



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

Prof. Dr. Jan Ziekow

Dr. Alfred G. Debus

Dr. Elisabeth Musch

unter Mitarbeit von

Dr. Kai Masser und Christian Wagner

22. Mai 2012

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	15
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis.....	27
<b>Teil I Gegenstand und Ziele der Evaluation .....</b>	<b>30</b>
1    Evaluationsauftrag und Gegenstand der Untersuchung .....	30
2    Darstellung des Problemhorizonts .....	34
2.1    Rechtswissenschaftliche Perspektive .....	35
2.2    Sozialwissenschaftliche Perspektive.....	35
3    Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA) als Methodik....	36
4    Untersuchungsdesign .....	39
4.1    Rechtswissenschaftliche Analyse .....	39
4.2    Sozialwissenschaftlich-empirische Analyse .....	42
4.2.1    Quantitative Analyse .....	42
4.2.2    Qualitative Analyse .....	43
4.3    Synthese der rechtswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Analysen .....	44
5    Gang der Darstellung .....	44
<b>Teil II Rechtliche Grundkonzeptionen des Informationszugangs 46</b>	
1    Rechtlicher Rahmen für den Bund .....	46
1.1    EU-Recht.....	46
1.2    Internationale Regelungen .....	47
1.3    GG .....	49
1.3.1    Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes .....	49
1.3.2    Anspruch auf Informationszugang .....	50
1.3.2.1    Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip .....	50
1.3.2.2    Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.....	50
1.3.2.3    Sonstige Grundrechte .....	52
1.3.3    Abwägungsbelange für einen Informationszugang .....	52
1.3.4    Abwägungsbelange gegen einen Informationszugang .....	53
1.3.5    Rechtspolitische Diskussion.....	53
1.4    IFG .....	54

1.5	Spezielle Informationszugangsregeln des Bundes.....	56
2	Regelungen in den Bundesländern .....	57
3	Regelungen auf europäischer Ebene .....	60
4	Regelungen in ausgewählten Staaten.....	62
4.1	Schweden .....	62
4.2	USA.....	63
4.3	Österreich.....	64
4.4	Republik Korea.....	66
4.5	Schweiz.....	66
5	Regelungen von internationalen Organisationen.....	68
6	Einordnung des IFG im Vergleich zu anderen Informationsfreiheitsgesetzen .....	68
<b>Teil III Die Anwendung des IFG in der Praxis: Ergebnisse der empirischen Analysen.....</b>		<b>69</b>
1	Überblick.....	69
1.1	Problemanalyse Rechtsprechung .....	69
1.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	73
2	Konfliktfeld: Anwendungsbereich des IFG.....	81
2.1	Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG.....	83
2.2	Problemadäquanz dieses Programms .....	84
2.2.1	Allgemeine Entwicklung der Stellung von IFG-Anträgen.....	84
2.2.2	Antragsteller.....	89
2.2.2.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	89
2.2.2.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	91
2.2.2.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	108
2.2.2.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	109
2.2.2.5	Überlegungen zu konfliktangemessenen Normprogrammen .....	111
2.2.3	Begriff „amtliche Informationen“ .....	112
2.2.3.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	112
2.2.3.1.1	Information.....	113
2.2.3.1.2	Amtlich.....	114
2.2.3.1.3	Keine Entwürfe und Notizen .....	116
2.2.3.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	117

2.2.3.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	119
2.2.3.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	119
2.2.3.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	119
2.2.4	Anspruchsverpflichtete .....	120
2.2.4.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	120
2.2.4.1.1	Bundesbehörde gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG .....	120
2.2.4.1.1.1	Überblick .....	120
2.2.4.1.1.2	Organisatorisch hinreichende Selbständigkeit und Aufgabenwahrnehmung .....	121
2.2.4.1.1.3	Qualifizierung bei Behörden je nach Tätigkeit? .....	122
2.2.4.1.1.4	Weitere Beispiele .....	125
2.2.4.1.2	Sonstige Bundesorgane und -einrichtungen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 IFG).....	127
2.2.4.1.3	Bereichsausnahme (§ 3 Nr. 8 IFG).....	129
2.2.4.1.4	Zusammenwirken mit Privaten .....	130
2.2.4.1.5	Verflechtungen des Bundes im Mehrebenensystem .....	130
2.2.4.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	131
2.2.4.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	133
2.2.4.3.1	Spezielles Bundesrecht .....	133
2.2.4.3.2	Allgemeine Informationszugangsregeln in den Bundesländern	134
2.2.4.3.3	Europäische Ebene .....	137
2.2.4.3.4	Ausgewählte Staaten.....	137
2.2.4.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	139
2.2.4.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	139
2.2.4.5.1	Streichung der Bereichsausnahme für Nachrichtendienste (§ 3 Nr. 8 IFG)? .....	139
2.2.4.5.2	Einfügung einer Bereichsausnahme im Finanzsektor.....	140
2.2.4.5.3	Sonstige .....	141
2.2.5	Verhältnis zu andern Normen .....	141
2.2.5.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	141
2.2.5.1.1	Überblick (§ 1 Abs. 3 IFG) .....	141
2.2.5.1.2	§ 29 VwVfG/§ 25 SGB X .....	143
2.2.5.1.3	BArchG/StUG .....	144
2.2.5.1.4	UIG .....	145
2.2.5.1.5	VIG .....	145

2.2.5.1.6	IWG .....	146
2.2.5.1.7	Steuerrecht .....	147
2.2.5.1.8	Sonstige Regelungen .....	148
2.2.5.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	150
2.2.5.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	152
2.2.5.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	153
2.2.5.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	154
2.2.5.5.1	Kodifizierung eines Informations(zugangs)rechtes .....	154
2.2.5.5.2	IFG als subsidiärer Auffangtatbestand .....	156
2.2.5.5.3	Präzisierung in § 1 Abs. 3 IFG und den Fachgesetzen .....	156
2.2.6	Informationsinteresse .....	157
2.2.6.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	157
2.2.6.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	158
2.2.6.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	162
2.2.6.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	162
2.2.6.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	162
3	Konflikt zwischen dem Interesse des Antragstellers an Informationsfreiheit und effizientem Handeln der Verwaltung/Bürokratieabbau .....	163
3.1	Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG .....	164
3.2	Problemadäquanz dieses Programms .....	165
3.2.1	Auslegung/Bestimmtheit des Antrags .....	165
3.2.2	Form des Antrags .....	167
3.2.3	Offenlegung der Identität .....	167
3.2.4	Begründung .....	167
3.2.5	Massenverfahren .....	168
3.2.6	Zuständige Behörde (Verfügungsbefugnis) .....	168
3.2.7	Tatsächliches Vorhandensein der begehrten Informationen/Beschaffungspflicht .....	170
3.2.7.1	Übersicht .....	170
3.2.7.2	Tatsächliches Vorhandensein der Information .....	171
3.2.7.3	Beschaffungspflicht bei Vorliegen der Information bei Privaten .....	172
3.2.7.4	Löschungsverbot während laufendem IFG-Verfahren? .....	172
3.2.7.5	Wiederbeschaffungspflicht .....	173
3.2.7.6	Zwischenergebnis .....	174

3.2.8	Richtigkeit der Informationen .....	174
3.2.9	Beteiligung Dritter .....	175
3.2.9.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	175
3.2.9.1.1	Überblick .....	175
3.2.9.1.2	Beteiligungsvoraussetzungen.....	176
3.2.9.1.3	Übermittlung von Daten des Antragstellers .....	179
3.2.9.1.4	Stellungnahme des Dritten .....	180
3.2.9.1.5	Bekanntgabe der Entscheidung.....	180
3.2.9.1.6	Zugangsgewährung.....	180
3.2.9.1.7	Rechtsfolgen bei fehlender/fehlerhafter Beteiligung .....	181
3.2.9.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	182
3.2.9.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	182
3.2.9.3.1	Spezielles Bundesrecht .....	182
3.2.9.3.2	Bundesländer .....	183
3.2.9.3.3	Europäische Ebene .....	184
3.2.9.3.4	Ausgewählte Staaten.....	184
3.2.9.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	185
3.2.9.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	185
3.2.10	Bescheidung des Antrags .....	186
3.2.11	Modalitäten der Zugangsgewährung.....	186
3.2.12	(Teilweise) Ablehnung bzw. Gewährung.....	189
3.2.12.1	Ausschluss bei Verfälschung durch Teilgewährung? .....	189
3.2.12.2	Einverständnis des Antragstellers zum teilweisen Informationszugang .....	190
3.2.13	Kenntnis des Antragstellers .....	190
3.2.14	Allgemeinzugänglichkeit der Information.....	191
3.2.15	Rechtsmissbrauch/Verwirkung.....	192
3.2.16	Fristen .....	194
3.2.16.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	194
3.2.16.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	195
3.2.16.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	204
3.2.16.3.1	Spezielles Bundesrecht .....	204
3.2.16.3.2	Bundesländer .....	204
3.2.16.3.3	Europäische Ebene .....	205
3.2.16.3.4	Ausgewählte Staaten.....	205

3.2.16.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	206
3.2.16.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	207
3.2.17	Versagung bei unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand.....	209
3.2.17.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	209
3.2.17.1.1	Überblick .....	209
3.2.17.1.2	Ausschlussgrund in anderen Fällen als einer Separierung?.....	209
3.2.17.1.3	Verwaltungsaufwand .....	211
3.2.17.1.4	Unverhältnismäßigkeit .....	211
3.2.17.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	215
3.2.17.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	220
3.2.17.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	222
3.2.17.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	223
3.2.18	Information zu temporären Ausschlussgründen.....	224
3.2.19	Wirkungen des IFG auf Aufbau- und Ablauforganisation .....	225
3.2.19.1	Problemanalyse Rechtsprechung und Literatur .....	225
3.2.19.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	226
3.2.19.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	233
3.2.19.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	233
3.2.19.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	234
4	Konflikt Kostenverteilung.....	235
4.1	Kosten des Verfahrens.....	235
4.1.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	235
4.1.1.1	Überblick .....	235
4.1.1.2	Amtshandlung .....	237
4.1.1.3	Kostenfreie Amtshandlungen .....	238
4.1.1.4	Bemessung der Gebühren .....	240
4.1.1.5	Auslagen .....	244
4.1.1.6	§ 10 Abs. 3 Satz 2 IFG.....	245
4.1.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung.....	245
4.1.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen.....	253
4.1.3.1	Spezielles Bundesrecht.....	253
4.1.3.2	Bundesländer.....	255
4.1.3.3	Europäische Ebene.....	256

4.1.3.4	Ausgewählte Staaten .....	256
4.1.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG.....	259
4.1.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	259
4.2	Gerichtsverfahren.....	262
5	Konflikt zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse.....	264
5.1	Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG.....	264
5.2	Allgemeine Aspekte der Problemadäquanz dieses Programms.....	265
5.2.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	265
5.2.1.1	Versagungspflicht oder Versagungsermessen?.....	265
5.2.1.2	Verhältnis der Ausschlussgründe zueinander .....	266
5.2.1.3	Enge Auslegung und abschließender Charakter.....	267
5.2.1.4	Bedingungsformulierung der Ausschlussgründe („soweit und solange“) .....	268
5.2.1.5	Unerheblichkeit der antragstellenden Person? .....	269
5.2.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung zur Behördenpraxis im Allgemeinen .....	270
5.3	Konflikt zwischen Interesse des Antragstellers an Information, Transparenz und demokratischer Kontrolle der Verwaltung und dem Interesse der Verwaltung am Schutz besonderer öffentlicher Belange und der Vertraulichkeit von Informationen.....	274
5.3.1	Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG.....	274
5.3.2	Problemadäquanz dieses Programms .....	275
5.3.2.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	275
5.3.2.1.1	Formulierung der Schutzniveaus.....	275
5.3.2.1.2	Nachteilige Auswirkungen (§ 3 Nr. 1 IFG) .....	276
5.3.2.1.2.1	Möglichkeit nachteiliger Auswirkung durch Bekanntwerden der Information .....	276
5.3.2.1.2.2	Internationale Beziehungen (§ 3 Nr. 1 lit. a IFG).....	277
5.3.2.1.2.3	Sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr (§ 3 Nr. 1 lit. b IFG) ...	279
5.3.2.1.2.4	Belange der inneren oder äußeren Sicherheit (§ 3 Nr. 1 lit. c IFG).....	280
5.3.2.1.2.5	Kontrolle/Aufsicht der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden (§ 3 Nr. 1 lit. d IFG) .....	281
5.3.2.1.2.6	Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle (§ 3 Nr. 1 lit. e IFG).....	282
5.3.2.1.2.7	Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr (§ 3 Nr. 1 lit. f IFG).....	284
5.3.2.1.2.8	Schutz laufender Gerichtsverfahrens, faires Verfahren oder Ermittlungen (§ 3 Nr. 1 lit. g IFG) .....	284
5.3.2.1.2.8.1	Überblick.....	284
5.3.2.1.2.8.2	Schutzzweck.....	285

5.3.2.1.2.8.3	Gerichtsverfahren .....	286
5.3.2.1.2.8.4	Ermittlungsverfahren .....	288
5.3.2.1.2.8.5	Faires Verfahren.....	289
5.3.2.1.3	Gefährdung der öffentliche Sicherheit durch Bekanntwerden der Information (§ 3 Nr. 2 IFG) .....	289
5.3.2.1.4	Vertraulichkeit von Verhandlungen und Beratungen (§ 3 Nr. 3 IFG).....	291
5.3.2.1.4.1	Notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen (§ 3 Nr. 3 lit. a IFG) .....	291
5.3.2.1.4.2	Beeinträchtigung von Beratungen von Behörden (§ 3 Nr. 3 lit. b IFG).....	291
5.3.2.1.5	Besondere Geheimhaltungsregelung (§ 3 Nr. 4 IFG) .....	294
5.3.2.1.6	Vorübergehend beizugezogene Information (§ 3 Nr. 5 IFG) .....	299
5.3.2.1.7	Beeinträchtigung fiskalischer Interessen (§ 3 Nr. 6 IFG) .....	300
5.3.2.1.7.1	Überblick .....	300
5.3.2.1.7.2	Fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr .....	301
5.3.2.1.7.3	Wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherung.....	301
5.3.2.1.7.4	Überschneidung mit § 6 IFG.....	303
5.3.2.1.8	Vertraulichkeitsabrede (§ 3 Nr. 7 IFG).....	304
5.3.2.1.9	Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG) ..	306
5.3.2.1.10	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung .....	308
5.3.2.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	310
5.3.2.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	312
5.3.2.3.1	Spezielles Bundesrecht .....	312
5.3.2.3.2	Bundesländer .....	313
5.3.2.3.3	EU .....	314
5.3.2.3.4	Konvention des Europarats .....	315
5.3.2.3.5	Schweden.....	315
5.3.2.3.6	USA .....	316
5.3.2.3.7	Österreich .....	316
5.3.2.3.8	Republik Korea .....	317
5.3.2.3.9	Schweiz .....	318
5.3.2.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	319
5.3.2.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	320
5.4	Konflikt zwischen Interesse des Antragstellers an Informationszugang und Transparenz und Interesse der Verwaltung Daten Dritter/private Daten zu schützen .....	322
5.4.1	Schutz personenbezogener Daten.....	324

5.4.1.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	325
5.4.1.1.1	Verhältnis zu anderen Regelungen .....	325
5.4.1.1.2	Einwilligung des Dritten .....	326
5.4.1.1.3	Zugang zu personenbezogenen Daten gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG.....	326
5.4.1.1.4	Besondere Arten personenbezogener Daten (§ 5 Abs. 1 Satz 2 IFG).....	330
5.4.1.1.5	Schutz von Personaldaten und Geheimnisschutz (§ 5 Abs. 2 IFG) .....	331
5.4.1.1.6	Informationen zu Gutachtern und Sachverständigen (§ 5 Abs. 3 IFG).....	331
5.4.1.1.7	Daten von Amtsträgern (§ 5 Abs. 4 IFG) .....	332
5.4.1.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	333
5.4.1.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	334
5.4.1.3.1	Spezielles Bundesrecht .....	334
5.4.1.3.2	Bundesländer .....	335
5.4.1.3.3	EU .....	336
5.4.1.3.4	Konvention des Europarats .....	336
5.4.1.3.5	Schweden.....	337
5.4.1.3.6	USA .....	337
5.4.1.3.7	Österreich .....	337
5.4.1.3.8	Republik Korea .....	338
5.4.1.3.9	Schweiz .....	338
5.4.1.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	339
5.4.1.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	339
5.4.2	Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen.....	340
5.4.2.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	340
5.4.2.1.1	Überblick .....	340
5.4.2.1.2	Entgegenstehendes geistiges Eigentum .....	340
5.4.2.1.2.1	Geistiges Eigentum.....	340
5.4.2.1.2.2	Kollision zwischen Informationszugang und geistigem Eigentum .....	341
5.4.2.1.3	Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse .....	344
5.4.2.1.3.1	Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses.....	344
5.4.2.1.3.2	Einwilligung.....	346
5.4.2.1.3.3	Rechtsfolge .....	346
5.4.2.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	347

5.4.2.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	348
5.4.2.3.1	Spezielles Bundesrecht .....	348
5.4.2.3.2	Bundesländer .....	349
5.4.2.3.3	Europäische Ebene .....	350
5.4.2.3.4	Ausgewählte Staaten.....	350
5.4.2.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	351
5.4.2.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	352
6	Rechtsstreitigkeiten über Informationsansprüche nach dem IFG: Interesse des Antragstellers an der Durchsetzung seines Informationsanspruchs gegenüber Interesse der Behörden, die Herausgabe bestimmter Informationen zu verweigern .....	353
6.1	Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms.....	354
6.2	Problemadäquanz dieses Programms .....	354
6.2.1	Außergerichtliche Verfahren .....	354
6.2.2	Rechtsweg .....	356
6.2.3	Streitgegenstand (einschl. anderweitige Rechtshängigkeit, entgegenstehende Rechtskraft, Klagehäufung und Klageänderung)....	358
6.2.4	Verfahrensart in der Hauptsache .....	359
6.2.5	Klagefrist für Untätigkeitsklage.....	359
6.2.6	Darlegungspflicht und -maßstab .....	359
6.2.7	Ergebnisse der Umfrageerhebungen .....	361
6.2.8	In-camera-Verfahren (§ 99 VwGO) .....	364
6.2.8.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	364
6.2.8.1.1	Anwendbarkeit des in-camera-Verfahrens auf Informationszugangsansprüche .....	365
6.2.8.1.2	Überblick über das in-camera-Verfahren.....	367
6.2.8.1.3	Unterschiede zwischen prozessuellem Vorlageobjekten und materiellem Informationsanspruch .....	370
6.2.8.1.4	Verweigerungszuständigkeit.....	370
6.2.8.1.5	Verhältnis Verweigerungsgründe nach materiellen Recht zu § 99 VwGO .....	370
6.2.8.1.6	Sperrerklärungsermessen und zwingende Versagungsgründe	373
6.2.8.1.7	Darlegungsanforderungen .....	374
6.2.8.1.8	Rechtskraft des Beschlusses.....	375
6.2.8.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung .....	375
6.2.8.2.1	Ergebnisse der Interviews mit Bundesbehörden .....	375
6.2.8.2.2	Ergebnisse der Interviews mit Verwaltungsgerichten .....	377

6.2.8.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen .....	378
6.2.8.3.1	Europäische Ebene .....	378
6.2.8.3.2	Ausgewählte Staaten.....	379
6.2.8.4	Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG .....	381
6.2.8.5	Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen .....	381
6.2.9	Entscheidungsreife .....	384
6.2.10	Einstweiliger Rechtsschutz .....	385
6.2.11	Rechtsschutz des Dritten .....	386
6.2.11.1	Widerspruch.....	386
6.2.11.2	Rechtsbehelfsbefugnis.....	387
6.2.11.3	Klage.....	387
6.2.11.4	Einstweiliger Rechtsschutz .....	388
6.2.11.5	In-camera-Verfahren .....	388
6.2.12	Rechtsschutz gegen Verwaltungskostenentscheidungen.....	391

<b>Teil IV</b>	<b>Mechanismen zur Konfliktprävention und Open Government Data .....</b>	<b>393</b>
1	Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG .....	394
2	Problemadäquanz dieses Programms .....	394
2.1	Informationsklassifizierung.....	394
2.2	Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit .....	395
2.2.1	Überblick.....	395
2.2.2	Anrufungsrecht.....	396
2.2.2.1	Personalunion hinsichtlich Datenschutz und Informationsfreiheit ...	400
2.2.2.2	Aufgaben und Befugnisse .....	401
2.2.3	Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen.....	402
2.2.4	Bewertung der Problemadäquanz des Normprogramms des IFG .....	403
2.2.5	Überlegungen zu einem konfliktangemessenerem Normprogramm .....	404
2.3	Proaktive Informationstätigkeit .....	405
2.3.1	Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur .....	405
2.3.2	Problemanalyse eigene Datenerhebung.....	407
2.3.3	Problemanalyse vergleichbare Situationen in anderen Regelungssystemen.....	421
2.3.3.1	Spezielles Bundesrecht.....	421

2.3.3.2	Bundesländer.....	423
2.3.3.2.1	Bremen.....	423
2.3.3.2.2	Sonstige .....	424
2.3.3.3	EU.....	426
2.3.3.4	Europarat .....	427
2.3.3.5	Schweden .....	427
2.3.3.6	USA.....	428
2.3.3.7	Österreich .....	428
2.3.3.8	Republik Korea.....	429
2.3.3.9	Schweiz.....	429
2.3.4	Bewertung der Problemadäquanz des Programms des IFG.....	430
2.3.5	Überlegungen zum situationsangemesseneren Normprogrammen .....	432
<b>Teil V</b>	<b>Zusammenfassung und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des IFG.....</b>	<b>434</b>
1	Konfliktfeldanalyse .....	435
2	Empfehlungen zur Weiterentwicklung des IFG.....	438
2.1	§ 1 Grundsatz.....	438
2.2	§ 2 Begriffsbestimmungen.....	439
2.3	Allgemeine Aspekte zu den Ausschlussgründen der §§ 3 ff. IFG.....	439
2.4	§ 3 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen und § 4 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses .....	440
2.5	§ 5 Schutz personenbezogener Daten.....	442
2.6	§ 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen .....	443
2.7	§ 7 Antrag und Verfahren .....	443
2.8	§ 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter (und sonstige Rechtsschutzfragen des Dritten).....	445
2.9	§ 9 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg (und sonstige Rechtsschutzfragen des Antragstellers) .....	446
2.10	§ 10 Gebühren und Auslagen (und sonstige Kostenregelungen).....	448
2.11	§ 11 Veröffentlichungspflichten (und sonstige proaktive Informationstätigkeit; Open Government Data).....	450
2.12	§ 12 Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit .....	452
	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis.....</b>	<b>454</b>

Anhänge .....	475
1 Ausgewertete Rechtsprechung .....	475
2 Interviewleitfaden für Telefoninterviews für Gerichte zum Verhältnis § 99 VwGO - IFG .....	481
3 Interviewleitfaden für Telefoninterviews mit Bundesbehörden.....	482
4 Umfrageerhebung unter Bundesbehörden .....	489
5 Umfrageerhebung unter IFG-Antragstellern .....	501
6 Tabellen: Ablehnungsgründe im Verhältnis zu der Anzahl der Ablehnungen von Bundesbehörden* .....	510

## Abkürzungsverzeichnis

Aarhus-Konvention	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25. 6.1998, <a href="http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf">http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf</a> .
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG), zuletzt geändert durch Gesetz v. 8.11.2011 (BGBl. I 2218).
AEM	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948) <a href="http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html">http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html</a> .
AEUV	Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. v. 9.5.2008, Nr. C 115/47).
AFIG	Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz – AFIG), geändert durch Art. 32 Gesetz v. 9.12.2010 (BGBl. I 1934).
AFIVO	Verordnung über die Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und für Fischerei (Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung – AFIVO), zuletzt geändert durch Art. 1 Verordnung v. 2.6.2009 (eBAnz AT59 V1).
AIG BB	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) Vom 10. März 1998, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes v. 23.9.2008 (GVBl. I S. 202, 206).

AIGGebO	Verwaltungsgebührenordnung für Amtshandlungen beim Vollzug des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (Akteneinsichts- und Informationszugangsgebührenordnung - AIGGebO) v. 2.4.2001 (GVBl. II 2001, 85), zuletzt geändert durch Verordnung v. 19.12.2005 (GVBl. II/05 S. 596).
AllgGebVerzV RP 2007	Landesverordnung über die Gebühren für Amtshandlungen allgemeiner Art (Allgemeines Gebührenverzeichnis) v. 8.11.2007 (GVBl 2007, 277).
AO	Abgabenordnung, zuletzt geändert durch Art. 5 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 3044).
AuskpflG	(österreichisches) Bundesgesetz vom 15. Mai 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 (Auskunftspflichtgesetz), zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 158/1998.
Auskunftspflicht-GrundsatzG	(österreichisches) Bundesgrundsatzgesetz vom 15. Mai 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung der Länder und Gemeinden (Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz), zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 158/1998.
AVG	(österreichisches) Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 65/2002.
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BArchG	Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz – BArchG), zuletzt geändert durch § 13 Abs. 2 Gesetz v. 5.9.2005 (BGBl. I 2722).
BArchKostV	Verordnung über Kosten beim Bundesarchiv (Bundesarchiv-Kostenverordnung – BArchKostV), zuletzt geändert durch Verordnung v. 7.11.2000 (BGBl. I 1495)
BBG	Bundesbeamtengesetz, zuletzt geändert durch Art. 7 G v. 6.12.2011 (BGBl. I 2515).
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz v. 14.8.2009 (BGBl. I 2814).

BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamtStG), geändert durch Art. 15 Abs. 16 Gesetz v. 5.2.2009 (BGBl. I 160).
Bek.	Bekanntmachung
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BfDI	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz v. 27.7.2011 (BGBl. I 1600).
BGleiG	Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleiG), zuletzt geändert durch Art. 15 Gesetz v. 5.2.2009 (BGBl. I 160).
BGÖ	(Schweizerisches) Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) v. 17.12.2004.
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz v. 23.10.2008 (BGBl. I 2018).
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BND	Bundesnachrichtendienst
BPOL	Bundespolizei
BPräsA	Bundespräsidialamt
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung, zuletzt geändert durch Art. 8 Gesetz v. 6.12.2011 (BGBl. I 2515).
Brem.GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die bremische Verwaltung (Brem.GGO), geändert am 15.4.2008 (Brem.ABl. S. 635).

BremIFG	Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG), vom 16.5.2006, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes v. 1.3.2011 (Brem.GBl. S. 81).
BRH	Bundesrechnungshof
BStU	Behörde der und des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2011; SR 101).
B-VG	(österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 60/2011.
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
CH	Schweiz
DAKanzlerG	Dienstanweisung für den Kanzler des Gerichts, zuletzt geändert am 17.5.2010 (ABl. L 170, S. 53)
DAKanzlerG	Dienstanweisung für den Kanzler des Gerichts v. 5.7.2007, mit den 17.5.2010 (ABl. L 170, S. 53) angenommenen Änderungen, abrufbar unter: <a href="http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-07/ig.de.5591.pdf">http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-07/ig.de.5591.pdf</a> .
Datenschutzrichtlinie	RICHTLINIE 95/46/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. v. 23.11.1994, Nr. L 281, S. 31.
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
DOJ	United States Department of Justice
DRV KBS	Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See
DSG 2000	(österreichisches) Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz 2000 - DSG 2000), zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 112/2011.
DStRE	Deutsches Steuerrecht-Entscheidungsdienst
EAEg	Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz, zuletzt geändert durch Art. 13 Gesetz v. 9.12.2010 (BGBl. I 1900).
EBA	Eisenbahn-Bundesamt

E-Government Act (KR)	ELECTRONIC GOVERNMENT ACT, zuletzt geändert durch Act No. 9705, May 22, 2009 (Gesetz der Republik Korea über die Elektronische Verwaltung, abrufbar unter <a href="http://elaw.klri.re.kr/eng/main.do">http://elaw.klri.re.kr/eng/main.do</a> ).
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2010 (BGBl. II S. 1198), abrufbar: <a href="http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F45A65CD-38BE-4FF7-8284-EE6C2BE36FB7/0/German.pdf">www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F45A65CD-38BE-4FF7-8284-EE6C2BE36FB7/0/German.pdf</a> .
E-TGH	Entwurf Transparenzgesetz Hamburg (TGH), vorgelegt von der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, <a href="http://www.transparenzgesetz.de/fileadmin/user_upload/materialien/Transparenzgesetz.pdf">http://www.transparenzgesetz.de/fileadmin/user_upload/materialien/Transparenzgesetz.pdf</a> .
EuGH Satzg	Satzung über den Gerichtshof (ABl. Nr. C 83 v. 30.3.2010, S. 210).
EUK	Eisenbahn-Unfallkasse
EUV	Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (Abl. Nr. C 83, v. 30.3.2010, S. 13).
FinDAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – FinDAG), Zuletzt geändert durch Art. 19 Gesetz v. 6.12.2011 (BGBl. I 2481).
FOIA	The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law No. 110-175, 121 Stat. 2524, and Public Law No. 111-83, § 564, 123 Stat. 2142, 2184 (zitiert nach <a href="http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf">http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf</a> ).
GBA	Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof
GebührenG 1957	Gebührengesetz 1957, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 76/2011.
GeoZG	Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG), v. 10.2.2009 (BGBl. I 278).
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz v. 21.7.2010 (BGBl. I 944).
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GKG	Gerichtskostengesetz, zuletzt geändert durch Art. 10 Gesetz v. 24.11.2011 (BGBl. I 2302).

GO BR	Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR), zuletzt geändert durch Beschluss des Bundesrates vom 8.6.2007 (BGBl. I 1057) (Bundesrats-Drucksache 310/07 (Beschluss)).
GO-BRH	Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofes (GO-BRH) Vom 19. November 1997, zuletzt geändert durch Beschluss des Großen Senats v. 6.9.2011, <a href="http://bundesrechnungshof.de/wir-ueberuns/rechtsgrundlagen/geschaeftsordnung/go-brh.pdf">http://bundesrechnungshof.de/wir-ueberuns/rechtsgrundlagen/geschaeftsordnung/go-brh.pdf</a> .
HGB	Handelsgesetzbuch, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 39 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 3044).
HmbIFG	Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG), v. 17.2.2009, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 19.4.2011 (HmbGVBl. S. 123).
IFG BE	Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz - IFG), zuletzt geändert durch Gesetz v. 8.7.2010 (GVBl. S. 358).
IFG M-V	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – IFG M-V) Vom 10. Juli 2006, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 20.5.2011 (GVOBl. M-V S. 277).
IFG NRW	Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW), vom 27.11.2001, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 8.12.2009 (GV. NRW. S. 765).
IFGGebV	Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung-IFGGebV) v. 2.1.2006 (BGBl. I 6).
IFGGebV BR	Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz v. 1.8.2006 (Brem. GBl. S. 370).
IFGKostVO M-V	Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationskostenverordnung - IFGKostVO M-V) v. 1.7.2008, zuletzt geändert durch Verordnung v. 6.6.2011 (GVOBl. M-V S. 361).

IFGVerPflV BR	Verordnung über die Veröffentlichungspflichten nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz v. 5.4.2008, zuletzt geändert durch Art. 1 Abs. 1 Gesetz v. 17.5.2011 (Brem.GBl. S. 363).
InsO	Insolvenzordnung, zuletzt geändert durch Art. 19 Gesetz v. 20.12.2011 (BGBl. I 2854).
IPbpr	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. II 1973, 1534).
ISPIRE-RL	Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) (ABl. Nr. L 108 v. 25.4.2007, S. 1).
IWV-Richtlinie	Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. Nr. L 345 S. 90).
IZG LSA	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) v. 19.6.2008 (GVBl. LSA 2008, 242).
IZG SH	Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) v. 19.1.2012 (GVObI. 2012, 89).
KEZaD	Council of Europe Convention on Access to Official Documents = Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, Tromsø, 18.VI.2009 (Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, SEV-Nr. : 205, <a href="http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&amp;CM=8&amp;DF=31/01/2012&amp;CL=GER">http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&amp;CM=8&amp;DF=31/01/2012&amp;CL=GER</a> ).
KWG	Gesetz über das Kreditwesen, zuletzt geändert durch Gesetz v. 4.12.2011 (BGBl. I 2427).
LDI NRW	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen
LDSG RP	Landesdatenschutzgesetz (LDSG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.12.2011 (GVBl. S. 427)
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB), in der Fassung der Bekanntgabe v. 22.8.2011 (BGBl. I 1770).

