aspekte zu den Ausschlussgründen der §§ 3 ff. IFG	9
2.4	§ 3 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen und § 4 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses	10
2.5	§ 5 Schutz personenbezogener Daten.....	12
2.6	§ 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	13
2.7	§ 7 Antrag und Verfahren.....	13
2.8	§ 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter (und sonstige Rechtsschutzfragen des Dritten).....	15
2.9	§ 9 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg (und sonstige Rechtsschutzfragen des Antragstellers).....	16
2.10	§ 10 Gebühren und Auslagen (und sonstige Kostenregelungen).....	18
2.11	§ 11 Veröffentlichungspflichten (und sonstige proaktive Informationstätigkeit; Open Government Data)	20
2.12	§ 12 Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit	23

Zusammenfassung und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des IFG

Wie aus den ressortübergreifenden Statistiken des BMI der Jahre 2006-2011 hervorgeht, haben sich die IFG-Antragszahlen im Jahr 2011 (3280) im Vergleich zum Jahr 2010 (1557) mehr als verdoppelt. Während sie im Jahr des Inkrafttretens 2006 mit 2278 etwas höher lagen, waren sie in den Folgejahren 2007 bis 2010 auf verhältnismäßig gleichem Niveau geblieben. Der starke Anstieg der Fallzahlen im Jahr 2011 geht auf den Geschäftsbereich des BMF zurück und betrifft konkret die BaFin und die Zollverwaltung. Im Falle der BaFin erklären sich die gestiegenen Fallzahlen über ein Massenverfahren, bei dem rund 480 Einzelanträge nach dem IFG, vertreten durch eine Rechtsanwaltskanzlei, gestellt wurden.

Es lässt sich daher feststellen, dass der mit dem IFG eröffnete Informationszugang seit dem Inkrafttreten des Gesetzes genutzt worden ist, eine Steigerung der Nutzung dieser Möglichkeit aber im Wesentlichen ausbleibt. Der Schluss, dass sich die mit der Einführung des IFG verfolgten Ziele nicht realisiert haben, lässt sich hieraus allerdings nicht ziehen. Vielmehr wird das eingeräumte Recht aktiv in Anspruch genommen und – wie sich aus der beträchtlichen Zahl von Gerichtsverfahren entnehmen lässt – auch durchgesetzt, wenngleich in der Regel spezifisch mit Blick auf ein konkretes Interesse.

Auffallend ist, dass von Behördenseite ein Zusammenhang zwischen einer proaktiven Informationspolitik der Behörden und der Inanspruchnahme des durch das IFG eröffneten individuellen Informationszugangs häufig nicht hergestellt wird. Dies deutet darauf hin, dass das subjektive Recht auf Informationszugang nicht immer in den Kontext einer auf Verbesserung der Information der Bürgerinnen und Bürger gerichteten systematischen policy der Behörden gestellt wird. Trotz aller notwendigen Vorsicht bei der Interpretation der erhobenen Daten deutet die negative Bewertung von Informationsverhalten und Transparenz der Behördentätigkeit durch befragte IFG-Antragsteller in die gleiche Richtung.

Die Ergebnisse der Umfrageerhebungen unter Bundesbehörden und IFG-Antragstellern sowie die der Interviews mit repräsentativ ausgewählten Bundesbehörden und die Rechtsprechungs- und Literaturanalyse weisen auf verschiedene Probleme in der Anwendung des IFG hin.

1 **Konfliktfeldanalyse**

Im **ersten Konfliktfeld** Anwendungsbereich des IFG wurden eventuelle Probleme in den Bereichen Antragsteller, Begriff der amtlichen Information, Anspruchsverpflichtete, Verhältnis IFG und Spezialgesetze sowie des Informationsinteresses analysiert. Wie Behörden in den Interviews berichteten, handelt es sich bei den Antragstellern, die das IFG hauptsächlich nutzen, um Antragsteller, die von einem speziellen wirtschaftlichen Interesse geleitet sind oder eine persönliche Betroffenheit aufweisen. Sie werden von Behörden als „Rechercheure“ oder „stakeholder“ charakterisiert und im wesentlichen den Personengruppen Rechtsanwälte, Journalisten, Interessenverbände, Abgeordnete und sog. „persönlich Betroffene“ zugeordnet. In Relation zu den steigenden Anfragen von Rechtsanwälten verlieren Bürgeranfragen zunehmen an Gewichtung. Von Behördenseite wird deshalb bezweifelt, dass die vom Gesetzgeber gewollte Transparenz und demokratische Beteiligung des „Normalbürgers“ tatsächlich gefördert wird. Zumindest könnte die Entwicklung auf Kommunikationsschwierigkeiten im Verhältnis Bürger und Verwaltung hinweisen, die den intendierten Zielen und Wirkungen zuwiderlaufen.

Hinsichtlich des Verhältnisses IFG und Spezialgesetze benennen Behörden Abgrenzungsprobleme zwischen dem IFG und UIG und in der Anwendung spezifischer Akteneinsichtsrechte nach § 29 VwVfG, § 30 AO, der ZPO und der StPO.

Im **zweiten Konfliktfeld** stehen sich das Interesse des Bürgers an Informationszugang und das Interesse der Behörde an effizientem Verwaltungshandeln gegenüber. Dieses Konfliktfeld umfasst die Bereiche Bearbeitungsfrist, Verwaltungsaufwand sowie Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation.

Die Ergebnisse der empirischen Erhebungen zeigen, dass Behörden die Monatsfrist (§ 7 Abs. 5 IFG) für die Bearbeitung von Anträgen akzeptieren, da es sich um eine Soll-Vorschrift handelt und es für die Behörden möglich ist, davon abzuweichen. Sie dient den Behörden auch als Richtschnur für die interne Abstimmung und Koordinierung der Bearbeitung von IFG-Anträgen. Probleme mit der Einhaltung der Bearbeitungsfrist haben Behörden bei umfangreichen und komplexen Anfragen sowie bei Drittbeteiligungsverfahren (trotz Verlängerung um einen Monat gem. § 8 Abs. 1 IFG). Mit der Bearbeitung von umfangreichen Anfragen und Drittbeteiligungsverfahren sehen Behörden einen Verwaltungsaufwand verbunden, der kaum zu bewältigen sei. Vor dem Hintergrund knapper Personalressourcen und insbesondere für die Fachreferate der parallelen Erledigung von IFG-Aufgaben und Sachaufgaben könne die Erledigung nur über Prioritätensetzung erfolgen.