LIFG RP	Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG -) geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20.12.2011 (GVBl. S. 427).
lit.	Buchstabe(n)
MAD	Militärischer Abschirmdienst
OIDA	Official Information Disclosure Act, zuletzt geändert durch Act No.10012, Feb. 4, 2010 (Informationszugangsgesetz der Republik Korea, abrufbar unter <a href="http://elaw.klri.re.kr/eng/main.do">http://elaw.klri.re.kr/eng/main.do</a> ).
PflSchG	Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz – PflSchG), zuletzt geändert durch Gesetz v. 2.11.2011 (BGBl. I 2162).
RVG	Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz – RVG), zuletzt geändert durch Art. 11 Gesetz v. 24.11.2011 (BGBl. I 2302).
SF	Sekretessförordnung (SFS 1980: 657, zuletzt geändert durch SFS 2009:641) (Schwedische Geheimhaltungsverordnung)
SGB I	Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) - Allgemeiner Teil -, zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz v. 20.12.2011 (BGBl. I 2854).
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz -, zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 2983).
SIFG	Gesetz Nr. 1596 Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG), v. 12.7.2006 zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 18.11.2010 (Amtsbl. I S. 2588).
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (CH)
StGB	Strafgesetzbuch (StGB), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz v. 6.12.2011 (BGBl. I 2557).
StPO	Strafprozessordnung (StPO), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 30 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 3044).
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz – StUG), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 64 Gesetz v. 5.2.2009 (BGBl. I 160).

StUKostV	Verordnung über Kosten beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Kostenordnung – StUKostV), zuletzt geändert durch Verordnung v. 8.5.1995 (BGBl. I 625).
SÜFV	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 (SÜFV), zuletzt geändert durch Art. 8 Gesetz v. 7.12.2011 (BGBl. I 2576).
SÜG	Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG), zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz v. 7.12.2011 (BGBl. I 2576).
TF	Tryckfrihetsförordningen (Svensk författningssamling 1949:105, zuletzt geändert durch Svensk författningssamling 2010:1409; Schwedische Druckfreiheitsverordnung – The Freedom of the Press Act, zitiert nach <a href="http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Laws/The-Constitution/">http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Laws/The-Constitution/</a> ).
ThürIFG	Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG), v. 20.12.2007 (GVBl. 2007, 256).
TKG	Telekommunikationsgesetz (TKG), zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 2958).
TransparenzVO	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 (Amtsblatt Nr. L 145 v. 31.5.2001 S. 43-48).
UA	Urteilsabdruck
UIG	Umweltinformationsgesetz (UIG), v. 22.12.2004 (BGBl. I 3704).
UIGKostV	Verordnung über Kosten für Amtshandlungen der informationspflichtigen Stellen beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (Umweltinformationskostenverordnung - UIGKostV), zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.12.2004 (BGBl. I 3704).

UURL 2003/4/EG	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 (ABl. Nr. L 41 v. 14.2.2003, S. 26).
UK Bund	Unfallkasse des Bundes
UKPT	Unfallkasse Post und Telekom
UN-Charta	Charta der Vereinten Nationen (BGBl. II 1973, 431).
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 53 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 3044).
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USG	(schweizerisches) Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; Stand am 1. August 2010).
VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz – VAG), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 78 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 3044).
VBGÖ	(Schweizerische) Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ) vom 24. Mai 2006 (SR 142.31; Stand am 1. Juli 2011)
Verf. BB	Verfassung des Landes Brandenburg, zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.12.2011 (GVBl. I Nr. 30).
Verf. LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, zuletzt geändert durch Gesetz v. 27.1.2005 (GVBl. LSA S. 44).
Verf. MV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, zuletzt geändert durch Gesetz v. 30.6.2011 (GVOBl. M-V S. 375).
Verf. SN	Verfassung des Freistaates Sachsen v. 27.5.1992 (SächsGVBl. 1992, 243).
Verf. TH	Verfassung des Freistaats Thüringen, zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.10.2004 (GVBl. S. 745).
VerwGebO IFG NRW	Verwaltungsgebührenordnung zum Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (VerwGebO IFG NRW) v. 19.2.2002, zuletzt geändert durch Verordnung v. 10.11.2009 (GV. NRW. S. 582).

VfoG	Verfahrensordnung des Gerichts, in der Fassung der Änderung vom 24.5.2011 (ABl. Nr. L 162 v. 22.6.2011, S. 18); abrufbar unter: <a href="http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt7_2008-09-25_11-11-3_598.pdf">http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt7_2008-09-25_11-11-3_598.pdf</a> .
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) v. 17.6.2005 (SR 173.32, Stand am 1.1.2012)
VIG	Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG), zuletzt geändert durch Art. 7 Gesetz v. 9.12.2010 (BGBl. I 1934). Soweit die zum 1.9.2012 in Kraft tretenden Änderungen durch das Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation v. 15.3. 2012 (BGBl. I. S. 476) berücksichtigt wurden, wurde diese Fassung als „VIG n. F.“ gekennzeichnet.
VIGGebV	Verordnung über die Gebühren nach dem Verbraucherinformationsgesetz (Verbraucherinformationsgebührenverordnung – VIGGebV) v. 24.4.2008 (BGBl. I 762).
VSA	Verschlussachenanweisung
VS-NfD	Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch
vTI	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
VV RVG	Anlage 1 (zu § 2 Abs. 2) Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz – RVG) Vergütungsverzeichnis, zuletzt geändert durch Art. 11 Gesetz v. 24.11. 2011 (BGBl. I 2302).
VwGG	(österreichisches) Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 111/2010.
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 3044).
VwKostG	Verwaltungskostengesetz, zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz v. 7.3.2011 (BGBl. I 338).
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 Gesetz v. 14.8.2009 (BGBl. I 2827).
VwVG	(schweizerisches) Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) v. 20.12.1968 (SR 172.021, Stand am 1.1.2011).

WBV	Wehrbereichsverwaltungen
WpHG	Gesetz über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandels- gesetz – WpHG), zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 3044).
WpÜG	Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz
WSV	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes
ZPO	Zivilprozessordnung, zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I 3044).

Im Übrigen wird auf *Hildebrecht Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache 6. Aufl. 2008 verwiesen.

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

### Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Module der rGFA nach Phase, Ausrichtung und Ergebnis.....	36
Tabelle 2: Behörden (bisher) ohne IFG-Anfragen.....	74
Tabelle 3: Rücklauf bei der Befragung der IFG-Antragsteller .....	77
Tabelle 4: Ergebnis des Informationsgesuchs 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent .....	80
Tabelle 5: Zahl der IFG-Anträge 2006-2011 .....	85
Tabelle 6: Antragsteller nach § 1 Abs. 1 IFG: Gesamtzahl und nach Behördentypus in absoluten Werten und Prozent .....	95
Tabelle 7: Antragsteller nach § 1 Abs. 1 IFG: Gesamtzahl 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent.....	97
Tabelle 8: Antragsteller nach Behördentypen 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent .....	100
Tabelle 9: Ablehnungsgrund „keine amtlichen Informationen“ / „Regierungstätigkeit“ 2006-2011 in absoluten Werten.....	118
Tabelle 10: Bund-Länder-Verhältnis .....	132
Tabelle 11: Vorrang spezialgesetzliche Regelung bzw. Anwendung anderer Informationszugangsregelung 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent .....	151
Tabelle 12: Antragsinhalte 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent.....	159
Tabelle 13: Perspektive Antragsteller: Informationsinteresse in absoluten Werten	161
Tabelle 14: Bearbeitungszeiten: Informationszugang wurde eingeräumt (§ 7 Abs. 5 IFG) 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent .....	198
Tabelle 15: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist nach § 7 Abs. 5 IFG in absoluten Werten und Prozent .....	199
Tabelle 16: Perspektive Antragsteller: Bearbeitungszeit.....	202
Tabelle 17: Perspektive Antragsteller: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist	203
Tabelle 18: Personalmittel .....	218
Tabelle 19: Effekte auf Verwaltungsaufgaben in absoluten Werten .....	218
Tabelle 20: Erfolglosigkeit des Antrages: weitere andere Gründe in absoluten Werten, 2006-2011 (Frage 9.d-f), Teil A).....	220
Tabelle 21: Organisatorische Änderungen in absoluten Werten.....	227
Tabelle 22: Zuständigkeit für IFG-Anfragen in absoluten Werten .....	228
Tabelle 23: Interne Fortbildungsmaßnahmen in absoluten Werten .....	231
Tabelle 24: Teilnahme an externen Fortbildungen in absoluten Werten.....	231

Tabelle 25: Gebührenerhebung nach § 10 IFG i.V.m. IFGGebV in absoluten Werten und Prozent, 2006-2011 .....	247
Tabelle 26: Perspektive Antragsteller: Gebühren .....	249
Tabelle 27: Perspektive Antragsteller: Einstellung zu Gebühren .....	249
Tabelle 28: Widerspruchsgebühren 2006-2011 in Euro (€) in absoluten Werten ...	250
Tabelle 29: Ablehnungsgründe 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent.....	273
Tabelle 30: Widerspruchsverfahren bei Ablehnung 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent .....	362
Tabelle 31: Widerspruchsverfahren von Dritten 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent .....	362
Tabelle 32: Klageverfahren bei Ablehnung 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent .....	363
Tabelle 33: Klageverfahren von Dritten 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent .....	363
Tabelle 34: Eingaben beim BfDI 2006-2011 .....	399
Tabelle 35: Verzeichnisse von Informationssammlungen und -zwecken.....	411
Tabelle 36: Veröffentlichung von Organisations- und Aktenplänen (§ 11 Abs. 2 IFG) .....	413
Tabelle 37: Proaktive Informationspolitik .....	415
Tabelle 38: Zusammenhang Informationspolitik und Antragsverhalten .....	417
Tabelle 39: Informationsgrad .....	419
Tabelle 40: Informationsverhalten der Behörde .....	419
Tabelle 41: Transparenz des Auskunft- und Bearbeitungsprozesses .....	420
Tabelle 42: Informationsangebot von Behörden .....	420
Tabelle 43: Internetangebot von Bundesbehörden.....	421

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Phasen der rGFA .....	38
Abbildung 2: Ablehnungen Bundesministerien inklusive Geschäftsbereiche 2006-2011.....	81
Abbildung 3: IFG-Anträge 2006-2011 Ressorts und Geschäftsbereich gesamt .....	87
Abbildung 4: IFG-Anträge 2006-2011 bei den Bundesministerien.....	88
Abbildung 5: IFG-Anträge 2006-2011 bei den Bundesministerien inklusive Geschäftsbereichsbehörden.....	89
Abbildung 6: Antragsteller nach § 1 Abs. 1 IFG: Gesamtzahl in Prozent.....	96
Abbildung 7: Antragsteller nach § 1 Abs. 1 IFG: Gesamtzahl 2006-2010 in absoluten Werten .....	98
Abbildung 8: Antragsteller nach Behördentypen 2006-2010 in absoluten Werten..	104
Abbildung 9: Ablehnungsgründe „keine amtlichen Informationen“ / „Regierungstätigkeit“ 2006-2010 in absoluten Werten.....	118
Abbildung 10: Antragsinhalte gesamt in absoluten Werten .....	160
Abbildung 11: Perspektive Antragsteller: Informationsinteresse gesamt .....	161
Abbildung 12: Bearbeitungszeiten: Informationszugang wurde eingeräumt (§ 7 Abs. 5 IFG) 2006-2010 in absoluten Werten .....	198
Abbildung 13: Bearbeitungszeiten: Informationszugang wurde eingeräumt (§ 7 Abs. 5 IFG) 2006-2010 in Prozent .....	199
Abbildung 14: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist nach § 7 Abs. 5 IFG in absoluten Werten .....	200
Abbildung 15: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist nach § 7 Abs. 5 IFG in Prozent .....	201
Abbildung 16: Perspektive Antragsteller: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist .....	203
Abbildung 17: Effekte auf Verwaltungsaufgaben in absoluten Werten .....	219
Abbildung 18: Erfolglosigkeit des Antrages: weitere andere Gründe in absoluten Werten, 2006-2010 (Frage 9.d-f), Teil A).....	220
Abbildung 19: Gebührenerhebung nach § 10 IFG i.V.m. IFGGebV, 2006-2010.....	248
Abbildung 20: Widerspruchsgebühren ≤ 30 € 2006-2011 .....	252
Abbildung 21: Widerspruchsgebühren > 30 € 2006-2011.....	253
Abbildung 22: Ablehnungsgründe gesamt in absoluten Werten .....	274
Abbildung 23: Entwicklung §§ 3 und 4 IFG als Ablehnungsgründe 2006-2010 in absoluten Werten .....	312
Abbildung 24: Entwicklung §§ 5, 6 und 3 Nr. 4 IFG als Ablehnungsgründe 2006-2010 in absoluten Werten.....	334

## Teil I Gegenstand und Ziele der Evaluation

### 1 *Evaluationsauftrag und Gegenstand der Untersuchung*

Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages hat das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) mit der Evaluierung des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) beauftragt.

Dem Innenausschuss war insbesondere an der gleichgewichtigen Bedeutung der sozialwissenschaftlich-empirischen und rechtswissenschaftlichen Analysen gelegen. Für den rechtswissenschaftlichen Teil wurde als relevant angesehen, dass neben einer Analyse der bisher zum IFG ergangenen Rechtsprechung auch die Kommentarliteratur sowie rechtsvergleichende und europarechtliche Bezüge in die Betrachtung mit einfließen. Bei der sozialwissenschaftlich-empirischen Analyse sollten auch die Veröffentlichungspflichten von Behörden im Sinne von § 11 IFG einbezogen werden. Die Verknüpfung der rechtswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlich-empirischen Analysen wird im Folgenden über eine problemorientierte Strukturierung umgesetzt.

Die Evaluierung des IFG des Bundes durch das InGFA folgt einer Reihe vorangegangener Evaluierungen von Informationszugangsregelungen der Länder. So wurden in den letzten Jahren etwa die Landesinformationsfreiheitsgesetze der Bundesländer Nordrhein-Westfalen (2003), Mecklenburg-Vorpommern (2009) und Bremen (2010) evaluiert. Während es sich bei der Evaluierung des IFG NRW um eine interne Evaluation des Innenministeriums des Landes NRW unter Mitwirkung der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und der kommunalen Spitzenverbände handelte, wurden die Informationsfreiheitsgesetze Mecklenburg-Vorpommerns und Bremens von externen Gutachterkommissionen evaluiert: das IFG M-V unter Federführung der Universität Greifswald und das BremIFG von dem Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe *Innenministerium des Landes NRW*, Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen. Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes (Evaluierung), LT-Drs. Vorlage 13/3041 A 8; *Rodi*, Vorschläge zur wissenschaftlichen Methodik der Vorbereitung und Durchführung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Landtages Mecklenburg-Vorpommern (Gutachten I), 2008; *ders.*, Gutachten zur Vorbereitung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern –Ermittlung von Rechtstatsachen und erste Bewer-

Die Evaluierung der Landesregierung NRW ergab, dass sich das IFG NRW insgesamt bewährt habe. Die Zahl der Anträge (ca. 1000/Jahr) belege, dass Bürger das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen öffentlicher Stellen in Anspruch nehmen. Die Befürchtung öffentlicher Stellen, durch die Nutzung dieses neuen Instruments übermäßig belastet zu werden, habe sich nicht verwirklicht. Die Rechtsprechung habe in einigen Auslegungsfragen Klarheit schaffen können. Es wurde jedoch angeraten, Unsicherheiten in der Anwendung einzelner Normen durch einen Erlass zu klären.<sup>2</sup>

Die Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommerns wurde gem. § 15 S. 2 IFG M-V vom Landtag Mecklenburg-Vorpommern in Auftrag gegeben. Die problemorientierte Evaluation des IFG M-V zeigt auf, dass das Gesetz sich in seinen Grundlinien bewährt habe. Es wurde von allen befragten Behörden angenommen. Aufgrund der überschaubaren Fallzahlen (Landesbehörden gesamt: 136, Kommunalbehörden gesamt: 296) und der oft pragmatischen Anwendung auch bei sensiblen Fallkonstellationen ergäben sich im Vollzug des Gesetzes durch Behörden wenige Probleme. Änderungsvorschläge wurden zu bestimmten Schutzvorschriften unterbreitet, sowie eine Präzisierung bestimmter Begriffe (Behördenbegriff), Vorschriften (fiskalische Betätigung des Staates und Schutzvorschrift) und Verfahrensregeln (Einbeziehung Dritter, Konkurrenzfragen) gefordert. Darüber hinaus empfohlen wurde, die Veröffentlichungspflicht von Behörden zu stärken.<sup>3</sup>

Als Ergebnis der Evaluierung des bremischen Informationsfreiheitsgesetzes, die im Auftrag der Senatorin für Finanzen und in enger Abstimmung mit der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (§ 13 BremIFG) durchgeführt wurde, stellten die Gutachter fest, dass das BremIFG zu keinen größeren organisatorischen und personellen Veränderungen in den Behörden des Landes Bremen geführt habe. Nur bei wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Verwaltungsstellen wurden Widerstände und Vorbehalte gegen das BremIFG ausgemacht. Die Mehrheit der Verwaltungsstellen sehe keinen Bedarf für eine Weiterentwicklung oder Korrekturen des BremIFG. Auf Seite der Bürgerinnen und Bürger habe das Inkrafttreten des BremIFG nicht dazu geführt, dass sich das Informationsverhalten wesentlich geändert habe. Der Bekanntheitsgrad des BremIFG unter der bremischen Bevölkerung sei gering, während weit mehr Bürgerinnen und Bürger das zentrale Informationsregister

---

tungen (Gutachten II), 2009; *Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib)*, Evaluation des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG), 2010.

<sup>2</sup> Vgl. *Innenministerium des Landes NRW*, S. 19.

<sup>3</sup> *Rodi*, S. 127-131; *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern*, Bericht über die Anwendung des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern, LT-Drs. 5/2720, S. 6-7.

des Landes Bremen kennen. Dementsprechend empfehlen die Autoren, die proaktive Veröffentlichungspflicht der Behörden auszuweiten, um auf diese Weise die Transparenz der Verwaltung gezielt zu fördern und zu fordern.<sup>4</sup>

Auf Bundesebene wurde das im Jahr 2008 in Kraft getretene Verbraucherinformationsfreiheitsgesetz (VIG) im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) evaluiert. Neben einer Studie über Anwendungserfahrungen mit dem VIG durch die Universität Marburg wurden ein Gutachten über die Informationskultur innerhalb ausgewählter Behörden (Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung Berlin) und eine rechtsvergleichende Untersuchung (Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den USA; Universität Heidelberg) durchgeführt. Die Abschlussberichte wurden 2010 veröffentlicht.<sup>5</sup> Das Gutachten hält fest, dass die Zahl der VIG-Anträge mit 487 in den Jahren 2008-2009 bei betroffenen Behörden nicht besonders hoch gewesen sei. Behörden beantworteten aber viele nicht förmliche Anfragen, die eingingen, direkt, wie sie dies schon vor Inkrafttreten des VIG im Jahr 2008 gehandhabt hatten. Änderungsvorschläge wurden von den Autorinnen und Autoren u.a. zum Informationszugang und Informationsbereitstellung, den auskunftspflichtigen Behörden, der Bearbeitungsfrist und der Gebührenerhebung unterbreitet. Die Gutachtergruppe regte weiter an, die verschiedenen Informationszugangsregelungen besser aufeinander abzustimmen und zu systematisieren.<sup>6</sup>

Zu nennen sind auch das Rechtsgutachten von *Michael Kloepfer* (Humboldt-Universität zu Berlin) zum Verhältnis Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von 2011 und das Rechtsgutachten von *Thomas Schomerus* (Leuphana Universität Lüneburg) zu Informationsansprüchen im Atom- und Strahlenschutzrecht von 2010. *Kloepfers* Gutachten wurde im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erstellt.<sup>7</sup> Es unter-

---

<sup>4</sup> Vgl. *Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib)*, S. 100 f.; *Lippa*, Gute Noten für das Bremische Informationsfreiheitsgesetz, in: [http://www.ifib.de/blog/index.php/site/comments/gute\\_noten\\_fuer\\_das\\_bremische\\_informationsfreiheitsgesetz](http://www.ifib.de/blog/index.php/site/comments/gute_noten_fuer_das_bremische_informationsfreiheitsgesetz) (Stand: 20.03.2012).

<sup>5</sup> Siehe *Böhm/Lingenfelder/Voit*, Endbericht. Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sowie Erarbeitung von konkreten Empfehlungen für Rechtsänderungen, 2010; *Pfeiffer/Heinke/Portugall* (in Kooperation mit Evelyn Terry, Peter Møgelvang-Hansen, Stephanie Rohlfing-Dijoux, Patrick Birkinshaw, Cliona Kelly, Jori Munukka u. Anita Allen, Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, Band I und Band II, 2010; *Oertel/Schimke/Ulmer/Karig*, Abschlussbericht „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur der für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen Behörden sowie der in diesem Bereich tätigen Unternehmen durch das Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG), 2010.

<sup>6</sup> *Böhm et al.*, S. 298-304.

<sup>7</sup> *Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in verschiedenen Rechtsgebieten und verschiedenen Kontexten.

sucht die Ausgestaltung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in den verschiedenen Informationszugangsregelungen in Bund (IFG, UIG, VIG) und Ländern (IFGs und UIGs der Länder). *Kloepfer* stellt fest, dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht noch einige Defizite, wie z.B. fehlende Kohärenz und unterschiedliche Schutzniveaus aufweise. Dies sieht er u.a. begründet in der Zerrissenheit und Zersplitterung der Informationszugangsrechte in Deutschland.<sup>8</sup> Der Autor empfiehlt eine Abwägungsklausel in § 6 S. 2 IFG für den Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse aufzunehmen. Des Weiteren plädiert *Kloepfer* für eine restriktive Definition des Begriffes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und für eine Kennzeichnungspflicht der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch die Betroffenen. Da zahlreiche Informationsfreiheitsgesetze der Länder Abwägungsvorbehalte enthalten, würde die Aufnahme einer solchen Klausel in das IFG eine Harmonisierung fördern. Auch die konkrete Ausgestaltung des Begriffes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sei zu harmonisieren, um die Anwendung der Regelung in der Praxis zu erleichtern. Harmonisierungsbedarf im Bereich des Schutzes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sieht *Kloepfer* auch bei den bereichsspezifischen Informationszugangsregelungen des UIG und VIG, wobei hier zu berücksichtigen sei, dass es sich stets um spezifische Regelungsgebiete handele, was für das IFG nicht gilt.<sup>9</sup>

*Schomerus* Rechtsgutachten wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS) durchgeführt.<sup>10</sup> Der Auftrag für das Rechtsgutachten sah vor, Rechtsfragen zu klären, die den Vollzug insbesondere des UIG und des IFG durch das BMU und die dem Bundesministerium nachgeordneten Behörden auf den Gebieten des Atom- und Strahlenschutzrechts sowie des Rechts der Störfall-Verordnung (StörfallV) betreffen. Für diese Evaluierung relevante allgemeine Ergebnisse der Analyse *Schomerus'* sind, dass es angesichts der insgesamt überschaubaren Antragszahlen auf Bundesebene, sowohl was das UIG als auch das IFG betreffe, zu keinen Überlastungen bei den informationspflichtigen Stellen gekommen sei. Das empirische Datenmaterial wertet *Schomerus* für das IFG als ergiebiger als das für das UIG zur Verfügung stehende. *Schomerus* sieht eine umfassende empirische Analyse aller Informationszugangsgesetze für geboten, die die Schwachstellen in

---

Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2011.

<sup>8</sup> *Ibid.*, S. 75.

<sup>9</sup> *Ibid.*, S. 75 ff.

<sup>10</sup> *Schomerus*, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht. Umfang des Informationsanspruchs gegenüber dem BMU nach dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Umweltinformationsgesetz hinsichtlich Daten, die der Bundesaufsicht nach dem Atom- und Strahlenschutzrecht vorliegen, sowie sensibler und sicherheitsrelevanter Daten nach der Störfall-Verordnung, 2010.

den Regelungen und im Vollzug aufzeigen kann.<sup>11</sup> *Schomerus* hat verschiedene Problemfelder bei der Anwendung des UIG und des IFG identifiziert, die die Grundlage für seine Analyse der Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutz- sowie Störfallrecht und der darauf aufbauenden Entscheidungshilfe bilden. Die Problemfelder betreffen Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereiche, die Frage nach den informationspflichtigen Stellen, das Bund-Länder-Verhältnis, Organisations- und Verfahrensfragen, Ausnahmetatbestände, Kosten, Rechtsschutz, Weiterverwendung von Informationen und aktive Informationspflichten.<sup>12</sup>

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Evaluation ist das IFG des Bundes. Das IFG gewährt „jedem“, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Wohnsitz, das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Bundes (§ 1 IFG). Die Anspruchsberechtigung besteht voraussetzungslos, also ohne Darlegung einer Begründung des Informationsinteresses, und sachbereichsunabhängig.

Der vorliegenden, nach wissenschaftlichen Standards durchgeführten Evaluation liegt als zentrale Frage zugrunde, inwieweit diese Zielsetzungen seit Inkrafttreten des IFG im Jahr 2006 in der Anwendung des Gesetzes erreicht worden sind. Dabei wird auch untersucht, ob und wenn ja welche unerwarteten Folgen und Nebenwirkungen sich bei der Implementation des IFG ergeben haben (im Einzelnen unten S. 36 ff).

## **2 Darstellung des Problemhorizonts**

Die problemorientierte Strukturierung der Evaluation erfordert einen interdisziplinären Ansatz, in dem die Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen mit denen der rechtswissenschaftlichen Analyse verknüpft werden. Ausgangspunkt bilden verschiedene Konflikte oder Problemfelder, die sich in der Anwendung des Gesetzes und in der Rechtsprechung zeigen. Diese Konflikte werden von den Disziplinen Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft unterschiedlich wahrgenommen. Dies äußert sich in den unterschiedlichen Erkenntnisinteressen der Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaft und daraus abgeleitet den unterschiedlichen theoretischen und methodischen Zugängen. Auch wenn es der Anspruch einer problemorientierten Vorgehensweise ist, integrierend von der Frage- bzw. Problemstellung auszugehen, so müssen die spezifischen disziplinären Erkenntnisinteressen gewahrt bleiben, um wissenschaftlich fundierte und strukturierte Aussagen machen zu können.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Schomerus*, 17.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 17-27.

<sup>13</sup> Vgl. *Bizer/Führ/Hüttig*, Responsive Regulierung, 1. Aufl. 2002, s.a. Beiträge in *Ziekow*, Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft, 2003

## 2.1 Rechtswissenschaftliche Perspektive

Im Wege einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung sind zunächst die Anwendungsbedingungen des Gesetzes einer genauen Analyse zu unterziehen. Besonderes Augenmerk ist dabei auf den Anwendungsbereich des IFG, d. h. vor allem zum einen auf die Abgrenzung des Kreises der nach § 1 IFG verpflichteten Behörden, sonstigen Bundesorgane und -einrichtungen sowie natürlichen Personen oder juristischen Personen des Privatrechts und zum anderen auf den Informationsbegriff des § 2 Nr. 1 IFG, zu legen. Darüber hinaus ist mit Blick auf die in § 1 Abs. 3 IFG angeordnete grundsätzliche Subsidiarität des IFG der Informationszugangsanspruch nach IFG von anderen Informationszugangsansprüchen abzugrenzen. Zudem ist zu untersuchen, ob bzw. in welchen Fällen es zu Überschneidungen mit anderen Informationsfreiheitsansprüchen kommen kann. Zu denken ist in diesem Zusammenhang vor allem an Informationsfreiheitsansprüche nach dem VIG, dem UIG und dem Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (IWG). Dass die Auslegung der Anwendungsbereiche der verschiedenen Gesetze im Einzelfall unterschiedlich ausfallen kann, ist schon dem Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) für die Jahre 2006 und 2007 zu entnehmen<sup>14</sup>.

Daneben sind die Schutzvorschriften der §§ 3 – 6 IFG, die den Anspruch auf Informationszugang einschränken oder gänzlich entfallen lassen, einer vertieften Betrachtung zu unterziehen, wobei die Ermittlung des Anwendungsbereichs der genannten Vorschriften und die Frage rechtlich bestehender und tatsächlich in Anspruch genommener Anwendungsspielräume im Vordergrund stehen werden.

## 2.2 Sozialwissenschaftliche Perspektive

Gegenstand der sozialwissenschaftlich-empirischen Analyse ist die Anwendung des IFG durch Bundesbehörden in der Praxis. Das Erkenntnisinteresse der sozialwissenschaftlichen Analyse zielt somit darauf ab, die Implementation der Rechtsnormen des IFG durch die Bundesbehörden und ihr Verwaltungshandeln zu erfassen. Es wird untersucht, wie die im IFG enthaltenen Rechtsnormen durch Bundesbehörden seit Inkrafttreten des IFG im Jahr 2006 in der Praxis angewendet wurden. Die Konflikte, die sich in der Anwendung der einzelnen Rechtsnormen abzeichnen, bilden die Grundlage der empirischen Analyse. Im Zusammenhang mit der Implementationspraxis der Behörden interessieren auch die strukturellen Wirkungen des IFG auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Bundesverwaltung. Hier geht es um die Fra-

---

<sup>14</sup> BfDI, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, BT-Drs. 16/8500, S. 13.

ge, ob und wenn ja wie sich Prozesse der Aufbau- und Ablauforganisation von Bundesbehörden infolge des Inkrafttretens des IFG gewandelt haben. Ein zentraler Fokus der sozialwissenschaftlichen Analyse liegt schließlich auf den Wirkungen, die das IFG, insbesondere im Zusammenhang mit oder als Folgerung aus den Veröffentlichungspflichten von Behörden im Sinne von § 11 IFG, auf das Kommunikations- und Informationsverhalten von Bundesbehörden gegenüber Bürgern bzw. der Öffentlichkeit hat.

### 3 Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA) als Methodik

Die Verknüpfung der rechtswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Konfliktanalysen wird im Verfahren der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA) umgesetzt.<sup>15</sup> Mit der rGFA wird der Zielerreichungsgrad des IFG im Wege einer ex-post-Evaluierung untersucht (s. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Module der rGFA nach Phase, Ausrichtung und Ergebnis**

GFA-Modul	Phase der Rechtssetzung	Ausrichtung sachlich	zeitlich	Ergebnis (Produkt)
rGFA	Geltende Rechtsvorschrift	Bewährungsprüfung (laufend, periodisch, final)	Nachträglich (ex-post)	Überprüfte Normen (Bestätigung, Änderungsempfehlung)

Quelle: *Konzendorf*, Gesetzesfolgenabschätzung, 2005, S. 462.

Die zentrale Fragestellung, die der rGFA zugrunde liegt, ist, ob die politischen Ziele, die der Gesetzgeber mit Verabschiedung des IFG intendierte, seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2006 erreicht worden sind. Neben der Überprüfung der beabsichtigten Wirkungen und kalkulierten Folgen des IFG wird untersucht, ob und wenn ja welche Nebenfolgen aufgetreten sind und welche nicht-intendierten Effekte der Rechtsnormen des IFG erkennbar sind.<sup>16</sup> Die vorab festgelegten Prüfkriterien (Zielerreichungsgrad, beabsichtigte Wirkungen und Folgen; Nebenfolgen und nicht-intendierte Effekte) werden mit Hilfe eines Soll-Ist-Vergleichs untersucht. Die Sollwerte werden mit den aus den empirischen Analysen gewonnenen und ausgewerteten Daten als Istwerten verglichen. Für den sozialwissenschaftlichen Teil werden die Daten über quantitative und qualitative Erhebungen gewonnen. Die Rechtsprechungs-

<sup>15</sup> Zur Methodik siehe *Böhret/Konzendorf*, Handbuch GFA, 2001; s.a. die Beiträge in *Hensel/Bizer/Führ*, Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, 2010.