Allerdings wird die Soll-Bearbeitungsfrist in der Praxis in nahezu jedem dritten Fall überschritten. IFG-Antragsteller kritisieren deshalb eine schleppende Behandlung von Informationszugangsersuchen und die geringen Möglichkeiten der Antragsteller, sich hiergegen zur Wehr zu setzen.

Das Verhältnis zwischen dem Informationszugangsinteresse des Antragstellers und dem von der Behörde zur Befriedigung dieses Interesses einzusetzenden Verwaltungsaufwand ist nicht abschließend gelöst. Weder die Voraussetzungen noch die Rechtsgrundlage der Möglichkeit einer Verweigerung des Informationszugangs wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands sind in rechtssicherer Weise geklärt.

Den Antworten der Behörden ist zu entnehmen, dass in 69% der Fälle organisatorische Änderungen zur Bearbeitung von IFG-Anträgen eingeleitet wurden. In der Mehrzahl der Fälle wurde ein Informationsfreiheitsbeauftragter bestellt, gefolgt von der Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle zur inhaltlichen Bearbeitung oder der Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle zur Entgegennahme und Koordinierung. Die Zuständigkeit für IFG-Anträge hängt davon ab, ob eine Behörde sich für eine zentrale oder dezentrale Bearbeitung von IFG-Anträgen entschieden hat.

Interne Fortbildungsmaßnahmen zu Fragen des IFG wurden laut Befragung in nur 27% der an Teil B der Befragung teilgenommenen Behörden durchgeführt, in 56% der Fälle nahm das Personal an externen Fortbildungsmaßnahmen teil. Beratungsbedarf zum IFG wird weiterhin auf Behördenseite gesehen, der Bekanntheitsgrad des IFG unter Mitarbeitern wird als relativ gering angesehen. Der vom BMI koordinierte IFG-Erfahrungsaustausch wird von befragten Bundesministerien als konstruktiv wahrgenommen. Nachgeordnete Behörden würden es begrüßen hier mit ihren eigenen Erfahrungen stärker einbezogen zu werden.

Das **dritte Konfliktfeld** betrifft die Frage der Kosten. Den Ergebnissen der Behördenbefragung zufolge haben Behörden seit 2007 ganz überwiegend keine Gebühren erhoben. Die Nichterhebung von Gebühren ist auch darüber begründet, dass Behörden mit der Gebührenerhebung ein weiterer Aufwand entstehen würde. Darüber hinaus würden insbesondere bei komplexen Anfragen die zu erhebenden Gebühren nie dem zu leistenden Arbeitsaufwand gerecht. Bei sehr umfangreichen Anfragen, mit denen ein hoher Verwaltungsaufwand verbunden ist oder bei Vielantragstellern wenden Behörden die Gebührenerhebung zuweilen als Steuerungsmittel an.

Probleme in der Auslegung der Ausnahmetatbestände (§§ 3-6 IFG) bilden das **vierte Konfliktfeld**. Keiner der Ausschlussgründe ist für Behörden in der Anwendung un-

problematisch. Aus den Daten ist ersichtlich, dass Behörden insbesondere § 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, § 5 Schutz personenbezogener Daten sowie § 3 Nr. 4 IFG als Gründe für die Ablehnung eines Informationszugangs anführen. Schwierigkeiten nannten die Behörden u. a. in der Abgrenzung zwischen den verschiedenen Schutzvorschriften zu behördlichen Beratungen, § 3 Nr. 3 b) und § 4 IFG, sowie zwischen den unterschiedlichen Ausnahmetatbeständen zu Sicherheitsbelangen, § 3 Nr. 1 b), § 3 Nr. 1c) und § 3 Nr. 2 IFG. Klärungsbedarf in der Auslegung wird auch hinsichtlich der §§ 3 Nr. 1a) und 3 Nr. 1d) gesehen. Was den Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6) anbelangt, so geht es hier insbesondere um die Frage der Einführung einer Abwägungsregelung, wie sie für § 5 gilt.

Hinsichtlich des **fünften Konfliktfelds** Rechtsstreitigkeiten fokussierte sich die Diskussion stark auf die Problematik des Zusammenspiels zwischen dem IFG und dem in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO hin. Für Behörden sollte außerdem die Rolle des BfDI in Gerichtsverfahren präzisiert werden. Auch in der Befragung der IFG-Antragsteller finden sich Hinweise zur Rolle des BfDI. So wird hier kritisiert, dass diesem nur die Befugnis einer außergerichtlichen Streitschlichtungsstelle zustehe.

Beim **sechsten Konfliktfeld**, der Frage nach einer proaktiven Informationspolitik, geht es weniger um Fragen der Konfliktbewältigung, sondern vielmehr um Strategien der Konfliktprävention, etwa dadurch, dass Behörden aktiv Informationen veröffentlichen. Von der Mehrheit der Behörden wird angegeben, dass sie eine proaktive Informationsstrategie verfolgen und dies mehrheitlich seit Inkrafttreten des IFG im Jahr 2006. Wesentliche Formen der Informationsbereitstellung sind der Internetauftritt von Behörden, Broschüren und Printmedien sowie Informationsveranstaltungen. Als Ziele ihrer Informationspolitik führten Behörden die Informierung der Öffentlichkeit über Funktionen, Aufgaben und Leistungen ihrer Behörden an ebenso wie die Schaffung von Transparenz über politische Ziele und Aktivitäten der Behörden. Dabei orientieren sich Behörden eher an einem sachbezogenen Ansatz, indem sie Informationen zu bestimmten Themen und Stichworten veröffentlichen. Der Veröffentlichung von Listen oder Verzeichnissen und der Schaffung eines gemeinsamen Dokumentenregisters für Bundesbehörden stehen Behörden skeptisch gegenüber. Diese Skepsis beruht auch auf der Befürchtung, dass diese Formen der Veröffentlichung Missbrauch fördern könnten.

Einen Zusammenhang zwischen ihrer Informationsstrategie und dem Antragsverhalten von IFG-Antragstellern sehen die befragten Bundesbehörden überwiegend nicht. Vielmehr handele es sich bei der Informationspolitik einer Behörde und IFG-Anträgen

um zwei voneinander unabhängige Bereiche. Die Informationspolitik einer Behörde richte sich an die breite Öffentlichkeit, während Anträge nach dem IFG aufgrund eines bestimmten zumeist wirtschaftlichen oder persönlichen Motivs gestellt würden.