<sup>16</sup> Vgl. *Bräunlein*, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, 2004, S. 33 f.

analyse bildet die empirische Datengrundlage für den rechtswissenschaftlichen Analysepart. Darüber hinaus wird aus juristischer Perspektive die vorhandene Literatur ausgewertet und ein Vergleich der Rechtsnormen des IFG des Bundes mit entsprechenden rechtlichen Regelungen in Deutschland und rechtlichen Regelungen anderer Länder sowie der Europäischen Union (EU) vorgenommen.

Anders als dies z.B. beim UIG (§ 1 IFG) der Fall ist, wird im Gesetzestext des IFG der Zweck des Gesetzes nicht explizit aufgeführt. Die politischen Ziele, die mit dem IFG verfolgt werden, können der Begründung des Gesetzentwurfs entnommen werden. Diese Ziele dienen als Grundlage für die Überprüfung des Zielerreichungsgrades sowie die beabsichtigten Wirkungen und kalkulierten Folgen:

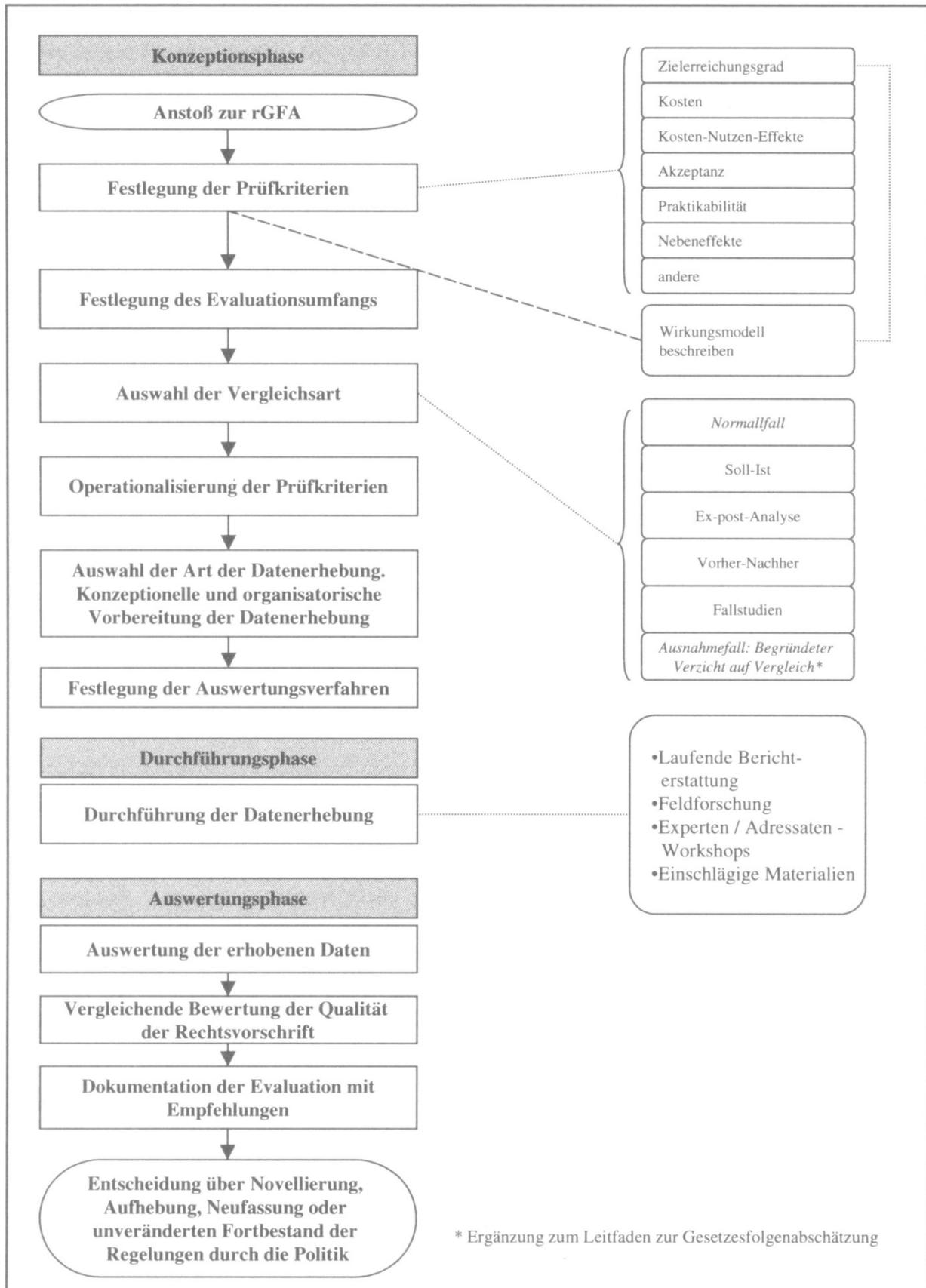
- Allgemeiner Zugang zu amtlichen Informationen für jedermann, voraussetzungslos und sachbereichsunabhängig.
- Schaffung von Transparenz und Offenheit behördlicher Entscheidungen.
- Stärkung der demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger (demokratische Meinungs- und Willensbildung).
- Verantwortliches Handeln von Verwaltungsstellen.
- Wandel von autoritativ handelnder Verwaltung zu kooperativer Verwaltung.
- Kontrolle von Regierungshandeln (Verwaltung) durch Bürger (demokratische Kontrolle).
- Mittel zur Korruptionsbekämpfung.
- Stärkung der Akzeptanz von Verwaltungshandeln durch öffentliche Partizipation.
- Förderung des europäischen Integrationsprozesses (Angleichung an vergleichbare Informationszugangsregelungen anderer EU-Mitgliedstaaten und der EU).<sup>17</sup>

Das Vorgehen bei einer rGFA orientiert sich an den drei Modulen Konzeption, Durchführung und Auswertung wie in Abbildung 1 dargestellt.

---

<sup>17</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 6-7.

Abbildung 1: Die Phasen der rGFA



Nach der Auswahl der oben genannten Prüfkriterien, der Festlegung des Evaluationsumfangs, der Auswahl der Vergleichsarten (Soll-Ist-Vergleich, Vergleich mit anderen nationalen und internationalen vergleichbaren Regelungen) wurden die Prüfkriterien operationalisiert und für die Datenerhebung wurde ein Methoden-Mix gewählt. Als Datenerhebungsmethoden der sozialwissenschaftlichen Analyse wurden quantitative und qualitative Methoden kombiniert, während für die rechtswissenschaftliche Analyse Daten über die Rechtsprechungsanalyse als Dokumentenanalyse erhoben wurden. Die Quellen für die Rechtsvergleichung bildeten die jeweiligen Gesetzestexte und Sekundärliteratur. Auf die konzeptionelle Vorbereitung folgte die Umsetzung, also die Durchführung der Datenerhebung in beiden Analyseparts. Der Phase der Datengewinnung folgen die Datenauswertung und die schriftliche Erfassung der Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Analysen.

Um den Grad der Zielerreichung des IFG seit dessen Inkrafttreten im Jahr 2006 aufzuzeigen, wird ausgehend von den jeweiligen Konfliktsituationen die Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach dem IFG dargelegt und die Adäquanz dieses Programms zur Bewältigung der jeweiligen Konfliktsituationen bewertet. Die Ermittlung der Problemadäquanz des normativen Programms des IFG setzt sich aus drei Analyseebenen zusammen. In der Auswertung der eigenen Datenerhebungen wird untersucht, ob und wenn ja wie sich die Probleme in der Anwendung des IFG abzeichnen und wie damit umgegangen wird. Es folgt die Auswertung der Rechtsprechung und der Kommentarliteratur bezogen die jeweiligen Konfliktsituationen. Drittens wird betrachtet, welche Lösungsstrategien für vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen (national, international, EU-Ebene) bestehen. Dieser Analyse folgen Überlegungen, wie die jeweiligen Rechtsnormen des IFG ausgestaltet werden können, um die Konfliktsituationen angemessener zu bewältigen.

## **4 Untersuchungsdesign**

### **4.1 Rechtswissenschaftliche Analyse**

Die rechtswissenschaftliche Analyse zum IFG konzentriert sich auf eine möglichst umfassende Auswertung der dazu ergangenen Rechtsprechung, weil das IFG mehr als 6 Jahre in Kraft ist, so dass davon ausgegangen wird, dass die meisten rechtlichen Probleme bereits zu gerichtlichen Entscheidungen geführt haben. Dementsprechend wurde parallel in den Datenbanken Beck-Online, Jurion und Juris und im Internet nach Entscheidungen zum IFG recherchiert. Außerdem stellten das BMI, die BaFin und Privatpersonen Entscheidungen zur Verfügung, die nicht mit Juris aufge-

funden worden waren. Der Abgleich dieser Quellen zeigte, dass die unterschiedlichen Quellen nur teilweise übereinstimmten. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass ein geringer, aber nicht bezifferbarer Anteil von Entscheidungen zum IFG nicht ausgewertet wurde. Auf diese Weise konnten 201 Entscheidungen ermittelt werden, die im Anhang (S. 475) aufgelistet sind. Dabei stammt die neueste Entscheidung vom 19.4.2012. Diese Liste umfasst auch Entscheidungen, in denen die Anwendung des IFG nicht für das Ergebnis relevant war (*obiter dicta*), sowie solche Entscheidungen, bei denen die Entscheidung keine konkreten Aussagen zum IFG enthält, aber eine andere Entscheidung im Instanzenzug Bezug zum IFG herstellte. Nicht berücksichtigt wurden Gerichtsentscheidungen, die lediglich Verfahrensentscheidungen betrafen, die ohne direkten inhaltlichen Bezug zum IFG ergingen (z. B. Ruhensbeschluss während in-camera-Verfahren).

Die Auswertung der Rechtsprechung erfolgte insbesondere daraufhin, inwieweit sich die zum Gesetzentwurf v. 14.12.2004<sup>18</sup> geäußerten Ziele und Bedenken realisiert haben. Auch die Entstehungsgeschichte in Deutschland seit der am 5.2.1980 vom BMI eingesetzten „Projektgruppe Datenzugangsrecht“ wurde betrachtet.<sup>19</sup> Außerdem wurden verschiedene Entwürfe für ein Informationsfreiheitsgesetz<sup>20</sup> bzw. Bürgerinformationsgesetz<sup>21</sup> berücksichtigt. Weiter wurden die Anwendungshinweise zum IFG des BMI vom 21.11.2005 und die des BfDI vom 1.8.2007 sowie Berichte (insbesondere die drei Tätigkeitsberichte des BfDI) und Stellungnahmen aus der Literatur und Praxis in die Untersuchung einbezogen. Darüber hinaus wurden noch Literatur und Rechtsprechung zu vergleichbaren Problemschwerpunkten in Bundesgesetzen (BArchG, StUG, UIG und VIG) berücksichtigt.

Für die rechtsvergleichenden Betrachtungen wurden die elf Bundesländer mit allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen; → S. 57) berücksichtigt, die häufig sehr ähnliche Regelungen enthalten. Weiter sind vor allem solche Regelungen bedeutsam, die in direktem Zusammenhang mit Informationen des Bundes stehen. Angesichts des Informationsaustausches zwischen Bund, der EU (→ S. 60), Österreich (→ S. 64) und der Schweiz (→ S. 66) wurden diese Rechtssysteme einbezogen. Ein Rechtsvergleich mit der Schweiz bietet sich auch deshalb an, weil das BGÖ fast zeitgleich mit dem IFG am 1.7.2006 in Kraft trat. Auffällig war auch, dass in der deut-

<sup>18</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493.

<sup>19</sup> Zur Entstehungsgeschichte: *Kollbeck/von Dobeneck*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, II Rn. 34 ff.

<sup>20</sup> *BMI*, Referentenentwurf, 2000; *Häfner et al.*, 27.8.1997, BT-Drs. 13/8432; *netzwerk recherche et al.*, IFG-Entwurf, 2004; *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, 2002.

<sup>21</sup> *Mecklenburg*, Entwurf eines Bürgerinformationsgesetzes, 2010.

schen Rechtsprechung lediglich eine Aussage zu einer konkreten ausländischen Regelung ersichtlich war, und dies zu einer Regelung aus der Schweiz.<sup>22</sup>

Da deutsche Rechtsregeln relativ häufig in ostasiatischen Staaten rezipiert werden, bilden diese Länder sehr interessante Vergleichsmöglichkeiten. Als erstes Informationszugangsgesetz in Asien trat das Informationszugangsgesetz (Official Information Disclosure Act – OIDA) der Republik Korea bereits am 1.1.1998 in Kraft.<sup>23</sup> Dementsprechend sind bei einem Vergleich Erkenntnisse über Informationszugangsregelungen mit längerer Geltungsdauer in einem ähnlichen Rechts-, aber unterschiedlichem Kulturkreis zu erwarten.

Aufgrund der langen Tradition gelten Schweden (Einführung 1766, Geltung in Vorpommern ab 1806, → S. 62) und die USA (Einführung 1966, → S. 63) als Vorreiter für die Informationsfreiheit,<sup>24</sup> so dass diese Länder auch Berücksichtigung fanden. Auf der anderen Seite wurde Österreich (→ S. 64) auch deshalb berücksichtigt, weil Regelungen über das Amtsgeheimnis und über den Informationszugang in Art. 20 Abs. 3 bzw. 4 B-VG enthalten sind und damit Österreich in einem internationalen Vergleich von 89 Staaten den letzten Rang belegte<sup>25</sup>.

Die Convention on Access to Official Documents des Europarates (KEZaD) (→ S. 48) gilt als erste internationale Konvention zur Informationsfreiheit. Auch wenn diese Regelung noch nicht in Kraft getreten ist und keine konkreten Initiativen der Bundesrepublik Deutschland zum Beitritt dieser Konvention ersichtlich waren, so hat diese internationale Konvention für Deutschland als Mitgliedstaat des Europarates doch einen Vorbildcharakter. Darüber hinaus wurde auch rechtsvergleichende Literatur zu anderen Staaten für Einzelprobleme berücksichtigt. Noch nicht genutzt werden konnte die Datenbank zur weltweiten Informationsfreiheitsgesetzgebung, die derzeit im Rahmen von UNPACS (United Nations Public Administration Countries Studies) durch die United Nations Division for Public Administration and Development Management (UNDPADM) mit Unterstützung der working group „citizen engagement“ des UN Committee of Experts on Public Administration aufgebaut wird.

---

<sup>22</sup> Vgl. VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 73; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 16 f.

<sup>23</sup> Hong, 3.

<sup>24</sup> In diesem Sinne bspw.: *Gurlit*, Die Verwaltung 44 (2011), 75 (77); *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 28 ff.

<sup>25</sup> Vgl. <http://www.rti-rating.org/results.html>.

Zu beachten ist bei der Rechtsvergleichung, dass die Erfahrungen anderer Staaten mit einem Informationsfreiheitsgesetz wegen der völlig anderen Rechtskultur und Rechtsgeschichte nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragbar sind.<sup>26</sup>

## 4.2 Sozialwissenschaftlich-empirische Analyse

Die Datenerhebung der sozialwissenschaftlich-empirischen Analyse setzt sich aus quantitativen und qualitativen Methoden zusammen. Die quantitativen und qualitativen Datenerhebungsmethoden wurden komplementär zueinander angewandt und stellen die Operationalisierung der zur rGFA (→ S. 36 f) aufgeführten Prüfkriterien dar. Über den Methoden-Mix sollte eine möglichst fundierte Erkenntnisgewinnung sichergestellt werden.

### 4.2.1 Quantitative Analyse

Im Rahmen der quantitativen Analyse wurden mittels eines (teil)standardisierten Fragebogens Daten bei Bundesbehörden (Bundesministerien, unmittelbar und mittelbar nachgeordnete Bundesbehörden), sonstigen Bundesorganen und -einrichtungen und Bundesgerichten erhoben. Die ressortübergreifenden Statistiken 2006-2011 des Bundesministeriums des Innern (BMI) zu IFG-Anträgen der Ressorts einschließlich Geschäftsbereiche dienten als Grundlage für die Umfrageerhebung. Im Vorfeld der Umfrageerhebung wurden die Bundesbehörden nach ihren Primärdaten zu diesen ressortübergreifenden Statistiken des BMI befragt, da beabsichtigt war, den Fragebogen auf Grundlage dieser Primärdaten zu entwickeln. Aufgrund der von verschiedenen Behörden gelieferten, sehr unterschiedlich strukturierten Daten wurde ein Fragebogen mit entsprechender Detailschärfe entwickelt, um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten. Es wurde eine Vollerhebung angestrebt.

Der Fragebogen setzte sich aus zwei Fragenkomplexen zusammen: Teil a) beinhaltete eine Bestandsaufnahme über Antragszahlen, Antragsteller, Antragsgegenstand, Gebührenerhebung und Widerspruchs- und Klageverfahren bei Bundesbehörden. Die Fragen wurden für alle Jahre seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2006, also die Jahre 2006 bis 2011 (1. Halbjahr) abgefragt. Die Fragen des Teils b) der Befragung betrafen die Wirkungen auf Verwaltungsstrukturen und Informationspolitiken von Bundesbehörden. Die Umfrageerhebung lief im Zeitraum Juni 2011 – Ende September 2011/Anfang Oktober 2011. Anschließend wurden die erhobenen Daten ausgewertet. Die gewonnenen Daten, die Auskunft über Informationspolitiken von Behörden geben, wurden stichprobenartig mit Ergebnissen von Internetrecherchen verglichen und ggf. um diese ergänzt. Letztere Recherchen beziehen sich auf die Inter-

<sup>26</sup> In diesem Sinne: *CDU/CSU-Fraktion*, zitiert nach Innenausschuss, BT-Drs. 15/5606, S. 6.

netangebote und Web-Auftritte von Bundesbehörden, deren Grundlage die Veröffentlichungspflichten von Behörden nach § 11 IFG bilden.

In Ergänzung zu der Umfrageerhebung unter Bundesbehörden wurde eine Befragung unter informationssuchenden Bürgerinnen und Bürgern durchgeführt. Es wurden Bürgerinnen und Bürger befragt, die im Zeitraum 2010 bis Juni 2011 ein Auskunftsgesuch oder einen Antrag auf Grundlage des IFG bei Bundesbehörden gestellt haben. Aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken seitens der Bundesbehörden erfolgte der Versand der Fragebögen nicht direkt durch das Evaluierungsteam; vielmehr hat dieses die Bundesbehörden um Weiterleitung der Befragung an ihre jeweiligen IFG-Antragsteller gebeten. Das Anschreiben und die Befragung wurden an alle Bundesministerien geschickt und diese wurden gebeten, die Dokumente an ihre jeweiligen nachgeordneten Behörden mit der Bitte um Weiterleitung an ihre IFG-Antragsteller in o.g. Zeitraum zu senden. Die Befragung der IFG-Antragsteller zielte darauf ab, sich ein Bild über den Ablauf des IFG-Verfahrens, über das Informationsverhalten der Behörden aus Perspektive der IFG-Antragsteller und ihre sonstigen Erfahrungen mit der Nutzung des IFG zu verschaffen. Die Befragung fand im Zeitraum Mitte Januar 2012 bis Ende März 2012 statt. Anschließend wurden die erhobenen Daten ausgewertet.

Auf der Basis der Tätigkeitsberichte 2006-2007, 2008-2009 und 2010-2011 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) wurden zusätzlich die Beschwerden, die beim BfDI auf Grundlage des § 12 Abs. 1 IFG in den Jahren 2006-2011 eingegangen sind, analysiert.

#### **4.2.2 Qualitative Analyse**

In Ergänzung zu den Umfrageerhebungen unter Bundesbehörden und IFG-Antragstellern wurden über Telefoninterviews mit repräsentativ ausgewählten Bundesbehörden vertiefende Erkenntnisse zu speziellen Fragenkomplexen gewonnen, nämlich zur praktischen Anwendung des Gesetzes, den Wirkungen auf die Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation und die Informationspolitiken ausgewählter Behörden. Den Telefoninterviews lag ein Interviewleitfaden zu diesen Fragekomplexen zugrunde. Die Auswahl der Behörden erfolgte in Anlehnung an *Behnke et al.*<sup>27</sup> nach einer kriteriengeleiteten Auswahl, um das Verständnis über die Implementation des IFG und dessen Effekte auf Institutionen und Strukturen zu vertiefen und zu verbreitern. Auf der Grundlage erster Ergebnisse der Behördenbefragung zählten zu den Kriterien für die Auswahl der zu interviewenden Behörden Antragstellerkreis /

---

<sup>27</sup> *Behnke/Baur/Behnke*, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2. Aufl. 2010, S. 204-208.

Personengruppen, Ablehnungsquote und wesentliche Ablehnungsgründe, Prozentanteil Gerichtsverfahren (Widerspruch- und Klageverfahren), Politikfeld, Organisation der Zuständigkeit für das IFG (z.B. Justitiariat, Referat Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit) und die Frage nach der Bearbeitung von IFG-Anfragen/Anträgen (zentrale Koordinierung, dezentrale Bearbeitung).

Die Themenblöcke des Interviewleitfadens betrafen entsprechend vertiefende Fragen zu IFG-Anfragen in Abgrenzung z.B. zu Bürgeranfragen, IFG-Antragstellerkreis, Antragsinhalte, aufbau- und ablauforganisationsbezogene Fragen, Auslegung von Ausnahmetatbeständen, Gerichtsverfahren und Anrufung des BfDI, Verhältnis des IFG zu anderen Informationszugangsregelungen, aktive Informationspolitik und Änderungs- und Verbesserungsvorschläge. Die Interviews wurden protokolliert, vergleichend ausgewertet und komplementär zu der quantitativen Forschung in die Analyse einbezogen.

### **4.3 Synthese der rechtswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Analysen**

Die Ergebnisse der empirischen Erhebungen der sozialwissenschaftlichen Analyse und die aus der rechtswissenschaftlichen Analyse gewonnenen Erkenntnisse werden in Teil III im Rahmen der Konfliktanalyse dargestellt und miteinander verknüpft.

## **5 Gang der Darstellung**

Im folgenden Teil II werden die rechtlichen Grundkonzeptionen eines Informationszugangs dargestellt. Dazu wird zunächst der rechtliche Rahmen für den Bund dargestellt, wie er sich aus EU-Recht, internationalen Regelungen und Grundgesetz ergibt. Im Anschluss daran erfolgt eine Darstellung der grundsätzlichen Struktur des IFG und der speziellen Informationszugangsregeln des Bundes. Weiter wird ein Überblick in Bezug auf die Regelungen in den Bundesländern, auf europäischer Ebene, in ausgewählten Staaten und von internationalen Organisationen gegeben. Schließlich wird eine allgemeine Einordnung des IFG im Verhältnis zu anderen Informationsfreiheitsgesetzen vorgestellt.

Den Hauptteil der Untersuchung bildet die im Teil III anhand von Konfliktfeldern analysierte Anwendung des IFG in der Praxis. Mit Blick auf den Anwendungsbereich besteht der Konflikt zentral darin, dass staatliche Stellen ein Interesse daran haben können, aus dem Anwendungsbereich ausgenommen zu werden, während auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger ein Interesse an einem besonders weiten Anwen-

dungsbereich besteht. Ein zweites Konfliktfeld entspringt dem teilweise bestehenden Interessenunterschied zwischen möglichst einfacher Zugänglichkeit der Informationen für den Antragsteller und effizientem Handeln auf Seiten des Staates. Eng damit verknüpft ist die Frage der gerechten Kostenverteilung zwischen Antragsteller und Staat. Auf der inhaltlichen Ebene können sich Informationsinteressen und Geheimhaltungsinteressen gegenüberstehen. Die Geheimhaltung kann dabei primär den Belangen von privaten Dritten oder von staatlichen Stellen dienen. Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit sich das IFG auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Behörden auswirkt.

In Teil IV werden die proaktive Informationstätigkeit von Behörden und die Einrichtung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als allgemeine Formen von Konfliktpräventionsstrategien untersucht.

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung werden im Teil V und Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen im Teil VI zusammengefasst.

## Teil II Rechtliche Grundkonzeptionen des Informationszugangs

### 1 *Rechtlicher Rahmen für den Bund*

#### 1.1 EU-Recht

Aus dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EUV) folgt, dass eine Europäisierung des mitgliedstaatlichen Informationsrechts nur bereichsspezifisch erfolgen kann und dementsprechend auch kaum unmittelbare Impulse für das allgemeine deutsche Informationsfreiheitsrecht von der EU ausgehen.<sup>28</sup> Die vielfältigen Zugangsregelungen für EU-Dokumente haben keine direkten Auswirkungen auf das Recht der Mitgliedstaaten.<sup>29</sup>

Infolge der sog. Aarhus-Konvention wurden die UIRL 2003/4/EG und daraufhin das UIG novelliert. Außerdem sind im EU-Recht viele bereichsspezifische Regelungen (insbes. im Lebensmittel-, Produktsicherheits-, Umweltinformations-, Chemikalien- und Schadstoffrecht) für eine aktive behördliche Publikumsinformation getroffen worden.<sup>30</sup> Wichtig sind daneben die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, in Umsetzung der europäischen Transparenzinitiative jährlich Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums im Internet zu veröffentlichen.<sup>31</sup> Entsprechende Veröffentlichungsverpflichtungen bestehen auch in anderen Bereichen, etwa für Fördermaßnahmen nach dem Europäischen Fischereifonds.<sup>32</sup> Außerdem ist in Bezug auf Geodatensätze die sog. INSPIRE-RL zu beachten.<sup>33</sup>

Die sog. Informationsweiterverwendungsrichtlinie (IWW-RL) begründet, wie ihr Erwägungsgrund 9 ausdrücklich anführt, keine Verpflichtung zur Gestattung des Zugangs zu Dokumenten, sondern regelt nur, wie die Mitgliedstaaten zu verfahren haben,

<sup>28</sup> *Schoch*, EuZW 2011, 388 (389).

<sup>29</sup> So explizit Erwägungsgrund 15 der TransparenzVO.

<sup>30</sup> Siehe dazu den Überblick bei *Schoch*, EuZW 2011, 388 (392).

<sup>31</sup> Art. 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. 6. 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 473/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 (ABl. L 144 v. 9.6.2009, S. 3).

<sup>32</sup> Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates vom 27. Juli 2006 über den Europäischen Fischereifonds (ABl. Nr. L 223 v. 15.8.2006, S. 1).

<sup>33</sup> Dazu *Karg/Polenz*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 85 ff.

wenn sie sich für einen Anspruch auf Informationszugang entscheiden.<sup>34</sup> Entsprechendes gilt für die deutsche Umsetzung im IFG (→ S. 146).

Als Grenze für die Informationsfreiheit müssen nationale Regelungen den Schutz von Geschäftsgeheimnissen beachten, der als allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts anerkannt ist und nach den unionsrechtlichen Grundsätzen nur auf Grund überwiegender schutzwürdiger Interessen zurücktreten darf.<sup>35</sup> Weiterhin ist die Datenschutzrichtlinie beachten, die Vorgaben für die Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten statuiert.<sup>36</sup> Den entsprechenden Schutz dieser Daten bei Informationszugang gewährleistet derzeit § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG. Die Europäische Kommission hat laut Pressemitteilung vom 25.1.2012 eine umfassende Reform der EU-Datenschutzvorschriften vorgeschlagen, so dass in diesem Bereich die weiteren Entwicklungen zu beobachten sind.

Außerdem kann der sog. Anwendungsvorrang des Unionsrechts<sup>37</sup> dazu führen, dass eine nationale informationsrechtliche Regelung im konkreten Fall nicht anzuwenden ist, wenn die Anwendung der deutschen Regelung gegen EU-Recht verstoßen würde. In der Rechtsprechung wurde dieser Aspekt aber wohl einzig in einem Fall angesprochen, in dem der Kläger eine Vorlage an den EuGH angeregt hatte, weil er eine Einstufung als Verschlussache als unzulässigen Wettbewerbsvorteil zugunsten des Goethe-Instituts bewertete.<sup>38</sup>

## 1.2 Internationale Regelungen

Das universelle Vertragsvölkerrecht (UN-Charta, AEM und IPbPR) enthält keine Pflicht zur Gewährleistung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten.<sup>39</sup> Neben der bereits in EU- und nationales Recht umgesetzten internationalen Aarhus-Konvention kommt als weiterer rechtlicher Rahmen für den Informationszugang in Deutschland die EMRK in Betracht. Zwar schließt die Meinungsäußerungsfreiheit gem. Art. 10 EMRK auch die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Jedoch gewährleistet Art. 10 EMRK weder ein individuelles Zugangsrecht zu amtlichen Informationen<sup>40</sup> noch eine Pflicht zur staatlichen Publikumsinformation<sup>41</sup>. Außerdem ist das

<sup>34</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 30.7.2009 – 6 S 7/09, Juris Rn. 22; *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 86.

<sup>35</sup> *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 3; *Kloepfer/Greve*, NVwZ 2011, 577 (577 f.).

<sup>36</sup> Dazu bspw. *Zilkens*, RDV 2007, 196 (197 f.).

<sup>37</sup> Dazu bspw. *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 1 EUV Rn. 16 ff.

<sup>38</sup> Im konkreten Fall als nicht plausibel bewertet von: VG Berlin, Urt. v. 22.8.2008 – 2 A 138.07, UA, S. 3.

<sup>39</sup> *Prinzhorn*, 263 f.

<sup>40</sup> EGMR, Urt. v. 26.3.1987, Serie A Bd. 116, Rn. 74 f. – *Leander/Schweden*; *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 10 Rn. 17; *Prinzhorn*, 266 ff.

von Art. 8 EMRK gewährleistete Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens zu beachten, welches auch den Zugang zu eigenen persönlichen Daten gewährleistet.<sup>42</sup> Dieses Menschenrecht fungiert zumeist als Grenze für den Informationszugang, und zwar sowohl hinsichtlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen<sup>43</sup> als auch in seiner Ausprägung als personenbezogenes Datenschutzrecht<sup>44</sup>. Als Grenzen für die nationale Gewährleistung von Informationszugangsrechten durch das internationale Völkervertragsrecht enthält zugunsten bestimmter personenbezogener privater Daten auch Art. 17 IPbPR ein absolutes Zugangsverbot.<sup>45</sup>

Die wichtigsten internationalen Regelungen zum Informationszugang sind in der ersten internationalen Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (KEZaD) enthalten.<sup>46</sup> Bis zum 31.1.2012 haben 14 der 47 Staaten des Europarats die Konvention paraphiert, 5 Staaten (Norwegen, Schweden, Ungarn, Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina) haben die Konvention auch ratifiziert.<sup>47</sup> Die Konvention tritt gem. deren Art. 16 Abs. 3 am ersten des Monats in Kraft, nachdem drei Monate verstrichen sind, seitdem 10 Staaten des Europarates die Konvention ratifiziert haben. Nach Art. 2 Abs. 1 KEZaD hat jede Vertragspartei jedem diskriminierungsfrei auf Antrag Zugang zu amtlichen Dokumenten bei allen öffentlichen Behörden zu gewährleisten.<sup>48</sup> Die zulässigen Einschränkungsmöglichkeiten sind in Art. 3 KEZaD abschließend aufgelistet.<sup>49</sup> Außerdem sind Mindeststandards in Bezug auf das Verfahren geregelt.<sup>50</sup>

---

<sup>41</sup> *Grabenwarter/Pabel*, § 23 Rn. 16; *Schoch*, EuZW 2011, 388 (389).

<sup>42</sup> EGMR Urt. v. 7.7.1989, Serie A, Bd. 160, Rn. 39 ff. – Gaskin/Vereinigtes Königreich; *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 8 Rn. 22.

<sup>43</sup> *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 3, m. w. N.; *Kloepfer/Greve*, NVwZ 2011, 577, m. w. N., wo auch darauf abgestellt, dass der Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses als allgemeiner Grundsatz anerkannt ist.