Aus der Befragung der IFG-Antragsteller geht eine eher negative Beurteilung des Informationsverhaltens und der Transparenz von Behördentätigkeit hervor. Gefordert werden zum einen einfachere und verständlichere Informationen für Laien oder „Nicht-Fachleute“. Zum anderen sprechen sich IFG-Antragsteller für mehr Transparenz und Bürgerfreundlichkeit/Bürgerservice unter Bundesbehörden aus.

2 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des IFG

Im Folgenden werden abweichend von der Reihenfolge des Evaluierungsberichts, sondern orientiert am Aufbau des IFG die entwickelten Überlegungen zur Weiterentwicklung des IFG zusammengefasst. Nicht aufgenommen wurden dabei Stellungnahmen zu von anderer Seite angeregten Gesetzesänderungen, wenn diese Anregungen nicht bestätigt worden sind.

2.1 § 1 Grundsatz

- Die Regelung der **Anspruchsberechtigung** im IFG ist mit Blick auf die durch das Gesetz verfolgten Ziele im Wesentlichen angemessen. Um der besonderen Funktion derartiger Gruppierungen für den politischen Diskurs, auch im Kontext der Diskussion um eine Verbesserung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger Rechnung zu tragen, sollte allerdings eine explizite Regelung eines Antragsrechts für Bürgerinitiativen und andere nichtrechtsfähige Vereinigungen in Erwägung gezogen werden.
- Für den Fall der **Entfernung von Informationen** ist bislang keine wirksame Problemlösung im IFG vorgesehen, so dass ein gesetzlicher Handlungsbedarf besteht. Zunächst ist klarzustellen, wie sich das IFG-Verfahren auf fachgesetzlich statuierte Lösungsfristen auswirkt. Weiter ist die bisherige Herleitung einer Wiederbeschaffungspflicht der Behörde hinsichtlich nach Eingang des Antrags auf Informationszugang entfernter Informationen aus Treu und Glauben durch eine gesetzliche Regelung zu konkretisieren.
- Sinnvoll erscheint eine ausdrückliche Regelung der **Anspruchsverpflichteten** in Bezug auf die Beteiligung an untergesetzlicher Rechtsetzung, Bundeswahlleiter und den Bundeswahlausschuss.
- Das **Verhältnis des Anspruchs nach dem IFG zu Ansprüchen nach anderen Normen** erscheint schwierig. Die Realisierung der Idee einer Kodifizierung des Informations(zugangs)rechtes würde insoweit zwar zu einem konsistenten System führen, bedürfte aber einer über eine Evaluation des IFG hinausgehenden prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, welche die Erfahrungen mit dem IFG BE und mit dem erst 2012 in Kraft getretenen IZG-SH einbezieht.

Weniger für das IFG selbst als für die Landesinformationsfreiheitsgesetze ist eine Klarstellung erforderlich, in welchem Verhältnis Akteneinsichtsrechte nach Steuerrecht zum Informationsfreiheitsrecht stehen. Weitere Präzisierungen in verschiedenen Fachgesetzen wären sinnvoll. Hierzu würde sich anbieten, die Fachgesetze auf das IFG verweisen zu lassen, um so friktionslose Informationszugangsrechte zu gewähren.

2.2 § 2 Begriffsbestimmungen

- Bei der Definition der amtlichen Informationen sollte eine Angleichung der unterschiedlichen, aber inhaltlich gleich zu verstehenden Begriffe „Vorentwürfe“ (§ 46 Abs. 2 Satz 2 BDSG) und „Entwürfe“ (§ 2 Nr. 1 Satz 2 IFG) erwogen werden.

2.3 Allgemeine Aspekte zu den Ausschlussgründen der §§ 3 ff. IFG

- Ob bei Vorliegen der Voraussetzungen der Ausschlussgründe der §§ 3 bis 6 IFG eine **Pflicht** oder ein **Ermessen zur Versagung** des Informationszugangs besteht, sollte durch präzisere Formulierungen klargestellt werden.
- In Anlehnung an § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG sollte im Gesetzestext des IFG die Möglichkeit verankert werden, bei offensichtlich missbräuchlichen Anträgen den Informationszugang zu verweigern. Hierdurch würde ein deutliches Signal gesetzt, dass eine missbräuchliche Inanspruchnahme die Institution des Informationszugangsrechts über den Einzelfall hinaus zu entwerten droht.
- Die **unterschiedlichen Bedingungsformulierungen der Ausschlussgründe** („wenn“ in § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 4, Nr. 6 IFG, „wenn und solange“ in § 3 Nr. 3 IFG, usw. „soweit und solange“ in § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG, „soweit“ in § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG, § 6 IFG und sonstigen Formulierungen in § 3 Nr. 5, Nr. 7, Nr. 8 IFG) werden vereinzelt verschieden interpretiert. Nach der Gesetzesbegründung darf der Informationszugang nur soweit versagt werden, wie die Information schützenswert ist. Dementsprechend sollte gesetzlich klargestellt werden, dass alle Ausnahmegründe nur eingreifen, „soweit und solange“ ein Schutzgut beeinträchtigt werden kann.
- **Mitteilungspflichten zu temporär vorliegenden Ausschlussgründen** sind in § 4 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 IFG geregelt, wobei deren Reichweite mit Blick auf andere Fälle nur temporär vorliegender Ausschlussgründe präzisier ge-

fasst werden sollte. Dabei empfiehlt sich eine restriktive Sicht, um die Behörden nicht mit Pflichten zur Prüfung des Entfallens der Voraussetzungen eines Ausschlussgrundes von Amts wegen zu belasten.