<sup>44</sup> *Grabenwarter/Pabel*, § 22 Rn. 10; *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 8 Rn. 40 ff.

<sup>45</sup> *Prinzhorn*, 272 f.

<sup>46</sup> Einzelheiten zum Inhalt des Übereinkommens bei: *Schoch*, in: FS Fiedler, 657 (665 ff.); *ders.*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 23 (55 ff.); *Schram*, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 21 ff.

<sup>47</sup> Siehe dazu:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=8&DF=31/01/2012&CL=GER>.

<sup>48</sup> Siehe dazu: *Schoch*, in: FS Fiedler, 657 (668); *Schram*, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 21 (41).

<sup>49</sup> Siehe dazu: *Schoch*, in: FS Fiedler, 657 (668 ff.); *Schram*, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 21 (41 ff.).

<sup>50</sup> Siehe dazu: *Schoch*, in: FS Fiedler, 657 (670 ff.); *Schram*, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 21 (46 ff.).

Die Einhaltung der Konvention würde vor allem folgende Änderungen in Deutschland erforderlich machen:

- Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs,
- Aufhebung der Bereichsausnahmen für Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden (§ 3 Nr. 8 IFG),
- grundsätzliche Gebührenfreiheit und
- Ersetzung von abwägungsresistenten, absoluten Schutzgütern im IFG durch Abwägungsklauseln, die den Informationszugang trotz einer Schutzgutbeeinträchtigung erlauben, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an Offenlegung besteht.<sup>51</sup>

## 1.3 GG

### 1.3.1 Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Die Informationsfreiheit ist keine Sachmaterie, die in dem Kompetenzkatalog der Art. 73, 74 GG aufgeführt ist, so dass nach der Auffangkompetenz des Art. 70 GG grundsätzlich die Länder zuständig sind.<sup>52</sup> Dies ist zwar dadurch gerechtfertigt, dass die Ausführung der Gesetze nach Art. 83 GG grundsätzlich Ländersache ist, aber ruft dennoch Kritik hervor: „Infolge dieser Kompetenzlage ist der Zugang zu Informationen auf Landesebene alles andere als transparent. Auf Länderebene zerfasert Deutschland im Informationsföderalismus.“<sup>53</sup>

Der Bund kann das Verwaltungsverfahren als Annex hinsichtlich aller Materien, für die dem Bund die Sachkompetenz zukommt, mitregeln.<sup>54</sup> Zum Verwaltungsverfahren gehört auch die Frage des Zugangs zu Informationen bei den Behörden des Bundes, die entsprechende Verfahren durchführen, mithin ist der Bund für den Erlass des IFG zuständig.<sup>55</sup> Entsprechendes wird für das UIG angeführt.<sup>56</sup> Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das VIG ergibt sich aus der umfassend in Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG umschriebenen Kompetenz für das Recht der Lebensmittel und – soweit die Länder das Gesetz ausführen – aus Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG.<sup>57</sup> Demgegenüber

<sup>51</sup> Schoch, in: FS Fiedler, 657 (672 f.).

<sup>52</sup> Schoch, IFG, Einl. Rn. 48; Schrader, ZUR 2005, 568 (574).

<sup>53</sup> Schrader, ZUR 2005, 568 (574).

<sup>54</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7; Schoch, IFG, Einl. Rn. 48; Sitsen, 47.

<sup>55</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7; Schoch, IFG, Einl. Rn. 49.

<sup>56</sup> Schoch, IFG, Einl. Rn. 49.

<sup>57</sup> Schoch, IFG, Einl. Rn. 49.

ist eine Aufgabenübertragung durch Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG an die Gemeinden und Gemeindeverbände ausgeschlossen.<sup>58</sup>

Dieser relativ geringe Kompetenzbereich des Bundes für das Informationszugangsrecht im öffentlichen Sektor setzt dem Anwendungsbereich entsprechender Gesetze enge Grenzen.<sup>59</sup> Dementsprechend gilt das VIG zwar für alle Landesbehörden gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 VIG, für Kommunen jedoch gem. § 1 Abs. 2 Satz 2 VIG nur, wenn die Länder dies anordnen.

## 1.3.2 Anspruch auf Informationszugang

### 1.3.2.1 Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip

Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) sind mit dem Transparenzprinzip verknüpft. Dem Staat ist zumindest dann die Pflicht zur Errichtung oder Initiierung von Informationsquellen auferlegt, wenn auf andere Weise eine möglichst objektive Information und damit die Entstehung einer möglichst an den Tatsachen orientierten öffentlichen Meinung nicht besteht.<sup>60</sup> Daraus kann aber angesichts des Charakters als Staatsfundamentalnorm kein subjektives Recht hergeleitet werden.<sup>61</sup> Auch die Entscheidung für die repräsentative Demokratie in Art. 20 Abs. 2 GG spricht gegen die Möglichkeit, aus der Identität bzw. Allzuständigkeit des Volkes einen allgemeinen, staatsbürgerlichen Informationsanspruch abzuleiten.<sup>62</sup>

### 1.3.2.2 Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG

Die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG wurde gerade als Reaktion auf die nationalsozialistischen Informationsverbote und -beschränkungen verfassungsrechtlich garantiert, um die ungehinderte Unterrichtung auch aus Quellen, die außerhalb des Herrschaftsbereiches der Staatsgewalt der Bundesrepublik bestehen, zu gewährleisten.<sup>63</sup> Die Informationsfreiheit ist also eine zentrale Voraussetzung für die

<sup>58</sup> Zur Weigerung der Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten hinsichtlich des vom Bundestag am 29.6.2006 beschlossenen Verbraucherinformationsgesetzes wegen Verpflichtung der Gemeinden: *Schoch*, DVBl. 2007, 261 (265 ff.); *Schiedermair*, DÖV 2007, 726 (730 ff.).

<sup>59</sup> *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 50.

<sup>60</sup> *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Rn. 101.

<sup>61</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.6.2007 – 2 A 130.06, Juris Rn. 25, pauschal bestätigt von OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.11.2008 – OVG 12 B 50.07, Juris Rn. 33. In diesem Sinne wohl auch *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Rn. 101.

<sup>62</sup> *Lodde*, 109.

<sup>63</sup> BVerfG, Beschl. v. 3.10.1969 – 1 BvR 46/65, BVerfGE 27, 71 (84) – Einfuhrverbot/Leipziger Volkszeitung.

Bildung einer eigenen Meinung.<sup>64</sup> Danach hat jeder das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.

Die allgemeine Zugänglichkeit wird teils normativ bestimmt.<sup>65</sup> Danach hat das IFG zu einer Grundrechtsaktivierung geführt.<sup>66</sup> Dies wird sogar so weit verstanden, dass der voraussetzungslose Anspruch nach dem IFG den Schutzbereich des Informationsgrundrechtes insgesamt eröffnet hat.<sup>67</sup> Noch weitergehend wird vereinzelt ein verfassungsunmittelbarer Informationsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in einer demokratiethoretischen Neuinterpretation abgeleitet, wonach alle im Besitz der öffentlichen Verwaltung befindlichen Informationen allgemeinzugänglich seien.<sup>68</sup>

Die Annahme einer Erweiterung des Anwendungsbereiches von Art. 5 GG durch das IFG ist jedoch ein Zirkelschluss, weil der Aufhebung des Gesetzes, zu dessen Schaffung der Gesetzgeber nach einhelliger Auffassung aus Art. 5 GG nicht verpflichtet war, Art. 5 GG entgegenstände.<sup>69</sup> Auch ist zu bedenken, dass eine Vielzahl der staatlicherseits vorgehaltenen Informationen ihrerseits zuvor von Privaten aufgrund einseitig-hoheitlicher Rechtsmacht durch den Staat erhoben worden sind, weshalb einfachgesetzliche Informationsansprüche dort prekär sind, wo Grundrechte der Privaten tangiert sind.<sup>70</sup> Die klassischen Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG sind abwehrrechtlich konzipiert, schützen also vor Eingriffen des Staates in das freie Sich-Informieren des Bürgers aus allgemein zugänglichen Quellen.<sup>71</sup> Dementsprechend vermittelt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG nach herrschender Meinung<sup>72</sup> keinen Anspruch gegen den Staat auf voraussetzungslosen Informationszugang oder Schaffung neuer Informationsquellen. Vielmehr ist die Allgemeinzugänglichkeit einer Information allein anhand der tatsächlichen Lage zu bestimmen: Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemein-

<sup>64</sup> BVerfG, Beschl. v. 3.10.1969 – 1 BvR 46/65, BVerfGE 27, 71 (83 f.) – Einfuhrverbot/Leipziger Volkszeitung; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, vor § 1 Rn. 5.

<sup>65</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, vor § 1 Rn. 5 ff.; v. *Mutius*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 45 (48).

<sup>66</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, vor § 1 Rn. 5 ff.

<sup>67</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, vor § 1 Rn. 7. In einem Eilverfahren für möglich erwägend: HessVGH, Beschl. v. 15.09.2009 – 6 B 2326/09, UA, S. 4 f.

<sup>68</sup> *Wegener*, in: FS Bartlspurger, 165 (178 ff.).

<sup>69</sup> VG Braunschweig, Urt. v. 17.10.2007 – 5 A 188/06, Juris Rn. 35.

<sup>70</sup> *Becker*, DVBl. 2011, 1413 (1413 f.).

<sup>71</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007, BVerfGE 119, 309 (319); VGH Mannheim, Urt. v. 30.7.2009 – 6 S 7/09, Juris Rn. 22; *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 5 Rn. 101; *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2006, 453 (458).

<sup>72</sup> In diesem Sinne: BVerfG, Beschl. v. 3.10.1969 – 1 BvR 46/65, BVerfGE 27, 71 (83 f.) – Einfuhrverbot/Leipziger Volkszeitung; Urt. v. 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95, 622/99, BVerfGE 103, 44 (60) – n-tv; Beschl. vom 19.12.2007, BVerfGE 119, 309 (319); VGH Mannheim, Urt. v. 30.7.2009 – 6 S 7/09, Juris Rn. 22; OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 118 = ZLR 2011, 113 (129 f.); VG Braunschweig, Urt. v. 17.10.2007 – 5 A 188/06, Juris Rn. 35; *Becker*, DVBl. 2011, 1413 (1414); *Kloepfer/Greive*, NVwZ 2011, 577 (578); *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 5 Rn. 89 ff.; *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2006, 453 (458); *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 377 (379); *Schemmer*, in: *Epping/Hillgruber*, GG, Art. 5 Rn. 26 f.; *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (154 f.).

heit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen.

Über diese Zugänglichkeit und die Art der Zugangseröffnung entscheidet nach neueren Entscheidung von BVerfG<sup>73</sup> und BVerwG<sup>74</sup> derjenige, der nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt. Daher werden Fragen der Normgeprägtheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG wieder diskutiert.<sup>75</sup>

### 1.3.2.3 Sonstige Grundrechte

Aus den Grundrechten können sich unter besonderen Umständen auch Ansprüche auf staatliches Tätigwerden mit dem Ziel der Sicherung der grundrechtlich geschützten Rechtsgüter ergeben.<sup>76</sup> Daher können Informationszugangsansprüche insoweit bestehen, als diese zur Ermöglichung der grundrechtlich geschützten Freiheit unerlässlich sind.<sup>77</sup> So ist insbesondere ein unmittelbar aus der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG hergeleiteter Auskunftsanspruch anerkannt, wenn eine behördliche Auskunft zum Schutz der Berufsfreiheit unerlässlich ist.<sup>78</sup> Weiter kann ein Anspruch auf Informationszugang auch aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit einer ständigen Verwaltungspraxis der Behörde folgen.<sup>79</sup>

### 1.3.3 Abwägungsbelange für einen Informationszugang

Die Schaffung von mehr Transparenz im öffentlichen Sektor ist verfassungsrechtlich als legitimes Ziel qualifiziert worden, das den Gesetzgeber zu Grundrechtseinschränkungen befähigt.<sup>80</sup> Neben den bereits genannten Aspekten werden viele weitere verfassungs- und rechtspolitische Gründe für die Eröffnung von Informationsfreiheit angeführt:

- Transparenz des Verwaltungshandelns zur Förderung des Allgemeininteresses und als Kontrolle der Verwaltung (vor Korruption),
- Herstellung von demokratischer Öffentlichkeit,

<sup>73</sup> BVerfG, Urt. v. 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95, 622/99, BVerfGE 103, 44 (60 f.) – n-tv.

<sup>74</sup> BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris Rn. 9.

<sup>75</sup> Unterschiedliche Interpretationsversuche bei: *Becker*, DVBl. 2011, 1413 (1414); *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 5 Rn. 26.1.

<sup>76</sup> BVerfG, Urt. v. 29.5.1973 – 1 BvR 424/71 und 325/72, BVerfGE 35, 79 (116); BVerwG, Urt. v. 16.9.1980 – 1 C 89/79, BVerwGE 61, 41 (42 ff.); VG Berlin, Urt. v. 7.6.2007 – 2 A 130.06, Juris Rn. 27, pauschal bestätigt von OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.11.2008 – OVG 12 B 50.07, Juris Rn. 33.

<sup>77</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.6.2007 – 2 A 130.06, Juris Rn. 27, pauschal bestätigt von OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.11.2008 – OVG 12 B 50.07, Juris Rn. 33.

<sup>78</sup> BVerwG, Urt. v. 2.7.2003 – 3 C 46/02, BVerwGE 118, 270 (271 ff.); VGH Mannheim, Urt. v. 30.7.2009 – 6 S 7/09, Juris Rn. 25.

<sup>79</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 30.7.2009 – 6 S 7/09, Juris Rn. 23.

<sup>80</sup> Schoch, EuZW 2011, 388 (390).

- Partizipation des informierten Bürgers in der Republik,
- Konkretisierung des Gemeinwohls im Verwaltungsverfahren unter öffentlicher Beteiligung und
- Kommunikationsbedarf der Verwaltung mit den Beteiligten, der aus der sinkenden Wissensüberlegenheit und Durchsetzungsmacht resultiert.<sup>81</sup>

### 1.3.4 Abwägungsbelange gegen einen Informationszugang

Auf der anderen Seite sind die Vorgaben des Grundgesetzes zu berücksichtigen, die gegen eine Offenlegung von Informationen sprechen. Auf Seiten des Staates ist dabei die Funktionsfähigkeit des Staates, insbesondere die Geheimhaltung im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung<sup>82</sup>, bedeutsam. Zumeist sind die öffentlichen Belange aber nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt, so der Gesetzgeber insofern grundsätzlich keinen verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegt.<sup>83</sup>

Auf Seiten der Bürger sind die Grundrechte erheblich, welche den Umgang mit Daten reglementieren, wie insbesondere das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG hinsichtlich personenbezogener Daten<sup>84</sup>, Art. 12 GG hinsichtlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen<sup>85</sup>, Art. 14 GG hinsichtlich des Schutzes des geistigen Eigentums<sup>86</sup> sowie eventuell weitere spezielle Grundrechte (z. B. Art. 6 GG für familienbezogene Daten).

### 1.3.5 Rechtspolitische Diskussion

In der Gemeinsamen Verfassungskommission scheiterte ein Vorschlag, ein Informationszugangsrecht im GG zu verankern, an der für Grundgesetzänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheit.<sup>87</sup> In der 16. Legislaturperiode wurde schließlich vorgeschlagen, die Informationsfreiheit folgendermaßen im Grundgesetz zu verankern:

„Artikel 5a

Jeder hat das Recht auf Zugang zu Daten öffentlicher Stellen. Beschränkungen dieses Rechtes dürfen nur auf gesetzlicher Grundlage und nur dann erfolgen, wenn öf-

<sup>81</sup> In diesem Sinne mit unterschiedlichen Nuancen: *Gröschner*, VVDSTRL 63 (2004), 344 (355 ff.); *Hornung*, in: *Towfigh/Schmolke/Petersen/Lutz-Bachmann/Lange/Grefrath*, 75 (82); *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 377 (396 ff.); *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 51 ff.

<sup>82</sup> Dazu bspw. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 60; → S. 308.

<sup>83</sup> *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (154 f.).

<sup>84</sup> Dazu bspw. *Schoch*, § 5 Rn. 8 ff.; → S. 324.

<sup>85</sup> Dazu bspw. *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 7 f. m. w. N.; *Kloepfer/Greve*, NVwZ 2011, 577 (578 f.); → S. 344. Zur Ablehnung der Anbindung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen an das Rechtsstaatsprinzip s. *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 6 f. Zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen s. *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 8 ff. m. w. N.

<sup>86</sup> Dazu bspw. *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 7; → S. 340.

<sup>87</sup> Vgl. *Gemeinsame Verfassungskommission*, Bericht, BT-Drs. 12/6000, S. 62 f.

fentliche Interessen die Vertraulichkeit zwingend gebieten oder ein überwiegendes Interesse Dritter an der Vertraulichkeit besteht.“<sup>88</sup>

Dies sollte die bislang nur einfachgesetzlich verbürgte Informationsfreiheit grundrechtlich absichern, damit beispielsweise bei der Abgrenzung zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Dritter die verpflichteten öffentlichen Stellen dem Recht auf Informationsfreiheit zukünftig eine höhere Beachtung zukommen lassen.<sup>89</sup> In der Literatur wurde diesem Vorschlag – grundsätzlich zustimmend – eine sprachlich kürzere Version zur Seite gestellt.<sup>90</sup>

Auch die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland tritt mit ihrer Entschließung vom 28.11.2011 dafür ein, den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen in das Grundgesetz und die Landesverfassungen – soweit noch nicht geschehen – aufzunehmen.<sup>91</sup> Dies entspricht auch den Forderungen aus der Literatur nach einem „Grundrecht auf Transparenz der öffentlichen Verwaltung“ als Voraussetzung einer digitalen Bürgergesellschaft.<sup>92</sup>

## 1.4 IFG

Jeder hat nach dem IFG gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Bundes grundsätzlich einen Anspruch auf Information, ohne hierfür ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend machen zu müssen.<sup>93</sup> Ausgehend von dem Amtsgeheimnis (– häufig abwertend als Arkanprinzip bezeichnet –) und dem vormals herrschenden Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit in Deutschland liegt darin ein Paradigmenwechsel<sup>94</sup>. Vor Inkrafttreten des IFG waren – von speziellen Regelungen abgesehen – Anträge auf Informationszugang nur nach pflichtgemäßem Ermessen zu bescheiden, wobei die Antragsteller ein berechtigtes Interesse geltend machen mussten.<sup>95</sup>

<sup>88</sup> *Künast et al.*, BT-Drs. 16/9607, S. 3.

<sup>89</sup> *Künast et al.*, BT-Drs. 16/9607, S. 4.

<sup>90</sup> *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2009, 453 (461): „Jeder hat das Recht auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen. Einschränkungen sind nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zum Schutz überwiegender Interessen des Allgemeinwohls oder Dritter zulässig.“

<sup>91</sup> In diesem Sinne auch: *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 10; *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (12).

<sup>92</sup> So *Caspar*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 297 (302 ff.).

<sup>93</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 6.

<sup>94</sup> In diesem Sinne bspw.: *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 6; *Hornung*, in: *Towfigh/Schmolke/Petersen/Lutz-Bachmann/Lange/Grefrath*, 75 (81 f.); *Schoch*, *EuZW* 2011, 388 (390).

<sup>95</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 6.

Das Informationszugangrecht und die Transparenz behördlicher Entscheidungen sind wichtige Voraussetzungen für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten, dienen der Kontrolle staatlichen Handelns einschließlich Korruptionsbekämpfung und der öffentlichen Partizipation, die dazu beitragen sollen, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken. Dazu wird das Regel-Ausnahmeverhältnis zwischen Informationszugang und dessen Verweigerung umgekehrt, so dass die Behörde das Vorliegen von Ausnahmen zum Zugang darlegen muss.<sup>96</sup> Diese Ziele aus der Gesetzesbegründung werden in der Rechtsprechung mehrfach wiederholt<sup>97</sup> und dienen vor allem als Auslegungsmaxime für eine restriktive Auslegung der Ausschlussgründe (→ S. 267). Darüber hinaus strahlt das IFG auch auf andere Bereiche aus.<sup>98</sup>

Außerdem wird in der Gesetzesbegründung betont, dass das IFG das Auskunftsinteresse und Belange des Daten- und Geheimnisschutzes in Ausgleich bringen soll. Dazu wurden die Informationsgesetze der Länder, der Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes sowie die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes ausgewertet. Soweit sich für vergleichbare Sachverhalte eine einheitliche Begrifflichkeit gebildet hat, wurde diese übernommen.<sup>99</sup> Demgegenüber ist das Fehlen von Definitionen für wichtige Begriffe, wie „Jeder“ und „Behörden des Bundes“ (§ 1 IFG), „öffentliche Sicherheit“ (§ 3 Nr. 2 IFG), „Entwürfe und Entscheidungen“ (§ 4 IFG) oder „geistiges Eigentum“ und „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis“ (§ 6 IFG), kritisiert worden.<sup>100</sup>

Das IFG ist das Ergebnis eines langwierigen und nicht immer einfachen Abstimmungsprozesses.<sup>101</sup> Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass bereits im Gesetzesentwurf ein Prüfungsauftrag hinsichtlich der Zusammenführung der Informationszugangsrechte des Bundes statuiert wurde<sup>102</sup>. Kritisiert wird insbesondere die Komplexität des § 1 IFG.<sup>103</sup>

<sup>96</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 6.

<sup>97</sup> Z. B. VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 20.

<sup>98</sup> Zum Beispiel LAG Hessen, Urt. v. 4.6.2007 – 16 Sa 1444/05, BeckRS 2007, 47807: „so sind in Ansehung von § 1 Abs. 1 IFG im arbeitsgerichtlichen Verfahren die Prüffakten des Ministeriums beizuziehen, ihr Inhalt dem Arbeitgeber bekannt zu machen“.

<sup>99</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7.

<sup>100</sup> *Kugelman*, IFG, § 2 Anm. 1; *Schoch*, IFG, § 2 Rn. 1.

<sup>101</sup> *Berger/Roth/Kollbeck/Scheel/von Dobeneck*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, Vorwort, V.

<sup>102</sup> Vgl. *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S.

7.

<sup>103</sup> *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 1 Rn. 1; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 13.

## 1.5 Spezielle Informationszugangsregeln des Bundes

Der Zugang zu behördlichen Umweltinformationen war zunächst durch die Richtlinie 90/313/EWG geprägt, welche der Bund mit dem UIG 1994 umsetzte. Kritik an der Umsetzung durch den EuGH führten zur UIG-Novelle 2001, und nach der erweiterten UIRL 2003/4/EG, wurde das UIG 2005 grundlegend neu gefasst, welches zumeist in einer 1:1-Umsetzung dem deutschen Recht bis dahin fremde Begriffe hinzufügte.<sup>104</sup> Gegenüber dem UIG ist die Informationsfreiheit im IFG zumeist weniger stark ausgeprägt: Deutliche Unterschiede bestehen etwa bei Informationen im Besitz von Personen des Privatrechts. Bei rein formaler Zählung der Nummern und Buchstaben nennt das IFG 17 und das UIG 9 Aspekte als mögliche Ausnahmen zugunsten öffentlicher Interessen, vor allem findet beim IFG keine Abwägung der Geheimhaltungsinteressen mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe statt. Allerdings ist für Ansprüche nach dem UIG keine dem BfDI vergleichbare unabhängige Kontrollinstanz vorgesehen.<sup>105</sup> Diese Unterschiede sind bei der Abgrenzung der Ansprüche nach dem UIG oder nach dem IFG gem. § 1 Abs. 3 IFG (→ S. 145) zu beachten.

Viele verschiedene voraussetzungslose Informationszugangsansprüche sind im Registerrecht enthalten, wonach ein Einsichtsrecht in öffentliche Register besteht (z. B. Vereinsregister gem. § 79 BGB).<sup>106</sup> Jedermann steht gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 BArchG auf Antrag grundsätzlich das Recht zu, Archivgut des Bundes aus einer mehr als 30 Jahre zurückliegenden Zeit zu nutzen. Damit ist nach dem BArchG – anders als im Archivrecht der meisten Länder – weder ein „berechtigtes Interesse“ noch die Verfolgung eines bestimmten (z. B. amtlichen, heimatkundlichen, journalistischen oder wissenschaftlichen) Zwecks erforderlich.<sup>107</sup> Ähnliche Ansprüche gewährt § 13 Abs. 7 StUG.

Seit dem 10.11.2007 hat jedermann grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu genauer umschriebenen Verbraucherinformationen gem. § 1 VIG. Dieser Anspruch ist gem. § 1 Abs. 4 VIG, § 1 Abs. 3 IFG von den Ansprüchen nach dem IFG abzugrenzen (→ S. 145). Die durch das Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation v. 15. März 2012<sup>108</sup> zum 1. September 2012 in Kraft tretenden Änderungen wurden – soweit berücksichtigt – durch „VIG n. F.“ gekennzeichnet.

<sup>104</sup> *Schrader*, ZUR 2005, 568 (569).

<sup>105</sup> *Schrader*, ZUR 2005, 568 (573 f.), mit weiteren Unterschieden.

<sup>106</sup> Dazu mit weiteren Beispielen *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 19.

<sup>107</sup> *Schoch*, IFG, Einl. 20 Rn. 20.

<sup>108</sup> BGBl. S. 476.

## 2 Regelungen in den Bundesländern

Nur in einem Bundesland, nämlich in Art. 21 Abs. 4 der Verfassung von Brandenburg, ist eine allgemeine<sup>109</sup> Informationszugangsfreiheit normiert. Dementsprechend trat das erste<sup>110</sup> deutsche Informationsfreiheitsgesetz im Frühling 1998 in Brandenburg unter der Bezeichnung „Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG)“<sup>111</sup> in Kraft. Als Weiterentwicklung dazu wurde das Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin v. 15.10.1999<sup>112</sup> und als weitere Verbesserung wurde das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein v. 9.2.2000<sup>113</sup> bewertet.<sup>114</sup> Kritischer eingeschätzt wurde das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen v. 27.10.2001<sup>115</sup>, auch wenn dort die erste Evaluierungsklausel in Informationsfreiheitsgesetzen der Bundesländer statuiert wurde.<sup>116</sup>

Nach Inkrafttreten des IFG orientierten sich daran im Jahre 2006 vier Informationsfreiheitsgesetze der Länder, die teils als Verweisungsgesetze (so Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz v. 11.4.2006<sup>117</sup> und Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz v. 12.7.2006<sup>118</sup>) oder als Vollregelung in Bremen (Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen v. 16.5.2006)<sup>119</sup> und Mecklenburg-Vorpommern (Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern v. 10.7.2006<sup>120</sup>) erlassen wurden. Ebenso verweist das nachfolgend 2007 erlassene ThürIFG<sup>121</sup> weitgehend auf das IFG und auch das 2008 erlassene IZG LSA<sup>122</sup> orientiert sich an dem Bundesrecht. Das vorerst letzte Bundesland, das ein entsprechendes Gesetz erlassen hat, ist Rheinland-Pfalz (Landesge-

<sup>109</sup> Außerdem gewährleistet Art. 6 Abs. 2 Verf. MV ein Recht auf Auskunft über eigene Daten. Einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen vermitteln auch Art. 6 Abs. 3 Verf. MV; Art. 34 Verf. SN; Art. 6 Abs. 2 Verf. LSA; Art. 33 Verf. TH.

<sup>110</sup> Allerdings galt das schwedische Informationsfreiheitsrecht bereits in Vorpommern im 19. Jahrhundert, dazu: *Dalibor*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 271.

<sup>111</sup> GVBl. I S. 46. Dazu: *Angelov*, 196 ff.; *Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht für das Land Brandenburg*, Anwendungshinweise; *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 103 f.

<sup>112</sup> GVBl. S. 561.

<sup>113</sup> GVOBl. S. 166. Dazu: *Schoch*, IFG Einl. Rn. 107 ff.

<sup>114</sup> *Schoch*, IFG Einl. Rn. 105, 107.

<sup>115</sup> GV.NRW, S. 806. Dazu: *Innenministerium NRW*, Auslegungshinweise; *LDI NRW*, Anwendungshinweise; *Schoch*, IFG Einl. Rn. 110.

<sup>116</sup> *Schoch*, IFG Einl. Rn. 11.

<sup>117</sup> HmbGVBl. Nr. 18, S. 167. Dazu: *Schoch*, IFG Einl. Rn. 112.

<sup>118</sup> Gesetz Nr. 1596 (Amtsblatt des Saarlandes, S. 1624). Dazu: *Schoch*, IFG Einl. Rn. 115.

<sup>119</sup> Brem.GBl. S. 263. Dazu: *Schoch*, IFG Einl. Rn. 113.

<sup>120</sup> GVOBl. M-V 2000, S. 556. Dazu: *Dalibor*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 271 ff.; *Schoch*, IFG Einl. Rn. 114.

<sup>121</sup> Dazu: *Thüringer Innenministerium*, Allgemeine Anwendungshinweise; *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 116.

<sup>122</sup> Dazu: *Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt*, Anwendungshinweise; *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 117.

gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen [Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG –] v. 26.11.2008)<sup>123</sup>, in Kraft getreten am 1.2.2009).<sup>124</sup>

Nahezu alle Bundesländer haben bereits an ihren Informationsfreiheitsgesetzen Änderungen vorgenommen. Eine erste vollständige Neufassung wurde in Hamburg verabschiedet, wodurch das Verweisungsgesetz durch eine Vollregelung<sup>125</sup> ersetzt wurde, mit der nun auch in Hamburg dem Landesdatenschutzbeauftragten das Amt eines Beauftragten für Informationsfreiheit übertragen wurde.<sup>126</sup> Mit dieser Neufassung werden die Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger weiter gestärkt.<sup>127</sup> Zugleich setzte der Senat eine Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag um, welche die Angleichung der Gesetzeslage in Hamburg und Schleswig-Holstein im Bereich des Informationsfreiheitsrechts vorgesehen hat.<sup>128</sup> Eine weitere Novelle auf Landesebene erfolgte im Januar 2012 mit dem IZG SH, welches das Umweltinformationsrecht in das allgemeine Informationsrecht integrierte.<sup>129</sup>

Nachdem nun auch § 15 HmbIFG<sup>130</sup> und § 12a LIFG RP<sup>131</sup> nachträglich einen Landesinformationsfreiheitsbeauftragten eingeführt haben, nähern sich die Grundstrukturen und Ziele aller 11 Landesgesetze noch stärker an: Förderung der Verwaltungstransparenz durch Einräumung eines voraussetzungslosen Informationszugangsanspruchs, der ausnahmsweise zugunsten bestimmter öffentlicher Belange oder privater Interessen ausgeschlossen ist, Regelungen zu Verfahren und Kosten sowie – außer in Thüringen – Anrufung eines unabhängigen Informations-/Datenschutzbeauftragten.<sup>132</sup>

Diese Grundstruktur wird allerdings in Berlin und neuerdings in Schleswig-Holstein dadurch erweitert, dass im IFG BE und im IZG SH auch Regelungen für Umweltinformationen enthalten sind. Mit der im Jahr 2012 erfolgten Zusammenfassung des Informationsfreiheitsgesetzes und des Umweltinformationsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein wurden „folgende Ziele verfolgt:

<sup>123</sup> GVBl. S. 296. Dazu *Rheinland-pfälzisches Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Anwendungshinweise*.

<sup>124</sup> *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 29.

<sup>125</sup> Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) v. 17.2.2009 (GVBl. 2009, S. 29).

<sup>126</sup> *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 29.

<sup>127</sup> In diesem Sinne die Bewertungen von: *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 29; *Haas*, Gesetze der einzelnen Bundesländer.

<sup>128</sup> *Haas*, Gesetze der einzelnen Bundesländer.

<sup>129</sup> Dazu *Fraktionen von CDU und FDP*, SH LT-Drs. 17/1610.

<sup>130</sup> Seit der Novellierung v. 17.2.2009 (HmbGVBl. S. 29).

<sup>131</sup> Eingefügt durch Art. 1 Gesetz v. 20.12.2011 (GVBl. S. 427).