2.4 § 3 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen und § 4 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Die vorliegende Untersuchung bestätigt zumindest in Teilbereichen die Einschätzung, dass der Katalog der Ausnahmetatbestände überarbeitet werden sollte:

- In Hinblick auf eine langfristige Perspektive erscheint eine Orientierung an der **Konvention des Europarates** mit der Regelung in Art. 3 Abs. 1 KEZaD sinnvoll. Problematisch hierbei ist insbesondere eine Anpassung hinsichtlich der Geheimhaltungspflichten, wie sie derzeit in § 3 Nr. 4 IFG geregelt sind.
- Ausgehend von der Kritik der Unterschiede der Ausschlussgründe zum Schutz öffentlicher Belange zwischen UIG und IFG, bietet sich auch eine **Orientierung an den Regelungen des UIG** an. Selbst wenn es in absehbarer Zeit nicht zu einer Zusammenführung von IFG und UIG auf Bundesebene kommen sollte, würde durch eine solche Vereinheitlichung ein beträchtlicher Handhabungsvorteil für die Behörden erreicht.
- Ob einer dieser beiden „großen“ Lösungswege, die zu einer Ersetzung des bisherigen Systems der Ausschlussgründe der §§ 3 und 4 IFG führen würden, verfolgt werden sollen, ist eine politische Entscheidung. Ebenso denkbar ist eine „kleine“ Lösung, die sich auf Novellierungen im bestehenden Regulationssystem des IFG konzentrieren würde:
 - Die unterschiedlich in § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 6 sowie in § 4 IFG formulierten **Schutzniveaus** („nachteilige Auswirkungen haben kann“, „gefährden kann“ usw.) sollten angepasst oder in ein erkennbares, angemessenes Stufenverhältnis gebracht werden.
 - **Abwägungsklausel:** Der internationale Vergleich zeigt, dass Klauseln zur Abwägung zwischen Informationsinteresse und den zu schützenden öffentlichen Belangen vorhanden und im Wesentlichen praktikabel sind. Eine solche allgemeine Abwägungsklausel würde die Entscheidung zugunsten der Informationsfreiheit betonen, weil auch in den Fällen, in

denen ein Ausschlussgrund tatbestandlich eingreift, noch eine Abwägung mit dem öffentlichen (nicht: privaten Interesse des Antragstellers) an der Bekanntgabe der Information durchzuführen ist. Sie würde auch Art. 3 Abs. 2 KEZaD entsprechen.

- Eine Redundanz liegt im Verhältnis von § 3 Nr. 1 lit. c) Alt. 1 und § 3 Nr. 2 IFG vor. Wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren **Sicherheit** haben kann (§ 3 Nr. 1 lit. c Alt. 1 IFG), dann ist auch immer der Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 2 IFG gegeben, weil dann das Bekanntwerden der Information auch die öffentliche Sicherheit gefährden kann. Daher wird eine Zusammenfassung in einem, die Gefährdung der äußeren und der öffentlichen Sicherheit umfassenden Ausschlussstatbestand empfohlen.
- Die „**notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen**“ gem. § 3 Nr. 3 lit. a) IFG wird vom Schutz der „internationalen Beziehungen“ gem. § 3 Nr. 1 lit. a) IFG umfasst. Demensprechend sollte § 3 Nr. 3 lit. a) IFG gestrichen werden.
- Bei § 3 Nr. 3 lit. b) IFG sollte klargestellt werden, dass der Informationszugang zu verweigern ist, „soweit und solange die **notwendige Vertraulichkeit der Beratungen** von Behörden beeinträchtigt werden“.
- Die Regelung des § 3 Nr. 5 IFG über den Ausschluss des Informationszugangs bei **vorübergehend beigezogenen Informationen** ist entbehrlich, weil bei fehlender Verfügungsbefugnis kein tauglicher Anspruchsgegenstand vorliegt.
- Als weitere Vereinfachungsmöglichkeit käme eine **Aufhebung des § 3 Nr. 6 IFG** in Betracht, die mit einer Klarstellung der Anwendbarkeit der Regelung des § 6 IFG über den Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen für den Staat und Sozialversicherungsträger verbunden werden sollte.
- Durch die separate Regelung in § 4 IFG erhält der **Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses** eine hervorgehobene Sonderstellung gegenüber dem Schutz sonstiger öffentlicher Belange, für die keine Gründe erkennbar sind. Die Regelung in § 4 IFG führt zu Abgrenzungsproblemen im Verhältnis zum Ausschlussgrund zum Schutz von

Beratungen gem. § 3 Nr. 3 lit. b) IFG. Dass zwar eine § 3 Nr. 3 lit. b) IFG vergleichbare Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG existiert, aber eine § 4 IFG entsprechende Norm im UIG fehlt, ist ein weiteres Indiz, dass § 4 IFG überflüssig ist. Als Folgeänderung müsste die Regelung zur Information bei temporären Ausschlussgründen für § 3 Nr. 3 lit. b) IFG angepasst werden.

- Die Nichterwähnung des Schutzes des **Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung** im IFG hat zu Interpretationsunsicherheiten geführt. Daher ist eine gesetzliche Regelung sinnvoll (vgl. § 6 Abs. 4 IFG MV). Wenn eine ausdrückliche Regelung erfolgt, kann im Wortlaut des § 3 IFG auch klargestellt werden, dass der Informationszugang zum Schutz öffentlicher Belange „nur“ in den dort geregelten Fällen zulässig ist.
- Eine Streichung der Bereichsausnahme für Nachrichtendienste (§ 3 Nr. 8 IFG) oder die Einfügung einer Bereichsausnahme im Finanzsektor sind politische Entscheidungen, die außerhalb des Rahmens der vorliegenden Evaluation liegen.

2.5 § 5 Schutz personenbezogener Daten

In Bezug auf die Regelung zum Schutz von personenbezogenen Daten in § 5 IFG bestehen keine Bedenken am Vorliegen eines problemadäquaten Konfliktlösungsprogramms. Klärungsbedarf besteht in der behördlichen Praxis allenfalls hinsichtlich der Frage wie mit personenbezogenen Angaben von Sachbearbeitern und Mitarbeitern einer Behörde umzugehen ist.

Seitens des Gesetzgebers sollte aber erwogen werden, ob die sich auf die **amtliche Tätigkeit von Bearbeitern** beziehenden Informationen auch dann nicht geschwärzt werden dürfen, wenn sie nicht Gegenstand des Informationsbegehrens sind, sondern nur gleichsam bei dessen Gelegenheit öffentlich werden würden.

2.6 § 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

- Für besondere Probleme im Zusammenhang mit **Verträgen** zwischen Behörden und Unternehmen, käme eine Regelung in Anlehnung an § 7a IFG BE bzw. § 6a BremIFG in Betracht.
- Sofern die vorgeschlagene gesetzgeberische Überprüfung zur Einfügung einer generellen **Abwägungsklausel** führen sollte, ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Verweigerung des Informationszugangs nach § 6 IFG hiervon ausgenommen werden sollte.