<sup>132</sup> Vgl. *Schoch*, IFG, Einl Rn. 102, der aber die Besonderheit in Thüringen nicht berücksichtigt.

- a) Reduzierung des Verwaltungsaufwandes
- b) Vereinheitlichung der Verfahrensregeln, wie Antragstellung, Ablehnung des Antrags, Rechtsschutz, Fristen
- c) Vereinheitlichung der Kostenregelungen (Gebühren und Auslagen)
- d) Weitestgehende Vereinheitlichung der Ablehnungsgründe
- e) Schaffung einer praktikablen Zugangsregelung für den Antragsteller
- f) Schaffung einer einheitlichen Beratungsstelle beim Landesbeauftragten für den Datenschutz<sup>133</sup>.

Weitere Besonderheiten gegenüber dem IFG existieren vor allem beim Kreis der Informationsverpflichteten (→ S. 134), wonach bspw. Landesrechnungshöfe zumeist nur insoweit informationspflichtig sind, als sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Umgekehrt umfasst der Anwendungsbereich in vielen Bundesländern auch häufiger bei Privaten vorhandene Informationen, wobei häufig auch Ansprüche direkt gegen Private gerichtet werden können (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG BE, § 2 Abs. 4 AIG BB, § 2 Nr. 3 HmbIFG; § 3 Abs. 3 MV, § 2 Abs. 4 IFG NW, § 2 Abs. 3 LIFG RP, § 1 Abs. 1 Satz 2 IZG LSA, § 2 Abs. 3 IZG SH und § 1 Abs. 1 Satz 3 ThürIFG). Dies betrifft aber zumeist nur juristische Personen des Privatrechts, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Spezialregelungen zu Verträgen der Daseinsvorsorge enthalten § 6a BremIFG und § 7a IFG BE.

Außerdem ist in den meisten Bundesländern der Zweck der Gesetze explizit geregelt (§ 1 IFG BE, § 1 IFG NRW, § 1 HmbIFG, § 1 Abs. 1 IFG MV, § 1 Abs. 1 IZG SH und § 1 LIFG RP). Vereinzelt wird auch ein Trennungsprinzip statuiert (§ 14 HmbIFG, früher auch in § 15 IFG SH), wonach die Behörden geeignete organisatorische Vorkehrungen treffen müssen, damit Informationen, die dem Anwendungsbereich der Ausschlussgründe unterfallen, möglichst ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können.

Umfassende Evaluierungen mit nachfolgenden Gesetzesänderungen wurden in Nordrhein-Westfalen<sup>134</sup>, Mecklenburg-Vorpommern<sup>135</sup> und Bremen<sup>136</sup> durchgeführt (→ S. 30). Besonders umfassend waren die Änderungen in Bremen:

- „— die Umbenennung des Gesetzes zur Klarstellung des Regelungsinhalts;
- die Klarstellung, dass sich der Vorrang von Regelungen zum Zugang zu amtlichen Informationen in anderen Rechtsvorschriften gegenüber dem Bre-

<sup>133</sup> *Fraktionen von CDU und FDP*, SH LT-Drs. 17/1610, S. 21.

<sup>134</sup> Dazu *Innenministerium NRW*, Evaluierung.

<sup>135</sup> Dazu: *Landesregierung MV*; K. Neumann, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 13 ff.; Rodi, Gutachten I und Gutachten II.

<sup>136</sup> Dazu *Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib)*.

mIFG nur auf solche bezieht, die den Informationszugang abschließend regeln;

— das Einfügen einer Abwägungsklausel im Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zwischen dem Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit und den schutzwürdigen Interessen des Betroffenen;

— Klarstellungen hinsichtlich der Formfreiheit des Antrags sowie von Mindestvoraussetzungen für das Antragsverfahren;

— die Regelung der Pflicht zur schriftlichen Begründung der vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Antrags auf Zugang zu amtlichen Informationen;

— die Definition von ‚weiteren geeigneten Informationen‘ zur Veröffentlichung durch die Verwaltung im Rahmen des BremIFG.<sup>137</sup>

In Baden-Württemberg sollen die Erkenntnisse der Evaluierung auf Bundesebene in ein Gesetz auf Landesebene münden.<sup>138</sup> Weiter blieben Gesetzesinitiativen in Bayern<sup>139</sup>, Hessen<sup>140</sup>, Niedersachsen<sup>141</sup> und Sachsen<sup>142</sup> bislang erfolglos. In Bundesländern ohne Landesinformationsfreiheitsgesetze, wie in Bayern, gibt es in zahlreichen Gemeinden<sup>143</sup> Satzungen zur Informationsfreiheit.<sup>144</sup>

### **3 Regelungen auf europäischer Ebene**

Der Grundsatz der Transparenz wurde im EU-Recht durch den Vertrag von Maastricht 1991 eingeführt.<sup>145</sup> Heute haben die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat gem. Art. 42 EU-GRCharta das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.<sup>146</sup> Entsprechendes ist in Art. 15 Abs. 3 AEUV normiert, wobei dort Regelungen zur weiteren

<sup>137</sup> Senat, HB LT-Drs. 17/1442, S. 1 f.

<sup>138</sup> Vgl. Plenarprotokoll 15/22 v. 14.12.2011, S. 1066.

<sup>139</sup> Vgl. Aiwanger et al., BY LT-Drs. 16/3679, mit Ablehnung v. 14.7.2010, BY LT-Drs. 16/5546.

<sup>140</sup> Vgl. Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, HE LT-Drs. 18/1895, mit Ablehnung v. 23.3.2010, Plenarprotokoll 18/38, S. 2663.

<sup>141</sup> Vgl. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, ND LT-Drs. 16/1474, mit Ablehnung v. 24.11.2009, Plenarprotokoll 16/61 S. 6490.

<sup>142</sup> PDS-Fraktion, LT-Drs. 4/466, mit Ablehnung v. 8.12.2005, Plenarprotokoll 4/37 S. 2819.

<sup>143</sup> Vgl. <http://www.informationsfreiheit.org/5640.html>.

<sup>144</sup> BfDI, Info 2, 6; BfDI, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 29.

<sup>145</sup> Zur Entwicklung bspw.: Schoch, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 23 (25 f.); ders., IFG, Einl. Rn. 61 ff.

<sup>146</sup> Siehe dazu bspw.: Wegener, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 42 EUGRCharta; van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 2 GRC.

Ausgestaltung des Informationsfreiheitsrechts enthalten sind.<sup>147</sup> Auf Grundlage der entsprechenden Vorgängerregelung (Art. 255 EG-Vertrag<sup>148</sup>) wurde 2001 die TransparenzVO erlassen. Diese TransparenzVO wird als Ausformung des in Art. 1 Abs. 2 EUV normierten Transparenzgebotes bewertet.<sup>149</sup>

Die TransparenzVO dient nach deren Art. 1 dem Zweck, einen größtmöglichen Zugang zu Dokumenten zu gewährleisten, Regeln zur Sicherstellung einer möglichst einfachen Ausübung dieses Rechts aufzustellen, und eine gute Verwaltungspraxis im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten zu fördern. Diese dreifache Zweckbestimmung spiegelt sich in der Gliederung der Verordnung wider, wonach zunächst die Reichweite des Zugangsrechts normiert (Art. 2 bis Art. 5), danach die Ausübung dieses Rechts (Art. 6 bis 13) geregelt und schließlich weitere Pflichten der Organe (Art. 14 bis 18: Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit, Verwaltungspraxis etc.) statuiert werden.<sup>150</sup> Dazu legt das Organ<sup>151</sup> nach Art. 17 TransparenzVO jährlich einen Bericht vor, in dem die Zahl der Fälle aufgeführt ist, in denen das Organ den Zugang zu Dokumenten verweigert hat, sowie die Gründe für diese Verweigerungen und die Zahl der sensiblen Dokumente, die nicht in das Register aufgenommen wurden.<sup>152</sup>

Unionsbürger sowie natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedsstaat haben aus Art. 2 TransparenzVO einen Anspruch auf Zugang von Dokumenten, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden. Dabei ist ein „Blättern in den Akten“ i. S. einer thematischen Suche ohne Bezug auf ein in den Registern aufgelistetes konkretes Dokument nicht vorgesehen.<sup>153</sup> In Art. 4 TransparenzVO sind Verweigerungsgründe enthalten. Auch die restriktive Auslegung der Ausnahmeregelungen durch den EuGH hat dazu beigetragen, dass die Bilanz hinsichtlich des Ordnungsziels, einen größtmöglichen Zugang zu Dokumenten sicherzustellen, zunächst positiv bewertet wurde.<sup>154</sup> Weiter hätte der von der Europäischen Kommission im April 2008 vorgelegte Vorschlag<sup>155</sup> eine Reform zugunsten der Informationsfreiheit bedeutet. Die neuere

<sup>147</sup> Siehe dazu bspw.: *Wegener*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 6 ff.; *Krajewski/Rösslein*, in: Grabit/Hilff/Nettesheim, AEUV Art. 15 Rn. 24 ff.

<sup>148</sup> Siehe dazu bspw.: *Schoo*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 255 EGV.

<sup>149</sup> Erwägungsgrund 1 zur TransparenzVO; EuGH, Urt. v. 29.6.2010 – C-28/08 P, EuZW 2010, 617 Rn. 53– Bavarian Lager; *Schoch*, EuZW 2011, 388 (390).

<sup>150</sup> *Diamandouros*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 167 (170).

<sup>151</sup> Zur Erweiterung des Kreises der Anspruchsverpflichteten durch nach Inkrafttreten der TransparenzVO veränderte Rahmenbedingungen → S. 137.

<sup>152</sup> Siehe dazu bspw. den 15-seitigen Bericht der Europäische Kommission, KOM(2011) 492 endgültig.

<sup>153</sup> *Jastrow/Schlatmann*, IFG, Einleitung B Rn. 58.

<sup>154</sup> *Diamandouros*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 167 (187).

<sup>155</sup> *Europäische Kommission*, KOM(2008) 229 endgültig, mit dazu erheblichen Änderungen des Europäischen Parlaments (ABl v. 1.4.2010, Nr. C 87 E/362).

Rechtsprechung wird vor allem wegen der Vermutungsregel zu Gunsten der Informationsverweigerung in Verbindung mit Anerkennung administrativer Beurteilungsspielräume kritisiert.<sup>156</sup> Der Änderungsvorschlag der europäischen Kommission<sup>157</sup> aus dem März 2011 beschränkt sich auf die notwendigsten Anpassungen ohne inhaltliche Reformen, hält aber langfristig an dem Vorschlag aus 2008 fest. Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments schlug im November 2011 Weiterentwicklungen vor, insbesondere eine generelle Abwägungsklausel zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteressen, eine Maßnahmen zur proaktiven Informationstätigkeit und die Benennung eines Informationsfreiheitsbeauftragten bei den jeweiligen öffentlichen Stellen.<sup>158</sup>

## 4 Regelungen in ausgewählten Staaten

### 4.1 Schweden

Das schwedische Rechtssystem wird heute sowohl aufgrund seines systematischen Aufbaus als auch seines Inhalts zwischen dem kontinentaleuropäischen und dem anglo-amerikanischen System angesiedelt.<sup>159</sup> Das „ostskandinavische Modell“ lässt den Verwaltungen einen größeren Freiraum gegenüber der Regierung.<sup>160</sup> Dabei kommt den Verwaltungsgerichten eine Schlüsselrolle zu, während ein Verfassungsgericht fehlt.<sup>161</sup>

Die schwedische Verfassung umfasst vier getrennte Gesetze: das Gesetz der Regierungsform von 1974, welches das wichtigste Verfassungsgesetz ist, das Thronfolgesetz von 1810, das Pressegesetz (*tryckfihetsförrdningen – TF*) von 1949 (erstmalig in der Verfassung von 1766<sup>162</sup>) und das Gesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung von 1991.<sup>163</sup> Die Besonderheiten des schwedischen Presserechts bestehen in einer freien Einsichtnahme in alle behördlichen Dokumente und einem starken Schutz von Informationsquellen, weil das Volk als Überwacher von Regierung und Reichstag den größtmöglichen Einblick in die gesellschaftlichen Geschehnisse haben muss.<sup>164</sup> Dementsprechend wird in der Literatur schon lange als Zweck des TF die

<sup>156</sup> *Boysen*, Die Verwaltung 42 (2009), 215 (230); *Schoch*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 23 (59).

<sup>157</sup> *Europäische Kommission*, KOM(2011) 137 endgültig.

<sup>158</sup> *Cashmann*, A7-0426/2011, S. 31 f., 44 bzw. 45 f.

<sup>159</sup> *Jahn*, in: *Ismayr*, 107 (137).

<sup>160</sup> *Jahn*, in: *Ismayr*, 107 (138 f.).

<sup>161</sup> *Griebel*, 37 ff.; *Jahn*, in: *Ismayr*, 107.

<sup>162</sup> Zur historischen Entwicklung bspw. *Griebel*, 32 ff.

<sup>163</sup> *Jahn*, in: *Ismayr*, 107 (107 f.).

<sup>164</sup> *Jahn*, in: *Ismayr*, 107 (136 f.).

Kontrolle gegenüber Regierung und Verwaltung betont, auch wenn Kap. 2 Art. 1 TF als Zweck lediglich die Förderung eines freien Meinungs austausches und einer Möglichkeit einer umfassenden Information nennt.<sup>165</sup> Außerdem gibt es seit 1969 einen Presseombudsmann, der im Gegensatz zu den anderen Ombudsmännern nicht vom Staat, sondern von den Verlagen selbst finanziert wird.<sup>166</sup> Dabei erstreckt sich die Kontrolle des Ombudsmanns auf alle Gesetzesanwendenden Stellen einschließlich der Richter.<sup>167</sup>

Kap. 2 Art. 1 TF räumt allen schwedischen Staatsbürgern ein Akteneinsichtsrecht ein, welches mangels anderslautender einfachgesetzlicher Regelung auf Staatsbürger anderer Nationalitäten erstreckt wird.<sup>168</sup> Besonderheiten sind dabei der weitgehende Zugang auch zu Gerichtsakten und die Möglichkeit des Antragstellers, anonym zu bleiben.<sup>169</sup> Kap. 2 Art. 2 Abs. 1 TF enthält eine Auflistung von sieben Interessen, deren Schutz eine Zugangsbeschränkung rechtfertigen „kann“.

Bedenken bestehen, dass das schwedische Öffentlichkeitsprinzip durch den europäischen Einfluss unterminiert würde: So verweigerte 2001 der Ministerpräsident von Schweden unter Verweis auf das Öffentlichkeitsprinzip die Unterzeichnung eines Dokuments, das die Kommunikation zwischen EU-Institutionen unter Geheimnisschutz stellen sollte. Der Konflikt lebte 2007 wieder auf, als Greenpeace Informationen in Schweden erhielt, die ihnen in den Niederlanden verweigert wurden.<sup>170</sup>

## 4.2 USA

Auch wenn die schwedische Aktenöffentlichkeit mit Abstand am ältesten ist, werden heute eher die USA als Vorreiter in Sachen Informationsfreiheit wahrgenommen, was wohl nicht zuletzt an der mittlerweile konsequenten Nutzung des Internets zur Gewährleistung einer umfassenden Information der Bürger liegt.<sup>171</sup> Andererseits ist wenig bekannt, dass sehr weitgehende Einschränkungen des Freedom of Information Act (FOIA) gelten, der FOIA oft wegen seiner Missbrauchsmöglichkeiten kritisiert wurde und in den letzten Jahren – insbesondere nach dem 11. September 2001<sup>172</sup> – das Informationszugangsrecht in Hinblick auf die nationale Sicherheit besonders eingeschränkt wurde.<sup>173</sup> Allerdings wurde 2009 der vorherige Status durch die Executive

---

<sup>165</sup> *Partsch*, 75.

<sup>166</sup> *Jahn*, in: *Ismayr*, 107 (137).

<sup>167</sup> *Griebel*, 35

<sup>168</sup> *Griebel*, 29 f.

<sup>169</sup> *Haellmigk*, 36 f.

<sup>170</sup> *Jahn*, in: *Ismayr*, 107 (137). Zu diesen Wechselwirkungen auch: *Griebel*, 40 ff.; *Haellmigk*, 159 ff.

<sup>171</sup> *Griebel*, 42.

<sup>172</sup> Dazu: *Bräutigam*, 75 ff.; *Henderson*, *Maryland Bar Journal* *Maryland Bar Journal* 35 (2002), 3 ff.

<sup>173</sup> *Bräutigam*, 37.

Order 13489<sup>174</sup> von Präsident Obama wiederhergestellt. Vor allem wurde nach seinem FOIA-Memorandum vom 21.1.2009<sup>175</sup> mit der Vermutung „im Zweifel für den Informationszugang“ stieg die Zahl der Offenlegung von Dokumenten.<sup>176</sup>

Nach h. M. gewährt die Verfassung kein allgemeines Informationsrecht des Bürgers (right to know).<sup>177</sup> Die Rechtsentwicklung zur Informationsfreiheit ist dadurch gekennzeichnet, dass seit Inkrafttreten des FOIA am 4. Juli 1967<sup>178</sup> in jeder Dekade (1977, 1986, 1996 und 2007) eine größere Überarbeitung stattfand, wobei das wichtigste Ziel der Änderung von 2007 die Aussage durch das Parlament war, dass es den FOIA unterstützt und deren verstärkte Implementation wünscht.<sup>179</sup>

Die Normen des FOIA ergänzen als neues Kapitel das amerikanische Verwaltungsverfahrensgesetz (Administrative Procedure Act, APA) im Titel 5 des United States Code (U.S.C.) den § 552.<sup>180</sup> Über die allgemeine Zugänglichkeit öffentlicher Akte hinaus werden im FOIA umfangreiche aktive Publizitätspflichten statuiert.<sup>181</sup>

Liegen die Voraussetzungen einer Ausnahme vom Informationszugangsanspruch vor, ist eine Ablehnung nicht zwingend, vielmehr besteht die Möglichkeit zur Abwägung des öffentlichen Interesses an einem Informationszugang und gegenläufiger Geheimhaltungsinteressen.<sup>182</sup> Der FOIA ist durch Spielräume für die Behörde gekennzeichnet: Nach dem FOIA haben die Behörden Leitlinien zur Stellung eines Antrages im Internet zu veröffentlichen, Berichte über Anfragen sind elektronisch zugänglich zu machen.<sup>183</sup> Auch Kostenregelungen sind von den Behörden zu erlassen, die dabei eine Staffelung in Abhängigkeit vom Informationszweck zu beachten haben.<sup>184</sup>

### 4.3 Österreich

In Österreich existieren vor allem materienspezifische Regelungen (insbes. umweltrechtliche Vorschriften sowie Registerrecht) über den Zugang zu Verwaltungsinforma-

<sup>174</sup> [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/ExecutiveOrderPresidentialRecords/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/ExecutiveOrderPresidentialRecords/).

<sup>175</sup> *Obama*, [http://www.justice.gov/oip/foia\\_guide09/presidential-foia.pdf](http://www.justice.gov/oip/foia_guide09/presidential-foia.pdf).

<sup>176</sup> *White House*, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov\\_report.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf), 8 ff.

<sup>177</sup> Dazu: *Bräutigam*, 57 ff.; *Ivester*, *Hastings Constitutional Law Quarterly* Volume 4, 1977, Number 1, Seiten 109 ff.

<sup>178</sup> Zur Gesetzgebungsgeschichte: *The National Security Archive*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foialeghistory/legistfoia.htm>.

<sup>179</sup> *Gellmann*, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch* 2008, 211 (219).

<sup>180</sup> *Bräutigam*, 45 f., 49; *Griebel*, 43 f.

<sup>181</sup> *Griebel*, 44.

<sup>182</sup> *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 10.

<sup>183</sup> *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 10.

<sup>184</sup> *Griebel*, 208 ff.

mationen.<sup>185</sup> Anlass für eine allgemeine Auskunftspflicht der Verwaltungsorgane waren im Wesentlichen tagespolitische Gründe, nämlich die Vorgänge um ein Kraftwerksprojekt in der Hainburger Au an der Donau im Herbst 1984.<sup>186</sup> Infolgedessen wurde in der österreichischen Verfassung in Art. 20 B-VG sowohl in Abs. 3 ein Amtsgeheimnis als auch in Abs. 4 eine Auskunftspflicht normiert. Art. 20 Abs. 4 B-VG dient einerseits der Abstimmung mit den – ebenfalls im Verfassungsrang eingerichteten – gegenläufigen Geheimhaltungsgeboten der Amtsverschwiegenheit und des Datenschutzes sowie andererseits der kompetenzrechtlichen Absicherung des Anwendungsbereiches der Auskunftspflicht.<sup>187</sup> Dementsprechend ist die bundesgesetzliche Regelung der Auskunftspflicht auf die Organe der Bundesverwaltung beschränkt; hinsichtlich der Landes- und Gemeindeorgane soll der Bund ein Grundsatzzgesetz erlassen, welches durch entsprechende Ausführungsgesetze der Länder ausgestaltet werden muss. Art. 20 Abs. 4 B-VG begründet nach dem Verfassungsgerichtshof kein Auskunftsrecht, sondern eine objektive verfassungsrechtliche Verpflichtung des zuständigen Gesetzgebers, einen Auskunftsanspruch zu normieren.<sup>188</sup> Dabei besteht kein Recht auf Akteneinsicht, sondern es sind lediglich Informationen über den Akteninhalt zu gewähren, die in aller Regel nicht die Detailliertheit der Akten aufweisen müssen.<sup>189</sup>

Dementsprechend wurden das AuskPflG und das Auskunftspflicht-GrundsatzG des Bundes und landesgesetzliche Regelungen erlassen. Nach der zentralen Norm des § 1 Abs. 1 AuskPflG haben die Organe des Bundes sowie die Organe der durch die Bundesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht. Die Ermittlung der Verschwiegenheitspflichten, die nicht näher im AuskPflG konkretisiert sind, bereitet nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Die darüber hinaus in § 1 Abs. 2 AuskPflG geregelten Ausschlussgründe sind in der Literatur wegen Unbestimmtheit als verfassungswidrig bewertet worden.<sup>190</sup> Das AuskPflG enthält nur rudimentäre Verfahrensvorschriften. Auch Regelungen über eine unabhängige Kontrollstelle oder zu proaktiven Informationsmaßnahmen sind nicht ersichtlich.

Außerdem wurden in Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinien auf Bundesebene ein Umweltinformationsgesetz und auf Landesebene neun Regelungskomplexe teils

<sup>185</sup> *Duschaneck*, in: Kloepfer, 73 ff.

<sup>186</sup> *Duschaneck*, in: Kloepfer, 73 (75).

<sup>187</sup> *Duschaneck*, in: Kloepfer, 73 (77).

<sup>188</sup> *Mayer*, B-VG, Art. 20 Anm. C.I.1.

<sup>189</sup> *Mayer*, B-VG, Art. 20 Anm. C.I.3.

<sup>190</sup> *Partsch*, 98.

in speziellen Umweltinformationsgesetzen teils in allgemeinen Auskunftsgesetzen erlassen.<sup>191</sup>

#### 4.4 Republik Korea

Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Informationsfreiheit werden teils ähnlich wie in Deutschland bewertet.<sup>192</sup> Überwiegend besteht aber – in Anlehnung an das US-amerikanische „right to know“ – eine stärkere Tendenz zur Bejahung eines allgemeinen verfassungsrechtlichen Informationszugangsanspruchs.<sup>193</sup>

Nach dem Vorbild des amerikanischen FOIA wurde das koreanische Informationsfreiheitsgesetz (OIDA) geschaffen, welches 1.1.1998 in Kraft trat.<sup>194</sup> Zweck dieser Regelung ist die Förderung der Transparenz staatlichen Handelns, um die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen zu steigern.<sup>195</sup> Außerdem soll den Bürgern eine bessere Kontrollmöglichkeit für staatliches Handeln und eine breitere Argumentationsgrundlage gegeben werden, um deren Partizipationsmöglichkeiten zu optimieren.<sup>196</sup> Dadurch wurde in Abkehr von der Tradition der beschränkten Aktenöffentlichkeit ein allgemeines, verfahrensunabhängiges Akteneinsichtsrecht gewährt.<sup>197</sup> Der Informationszugangsanspruch ist von der Darlegung eines Interesses unabhängig.<sup>198</sup> Das OIDA ist durch wenige, sehr abstrakt umschriebene Ausschlussstatbestände mit Abwägungsvorbehalt gekennzeichnet.<sup>199</sup>

#### 4.5 Schweiz

Da die Schweiz im internationalen Vergleich eines der dezentralisiertesten Länder ist,<sup>200</sup> müsste ein vollständiger Rechtsvergleich zumindest auch die Regelungen der 26 Kantone untersuchen.<sup>201</sup> Allerdings sind die Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen sehr heterogen und reichen von einer vollständigen Nichtexistenz bis zur Einführung auf Verfassungs- und Gesetzesebene,<sup>202</sup> so dass hier auf eine nähere Untersuchung verzichtet wurde.

<sup>191</sup> Dazu allgemein *Ennöckl*, in: Raschauer/Wessely, 652 ff.; zum Umweltinformationsrecht in der Steiermark: *Schnedl*, in: Poier/Wieser, 425 ff.

<sup>192</sup> In diesem Sinne *Song*, in: Seok/Ziekow, 213 (214).

<sup>193</sup> In diesem Sinne *Hong*, 36 ff. Eine mittlere Position einnehmend *Lee*, in: KAS-Schriftenreihe Korea Bd. 7, 49 f.

<sup>194</sup> *Song*, in: Seok/Ziekow, 213.

<sup>195</sup> *Song*, in: Seok/Ziekow, 213 (215).

<sup>196</sup> *Song*, in: Seok/Ziekow, 213 (215).

<sup>197</sup> *Song*, in: Seok/Ziekow, 213 f.

<sup>198</sup> *Song*, in: Seok/Ziekow, 213 (215).

<sup>199</sup> *Hong*, 159 ff.

<sup>200</sup> *Linder*, in: Ismayr, 567 (570).

<sup>201</sup> Vgl. dazu: *Maurer-Lambrou*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 189 (203 ff.); *Schoch*, DÖV 2006, 1 (6).

<sup>202</sup> *Maurer-Lambrou*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 189 (190).

Die Rechtslage in der Schweiz vor und nach Inkrafttreten des „Öffentlichkeitsgesetzes“ (BÖG) war bzw. ist der Situation in Deutschland vor bzw. nach dem Inkrafttreten des IFG sehr ähnlich.<sup>203</sup> Entsprechend Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG hat jede Person nach Art. 16 Abs. 3 BV das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Auch in der Schweiz wird dies ganz überwiegend nicht als ein allgemeines subjektives Recht auf Information(szugang) interpretiert.<sup>204</sup>

Mit einem halben Jahr Verzögerung gegenüber dem IFG trat in der Schweiz das vergleichbare „Öffentlichkeitsgesetz“ (BGÖ) in Kraft. Auch mit dem BGÖ sollte ein Wechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip vorgenommen werden.<sup>205</sup> Der Entwurf des BGÖ bezweckte, „Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparenter zu machen, um so den demokratischen Charakter der öffentlichen Institutionen zu stärken und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Behörden zu verbessern. Er verstärkt die Kontrolle über die Verwaltung und trägt gleichzeitig zur Anpassung der Verwaltungskultur an die moderne Informationsgesellschaft bei. Insgesamt verbessert der Entwurf also die Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit. Das Öffentlichkeitsgesetz soll schliesslich zu einer Harmonisierung der Verwaltungspraxis betreffend die Geheimhaltung und die Information beitragen.“<sup>206</sup>

Ähnlich wie § 1 IFG räumt Art. 6 Abs. 1 BGÖ jeder Person – ohne Nachweis eines besonderen Interesses – das Recht ein, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Wurde der Zugang zu einem amtlichen Dokument einer Person gewährt, so muss er auch allen anderen Personen gewährt werden.<sup>207</sup> Ausnahmen davon sind in den Art. 7 bis 9 BGÖ geregelt, die zumeist keine Abwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse vorsehen.

Markanteste Abweichung zum IFG ist das ausgeprägte Schlichtungsverfahren gem. Art. 13 BGÖ (→ S. 402). Auffällig sind auch die Bereichsausnahmen gem. Art. 2 Abs. 2 und 3 BGÖ für die Schweizerische Nationalbank sowie die Eidgenössische Bankenkommission und weitere Einheiten der Bundesverwaltung, die der Bundesrat nachträglich vom Geltungsbereich ausnehmen kann.

<sup>203</sup> In diesem Sinne auch der Rechtsvergleich bei *Schoch*, DÖV 2006, 1 ff.

<sup>204</sup> *Schoch*, DÖV 2006, 1 (4).

<sup>205</sup> *Schweizerischer Bundesrat*, Bundesblatt 2003, 1963 (1964, 1976); *Schoch*, DÖV 2006, 1 (3).

<sup>206</sup> *Schweizerischer Bundesrat*, Bundesblatt 2003, 1963 (1976).

<sup>207</sup> *Schweizerischer Bundesrat*, Bundesblatt 2003, 1963 (2001); *Maurer-Lambrou*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 189 (195).

## **5 Regelungen von internationalen Organisationen**

Auch mehrere internationale Organisationen gewähren mittlerweile einen weitreichenden Informationszugang hinsichtlich ihrer Dokumente. So stellte beispielsweise die Weltbank mit der am 1.7.2010 in Kraft getretenen Richtlinie von einem System beschränkten Zugangs zu einigen Dokumenten auf den Grundsatz genereller Öffentlichkeit aller Weltbankinformationen um.<sup>208</sup>

## **6 Einordnung des IFG im Vergleich zu anderen Informationsfreiheitsgesetzen**

Ein interessanter Ansatz<sup>209</sup> zum Vergleich von Informationsfreiheitsgesetzen ist die idealtypische Unterteilung von drei wesentlichen Entwicklungsschritten: Die erste Generation regle lediglich das Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen, wobei die Verwaltung noch als Gegenspieler bewertet werde und die vorwiegenden Probleme beim Austarieren von Regel und Ausnahme gesehen würden. Im zweiten Schritt rücke der Schwerpunkt vom Recht auf Zugang zur Verbesserung des tatsächlichen Zugangs durch die Bürger, indem Zugangsmöglichkeiten zu Verwaltungsinformationen über das Internet verbessert würden. In der dritten Generation erfolge ein Paradigmenwechsel hinsichtlich der Selbstwahrnehmung der Verwaltung als Informationsmanager und der Erwartungen der Bürger. Die Regelungen in den USA werden danach trotz gewisser Defizite angesichts der proaktiven Informationstätigkeiten (→ S. 428) und einem Informationsfreiheitsbeauftragten in jeder Behörde (→ S. 226) als Informationszugangsgesetz der zweiten Generation bewertet.

Da der Schwerpunkt des IFG auf der Regel-Ausnahme-Systematik von § 1 IFG im Verhältnis zu den §§ 3-6 IFG liege und Vorschriften über das Informationsmanagement sich lediglich in der sehr allgemeinen Regelungen des § 11 IFG fänden, sei das IFG als Informationszugangsgesetz der ersten Generation zu charakterisieren. Freilich wird auch vertreten, dass bei proaktiver Veröffentlichungspflicht eine zweite Generation der Informationsfreiheitsgesetze vorliege.<sup>210</sup> Auch existieren in Baden-Württemberg und Bayern bereits Open-Data-Portale, obwohl insoweit ein Informationsfreiheitsgesetz erst geplant bzw. gar nicht geplant ist.

<sup>208</sup> Dazu *Dann*, Die Verwaltung 44 (2011), 313 ff.

<sup>209</sup> *Bräutigam*, 357 ff.

<sup>210</sup> In diesem Sinne: *Hagen/Kubicek*, innovative Verwaltung 3/2011, 32.