2.7 § 7 Antrag und Verfahren

- Der Konflikt zwischen dem Informationszugangsinteresse des Antragstellers und dem von der Behörde zur Befriedigung dieses Interesse einzusetzenden **Verwaltungsaufwand** ist durch § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG nicht abschließend gelöst. Da lediglich rund 4 % der Ablehnungen von Informationszugangsansträgen auf den Gesichtspunkt der Unverhältnismäßigkeit gestützt werden, sollten Regelungen, die sich auch auf bisher als unproblematisch angesehene Verfahren auswirken würden, vermieden werden. Auch wenn sich der Verwaltungsaufwand in Zukunft insoweit reduzieren dürfte, als infolge von elektronischer Aktenführung der Verwaltungsaufwand für eine Recherche und Durchsicht sich erheblich verringern könnte, wird eine Präzisierung des gesetzgeberisch Gewollten empfohlen. Welchen Inhalt eine solche Präzisierung haben könnte, berührt den Kern des Verständnisses des Verhältnisses zwischen Informationsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger und Belangen der staatlichen Verwaltung und ist deshalb eine politisch zu entscheidende Frage. Erforderlich ist eine Auseinandersetzung mit folgenden Fragen:
 - Soll ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand überhaupt zum Ausschluss eines beantragten Informationszugangs führen können? Wenn ja, sollte hierfür eine explizite Regelung geschaffen werden.
 - Dient die Regelung primär als Missbrauchsklausel oder Schutzklausel für die Verwaltung?
 - Welches sind die Kriterien, anhand derer die Unverhältnismäßigkeit – auch mit Blick auf die vorgeschlagene Möglichkeit der Verlängerung der

Bearbeitungsfrist – zu ermitteln ist? Handelt es sich um eine absolute oder um eine nach der relativen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Behörde zu treffende Entscheidung?

- Ist die Unverhältnismäßigkeit durch eine Abwägung zwischen Verwaltungsaufwand und Informationsinteresse der Allgemeinheit und/oder des Antragstellers zu ermitteln, wie einige Bundes- und Landesregelungen explizit formulieren, oder darf das Informationsinteresse nicht berücksichtigt werden?
- Ein **teilweiser Informationszugang bei Einverständnis des Antragstellers** wird gem. § 7 Abs. 2 Satz 2 IFG auch dann gewährt, wenn er der Unkenntlichmachung der Informationen, die Belange Dritter berühren, zustimmt. Sinnvoll erscheint eine Erweiterung des teilweisen Informationszugangs auf alle Fälle, in denen der Antragsteller sich mit der Unkenntlichmachung aller geheimhaltungsbedürftigen Informationen – also auch der nach §§ 3 f. IFG schutzwürdigen öffentliche Belange – einverstanden erklärt.
- Der Zugang zu Informationen ist nach der Gesetzesbegründung bei **Verfälschung des Sinns der Informationen** durch Abtrennung oder Schwärzung zu verwehren. Dafür fehlt allerdings ein Anhaltspunkt im Gesetzeswortlaut, so dass eine gesetzliche Klarstellung sinnvoll erscheint.
- Eine Pflicht zur Überprüfung der **inhaltlichen Richtigkeit der Informationen** besteht gem. § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG für die Behörde nicht. Ob dies auch für die proaktive Informationstätigkeit gilt und welche Haftungsfolgen aus unrichtigen Informationen erwachsen, ist bislang nicht rechtssicher geregelt. Dies sollte durch eine klare gesetzliche Regelung erfolgen.
- Der Informationszugang hat unverzüglich zu erfolgen, wobei eine **Monatsfrist** eingehalten werden soll (§ 7 Abs. 5 IFG). Überlegungen de lege ferenda haben einerseits zu berücksichtigen, dass die festgestellte Überschreitung dieser Monatsfrist in nahezu einem Drittel der Fälle diese Frist wenngleich nicht vollständig, aber doch in beträchtlichem Umfang entwertet, andererseits die Fälle sehr umfangreicher Anfragen und der Beteiligung Dritter, deren Belange nicht in einer Weise beschränkt werden dürfen, die deren verfassungsmäßig geschützten Persönlichkeitsrechten nicht hinreichend gerecht wird, nur begrenzt einer Beschleunigung durch Änderungen des Normprogramms zugänglich

sind. Teilweise anknüpfend an § 42a VwVfG könnten folgende Elemente für eine Verbesserung des Informationszugangs in Betracht gezogen werden:

- Beibehaltung der Monatsfrist des § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG, aber Umwandlung in eine Muss-Frist nach dem Vorbild des § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG.
- In Anlehnung an § 42a Abs. 2 VwVfG Möglichkeit zur Verlängerung der Frist durch die Behörde auf maximal drei Monate, wenn dies durch den Umfang des begehrten Informationszugangs gerechtfertigt ist, wobei eine Arbeitsüberlastung der Behörde außer Betracht zu bleiben hat. Die Fristverlängerung einschließlich Begründung muss dem Antragsteller vor Ablauf der Monatsfrist mitgeteilt werden.
- Zudem sollte in § 9 Abs. 4 IFG ergänzt werden, dass auch die Entscheidung über den Widerspruch des Antragstellers innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG zu erfolgen hat.

2.8 § 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter (und sonstige Rechtsschutzfragen des Dritten)

- Das differenzierte System zur **Beteiligung Dritter gem. § 8 IFG** gewährleistet im Wesentlichen einen ausreichenden Schutz des Dritten, so dass die Vollzugstauglichkeit der Vorschrift gewährleistet ist. Zwar ist eine Beteiligung nach der Gesetzesbegründung unnötig, wenn sich der Dritte erkennbar nicht rechtzeitig äußern kann oder dessen erkennbare mutmaßliche Einwilligung vorliegt, aber dies findet zumindest keinen klaren Ausdruck in § 8 IFG, so dass insoweit eine Anpassung sinnvoll ist. Optimierungsmöglichkeiten bei der Beteiligung Dritter sind eine Präzisierung der relevanten Belange in Anlehnung an § 4 Abs. 1 Satz 2 VIG sowie eine klare Regelung der Entbehrlichkeit der Anhörung in den Fällen des § 5 Abs. 3 und 4 IFG. In Betracht kommen auch Fälle, in denen die im Dokument genannte Person nur schwer ermittelbar ist (z. B. nach Namensänderung und Umzug) und die Offenbarung der Informationen für diese Person von erkennbar geringer Bedeutung ist. Außerdem sollte eine explizite Regelung zum Umfang der Übermittlung vom Antragsteller vorhandener personenbezogener Daten an den Dritten getroffen werden. Eine Möglichkeit dazu wäre, die Pflicht des Antragstellers zur Begründung in § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG um eine Erklärungspflicht des Antragstellers zu erweitern, welche seiner Daten an welche Dritte weitergegeben werden dürfen. Zur Be-

schleunigung könnte die Frist zur Stellungnahme für den Dritten von einem Monat auf zwei Wochen gesenkt werden, was im internationalen Vergleich noch relativ lang ist.

- Der **Rechtsschutz des Dritten** bestimmt sich gem. § 8 Abs. 2 Satz 3 IFG aufgrund einer entsprechenden Anwendung des § 9 Abs. 4 IFG, so dass die Rechtsschutzregelungen für die Anwendung auf den Drittschutz zu modifizieren sind. Bei einer Streichung der unklaren Verweisung in § 8 Abs. 2 Satz 3 IFG würde sich die Statthaftigkeit der Anfechtungsklage rechtsklarer aus den allgemeinen Regelungen ergeben.

Das **in-camera-Verfahren gem. § 99 VwGO** weist in **multipolaren Verhältnissen**, insbesondere wenn gleichrangiger grundrechtlicher Schutz für die beteiligten privaten Personen besteht, strukturelle Schutzdefizite auf, die der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen Geheimnisschutz zugunsten des Dritten und effektivem Rechtsschutz zugunsten des Antragstellers entgegenstehen können. Diese Rechtsschutzlücke würde durch den vorgeschlagenen Entfall der Vorlagepflicht bei Entscheidung der nach IFG zuständigen Behörde, dass Informationszugang nicht gewährt wird, dahingehend geschlossen, dass dem Dritten der Antrag nach § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO offen stünde.

2.9 § 9 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg (und sonstige Rechtsschutzfragen des Antragstellers)

- Der **Rechtsweg** ist lediglich in der Überschrift des § 9 IFG erwähnt, so dass umstritten ist, ob darin eine Sonderzuweisung zu den Verwaltungsgerichten liegt oder nicht. Eine explizite Normierung der Zuweisung zu den Verwaltungsgerichten ist sinnvoll.
- Gegen die ablehnende Entscheidung ist gem. § 9 Abs. 4 Satz 1 IFG die Verpflichtungsklage zulässig. Dieser Wortlaut ist allerdings insofern missverständlich, als lediglich die Verpflichtungsklage als **statthafte Klageart** bewertet wird, die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen aber zu prüfen sind. Daher erscheint es sinnvoll, diese Regelung ganz zu streichen oder klarzustellen, dass die Verpflichtungsklage „statthaft“ ist.
- Das Verhältnis zwischen grundsätzlicher **Aktenvorlagepflicht** der Behörde gem. § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO, dem **prozessualen Akteneinsichtsrecht** der

Beteiligten im Verwaltungsprozess (§ 100 Abs. 1 VwGO) und dem materiellrechtlichen Ausschluss des Informationsanspruchs nach dem IFG ist aufgrund der bisherigen Gesetzeslage nicht friktionsfrei gelöst worden, so dass eine gesetzliche Neuregelung notwendig erscheint. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis der Vorlageverweigerungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu den Ausschlussgründen des IFG und spezialgesetzlichen Verschwiegenheitspflichten. Eine Neuregelung sollte vor allem Folgendes berücksichtigen:

- Klarstellung hinsichtlich der Anwendbarkeit des § 99 VwGO und des Verfahrensablaufes (insbes. Erforderlichkeit eines Beweisbeschlusses mit Darlegung der Entscheidungserheblichkeit der Informationsvorlage);
- gleiche Reichweite des prozessualen Vorlagegegenstandes und des materiellen Informationsanspruchs;
- Verweigerungszuständigkeit;
- Gleichbehandlung der prozessualen Geheimhaltungsgründe und der materiellen Informationsverweigerungsgründe;
- Gleichbehandlung des Ermessens bei prozessualer Sperrerklärung und materieller Informationsverweigerungsnormen;
- Klarstellung der materiellen Rechtskraft eines die Sperrerklärung aufhebenden Beschlusses;
- Regelung für einstweiligen Rechtsschutz und
- Regelung von multipolaren Verhältnissen.

Wenngleich die ganzheitliche Bewertung dieses komplexen Geflechts zahlreiche politische Vorentscheidungen erfordert, die je nach Inhalt jeweils zu im Grundsätzlichen wie im Detail unterschiedlichen Novellierungsansätzen führen würden, könnten folgende Aspekte tragend sein:

- Regelung in der VwGO, nicht im IFG: Sofern eine Neuregelung erfolgen soll, sollte keine Sonderregelung ausschließlich für das Informationsfreiheitsrecht des Bundes getroffen werden, sondern eine solche, die auch bereichsspezifische Geheimschutzregelungen und die Informationsfreiheitsrechte der Länder einbezieht.
- Ergänzung in § 99 Abs. 1 VwGO, dass die Vorlagepflicht auch dann entfällt, wenn die Behörde fachgesetzlich zur Verweigerung der Gewährung von Informationen berechtigt oder verpflichtet ist und die zuständige Behörde deshalb den Informationszugang abgelehnt hat.

- Geltung des in-camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO und der Zuständigkeit des Fachsenats nach § 189 VwGO auch für die Frage, ob die Verweigerung der Informationsgewährung berechtigt war. Da der Kreis der durch ein Informationsbegehren nach IFG betroffenen Belange, die einer Veröffentlichung der Information entgegenstehen, wesentlich breiter ist als die im Verfahren nach § 138 TKG hauptsächlich betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, greift die ratio des § 189 VwGO, den Kreis der Geheimnisträger möglichst klein zu halten.
- Da mit der Entscheidung im in-camera-Verfahren in Streitigkeiten auf Informationszugang regelmäßig inhaltlich auch die Entscheidung in der (Haupt-)Sache getroffen ist, spricht viel für eine entsprechende Abbildung in der Spruchkörperzuständigkeit. Dies würde es allerdings erforderlich machen, auch bei den Verwaltungsgerichten Fachspruchkörper nach § 189 VwGO einzurichten.

2.10 § 10 Gebühren und Auslagen (und sonstige Kostenregelungen)

Die Erhebungspraxis bei den **Kosten des Verwaltungsverfahrens** weicht nicht unerheblich von den derzeitigen Normvorgaben (§ 10 IFG i. V. m. IFGGebV) ab. Diese Normvorgaben werden unter verschiedenen Gesichtspunkten nicht als zufriedenstellend angesehen, weshalb über eine Neuregelung nachgedacht werden sollte.