## Teil III Die Anwendung des IFG in der Praxis: Ergebnisse der empirischen Analysen

### 1 Überblick

#### 1.1 Problemanalyse Rechtsprechung

Zum IFG wurden 110 Entscheidungen von Verwaltungsgerichten, 40 Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten und 16 Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ausgewertet. Daneben wurden auch 7 Entscheidungen aus der Sozialgerichtsbarkeit, vier Entscheidungen der ordentlichen Gerichte und zwei Entscheidungen des Bundesfinanzhofes berücksichtigt.<sup>211</sup>

Geographisch konzentrierten sich fast Dreiviertel der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen auf die drei Großstädte Berlin (39 Fälle), Frankfurt a. M. (27 Fälle) und Köln (14 Fälle). Dies lässt sich auf die Regelung der örtlichen Gerichtszuständigkeit in § 52 Nr. 2 VwGO zurückführen. Die häufige Anrufung des VG Frankfurt a. M. beruht auf dem dortigen Sitz der BaFin.

In Bezug auf die Anzahl der bei Gericht neu anhängig gemachten Verfahren pro Jahr lässt sich noch kein eindeutiger Trend festzustellen, weil viele Verfahren aus den Jahren 2010-2012 noch nicht entschieden wurden. In den Jahren 2006 bis 2009 zeichnete sich allerdings ein leichter Anstieg der Fallzahlen ab (18 neue Verfahren im Jahr 2006, 28 im Jahr 2007, 17 im Jahr 2008, 33 im Jahr 2009, 25 im Jahr 2010, 15 im Jahr 2011 und ein Erledigungsbeschluss zu einem im Jahr 2012 begonnenen Verfahren).<sup>212</sup>

Bei allen vorliegenden elf Entscheidungen im vorläufigen Rechtsschutz wurde den Antragstellern in keinem Fall Informationszugang gewährt (→ S. 385). In Hauptsacheverfahren konnte – soweit Kostenentscheidungen ersichtlich waren – hinsichtlich

---

<sup>211</sup> Bei den quantitativen Analysen der Rechtsprechung zum IFG wurden unter diesem Gliederungspunkt nicht die Entscheidungen berücksichtigt, die nur mittelbar aufgrund der Verweisungen in den Landesgesetzen zum IFG ergingen. Außerdem wurden nur die Entscheidungen berücksichtigt, die primär auf die Informationsgewährung nach dem IFG gerichtet waren. Von den insgesamt 201 Entscheidungen mit Bezug zum IFG, die im Anhang 1 (→ S. 475) aufgelistet sind, wurden bei der Statistik also nur 179 berücksichtigt.

<sup>212</sup> Falls das Jahr der Einreichung bei der ersten Instanz nicht ermittelt werden konnte, wurde insoweit das Jahr aus dem Aktenzeichen der ältesten ermittelten Gerichtsentscheidung in dem Fall zugrunde gelegt.

der Geltendmachung von Ansprüchen nach dem IFG eine Erfolgsquote (= durchschnittlicher Anteil der erstatteten Prozesskosten) der Antragsteller von etwa 41,33 % festgestellt werden. Bei den insgesamt fünf Entscheidungen in der Hauptsache, die nur die Gebühren gem. § 10 IFG betrafen, mussten die Antragsteller auch noch durchschnittlich 91,3 % der Gerichtskosten zahlen (→ S. 235).

Die mit 45 Entscheidungen<sup>213</sup> am häufigsten aufgetretene und damit am konfliktgeladene Konstellation betraf Anfragen gegenüber dem Bundesfinanzministerium oder nachgeordneten Behörden hinsichtlich Finanzdienstleistungen. Ausgehend von der Gesamtzahl der Entscheidungen, in denen primär ein Anspruch nach dem IFG geltend gemacht wurde, ist dies etwa ein Viertel aller Fälle (25,14 %). In diesen Fällen wird zumeist über den Ausschluss des Informationszugangs gem. § 3 Nr. 4 IFG in Verbindung mit den Spezialregelungen gestritten, die eine im Einzelfall<sup>214</sup> schwierige Abwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse erfordern (→ S. 294). In prozessualer Hinsicht haben sich diese Fälle mittlerweile relativ häufig auf in-camera-Verfahren (→ S. 364) verlagert, bei denen zu entscheiden ist, ob „Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen“.

Bei 22 Entscheidungen (12,29 %) beehrten Insolvenzverwalter aufgrund des IFG Informationen zum Insolvenzschuldner von Krankenkassen bzw. der Bundesfinanzdirektion, die für die Krankenkassen die Vollstreckung übernimmt. Häufig wurden Bedenken hinsichtlich Subsidiarität gem. § 1 Abs. 3 IFG (→ S. 141), der Anspruchsberechtigung der Insolvenzverwalter (→ S. 89), Ausschlussgründe der Beeinträchtigung von Gerichtsverfahren gem. § 3 Nr. 1 lit. g IFG (→ S. 284) und von fiskalischen Interessen der Sozialversicherungen gem. § 3 Nr. 6 IFG (→ S. 300) sowie der Annahme des Verwaltungsrechtswegs (→ S. 356) geäußert. In allen Entscheidungen zu Klagen von Insolvenzverwaltern gegenüber Krankenkassen wurde in der Hauptsache der Informationszugang nach dem IFG bejaht. In einem Verfahren eines Insolvenzverwalters gegen die Bundesfinanzdirektion, die Vollstreckungsmaßnahmen für die gesetzlichen Krankenkassen durchführte, wurde die Informationspflichtigkeit der Bundesfinanzdirektion hinsichtlich der Vollstreckungsaufträge vom BVerwG<sup>215</sup> bejaht, so dass insoweit nun Rechtsklarheit hinsichtlich der Informationsgewährung hergestellt sein dürfte. Zuletzt versuchten Krankenkassen eventuell, zumindest finanzielle Vorteile dadurch zu erzielen, dass möglicherweise überzogene Gebühren festgesetzt

<sup>213</sup> Vgl. dazu nur BVerwG, Urt. v. 24.5.2011 – 7 C 6/10; Beschl. v. 23.6.2011 – 20 F 21/10.

<sup>214</sup> Die Erforderlichkeit einer Abwägung im Einzelfall betont bspw. HessVGH, Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09.

<sup>215</sup> BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 2010 - 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235, bestätigte OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris, bestätigte VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840.

worden sind, wobei diesbezüglich beim VG Gelsenkirchen nunmehr diverse Klagen anhängig sind, so dass auch hier in naher Zukunft eine Klärung zu erwarten ist.<sup>216</sup>

Ebenso häufig (12,29 % der Entscheidungen) konnten Gerichtsverfahren mit journalistischen Motiven ermittelt werden, wobei gegebenenfalls die Anzahl höher liegt, weil angesichts des nicht eindeutigen Verhältnisses von Informationsfreiheits- und Presserecht (vgl. → S. 148) ggf. auch Anfragen von Pressevertretern „verdeckt“ gestellt wurden. Brisant waren Verfahren gegen das Bundeskanzleramt (Terminkalender der Bundeskanzlerin und Informationen zu Veranstaltungen des Bundeskanzleramtes<sup>217</sup> oder zur Ostseepipeline<sup>218</sup>), den Bundestag (Bonusmeilen<sup>219</sup>, Nebentätigkeiten<sup>220</sup> und „Sachleistungskonsum“ der Abgeordneten bzgl. Montblanc-Schreibgeräte und Digitalkameras<sup>221</sup>), das Bundesjustizministerium (Informationen im Zusammenhang mit Gesetzesvorhaben<sup>222</sup>), das Bundesverwaltungsamt (Scientology<sup>223</sup>) und das Bundesverkehrsministerium (Betriebervertrag für Mautsystem<sup>224</sup> und [CIA-]Flugpläne<sup>225</sup>).

Neben Verfahren von Insolvenzverwaltern, Journalisten und Anlegern gegen die BaFin waren noch weitere Verfahren häufig, bei denen die wirtschaftlichen Interessen erkennbar waren, wie bei Bieterinteressenten in Vergabeverfahren<sup>226</sup> oder bei Grundstücksverkäufen<sup>227</sup>, Adressanfragen<sup>228</sup> oder bei Informationsverlangen von Insolvenzverwaltern.

<sup>216</sup> J. M. Schmittmann, NZI 2011, 827.

<sup>217</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris: Hinsichtlich Terminkalender liegt Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 Buchst. c) IFG vor, weil Bewegungsprofile die Gefahr von Terroranschlägen erhöhen könnten. Hinsichtlich der Gästeliste und Tischordnung überwiegt bei der Abwägung nach § 5 IFG das Informationsinteresse. Bestätigt von OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.3.2012 – OVG 12 B 27.11, zit. nach Pressemitteilung Nr. 9/12.

<sup>218</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 101.06: Bundeskanzleramt im Bereich der Regierungstätigkeit keine informationspflichtige Behörde.

<sup>219</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06.

<sup>220</sup> VG Berlin, Urt. v. 17.9.2008 – VG 2 A 55.07.

<sup>221</sup> VG Berlin, Urt. v. 11.11.2010 – 2 K 35.10: Abweisung hinsichtlich nicht vorhandener Informationen, im Übrigen steht der Informationsgewährung weder § 3 Nr. 7 IFG (mangels hinreichender Vertraulichkeitsabrede) noch § 5 IFG (mangels Personenbezogenheit der Daten) entgegen.

<sup>222</sup> Z. B. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08; Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10; VG Berlin, Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11.

<sup>223</sup> BVerwG, Beschl. v. 6.4.2011 – 20 F 20/10.

<sup>224</sup> VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07.

<sup>225</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, vorgehend OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, vorgehend VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06; nachfolgend OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 18.5.2011 – OVG 12 B 16.11. Vgl. auch: *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 69 f.

<sup>226</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09.

<sup>227</sup> VG Köln, Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10.

<sup>228</sup> BayVGH, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162.

Ob das BMJ nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG nur bei materieller Verwaltungstätigkeit oder auch bei den Vorgängen im Zusammenhang mit dem Deutschen Bundestag grundsätzlich Informationspflichtig sind, wurde vom BVerwG<sup>229</sup> – in dessen wohl wichtigsten Entscheidungen zum IFG – im letzteren Sinne entschieden. Daran anschließend wurde auch der Wissenschaftliche Dienst als grundsätzlich informationspflichtig angesehen, insbes. hinsichtlich der Ausarbeitung mit dem Titel „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischen Lebensformen“<sup>230</sup>.

Die Bedeutung der einzelnen Ablehnungsgründe lässt sich nur schwer verifizieren. Entsprechende Anfragen an die Bundesregierung hatte diese zunächst damit beantwortet, dass die Ablehnung durch die Behörden überwiegend auf den Ausnahmegründen des § 3 Nr. 1 lit. (a), c, g, Nr. 3 Buchstabe b, Nr. 4 sowie der §§ 4 bis 6 IFG beruhe.<sup>231</sup> Dabei hatte sie aber darauf hingewiesen, dass keine Fallzahlen für die Ablehnungsgründe erhoben werden, weil die Anträge teilweise auf der Grundlage mehrerer Ausnahmegründe abgelehnt werden, eine Statistik daher kein aussagefähiges Bild abgeben würde.<sup>232</sup> Dies gilt umso mehr, als eine Behörde in dem geführten Interview deutlich machte, dass sie zunächst eine Ablehnung mit §§ 3, 4 IFG zu begründen versucht, weil bei einer Ablehnung mit § 5 oder § 6 IFG eine Drittbeteiligung gem. § 8 IFG erforderlich ist, welche das Marktgeschehen verzerren und erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten könnte.

Vor den Gerichten wurde relativ häufig über den Ausschluss des Informationszuganges nach § 3 IFG wegen des Schutzes von besonderen öffentlichen Belangen gestritten. Oft geprüft wurde, ob eine Beeinträchtigung von Beratungen von Behörden gem. § 3 Nr. 3 lit. b) IFG (→ S. 291) oder Gerichtsverfahren nach § 3 Nr. 3 lit. g) IFG (→ S. 284) vorliegt, ob informationsbeschränkende (abwägungserforderliche) Rechts- und Verwaltungsvorschriften gem. § 3 Nr. 4 IFG den Informationsanspruch ausschließen (→ S. 294) und ob das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen (Nr. 6) (→ S. 300). Demgegenüber stand der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses gem. § 4 IFG nur selten und dann als Nebenschauplatz von Diskussionen zu § 3 Nr. 3 lit. b) IFG auf der Agenda (→ S. 306).

<sup>229</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11 und 7 C 4.11, Juris; Beschl. v. 23.11.2011 – 7 C 2.11, BeckRS 2011, 56846, mit zust. Anmerkung Roth, DVBl. 2012, 183 ff.

<sup>230</sup> VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11.

<sup>231</sup> In diesem Sinne ohne § 3 Nr. 1 lit. a IFG: *BReg*, BT-Drs. 16/2168, S. 2; später mit § 3 Nr. 1 lit. a IFG: *BReg*, BT-Drs. 16/4042, S. 2.

<sup>232</sup> *BReg*, BT-Drs. 16/4042, S. 2.

Der Schutz personenbezogener Daten gem. § 5 IFG machte mehrere einzelfallbezogene Abwägungen erforderlich (→ S. 324): Ein überwiegendes Informationsinteresse wurde beispielsweise hinsichtlich der Gästeliste und der Tischordnung von Veranstaltungen des Bundeskanzleramtes bejaht.<sup>233</sup> Bei den sog. Rosenholz-Dateien wurde differenziert zwischen den offenzulegenden Formaldaten der Beschäftigten gem. § 5 Abs. 3 IFG und den nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG zu schützenden Namen von sonstigen Wissenschaftlern sowie gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG nicht herauszugebenden Gesundheitsdateien der Mitarbeiter der Behörde.<sup>234</sup>

Der von § 6 Satz 1 IFG gewährleistete Schutz des geistigen Eigentums wurde von den Behörden tendenziell weiter als von den Gerichten ausgelegt (→ S. 340). Aufgrund komplexer Urheberrechtsbewertung wurde beispielsweise hinsichtlich eines Rechtsgutachtens festgestellt, dass der Sinn des Auftrages gerade in dessen Verwendung liege, so dass der Informationszugang zu gewähren sei.<sup>235</sup> Dabei setzt ein geschütztes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis genauso wie im Umweltinformationsgesetz „neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Informationen ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung voraus“. (→ S. 344)

Allgemeine Probleme im Umgang mit Ausschlussgründen bereitete auch die Frage, in welchen Fällen ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand (bei der Trennung von herauszugebenden und geheimzuhaltenden Informationen) dem Informationszugang entgegenstand (→ S. 209) und ob und wie ein in-camera-Verfahren (→ S. 361) durchzuführen ist.

## 1.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

In der Anwendung des IFG zeichnen sich in den Ergebnissen der Umfrageerhebung unter Bundesbehörden (Zeitraum: 2006-2011) und der Interviewbefragung mit ausgewählten Bundesbehörden sowie der Befragung unter auskunftssuchenden Bürgerinnen und Bürgern des Zeitraums 2010 bis 2011 Konflikte zwischen den Interessen von Bürgerinnen und Bürgern und denen von Bundesbehörden in der Anwendung der Rechtsnormen des IFG und im Bearbeitungs-, Kommunikations- und Informationsprozess zwischen Bundesbehörden und auskunftssuchenden Bürgerinnen und Bürgern ab.

<sup>233</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.3.2012 – OVG 12 B 27.11, zit. nach Pressemitteilung Nr. 9/12; VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10.

<sup>234</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07.

<sup>235</sup> Vgl. bspw. VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – 2 K 89.09, Juris Rn. 36 ff.

Da bei der Befragung unter Bundesbehörden eine Vollerhebung angestrebt wurde, wurden Bundesministerien, unmittelbar und mittelbar nachgeordnete Behörden und sonstige Bundesorgane und -einrichtungen angeschrieben. Die Zahl belief sich auf rund 150. Darunter meldete ein geringer Prozentanteil von 2,7% der angefragten Behörden, dass sie sich als nicht IFG-relevant einstufen. Die Rücklaufquote lag für Teil a) der Befragung bei 86%, für Teil b) belief sie sich auf 59%.<sup>236</sup> In die Auswertung der Behördenbefragung wurden soweit möglich die Rohdaten des Auswärtigen Amtes und des Bundeskanzleramtes aufgenommen, die diese dem Evaluationsteam zur Verfügung gestellt haben, leider aber nicht an der Befragung teilnahmen.

Behörden, die angaben, dass bisher keine IFG-Anträge bei ihnen eingegangen sind, sind in Tabelle 2 mit der diesen übergeordneten Behörde aufgelistet. Das Bild dieser Behörden ist recht gemischt, so dass eine verallgemeinernde Aussage nicht möglich erscheint.

**Tabelle 2: Behörden (bisher) ohne IFG-Anfragen**

Behörde	Abkürzung	Übergeordnete Behörde
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	BKG	BMI
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung	BIB	BMI
Bundesinstitut für Sportwissenschaft	BISp	BMI
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	FH Bund	BMI
Bundesanstalt für Wasserbau	BAW	BMVBS
Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung	BFU	BMVBS
Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung	BSU	BMVBS
Bundessortenamt	BSA	BMELV
Max Rubner Institut	MRI	BMELV
Eisenbahn Unfallkasse	EUK	BMAS
Unfallkasse Post und Telekom	UKPT	BMAS
Versorgungsanstalt der deutschen Bezirksschornsteinfegermeister		BMAS
Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost	BAnst-PT	BMAS
Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung	LSV-SpV	BMAS
Bundesausgleichsamt	BAA	BMF
Museumsstiftung Post und Telekommunikation	MSPT	BMF
Bundespatentgericht	BPATG	BMJ
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	BZgA	BMG

<sup>236</sup> BA, BPOL, WSV, WBV, Zollverwaltung und DGUV (9 Berufsgenossenschaften; die drei bundesunmittelbaren Unfallkassen UK Bund, UKPT, EUK wurden einzeln gezählt) wurden jeweils als 1 Behörde gerechnet.

Neben der Umfragerhebung unter Bundesbehörden wurden Telefoninterviews mit sieben Bundesministerien, zwei unmittelbar nachgeordneten Behörden, einer Behörde der mittelbaren Bundesverwaltung und einem sonstigen Bundesorgan geführt.<sup>237</sup> Über die in den Interviews erhaltenen Informationen konnte ein sehr differenzierteres Bild über Fragen der Anwendung des IFG gewonnen werden. Außerdem wurden zum besonders wichtigen Bereich des Verhältnisses von Informationszugangsansprüchen und gerichtlichem in-camera-Verfahren Telefoninterviews mit einer Richterin (Präsidentin eines VG) und zwei Richtern (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, ehem. Präsident eines OVG) geführt, welche über ausgewiesene Erfahrung in diesem Bereich verfügten.

Die Perspektive auskunftssuchender Bürgerinnen und Bürger wurde versucht über eine Befragung unter IFG-Antragstellern der Jahre 2010 und 2011 (1. Halbjahr) einzubeziehen. IFG-Antragsteller, die die Befragung über eine oder mehrere Bundesbehörden zugeschickt bekamen, konnten die Fragen online, per E-Mail oder per Post beantworten. Der Rücklauf auf die Befragung ist in Tabelle 3 aufgezeigt. Insgesamt haben 170 IFG-Antragsteller der Jahre 2010 und 2011, die insgesamt 1059 Anträge gestellt haben, den Fragebogen beantwortet, wovon die Mehrzahl die Online-Version nutzte (119). Laut eigener Befragung des Evaluationsteams unter Bundesbehörden beliefen sich die Antragszahlen für die Jahre 2010 und 2011 (1. Halbjahr) auf 1146 und 1350, also insgesamt 2496. Laut BMI-Statistiken liegen die Fallzahlen für die Jahre 2010 und 2011 bei 3280 und 1557, also insgesamt bei 4837. Da dem Evaluationsteam nicht von allen Bundesbehörden mitgeteilt wurde, wie viele Antragsteller angeschrieben wurden und wie viele Vielantragsteller sich darunter befanden, lässt sich eine allgemeine Rücklaufquote in Bezug auf die Antragstellerzahlen nicht festmachen. Für einzelne Behörden, von denen Antragstellerzahlen vorliegen und von denen Antragsteller die Befragung beantwortet haben könnte sie errechnet werden, wovon jedoch abgesehen wird. Generalisierend ließe sich schätzen, dass dem Evaluationsteam Informationen von ca. 42% bzw. 22% der Fallzahlen vorliegen.

Die Antworten von IFG-Antragstellern auf die Befragung können nur eine Tendenz aufzeigen; aus ihnen wird nicht deutlich, wie vielschichtig und differenziert die einzelnen IFG-Vorgänge und Erfahrungen, die Antragsteller in der Nutzung des IFG gemacht haben, sind. In den Ergebnissen sind Antworten der Antragsteller enthalten, die sich als Einzelantragsteller auf einen Antrag beziehen, als Vielantragsteller beispielhaft für einen Antrag geantwortet haben und als Vielantragsteller ihre Antworten auf mehrere Anträge bezogen haben.

---

<sup>237</sup> Auf Bitte einer Behörde werden in Telefoninterviews gegebene Informationen oder Aussagen, die für eine Behörde nachteilig sein könnten, anonym wiedergegeben.

Die Daten zeigen, dass 73 Antragsteller von den 170 einen Antrag bei einer Behörde gestellt haben und 23 Antragsteller mehrere Anträge bei einer Behörde oder mehrere Anträge bei verschiedenen Behörden (54). Die Zahlen von Antragstellern mit einem Antrag (73) und von Vielantragstellern (77), die an der Befragung teilgenommen haben, sind also etwa gleich. Von der Gesamtzahl der gestellten Anträge, 1059, wurde bei 249 Anträgen keine Behörde genannt (wobei in diesen Wert auch Fälle einbezogen sind, bei denen für einen Teil der gestellten Anträge die Behörden genannt wurden und für einen Teil nicht). Bei insgesamt 810 Fällen machten Antragsteller Angaben zu der bzw. den Behörden, bei denen sie Anträge gestellt haben. In den nachfolgenden Tabellen, die die Aussagen der IFG-Antragsteller zu verschiedenen Fragen über die Erfahrungen von Antragstellern mit dem IFG wiedergeben, sind bei Fragen, in denen Mehrfachantworten möglich waren, entsprechend Antworten von Antragstellern enthalten, die einen Antrag gestellt haben, von Antragstellern, die mehrere Anträge bei einer Behörde gestellt haben, und von Antragstellern, die mehrere Anträge bei mehreren Behörden gestellt haben. Weiter ist zu berücksichtigen, dass Antragsteller, die mehrere Anträge bei einer oder mehreren Behörden gestellt haben, ihre Antworten entweder auf mehrere Anträge beziehen oder exemplarisch auf einen Fall.

Tabelle 3: Rücklauf bei der Befragung der IFG-Antragsteller

Antragstellerzahlen	Online	Schriftlich	E-Mail	Gesamt	
Gesamtzahl der Antragsteller, die Anfragen an Bundesbehörden gestellt haben	119	24	27	170	
Gesamtzahl aller Anträge	761	184	113	1059	
davon Zahl der Einzelanträge	53	8	12	73	
davon Zahl von mehreren Anträgen bei einer Behörde	84	11	21	116	
- wurden gestellt von wie vielen Antragstellern?	13	4	6	23	
davon Zahl von mehreren Anträgen bei verschiedenen Behörden	575	37	27	639	
- wurden gestellt von wie vielen Antragstellern?	41	7	6	54	
Anzahl der Anträge, bei denen keine Behörde genannt wurde:	62	53	134	249*	
Anzahl der Anträge, bei denen Behörden genannt wurden:					
<i>Oberste Bundesbehörden</i>	<i>Abk.</i>				
Bundeskanzleramt		38	3	1	42
Auswärtiges Amt	AA	24	1	3	28
Bundesministerium der Finanzen	BMF	8	0	1	9
Bundesministerium der Justiz	BMJ	15	7	1	23
Bundesministerium des Innern	BMI	17	4	1	22
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	BMAS	13	0	0	13
Bundesministerium für Bildung und Forschung	BMBF	7	0	0	7
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	BMELV	5	1	1	7
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	BMFSFJ	55	0	0	55
Bundesministerium für Gesundheit	BMG	3	0	2	5
Bundesministerium für Umwelt	BMU	2	0	0	2
Bundesministerium der Verteidigung	BMVg	7	1	0	8
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	BMWi	5	1	1	7
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung	BMVBS	20	3	4	27
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit	BMZ	6	0	0	6

<b><i>Sonstige Bundesorgane und - einrichtungen</i></b>					
<b>Bundespräsidialamt</b>	<b>BPrA</b>	5	2	0	<b>7</b>
<b>Bundesrechnungshof</b>	<b>BRH</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>Bundessozialgericht</b>	<b>BSG</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Deutsche Bundesbank</b>	<b>DB</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Deutscher Bundestag</b>	<b>Dt.BT</b>	28	1	0	<b>29</b>
<b><i>Unmittelbar nachgeordnete Behörden</i></b>					
<b>Bundesamt für Bauwesen und Raumord- nung</b>	<b>BBR</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Bundesamt für Bevölkerungsschutz</b>	<b>BBK</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Bundesamt für Familie und zivilgesell- schaftliche Aufgaben</b>	<b>BAFzA</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>Bundesamt für Finanzdienstleistungs- aufsicht</b>	<b>BaFin</b>	17	6	8	<b>31</b>
<b>Bundesamt für Güterverkehr</b>	<b>BAG</b>	2	0	0	<b>2</b>
<b>Bundesamt für Justiz</b>	<b>BfJ</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>Bundesamt für Kartographie und Geodä- sie</b>	<b>BKG</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</b>	<b>BAMF</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Bundesamt für Sicherheit in der Informa- tionstechnik</b>	<b>BSI</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>Bundesamt für Strahlenschutz</b>	<b>BfS</b>	0	1	0	<b>1</b>
<b>Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit</b>	<b>BVL</b>	7	0	0	<b>7</b>
<b>Bundesamt für Verfassungsschutz</b>	<b>BfV</b>	2	1	0	<b>3</b>
<b>Bundesamt für Wehrtechnik</b>	<b>BWB</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhr- kontrolle</b>	<b>BAFA</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin</b>	<b>BAuA</b>	2	0	0	<b>2</b>
<b>Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe</b>	<b>BGR</b>	0	0	1	<b>1</b>
<b>Bundesanstalt für Immobilienaufgaben</b>	<b>BlmA</b>	3	3	0	<b>6</b>
<b>Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung</b>	<b>BLE</b>	51	0	0	<b>51</b>
<b>Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben</b>	<b>BvS</b>	1	1	0	<b>2</b>
<b>Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit</b>	<b>BfDI</b>	4	1	0	<b>5</b>
<b>Bundesbeauftragter für Kultur und Me- dien</b>	<b>BKM</b>	1	0	2	<b>3</b>
<b>Bundesfinanzdirektion</b>	<b>BFD</b>	0	8	5	<b>13</b>

<b>Bundesinstitut für Risikobewertung</b>	<b>BfR</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>Bundeskartellamt</b>	<b>BKartA</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Bundeskriminalamt</b>	<b>BKA</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>Bundesmonopolverwaltung für Branntwein</b>	<b>BfB</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Bundesnachrichtendienst</b>	<b>BND</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Bundesnetzagentur</b>	<b>BNetzA</b>	7	0	1	<b>8</b>
<b>Bundespolizei</b>	<b>BPOL</b>	2	0	0	<b>2</b>
<b>Bundespresse- und Informationsamt</b>	<b>BPA</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Bundessortenamt</b>	<b>BSA</b>	0	1	0	<b>1</b>
<b>Bundeszentrale für politische Bildung</b>	<b>BpB</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Deutsches Patent- und Markenamt</b>	<b>DPMA</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Eisenbahn-Bundesamt</b>	<b>EBA</b>	4	7	0	<b>11</b>
<b>Fachhochschule des Bundes</b>	<b>FH Bund</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Luftfahrt-Bundesamt</b>	<b>LBA</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>Paul-Ehrlich-Institut</b>	<b>PEI</b>	6	0	0	<b>6</b>
<b>Physikalisch-Technische Bundesanstalt</b>	<b>PTB</b>	4	5	1	<b>10</b>
<b>Robert-Koch-Institut</b>	<b>RKI</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>Statistisches Bundesamt</b>	<b>StBA</b>	2	1	1	<b>4</b>
<b>Wasser- und Schifffahrtsamt</b>	<b>WSA</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Wasser- und Schifffahrtsdirektion</b>	<b>WSD</b>	0	1	0	<b>1</b>
<b>Wehrbereichsverwaltung Süd</b>	<b>WBV Süd</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b><i>Mittelbar nachgeordnete Behörden</i></b>					
<b>Bundesagentur für Arbeit</b>	<b>BA</b>	286	0	1	<b>287</b>
<b>Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung</b>	<b>DGUV</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Deutsche Nationalbibliothek</b>	<b>DNB</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Deutsche Rentenversicherung Bund</b>	<b>DRV</b>	3	0	10	<b>13</b>
<b><i>Andere</i></b>					
<b>Deutsche Flugsicherung</b>	<b>DFS</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>Filmförderung</b>		4	0	4	<b>8</b>

\* Bei den Antragszahlen, die Auskunft darüber geben, in wie vielen Fällen keine Behörde genannt wurde und in wie vielen Fällen Behörden genannt wurden, ist zu berücksichtigen, dass hier auch Fälle enthalten sind, in denen Vielantragsteller nur für einen Teil ihrer Anträge Behörden benennen.

Die Ergebnisse der Behördenbefragung ergaben, dass in der Mehrheit der Fälle (gesamt 3047) der Informationszugang vollständig gewährt wurde, in 915 Fällen teilweise und in 1462 Fällen wurde der Informationszugang abgelehnt. Die Ablehnungsquote lag über die Jahre 2006-2011 bei etwa 24% (im Jahr 2008 bei 19% und 2011 nur 1. Halbjahr berücksichtigt, s. Tabelle 4) Diese Ablehnungsquote umfasst alle abge-

lehnten Fälle. Wenn alle Teiblehnungen mitberücksichtigt werden, liegt die Quote bei 39%.

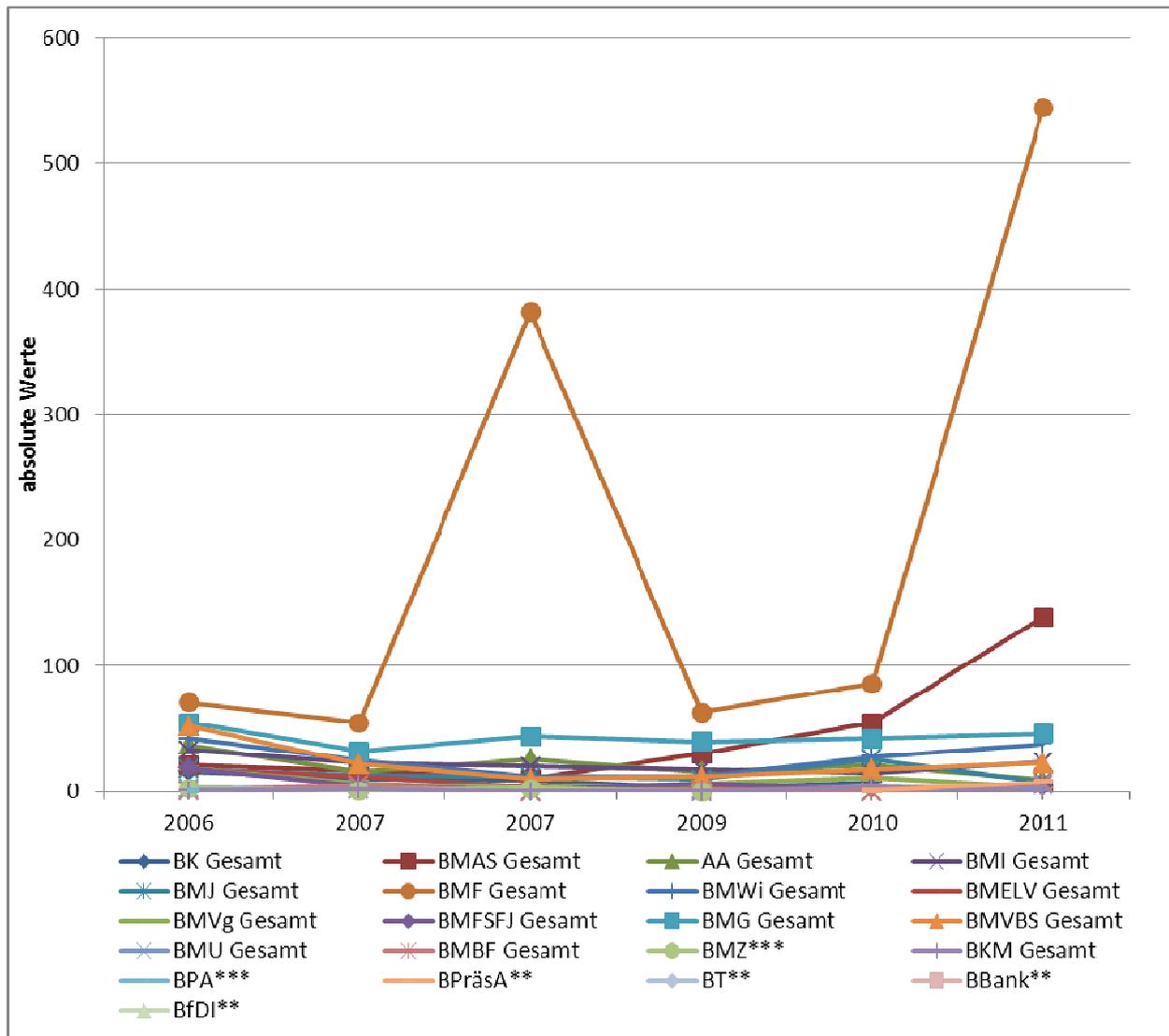
Wenn man die Entwicklungen der Ablehnungszahlen der Bundesministerien inklusive Geschäftsbereichsbehörden der BMI-Statistiken betrachtet, fällt insbesondere das BMF mit hohen Ablehnungszahlen im Jahr 2007 und 2011 auf (s. Abbildung 2). Nach den BMI-Statistiken liegt die Ablehnungsquote bei den Ressorts bei 20% bzw. wenn die gewährten Teilzugänge mitgerechnet werden bei 22%. Wenn auch die Geschäftsbereichsbehörden einbezogen werden, also Ressorts inklusive Geschäftsbereiche, beträgt die Ablehnungsquote 23% und unter Einbeziehung der Teilzugänge 25%.