- Für die Neuregelungen im Bereich der Kostenregelung lassen sich verschiedene Optionen denken:
 - Um das Verhältnis zwischen Gebührenerhebung und Arbeitsaufwand stärker zu honorieren, könnte eine Orientierung am Verwaltungskostengesetz erfolgen. Allerdings wird eine Gebührenbemessung anhand des wirtschaftlichen Interesses nicht empfohlen.
 - Umgekehrt käme als „große“ Lösung der Kostenprobleme eine Aufhebung der derzeitigen Kostenregelung in Betracht. Ausgehend vom Ziel des IFG, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, erscheinen Gebühren grundsätzlich nicht zur Steigerung der Partizipation zielführend. In der Praxis wurden bei nur knapp

einem Fünftel der Verfahren Gebühren erhoben. Damit und angesichts des Höchstbetrages von 500 Euro pro Antrag trägt die Kostenerhebung ohnehin wenig zum durch IFG-Anfragen entstandenen Kostenaufwand bei.

- Als Mittelweg käme in Betracht, die Kostenregelung für die Verfassungsbeschwerde in § 34 BVerfGG zu übernehmen: Damit wären IFG-Anfragen grundsätzlich kostenfrei, ausnahmsweise könnte in Missbrauchsfällen eine Gebühr auferlegt werden. Nach den dazu entwickelten Grundsätzen des BVerfG könnte beispielsweise die Missbrauchsg Gebühr auch gegenüber Rechtsanwälten verhängt werden. Dies könnte dann auch ein Mittel gegen die von einzelnen Rechtsanwälten angestregte Vielzahl von Verfahren sein, deren Sinn in der Abrechnung von einzelnen Mandatsverhältnissen liegt.
- Ob eine dieser beiden im Ansatz gegenläufigen Lösungswege verfolgt werden soll, ist eine politische Entscheidung, die vom Gesetzgeber zu treffen ist. In jedem Fall sollte aber zumindest nach Wegen gesucht werden, um mit der derzeitigen Regelung verbundene Unklarheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten zu bereinigen:
 - So sollten die Unklarheiten hinsichtlich der Kostenfreiheit von Antragsablehnung und Antragsrücknahme bereinigt werden. Problematisch erscheint auch die Verordnungsermächtigung in § 10 Abs. 3 Satz 1 IFG, die jedenfalls nach dem Wortlaut nicht auch für Auslagen gilt, und das Fehlen einer expliziten Regelung für Scans in der IFGGebV. Explizite, widerspruchsfreie Regelungen für diese Problemkomplexe enthalten einige Bundes- und Landesgesetze.
 - Probleme hinsichtlich der Abgrenzung von nach § 10 Abs. 1 Satz 2 IFG kostenfreier Erteilung einfacher Auskünfte von sonstigen Amtshandlungen der Informationszugangsgewährung erscheinen möglich. Insoweit ist die Regelung in Art. 10 Abs. 1 Satz 4 TransparenzVO rechtssicherer.
 - Langfristig könnten vor allem organisatorische Maßnahmen – wie bspw. verstärkte Abwicklung über das Internet und automatische Informationsabrufsysteme – die Kosten für die Anfrage im Einzelfall erheblich reduzieren.

- Da bereits im Verfahren über den Informationszugang ein Vorverfahren durchgeführt wurde, sollte die Statthaftigkeit eines weiteren **Vorverfahrens zur Überprüfung der Kostenentscheidung** ausgeschlossen werden.

Hinsichtlich der **Gerichtskosten** erscheint die Praxis, die vom Auffangstreitwert von 5.000 Euro (je selbständigem Informationsbegehren) ausgeht, deshalb als problematisch, weil damit die in § 10 IFG vorgesehene Gebührenprivilegierung für das Verwaltungsverfahren nicht im Rahmen des Gerichtsverfahrens fortgeführt worden ist. Insbesondere in den Fällen, in denen hinter dem Informationszugangsantrag keine wirtschaftlichen Interessen des Antragstellers stehen, sondern für den demokratischen Diskurs wesentliche Informationen benötigt werden, kann dieses Kostenrisiko eine abschreckende Wirkung entfalten.

Es wird daher empfohlen, nach diesen Problemen Rechnung tragenden Lösungen, beispielsweise durch Schaffung kostenrechtlicher Sondertatbestände, zu suchen.

2.11 § 11 Veröffentlichungspflichten (und sonstige proaktive Informationstätigkeit; Open Government Data)

- Die Regelung des § 11 IFG bleibt, verglichen mit anderen Ländern, hinter den anderen Pflichten der Verwaltung zur **proaktiven Information** zurück. Dadurch werden die Möglichkeiten einer proaktiven Informationstätigkeit als Präventionsmechanismus für Konflikte im Einzelfall nicht hinreichend genutzt.
- Die Mehrheit der befragten Behörden verfolgt zwar eine proaktive Informationsstrategie. Allerdings stellt eine beträchtliche Zahl von Behörden keine Verknüpfung zwischen ihrer proaktiven Informationstätigkeit und der Verwirklichung des **individuellen Informationsfreiheitsanspruchs** nach dem IFG her. Mittels der aktiven Informationspolitik beabsichtigen Behörden weniger die Verwirklichung des individuellen Informationsfreiheitsanspruchs als die Öffentlichkeit über die Funktionen, Aufgaben und Leistungen ihrer Behörde zu informieren sowie Aufklärung und Transparenz über die Ziele und Aktivitäten einer Behörde zu schaffen. Ein Zusammenhang zwischen der Informationspolitik einer Behörde und dem Antragsverhalten von IFG-Antragstellern wird dementsprechend von vielen Behörden nicht gesehen.

- Da die Frage nach **open data- oder open government-Strategien** von Regierung und Verwaltung einen Kern des Verständnisses moderner Staatlichkeit und des Verhältnisses zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Staat betrifft, setzt sie politische Grundentscheidungen voraus, die den Rahmen der vorliegenden Evaluation weit übersteigen. Im Folgenden können daher nur einige Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten gegeben werden, die auf den Ergebnissen der durchgeführten Evaluation beruhen:

- Deutlich geworden ist die Notwendigkeit einer stärkeren Verknüpfung der einzelfallunabhängigen proaktiven Informationspolitik der Behörden mit den Interessen der Bürgerinnen und Bürger an Informationszugang. Dieser **behördlichen Informationspolitik** kommt gleichsam eine **Scharnierfunktion** zwischen übergreifenden open government-policies und den Informationsansprüchen der Einzelnen zu. Zum einen hat die Behörde solche übergreifenden Vorgaben für das konkrete Aufgabenfeld und Akteursumfeld der Behörde zu transformieren und andererseits individuelle Informationszugangsbedürfnisse zu antizipieren. Abgesehen davon, dass den für die Informationspolitik der Behörde Verantwortlichen diese Verknüpfungsfunktion bewusst gemacht werden muss, könnten zur Stärkung dieser Funktion folgende Maßnahmen in Betracht kommen:
 - Unproblematisch zu realisieren ist ein deutlicher Hinweis auf das Recht auf Informationszugang auf der Einstiegs-Webseite der Bundesministerien. Dieser Hinweis muss leicht verständlich sein, das Verfahren beschreiben, die Möglichkeit eines elektronischen Informationsgewährungsantrags vorsehen und eine Ansprechperson für Rückfragen und die Antragstellung mit Kontaktdaten benennen. Eine entsprechende Verpflichtung könnte in § 11 IFG verankert werden.

 - Wesentlich aufwändiger wäre die Einrichtung eines Informationsregisters entweder des Bundes oder der einzelnen Behörden, durch das die bei den Behörden vorhandenen Informationen erschlossen werden können. Das hiergegen vorgetragene Argument, ein solches Register werde dem typischerweise sachbereichsbezogenen Interesse der Bürgerinnen und Bürger nicht gerecht, lässt sich möglicherweise durch technische Lösungen entkräften. Inwieweit ein solches Register einem Missbrauch Vorschub leisten könnte, ist nicht ersichtlich.

Ob und in welcher Weise ein solches Register eingerichtet werden soll, ist in Anbetracht der dadurch gebundenen beträchtlichen Haushaltsmittel eine politische Prioritätsentscheidung. Dem behördlicherseits mit dem Angebot von privaten Anbietern verbundenen Verlust der Kontrolle darüber, welche Daten öffentlich zugänglich sind und welche nicht, könnte durch ein von Behörden geführtes Informationsregister möglicherweise entgegengewirkt werden. In Anbetracht der Tragweite eines solchen Registers sollte eine entsprechende Grundlage im IFG geschaffen werden.

Angesichts des mit der Informationsklassifizierung verbundenen Ressourcenaufwandes ist die Einführung eines Klassifizierungssystems eine politische Frage der Prioritätensetzung, die dann sinnvoll erscheint, wenn die als offenzulegend klassifizierten Informationen proaktiv veröffentlicht werden sollen.

- Die sowohl den Befragungen der Antragstellenden als auch der Behörden zu entnehmende Distanz zwischen den Informationszugang suchenden Bürgerinnen und Bürgern und den Behörden ließe sich neben flankierenden Maßnahmen wie einer verständlichen Verwaltungssprache durch die im IFG verankerte verpflichtende Einrichtung eines **behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten** als behördlichen „Kümmerers“ überbrücken. Stünde eine entsprechende Stelle in der informationspflichtigen Behörde zur Verfügung, so würde dies möglicherweise die Bürgerinnen und Bürger ermutigen, auch ohne anwaltliche Beratung von ihrem Informationszugangsrecht Gebrauch zu machen. Ein solcher „Kümmerer“ sollte die Bürgerinnen und Bürger ggf. schon bei der sachgerechten Formulierung des Antrags beraten, für die Entgegennahme und Weiterleitung des Antrags an die über den Antrag entscheidende Stelle zuständig sein und dem Antragsteller während des Verfahrens als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Darüber hinaus könnte es seine Aufgabe sein, den Bekanntheitsgrad des mit dem IFG verfolgten Ansatzes innerhalb der Behörden zu steigern sowie Beratungsleistungen sowohl zur Anwendung des IFG als auch zu praktischen Fragen der Aktenführung zu erbringen. Weiterhin würde es die Einrichtung einer solchen Stelle ermöglichen, auch auf Ebene der nachgeordneten Behörden einen festen Erfahrungsaustausch zu institutionalisieren.

2.12 § 12 Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

- Die **Berechtigung zur Anrufung des BfDI** in § 12 Abs. 1 IFG sollte präzisiert formuliert werden, insbesondere in Bezug auf Dritte. Anstatt der Beschränkung auf „wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht“ könnte die Formulierung „wenn er seine Rechte nach diesem Gesetz als verletzt ansieht“ treten.
- Die **Rechtsfolgen dieser Anrufung des BfDI** sind bislang nicht in § 12 Abs. 1 IFG geregelt, insoweit wäre eine ausdrückliche Regelung in Anlehnung an das Petitionsrecht sinnvoll. Hinsichtlich der Kontrolle bestehen bei der Verweisung des § 12 Abs. 3 IFG insoweit Unklarheiten, als Kontrollbereich und Kontrollmaßstab verschiedene Übertragungsmöglichkeiten der Regelungen des BDSG auf das Informationsfreiheitsrecht möglich erscheinen lassen.
- In Bezug auf das parallele Bestehen der außergerichtlichen Streitschlichtung über die Anrufung des BfDI und der Rechtsbehelfsverfahren könnten aufgetretene Unklarheiten hinsichtlich der **Rolle des BfDI in anhängigen Rechtsbehelfsverfahren** dadurch beseitigt werden, dass dem BfDI in solchen Konstellationen ein dem Vertreter des Bundesinteresses nach § 35 VwGO ähnliches Beteiligungsrecht in Rechtsbehelfsverfahren eingeräumt wird. Dadurch könnte zugleich sichergestellt werden, dass die besondere Sachkunde des BfDI bei der Entscheidung berücksichtigt wird.
- Weiterhin sollte durch die Aufnahme eines Verweises auf § 22 Abs. 4 Satz 2 BDSG in § 12 Abs. 3 IFG die **unabhängige Stellung des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit** klargestellt werden.
- Eine **Erweiterung der Aufgaben des BfDI** vom Informationszugang nach dem IFG auf – in Anlehnung an § 4g BDSG – „Einhaltung dieses Gesetzes und anderer bundesrechtlicher Vorschriften über die Informationsfreiheit“ erscheint sinnvoll.