Die höhere Ablehnungsquote in der vorliegenden eigenen Befragung könnte sich ggf. darüber erklären, dass nicht nur die unmittelbar nachgeordneten Behörden in die Erhebung einbezogen wurden, sondern auch mittelbar nachgeordnete Behörden.

**Tabelle 4: Ergebnis des Informationsgesuchs 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent**

Ergebnis des Informationsgesuchs	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
<b>Antrag noch in Bearbeitung</b>	3	7	8	12	41	99	<b>170</b>
	<i>0,32</i>	<i>1,10</i>	<i>0,85</i>	<i>1,01</i>	<i>2,89</i>	<i>10,00</i>	<b>2,78</b>
<b>Informationszugang wurde vollständig gewährt</b>	497	300	463	547	711	529	<b>3047</b>
	<i>52,70</i>	<i>47,10</i>	<i>49,10</i>	<i>46,08</i>	<i>50,04</i>	<i>53,43</i>	<b>49,78</b>
<b>Informationszugang wurde teilweise gewährt</b>	113	100	211	204	197	90	<b>915</b>
	<i>11,98</i>	<i>15,70</i>	<i>22,38</i>	<i>17,19</i>	<i>13,86</i>	<i>9,09</i>	<b>14,95</b>
<b>Informationszugang wurde abgelehnt</b>	273	177	180	309	338	185	<b>1462</b>
	<i>28,95</i>	<i>27,79</i>	<i>19,09</i>	<i>26,03</i>	<i>23,79</i>	<i>18,69</i>	<b>23,88</b>
<b>Sonstige Erledigung (Rücknahme u.a.)</b>	57	53	81	115	134	87	<b>527</b>
	<i>6,04</i>	<i>8,32</i>	<i>8,59</i>	<i>9,69</i>	<i>9,43</i>	<i>8,79</i>	<b>8,61</b>
<b>Gesamt</b>	<b>943</b>	<b>637</b>	<b>943</b>	<b>1187</b>	<b>1421</b>	<b>990</b>	<b>6121</b>
	<i>15,41</i>	<i>10,41</i>	<i>15,41</i>	<i>19,39</i>	<i>23,22</i>	<i>16,17</i>	<b>100,00</b>

**Abbildung 2: Ablehnungen Bundesministerien inklusive Geschäftsbereiche 2006-2011**



Quelle: BMI-Statistiken 2006-2011.

## 2 Konfliktfeld: Anwendungsbereich des IFG

„Jeder“ hat aufgrund des IFG einen Rechtsanspruch auf amtliche Informationen bei Behörden des Bundes. Zu den Behörden des Bundes zählen die obersten Bundesbehörden (Bundesministerien) und die diesen unmittelbar und mittelbar nachgeordnete Behörden. Das IFG gilt weiter für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Dies betrifft den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, das Bundespräsidialamt, die Deutsche Bundesbank, den Bundesrechnungshof und die Bundesgerichte. Gem. § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG wird ein Informationszugang auch in Fällen gewährt, in denen sich Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben privater Personen oder Unternehmen bedient, ohne diese

zu beleihen (sog. Verwaltungshelfer). Anspruchsgegner ist aber auch dann die Behörde, deren Aufgaben der Antrag betrifft (§ 7 Abs. 1 Satz 2 IFG).<sup>238</sup> Eine Anspruchsberechtigung besteht nicht gegenüber den Nachrichtendiensten (Bundesnachrichtendienst/BND, Militärischer Abschirmdienst/MAD und Bundesamt für Verfassungsschutz/BfV) und Sicherheitsbehörden.<sup>239</sup> Für diese besteht gem. § 3 Nr. 8 IFG eine Bereichsausnahme.

Konflikte werden hinsichtlich des Antragsgegenstandes „amtliche Informationen“ deutlich. Das geht aus den Daten der Behördenbefragung, den Interviews mit befragten Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter Bundesbehörden und der Befragung von IFG-Antragstellern des Zeitraums 2010-2011 hervor. Dem Interesse des Bürgers an Informationen zu behördlichen Tätigkeiten von Bundesbehörden steht das Interesse von Bundesbehörden entgegen, ihre Tätigkeiten differenziert zu beurteilen und Dokumente, deren Informationsgehalt Behörden aus bestimmten Gründen für schützenswert erachten, zurückzuhalten. Dies betrifft etwa die Frage nach einer Differenzierung zwischen Regierungs- und Verwaltungshandeln einer Behörde, die in der jüngsten Entscheidung des BVerwG verneint wurde<sup>240</sup>, jedoch in der Praxis weiterhin als nicht gelöst gesehen wird. Weiterhin erfasst dies die Trennung zwischen behördeninternen Tätigkeiten einer Behörde und Aufsichtstätigkeiten bei Aufsichtsbehörden.

Bei einer Vielzahl von Anfragen, auch wenn dies behördenspezifisch ist, handelt es sich um von bestimmten Wirtschaftsinteressen motivierte Anfragen von Unternehmen, Verbandsvertretern oder Rechtsanwälten. Zweck des IFG ist die Transparenz von Behördentätigkeit, so dass ein wirtschaftlich motiviertes Informationsinteresse, das sich auf Sach Tätigkeiten von Behörden bezieht, von Behörden als Anspruchsgrundlage als fraglich angesehen und von Behördenseite Abgrenzungs- und Konkretisierungsbedarf gesehen wird. Die Option von Bereichsausnahmen war/ist diesbezüglich Diskussionsgegenstand (Bsp. BaFin und Deutsche Bundesbank).

Probleme zeigen sich auch im Recht der Bürgerinnen und Bürger auf einen voraussetzungslosen Informationsanspruch, dem ein Interesse von Behörden an einer Spezifizierung des IFG-Antrags und Angabe von Gründen / Hintergründen für den IFG-Antrag gegenübersteht. Dies betrifft aus Behördenperspektive wirtschaftlich motivierte Anfragen, aber etwa auch Anfragen, die ein wissenschaftliches Interesse verfolgen. In Fällen, denen wirtschaftliche Interessen zugrunde liegen, wird von Behörden

<sup>238</sup> *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 1 Rn. 46.

<sup>239</sup> „Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen“ (§ 3 Nr. 8 IFG).

<sup>240</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11 und 4.11.

erwogen, dass eine entsprechende Kostenregelung geschaffen werden solle. Bei Anfragen mit Forschungsinteresse gibt es Überlegungen, § 39 GGO (Benutzung von Schriftgut durch Dritte) anzuwenden, um die Auskunftsgewährung unbürokratischer handhaben zu können. Denn mit der Beantwortung von IFG-Anträgen geht eine stärkere Formalisierung einher, Bescheidung inklusive Rechtsbehelfsbelehrung bei Ablehnung oder teilweiser Gewährung des Informationszugangs, Aktenführung, ggf. Gebührenerhebung und ggf. Gerichtsverfahren. Andererseits wird darauf verwiesen, dass bei Anwendung des § 39 GGO stets ein amtliches Interesse seitens der Behörde bekundet werden müsse, was nicht immer gegeben sei. Diese Überlegungen weisen auf den Konflikt zwischen dem Interesse des Antragstellers an umfassender und zuverlässiger Informationsgewährung und dem Interesse der Verwaltung an der Gewährleistung von Verwaltungseffizienz hin. Die Bearbeitung von IFG-Anträgen stellt einen formalen Vorgang dar, so dass einer einfachen Auskunftserteilung ggf. auf anderer rechtlicher Grundlage der Vorzug gegeben würde.

Wenn es um den Anwendungsbereich des IFG geht, ist insbesondere auch das Verhältnis des IFG bzw. dessen Abgrenzung zu spezialgesetzlichen Regelungen relevant. Bereichsspezifische Zugangsregelungen sind das UIG und VIG. Als weitere Zugangsregelungen sind u.a. das Geodatenzugangsgesetz des Bundes (GeoZG, 2008) und das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AIFG, 2008), das Stasi-Unterlagen-Gesetz (1991) und die Archivgesetze von Bund und Ländern sowie auf Ebene der Bundesländer die Landespressegesetze zu nennen.<sup>241</sup> § 1 Abs. 3 IFG regelt das Verhältnis des IFG zu bereichsspezifischen Regelungen. Fachrechte bzw. Spezialrechte haben demnach in ihrer Geltung Vorrang vor dem IFG. Ausgenommen sind Akteneinsichtsrechte nach § 29 VwVfG und § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch. Vereinzelt wurde auf Probleme in der Abgrenzung von Akteneinsichtsrechten nach der StPO, der ZPO und dem § 29 VwVfG im Verhältnis zum IFG hingewiesen. Abgrenzungsschwierigkeiten wurden vereinzelt auch zwischen den Gesetzen UIG, VIG und IFG gesehen.

## **2.1 Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG**

Der Anwendungsbereich des IFG ist – anders als in den meisten Bundesländern (§ 2 BE, § 2 AIG BB, § 3 HmbIFG, § 3 IFG M-V, § 2 IFG NRW, § 2 LIFG RP, § 1 Abs. 2 IZG SH) – nicht explizit umschrieben, was teilweise kritisiert<sup>242</sup> wird. Der Anwendungsbereich ergibt sich vielmehr aus der Grundnorm des § 1 IFG über die Festle-

<sup>241</sup> Vgl. *Berger*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 117 (119); *Schoch*, IFG, Einl Rn. 121.

<sup>242</sup> In diesem Sinne bspw. *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 232.

gung des Kreises der Antragsteller (→ S. 89), des Anspruchsgegenstandes („amtliche Informationen“) (→ S. 112), der möglichen Anspruchsverpflichteten (→ S. 120) und des Verhältnisses zu bereichsspezifischen Regelungen (→ S. 141). Nicht explizit im Gesetz angesprochen wird die Frage, ob der Anspruch ein Informationsinteresse voraussetzt bzw. ob bestimmte Informationsinteressen einem solchen Anspruch entgegenstehen können (→ S. 157).

## **2.2 Problemadäquanz dieses Programms**

In diesem Abschnitt werden mittels der dreigestuften Problemanalyse – Analyse der Rechtsprechung und Kommentarliteratur, Analyse der Datenerhebungen und Rechtsvergleich – die Probleme herausgestellt, die sich in Bezug auf den Anwendungsbereich des IFG abzeichnen. Dies betrifft wie unter 2.1 beschrieben, die Frage der Antragsteller und informationspflichtigen Behörden, den Begriff der amtlichen Informationen, das Informationsinteresse und die Abgrenzung zwischen IFG und bereichsspezifischen Regelungen.

### **2.2.1 Allgemeine Entwicklung der Stellung von IFG-Anträgen**

Insbesondere die Ergebnisse der qualitativen Analyse, der Interviewbefragung mit repräsentativ ausgewählten Behörden, weisen auf Probleme im Anwendungsbereich des IFG hin. Dies betrifft den Personenkreis, der IFG-Anträge stellt, die Definition des Begriffes der amtlichen Informationen und in dem Zusammenhang die Frage nach Regierungs- und Verwaltungshandeln sowie Fragen des Anwendungsbereichs des IFG im Verhältnis zu spezialgesetzlichen Regelungen, im Verhältnis Bund und Länder sowie im Verhältnis zu europäischen Regelungen. Die Daten der Umfrageerhebungen zeigen dazu ergänzend in Zahlengrößen auf, in welchem Maße und auf welche Art und Weise das IFG von Auskunftssuchenden in Anspruch genommen wurde und wie Behörden in den Jahren 2006 – 2011 diese Anfragen bearbeitet haben.

Die Zahlen der IFG-Anträge in den Jahren 2006-2011 lassen sich den ressortübergreifenden Statistiken des BMI entnehmen. So liegt die Zahl der Anträge über den gesamten Zeitraum 2006-2011 bei 11.286 (s. Tabelle 5). Wie der Kurve in Abbildung 3 über die Entwicklung der Antragszahlen in den Ressorts inklusive Geschäftsbereiche zu entnehmen ist, blieben die Antragszahlen, nach einem Rückgang im Jahr 2007, bis 2010 auf etwa gleichem Niveau und stiegen im Jahr 2011 stark an. In Abbildung 4 sind die Verläufe der Antragszahlen bei den jeweiligen Bundesministerien über die Jahre 2006-2011, wie sie in Tabelle 5 in absoluten Werten aufgeführt sind, dargestellt. Hier wird deutlich, dass insbesondere das AA seit 2007 steigende Antragszahlen aufweist, die im Jahr 2011 leicht abfallen. Weiter weisen die Verlaufs-

kurven auf einen Anstieg der Antragszahlen bei den Ressorts hin, die enorme Zunahme der Antragszahlen im Jahr 2011 ist aber vor allem dem Geschäftsbereich des BMF im Jahr 2011 zuzuordnen, wie dies Abbildung 5 zu entnehmen ist.

Bei den betroffenen Behörden des Geschäftsbereichs handelt es sich um die BaFin (2011: 474) und die Zollverwaltung (2011: 577)<sup>243</sup>.

**Tabelle 5: Zahl der IFG-Anträge 2006-2011<sup>244</sup>**

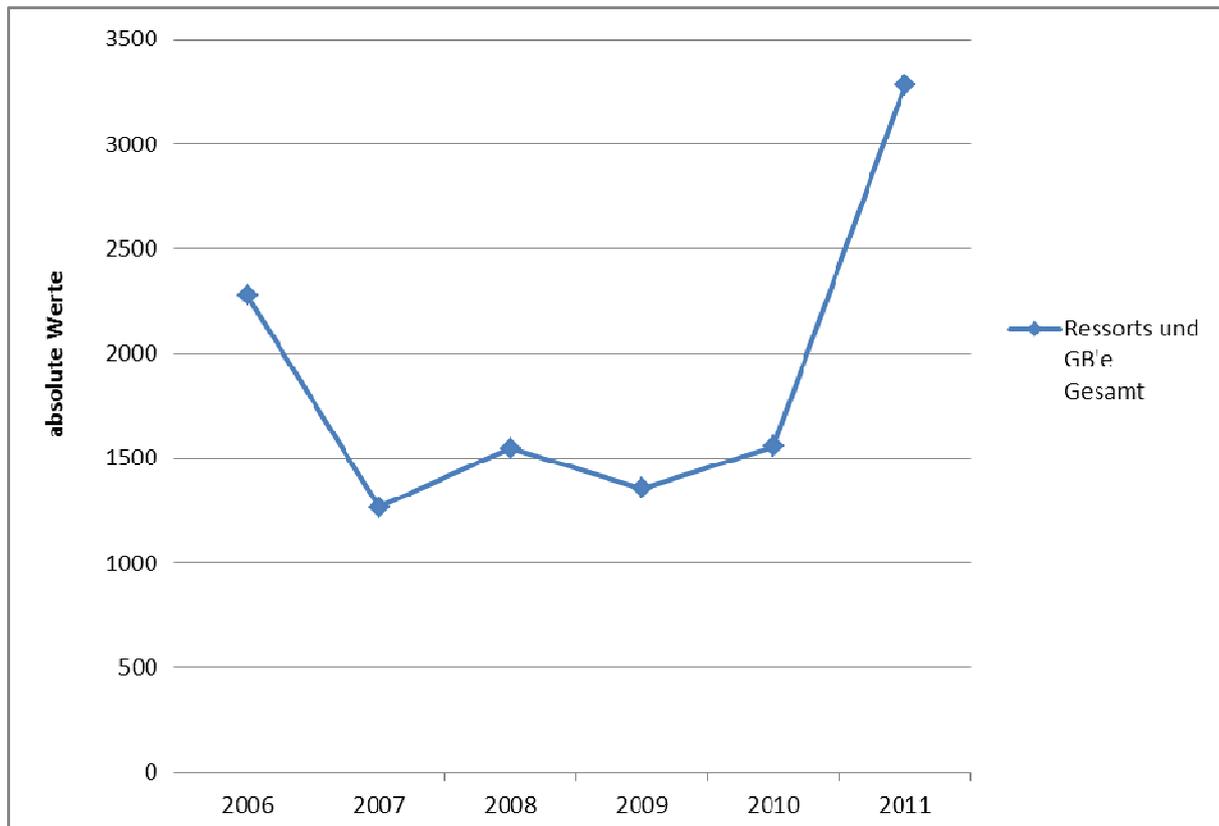
Behörde	Jahr					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>BK</b>	38	26	20	14	30	37
<b>BK GB</b>	13	1	2	2	1	
<b>BK Gesamt</b>	51	27	22	16	31	37
<b>BMAS</b>	18	12	10	13	9	20
<b>BMAS GB</b>	117	69	61	71	151	315
<b>BMAS Gesamt</b>	135	81	71	84	160	335
<b>AA</b>	131	88	132	139	158	153
<b>AA GB</b>		0	0	0		
<b>AA Gesamt</b>	131	88	132	139	158	153
<b>BMI</b>	47	47	35	44	42	99
<b>BMI GB</b>	55	33	35	45	56	70
<b>BMI Gesamt</b>	102	80	70	89	98	169
<b>BMJ</b>	51	39	38	35	59	72
<b>BMJ GB</b>	26	18	18	11	25	26
<b>BMJ Gesamt</b>	77	57	56	46	84	98
<b>BMF</b>	43	31	29	38	25	46
<b>BMF GB</b>	128	104	464	257	223	1133
<b>BMF Gesamt</b>	171	135	493	295	248	1179
<b>BMWi</b>	21	25	18	26	30	36
<b>BMWi GB</b>	607	195	160	71	105	453
<b>BMWi Gesamt</b>	628	220	178	97	135	489
<b>BMELV*</b>	111	10	7	13	1	14
<b>BMELV GB</b>	53	43	32	58	24	37
<b>BMELV Gesamt</b>	164	53	39	71	25	51
<b>BMVg</b>	26	38	9	9	22	36
<b>BMVg GB</b>	18	11	4	19	29	26
<b>BMVg Gesamt</b>	44	49	13	28	51	62
<b>BMFSFJ</b>	21	7	11	10	11	12
<b>BMFSFJ GB</b>	23	5	3	33	27	8

<sup>243</sup> IFG-Statistik über Antragszahlen der Geschäftsbereichsbehörden des BMF im Jahr 2011.

<sup>244</sup> Wir danken Herrn *Tim Gerber* für die Dateiformatierung/Umwandlung der Datenformate der BMI-Statistiken und erste Auswertungen zur weiteren Verwendung. Herrn *Gerber* gilt unser Dank weiterhin für Informationen und Erfahrungsberichte im Zusammenhang mit dem IFG.

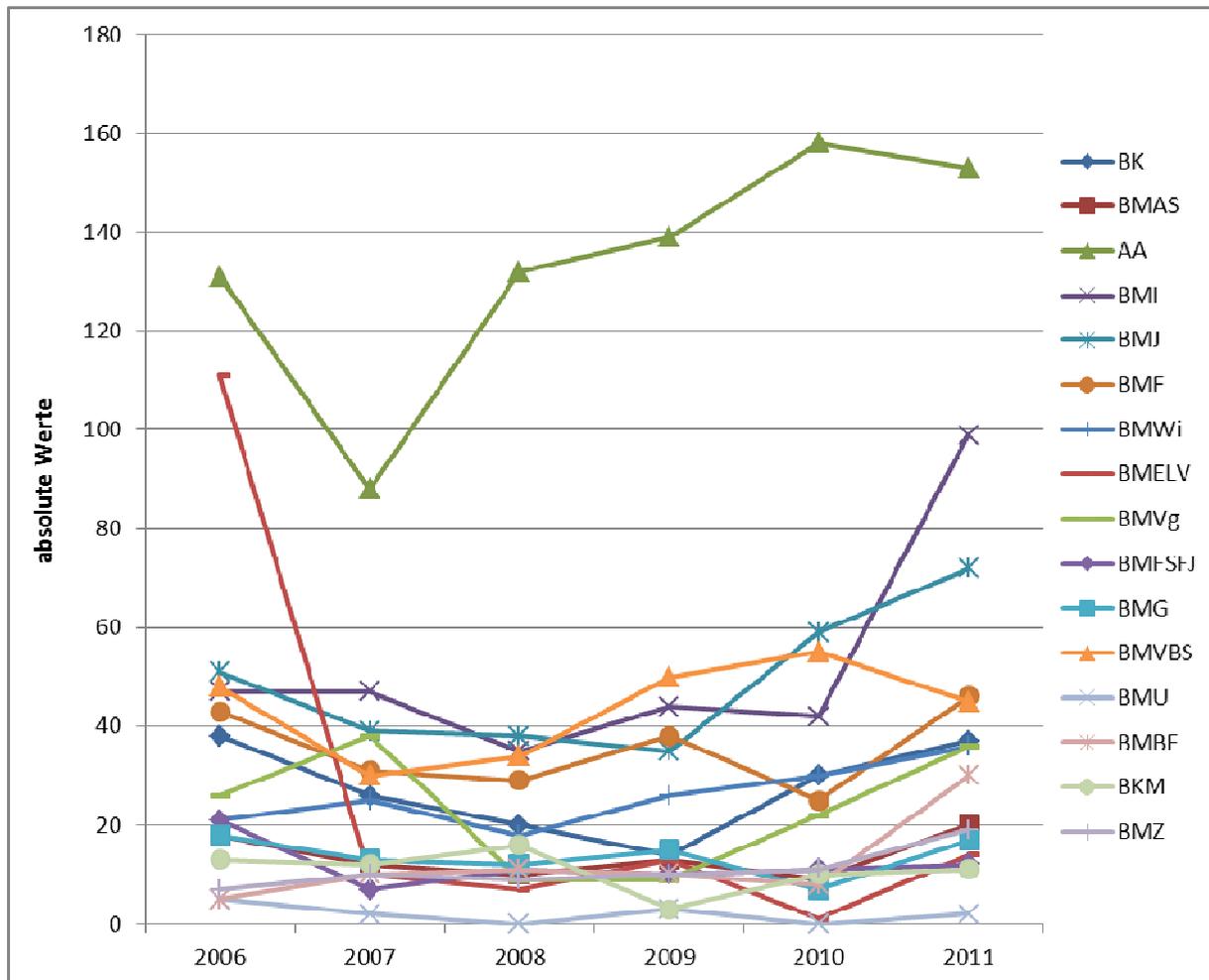
<b>BMFSFJ Gesamt</b>	44	12	14	43	38	20
<b>BMG</b>	18	13	12	15	7	17
<b>BMG GB**</b>	526	243	254	236	242	260
<b>BMG Gesamt</b>	544	256	266	251	249	277
<b>BMVBS</b>	48	30	34	50	55	45
<b>BMVBS GB</b>	102	137	121	121	173	153
<b>BMVBS Gesamt</b>	150	167	155	171	228	198
<b>BMU</b>	5	2	0	3		2
<b>BMU GB</b>		0	1	2	2	14
<b>BMU Gesamt</b>	5	2	1	5	2	16
<b>BMBF</b>	5	10	11	10	8	30
<b>BMBF GB</b>	1	0	0	0	2	
<b>BMBF Gesamt</b>	6	10	11	10	10	30
<b>BMZ***</b>	13	12	16	3	11	19
<b>BKM</b>	3	2	4	4	10	11
<b>BKM GB</b>	4	8	5	6	11	13
<b>BKM Gesamt</b>	7	10	9	10	21	24
<b>BPA***</b>	6	6	2	0	4	6
<b>BPräsA**</b>					4	11
<b>BT**</b>						67
<b>BBank**</b>						13
<b>BfDI**</b>						26
<b>Ressorts Gesamt</b>	<b>605</b>	<b>398</b>	<b>388</b>	<b>426</b>	<b>486</b>	<b>772</b>
<b>Ressorts GB'e Gesamt</b>	<b>1673</b>	<b>867</b>	<b>1160</b>	<b>932</b>	<b>1071</b>	<b>2508</b>
<b>Ressorts und GB'e Gesamt</b>	<b>2278</b>	<b>1265</b>	<b>1548</b>	<b>1358</b>	<b>1557</b>	<b>3280</b>

Quelle: BMI-Statistik 2006-2011.

**Abbildung 3: IFG-Anträge 2006-2011 Ressorts und Geschäftsbereich gesamt**

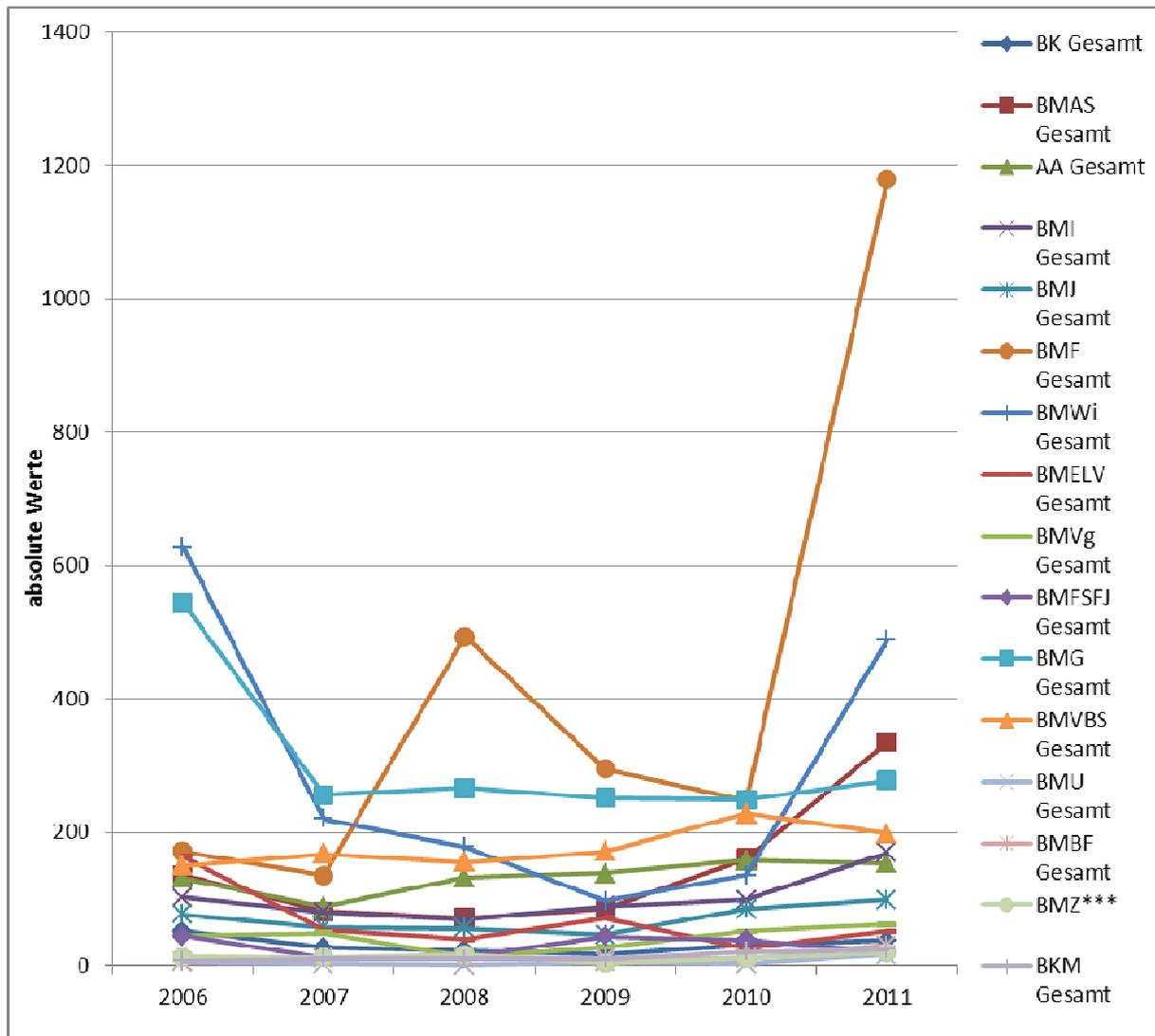
Quelle: BMI-Statistik, 2006-2011.

Abbildung 4: IFG-Anträge 2006-2011 bei den Bundesministerien



Quelle: BMI-Statistik, 2006-2011.

**Abbildung 5: IFG-Anträge 2006-2011 bei den Bundesministerien inklusive Geschäftsbereichsbehörden**



Quelle: BMI-Statistik, 2006-2011.

## 2.2.2 Antragsteller

### 2.2.2.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

„Jeder“ kann nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG anspruchsberechtigt sein. Dies gilt für Deutsche und Ausländer im In- und Ausland ausweislich der Gesetzesbegründung, die anschließend weiter ausführt: „Der Anspruch gilt – ebenso wie nach § 4 Abs. 1 Satz 1 UIG – auch für juristische Personen des Privatrechts, während für juristische Personen des öffentlichen Rechts stattdessen Amtshilfavorschriften, Auskunfts(verschaffungs)rechte oder Übermittlungsbefugnisse und -pflichten einschlägig

sind. Bürgerinitiativen und Verbände sind als solche nicht zugangsberechtigt; jedes einzelne Verbandsmitglied hat jedoch ein eigenes voraussetzungsloses Zugangsrecht. Insofern besteht ein grundlegender Unterschied zu sonstigen Bereichen, in denen die Geltendmachung von Ansprüchen an besondere Voraussetzungen geknüpft wird.<sup>245</sup>

Ausführlichere Erörterungen in der Rechtsprechung erfolgten bislang nur hinsichtlich Insolvenzverwaltern. Zwar handelt ein Insolvenzverwalter als Partei kraft Amtes in eigenem Namen für fremdes Vermögen, er wird aber im eigenen Namen und nicht etwa in Vertretung des Schuldners oder der Gläubiger tätig, so dass er informationsrechtlich als anspruchsberechtigte natürliche Person behandelt wurde.<sup>246</sup> Im Übrigen wurde bei juristischen Personen des Privatrechts deren Anspruchsberechtigung kurz festgestellt.<sup>247</sup> In diesem Sinne wurde auch klargestellt, dass ein Antragsteller als natürliche Person und im Übrigen wäre – was im Verwaltungsverfahren noch diskutiert worden sei – auch der e. V. als juristische Person ein „jeder“ i. S. der Norm sei.<sup>248</sup> Während Antragsteller „sowohl als Privatperson als auch als Journalist“<sup>249</sup> informationsberechtigt sein können, wurde die Anspruchsberechtigung als Bundestagsabgeordneter, der – wie ein Dritter meinte – nicht „jeder“ i. S. v. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG sei, offen gelassen.<sup>250</sup> Sehr weitgehend schrieb das BVerwG: „Jeder im Sinne der genannten Vorschrift ist nicht nur die natürliche, sondern auch die juristische Person; dabei ist unbeachtlich, dass es sich bei der Klägerin um eine juristische Person mit Sitz im Ausland handelt (siehe Schoch, IFG, Kommentar, 2009, § 1 Rn. 46).“<sup>251</sup> Da an dieser Kommentarstelle jedoch nur die Berechtigung von juristischen Personen des Privatrechts behandelt wird, dürfte dies kein Präzedenzfall auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts sein.

<sup>245</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8.

<sup>246</sup> In diesem Sinne: OVG NRW, Beschl. v. 28.7.2008, 8 A 1548/07, Juris Rn. 1; OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 20; VG Freiburg, Urt. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, NZI 2011, 825 (826), mit zust. Anmerkung J. M. Schmittmann, NZI 2011, 827; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 17; Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 28-36; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 22-30; Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 23; Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 21; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 26; VG Minden, Gerichtsbescheid v. 12.8.2010 – 7 K 23/10, Juris Rn. 25 ff; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 18; J. M. Schmittmann/B. Böing, *InsbürO* 2010, 15 f.

<sup>247</sup> VG Berlin, Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 17; VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 45.

<sup>248</sup> VG Köln, Urt. v. 25.2.2010 – 13 K 119/08, Juris Rn. 27.

<sup>249</sup> Z. B. VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 18; Beschl. v. 10.7.2009 – 7 L 1556/09.F, Juris Rn. 14; Beschl. v. 28.7.2009 – 7 L 1553/09.F, Juris Rn. 11.

<sup>250</sup> VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07, UA, S. 13.

<sup>251</sup> BVerwG, Urt. v. 24.05.2011 – 7 C 6/10, Juris Rn. 12.

Eine Informationszugangsberechtigung von juristischen Person des öffentlichen Rechts wird in der Literatur (teils *de lege lata* teils *de lege ferenda*) befürwortet, soweit diese grundrechtsberechtigt<sup>252</sup> oder Selbstverwaltungsträger<sup>253</sup> sind.<sup>254</sup> Demgegenüber wird – ähnlich wie in der Gesetzesbegründung – aber auch Kritik geäußert, weil damit der datenschutzrechtliche Zweckbindungsgrundsatz geschwächt würde.<sup>255</sup> Hinsichtlich Bürgerinitiativen und Verbänden, die keine juristischen Personen des Privatrechts sind, verneint das BMI deren Anspruchsberechtigung und empfiehlt, den Antrag als solchen der Unterzeichner weiter zu bearbeiten.<sup>256</sup> Demgegenüber tritt die h. L.<sup>257</sup> für die Anspruchsberechtigung von Bürgerinitiativen und Verbänden ein, insbesondere mit dem Hinweis, dass gerade diese die Gesetzesziele der demokratischen Mitwirkung besonders fördern<sup>258</sup>. Außerdem sollte – auch angesichts der weitgehenden Nivellierung von rechts- und nicht-rechtsfähigen Vereinen durch den BGH<sup>259</sup> – die formale Anknüpfung an die Rechtsfähigkeit aufgegeben werden.<sup>260</sup>

Bislang war in der Rechtsprechung nicht erkennbar, dass eine anspruchsberechtigte natürliche Person „vorgeschoben“ wurde, um sich die Informationszugangsberechtigung nach dem IFG mittels eines „Strohmanns“ zu erschleichen. Die Strohmannproblematik wird jedoch umso wichtiger, je enger die Anspruchsberechtigung formuliert ist.<sup>261</sup>

### 2.2.2.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

In den Telefoninterviews befragte Behörden haben größtenteils berichtet, dass es sich bei der Mehrzahl der Anfragen, die bei ihnen eingeht und die sich auf das IFG beziehen, um Anfragen handelt, die von einem bestimmten Interesse geleitet sind. Dieses Interesse ist häufig wirtschaftlich motiviert. So bezeichnet eine Behörde ihre Antragsteller als „Rechercheure“, die Rechtsanwälte, Journalisten oder Forscher, die z.B. auch für Parteien arbeiten, sein könnten und ein spezifisches Interesse verfolgen (Interview-B10). Eine andere Behörde spricht von „stakeholdern“ (Interview-B9). Als Hauptantragsteller werden von den meisten der interviewten Behörden Journalis-

<sup>252</sup> In diesem Sinne: *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (20); *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 62 f.

<sup>253</sup> *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 64 f.

<sup>254</sup> Ablehnend dagegen: *BfDI*, Anwendungshinweise, 1.

<sup>255</sup> *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (558 f.); *Masing*, VVDStRL 63 (2003), 377 (400 f.).

<sup>256</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1347 zu III. 2.).

<sup>257</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (20); *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl 2005, 1277 (1279); *Matthes*, 4 f.; *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 1 Rn. 13 ff.; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 48 ff.; *Schomerus*, 155. In diesem Sinne wohl auch: *BfDI*, Anwendungshinweise, 1 f.

<sup>258</sup> In diesem Sinne: *Matthes*, 4; *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 1 Rn. 15; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 54.

<sup>259</sup> Dazu BGH, Urt. v. 2.7.2007 - II ZR 111/05, Juris Rn. 55.

<sup>260</sup> In diesem Sinne: *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (558); *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 55 ff.

<sup>261</sup> Siehe dazu: *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 65 ff.

ten, Rechtsanwälte oder Rechtsanwälte im Auftrag von Privaten oder Unternehmen, Unternehmen und Interessenverbände angegeben; sog. „persönlich Betroffene“ (Interview-B4) und Wissenschaftler sind weitere Antragstellergruppen.

Eine Behörde erklärte, dass die überwiegende Anzahl der IFG-Anträge, die bei ihrer Behörde eingingen, der späteren Geltendmachung zivilrechtlicher Schadensersatzforderungen geschädigter Anleger diene. Demnach sind der überwiegende Anteil der Antragsteller Rechtsanwälte, die IFG-Anträge für geschädigte Anleger stellen. Die geschädigten Anleger melden sich selber seltener direkt bei der Behörde, ohne dass sie einen Rechtsanwalt hinzuziehen. Auch die Anfragen von Anlegerschutzvereinen bei dieser Behörde beziehen sich auf später geltend zu machende zivilrechtliche Schadensersatzansprüche. Als weitere Antragstellergruppen nennt die Behörde Wirtschaftsunternehmen und vereinzelt Journalisten. Die Anfragen der Wirtschaftsunternehmen richten sich zumeist auf Informationen der Konkurrenz oder auf ihr eigenes Unternehmen, um zu erfahren ob sie im Fokus von Ermittlungen in den Bereichen Marktmanipulation oder Insidergeschäften sind (Interview-B7).

Die Situation bei Aufsichtsbehörden mit dem im Zusammenhang mit ihrer Aufsichtstätigkeit bestehenden multipolaren Verhältnis stellt eine Sondersituation dar. Gleichwohl lässt sich ein ähnliches Bild bei anderen Behörden erkennen, die mit einer Vielzahl von Fällen der Drittbeteiligung zu tun haben. Auch dies erklärt sich zumeist aus der Funktion und dem Aufgabenfeld der betroffenen Behörden. Dabei kann die Zahl der zu beteiligenden Drittbetroffenen sehr hoch sein; so lag sie in einem Beispielfall einer Behörde bei 20 Drittbetroffenen. Dies wiederum führt zu Verzögerungen in der Bearbeitung der Anträge. Bei dem *gros* der Antragsteller dieser Behörden handelt es sich um Personen, denen es um die Offenlegung von Informationen zu Kunden und Geschäftspartnern einer Behörde, Informationen über Konkurrenten oder Mitstreiter oder Partnerorganisationen einer Behörde geht.

In der Tendenz erklärten alle interviewten Behörden, dass Anfragen von „normalen Bürgern“ oder „normal politisch interessierten Bürgern“, an die sich das IFG in seinem Zweck eigentlich richte, eher selten vorkommen bzw. die Minderheit seien. Allerdings gibt es neben den für IFG-Anfragen zuständigen Referaten bei allen interviewten Behörden auch Bürgerservices oder Bürgerportale, über die eingehende Bürgeranfragen beantwortet werden, so dass möglicherweise viele einfache Auskunftsanfragen als Bürgeranfragen und nicht IFG-Anfragen behandelt werden. Eine Unterscheidung zwischen Bürgeranfragen und IFG-Anfragen wird von den meisten Behörden vorgenommen. Die Abgrenzung wird nicht immer als einfach und zuweilen als schwierig zu handhaben angesehen. Eine andere Behörde, für die primär das

UIG relevant ist, erklärte, dass bei einfachen Auskünften keine Differenzierung gemacht würde, ob die Anfrage nun als Bürgeranfrage oder UIG-Anfrage zu beantworten sei. Da beim UIG keine Statistikpflicht besteht, müssten Statistikanforderungen nicht berücksichtigt werden, was nicht für IFG-Fälle gilt, die von der Behörde gemäß Statistikpflicht für das BMI statistisch erfasst werden (Interview-B1).

Bei anderen Behörden laufen einfache Auskunftsanfragen ebenfalls häufig über den Bürgerservice oder ggf. über das zuständige Fachreferat. Als IFG-Anfragen werden i.d.R. die Anfragen erfasst, in denen das IFG explizit genannt wird, es sei denn es handelt sich fälschlicherweise um keinen IFG-Antrag. Als IFG-Anfragen werden weiterhin Anfragen erfasst, die um Akteneinsicht ersuchen oder die Übersendung von Kopien anfragen. Bei einer Behörde kommt es vor, dass Antragsteller in ihren Antrag alle Rechtsgrundlagen aufnehmen (IFG, UIG), wie dies z.B. auch von dem Internetportal *FragDenStaat.de* empfohlen werde. Die Behörde entscheidet dann anhand der Anfrage, ob Umweltinformationen oder andere amtliche Informationen erfragt werden (Interview-B1).

Einige befragte Behörden berichteten, dass IFG-Anfragen in den letzten Jahren vermehrt in Zusammenhang mit politischen Aktualitäten oder Ereignissen gestellt wurden. Als Beispiele solcher politischen Aktualitäten wurden etwa die Finanzkrise, der Euro-Rettungsschirm, Kernenergie und Fukushima oder auch Berichte über die Treuhandanstalt und Sicherungsverwahrung genannt (Interview-B10, B7, B9, B3, B2, B1). Eine Behörde merkte an, dass es Journalisten gebe, die ein bestimmtes Spezialthema unter verschiedenen Gesichtspunkten beleuchten möchten und dementsprechend häufiger Anträge ähnlicher Art an die Behörde schicken. Mehrfach- bzw. Vielantragsteller gibt es bei 7 der 11 interviewten Behörden. So berichtete eine Behörde, dass es einzelne Antragsteller gebe, die sehr viele, aber durchaus nachvollziehbare Anträge stellten. Es handele sich um einige wenige Bundestagsabgeordnete, die regelmäßig in Ergänzung zu ihren parlamentarischen Anfragen IFG-Anfragen auf Akteneinsicht stellen, da sie über das parlamentarische Fragerecht über kein Akteneinsichtsrecht verfügen (Interview-B9). Zu Vielantragstellern zählen bei einer anderen Behörde Rechtsanwälte und Journalisten (Interview-B11). Eine Behörde gab an, dass die Antragsteller, die mehrfach anfragen, einen hohen Verwaltungsaufwand verursachen, insbesondere wenn die Anfragen einen umfangreichen Aktenbestand betreffen.

Eine der interviewten Behörden hatte nicht mit Mehrfachantragstellern zu tun, sondern sie hat Erfahrungen mit Massenverfahren gemacht. Im jüngsten Verfahren von 2010 wurden rund 490 Personen mit identisch klassifizierten Anträgen von einer

Rechtsanwaltskanzlei vertreten. Da die Kanzlei behaupte, dass es sich um individuelle Anträge handle, mussten diese von der Behörde individuell bearbeitet werden. Nach Ablehnung der identisch eingegangenen Widersprüche sind seit November 2011 bei einem Verwaltungsgericht 380 Klagen eingegangen. In diesem Fall handle es sich um ein Beispiel eines manipulativen, missbräuchlichen Verfahrens (Interview-B7). Andere Beispiele, die diese Behörde als rechtsmissbräuchlich einstufen würde, seien Fälle im Bereich der Marktaufsicht, in denen Personen zunächst Hinweise zu Marktmanipulation oder Insiderhandel geben würden. Die Behörde werde daraufhin aktiv und schaue sich den Sachverhalt an. Zeitversetzt werde dann von denselben Personen ein IFG-Antrag gestellt, um Zugang zu genau diesen Informationen zu erlangen (Interview-B7).

Die Frage, ab wann von einem querulatorischen Anfrageverhalten oder Missbrauch des IFG gesprochen werden könne, wurde von den meisten Behörden als generell schwierig zu beantworten bezeichnet. Eine Behörde erklärte, da das IFG nicht verlange, dass der Antragsteller seine Motive offen lege, sei es schwer nachzuweisen, ob der Antragsteller zum einen das IFG für seine persönlichen Zwecke missbrauche und zum anderen möglicherweise in einer darüber gehenden Absicht versuche, die Verwaltung zu behindern (Interview-B1). Dementsprechend werde von Behördenseite in der Regel versucht, dem Antragsanliegen gerecht zu werden (Interview-B5, -B10).

Die Ergebnisse der Behördenbefragung zeigen ein etwas anderes Bild über den Kreis der Antragsteller nach § 1 Abs. 1 IFG auf. Denn hier stellen Bürgerinnen und Bürger (Privatinteresse) mit insgesamt 43% bzw. 2521 Anfragen die größte Antragstellergruppe dar (s. Tabelle 6). Nachdem die Antragszahlen in den Jahren 2007 und 2008 etwas abnahmen, stiegen sie in den Jahren 2009 und 2010 wieder an, der Rückgang im Jahr 2011 erklärt sich daraus, dass in der Befragung nur das 1. Halbjahr berücksichtigt wurde (s. Abbildung 6). Die Abweichung von den in den Interviews erhobenen Aussagen, dass Antragsteller insbesondere Personen sind, die ein bestimmtes oder gezieltes Interesse mit ihrer Anfrage verfolgen, lässt sich möglicherweise daraus erklären, dass Behörden in der Fragebogenbefragung diese Kategorie als Antwortoption wählten, da unter der Angabe „Privatinteresse“ die Gruppe der persönlich Betroffenen eingruppiert wurde.

Eine Analyse der Entwicklung der Anfragen von Rechtsanwälten in der Zeitperspektive zeigt, dass IFG-Anfragen von Rechtsanwälten in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Im Jahr 2006 stellten 134 Rechtsanwälte eine Anfrage, im Jahr 2010 waren es 362 und im 1. Halbjahr 2011 394. Dieses Ergebnis korrespondiert mit

den Aussagen von Interviewpartnern, dass eine der Antragstellergruppen Rechtsanwälte oder Rechtsanwältinnen im Auftrag von Privatleuten, Unternehmen oder Interessenverbänden sind (s. Tabelle 7 und Abbildung 7).

Als weitere Personengruppen, die höhere Antragszahlen aufweisen, sind Journalisten (gesamt: 590) und Wirtschaftsunternehmen (gesamt: 501) zu nennen.

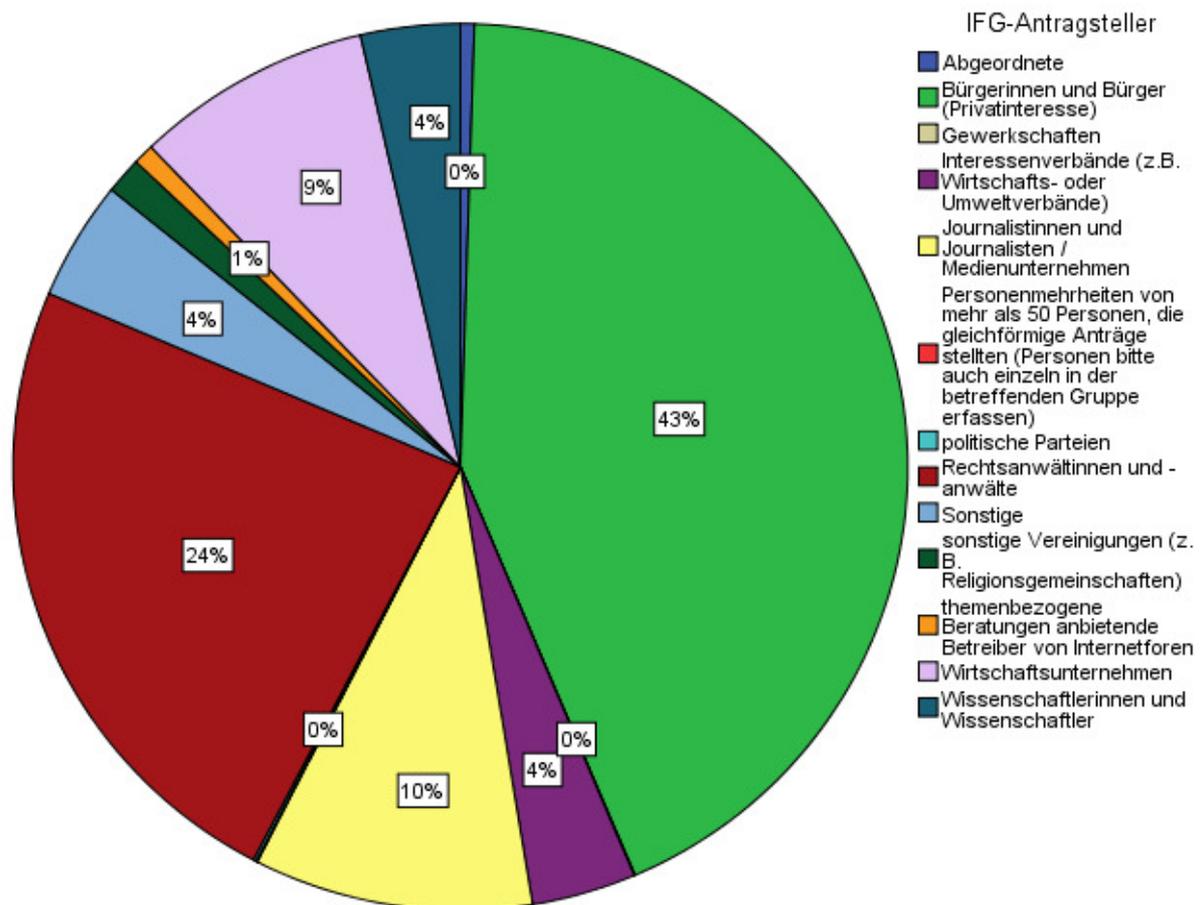
Insgesamt sind die Antragstellerzahlen seit 2009 tendenziell steigend (s. Tabelle 7 und Abbildung 7).

**Tabelle 6: Antragsteller nach § 1 Abs. 1 IFG: Gesamtzahl und nach Behördentypus in absoluten Werten und Prozent**

IFG-Antragsteller	Bundesministerien	Sonstige Bundesorgane/ -einrichtungen	Unmittelbar nachgeordnet	Mittelbar nachgeordnet	Gesamt
Bürgerinnen und Bürger (Privatinteresse)	971	310	1137	103	2521
	<i>45,10</i>	<i>64,3</i>	<i>39,6</i>	<i>30,2</i>	<i>43,12</i>
Abgeordnete	19	2	7	1	29
	<i>0,88</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,50</i>
Journalistinnen und Journalisten / Medienunternehmen	367	69	150	4	590
	<i>17,05</i>	<i>14,3</i>	<i>5,2</i>	<i>1,2</i>	<i>10,09</i>
Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler	133	23	52	2	210
	<i>6,18</i>	<i>4,8</i>	<i>1,8</i>	<i>0,6</i>	<i>3,59</i>
Rechtsanwältinnen und -anwälte	435	33	722	198	1388
	<i>20,20</i>	<i>6,8</i>	<i>25,2</i>	<i>58,1</i>	<i>23,74</i>
Wirtschaftsunternehmen	46	11	435	9	501
	<i>2,14</i>	<i>2,3</i>	<i>15,2</i>	<i>2,6</i>	<i>8,57</i>
Interessenverbände (z.B. Wirtschafts- oder Umweltverbände)	81	17	120	2	220
	<i>3,76</i>	<i>3,5</i>	<i>4,2</i>	<i>0,6</i>	<i>3,76</i>
Gewerkschaften	1	1	0	0	2
	<i>0,05</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,03</i>
politische Parteien	3	1	2	0	6
	<i>0,14</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,10</i>
sonstige Vereinigungen (z.B. Religionsgemeinschaften)	28	7	39	4	78
	<i>1,30</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,33</i>

themenbezogene Beratungen anbietende Betreiber von Internetforen	39	0	3	2	44
	1,81	0,0	0,1	0,6	0,75
Personenmehrheiten von mehr als 50 Personen, die gleichförmige Anträge stellten	1	0	2	0	3
	0,05	0,0	0,1	0,0	0,05
Sonstige	29	8	201	16	254
	1,35	1,7	7,0	4,7	4,34
Gesamt	2153	482	2870	341	5846
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

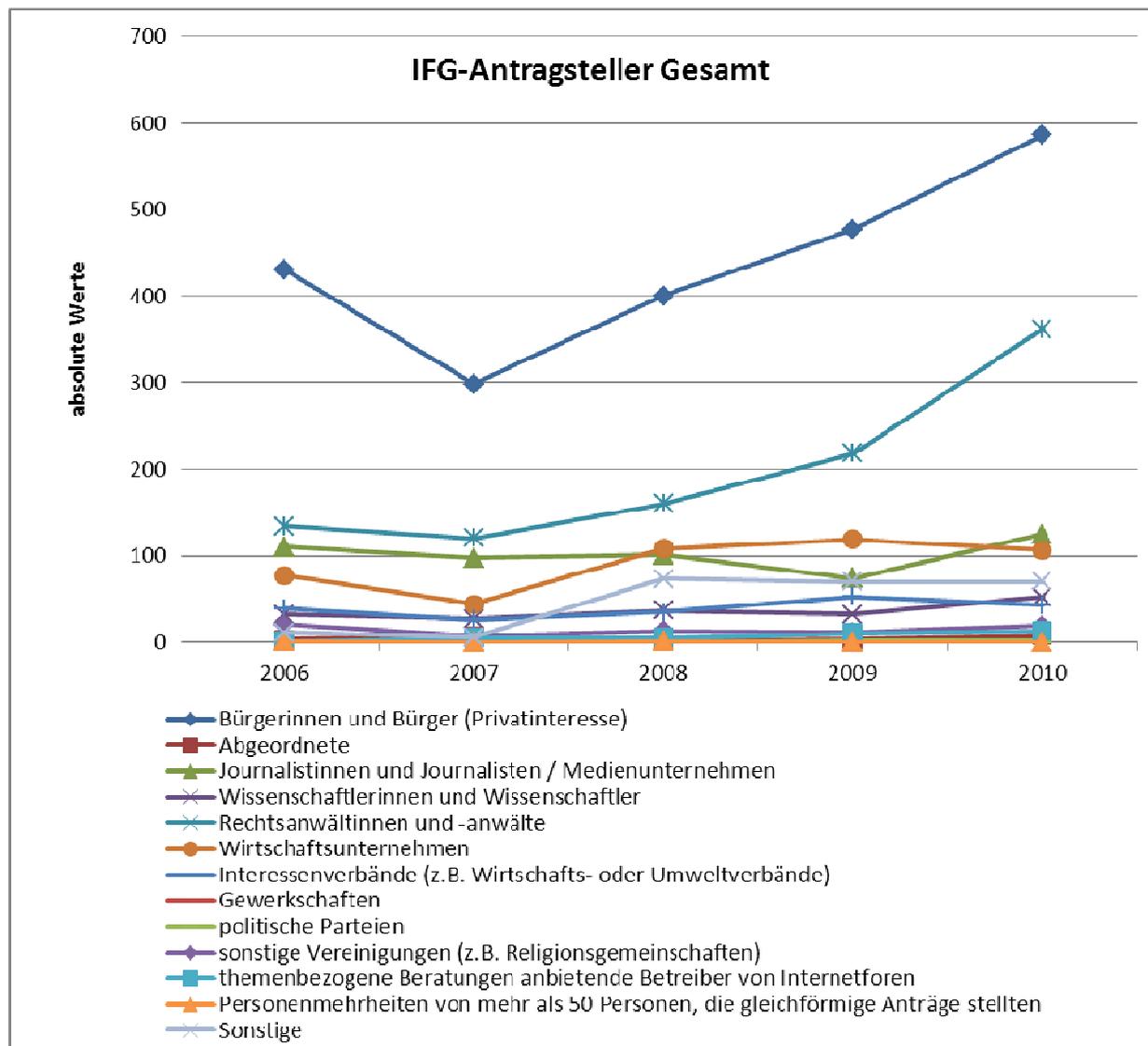
Abbildung 6: Antragsteller nach § 1 Abs. 1 IFG: Gesamtzahl in Prozent



**Tabelle 7: Antragsteller nach § 1 Abs. 1 IFG: Gesamtzahl 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent**

IFG-Antragsteller	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
Bürgerinnen und Bürger (Privatinteresse)	431	298	400	477	586	329	2521
	50,06	46,71	42,78	44,62	42,25	34,41	43,12
Abgeordnete	3	7	2	3	8	6	29
	0,35	1,10	0,21	0,28	0,58	0,63	0,50
Journalistinnen und Journalisten / Medienunternehmen	110	97	101	74	125	83	590
	12,78	15,20	10,80	6,92	9,01	8,68	10,09
Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler	32	27	37	32	52	30	210
	3,72	4,23	3,96	2,99	3,75	3,14	3,59
Rechtsanwältinnen und -anwälte	134	120	160	218	362	394	1388
	15,56	18,81	17,11	20,39	26,10	41,21	23,74
Wirtschaftsunternehmen	77	44	108	119	106	47	501
	8,94	6,90	11,55	11,13	7,64	4,92	8,57
Interessenverbände (z.B. Wirtschafts- oder Umweltverbände)	39	26	35	53	43	24	220
	4,53	4,08	3,74	4,96	3,10	2,51	3,76
Gewerkschaften	1	0	0	0	1	0	2
	0,12	0,00	0,00	0,00	0,07	0,00	0,03
politische Parteien	1	1	0	2	2	0	6
	0,12	0,16	0,00	0,19	0,14	0,00	0,10
sonstige Vereinigungen (z.B. Religionsgemeinschaften)	20	7	13	11	19	8	78
	2,32	1,10	1,39	1,03	1,37	0,84	1,33
themenbezogene Beratungen anbietende Betreiber von Internetforen	1	5	5	10	13	10	44
	0,12	0,78	0,53	0,94	0,94	1,05	0,75
Personenmehrheiten von mehr als 50 Personen, die gleichförmige Anträge stellten	1	0	1	0	0	1	3
	0,12	0,00	0,11	0,00	0,00	0,10	0,05
Sonstige	11	6	73	70	70	24	254
	1,28	0,94	7,81	6,55	5,05	2,51	4,34
Gesamt	861	638	935	1069	1387	956	5846
	14,73	10,91	15,99	18,29	23,73	16,35	100,00

**Abbildung 7: Antragsteller nach § 1 Abs. 1 IFG: Gesamtzahl 2006-2010 in absoluten Werten**



Der Tabelle 6 ist zu entnehmen, dass IFG-Anfragen hauptsächlich bei Bundesministerien (gesamt: 2153) und Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung (gesamt: 2870) gestellt werden. Wie oben bereits dargelegt, ergeben die Daten der Behördenbefragung, dass es vor allem Bürgerinnen und Bürger (gesamt: 2521) und Rechtsanwälte (gesamt: 1388) sind, die IFG-Anträge stellen. Während die Zahl der Bürgeranfragen über die Jahre 2006-2011 relativ stabil bis tendenziell steigend ist, nehmen Anfragen von Rechtsanwälten seit 2009 stetig zu. Das relative Gewicht der Bürgeranfragen geht im Vergleich zu den Rechtsanwaltsanfragen zurück, und zwar insbesondere bei den mittelbar nachgeordneten Behörden, aber auch für das Jahr 2011 bei den unmittelbar nachgeordneten Behörden (s. Tabelle 8 und Abbildung 8).

Die Zahlen der anderen Personengruppen, wie etwa von Journalisten, Forschern oder Interessenverbänden, sind über den Zeitraum 2006-2011 auf relativ gleichem Niveau geblieben, wobei Journalistenanfragen seit 2010 tendenziell zunehmen. Bei Wirtschaftsunternehmen und der Gruppe der „sonstigen“ zeigt sich für die Jahre 2008 bis 2010 eine tendenzielle Steigerung der Antragszahlen, die insbesondere unmittelbar nachgeordnete Behörden und im Falle der Wirtschaftsunternehmen für das Jahr 2010 auch Bundesministerien betreffen. Im Vergleich dazu nehmen im Jahr 2010 die Antragszahlen z.B. von Interessenverbänden bei unmittelbar nachgeordneten Behörden ab (s. Tabelle 8 und Abbildung 8).

**Tabelle 8: Antragsteller nach Behördentypen 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent**

***Bundesministerien***

Antragsteller	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
Bürgerinnen und Bürger (Privatinteresse)	206	175	118	134	189	149	<b>971</b>
	<i>55,68</i>	<i>55,21</i>	<i>35,01</i>	<i>37,64</i>	<i>39,21</i>	<i>51,20</i>	<b>45,10</b>
Abgeordnete	2	5	1	1	5	5	<b>19</b>
	<i>0,54</i>	<i>1,58</i>	<i>0,30</i>	<i>0,28</i>	<i>1,04</i>	<i>1,72</i>	<b>0,88</b>
Journalistinnen und Jour- nalisten / Medienunter- nehmen	67	54	70	38	80	58	<b>367</b>
	<i>18,11</i>	<i>17,03</i>	<i>20,77</i>	<i>10,67</i>	<i>16,60</i>	<i>19,93</i>	<b>17,05</b>
Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler	14	19	29	18	35	18	<b>133</b>
	<i>3,78</i>	<i>5,99</i>	<i>8,61</i>	<i>5,06</i>	<i>7,26</i>	<i>6,19</i>	<b>6,18</b>
Rechtsanwältinnen und - anwälte	42	48	86	124	106	29	<b>435</b>
	<i>11,35</i>	<i>15,14</i>	<i>25,52</i>	<i>34,83</i>	<i>21,99</i>	<i>9,97</i>	<b>20,20</b>
Wirtschaftsunternehmen	4	4	3	8	20	7	<b>46</b>
	<i>1,08</i>	<i>1,26</i>	<i>0,89</i>	<i>2,25</i>	<i>4,15</i>	<i>2,41</i>	<b>2,14</b>
Interessenverbände (z.B. Wirtschafts- oder Umwelt- verbände)	15	4	11	18	20	13	<b>81</b>
	<i>4,05</i>	<i>1,26</i>	<i>3,26</i>	<i>5,06</i>	<i>4,15</i>	<i>4,47</i>	<b>3,76</b>
Gewerkschaften	1	0	0	0	0	0	<b>1</b>
	<i>0,27</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<b>0,05</b>
politische Parteien	1	1	0	0	1	0	<b>3</b>
	<i>0,27</i>	<i>0,32</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,21</i>	<i>0,00</i>	<b>0,14</b>
sonstige Vereinigungen (z.B. Religionsgemein- schaften)	12	1	9	1	5	0	<b>28</b>
	<i>3,24</i>	<i>0,32</i>	<i>2,67</i>	<i>0,28</i>	<i>1,04</i>	<i>0,00</i>	<b>1,30</b>
themenbezogene Bera- tungen anbietende Betrei- ber von Internetforen	1	5	5	9	13	6	<b>39</b>
	<i>0,27</i>	<i>1,58</i>	<i>1,48</i>	<i>2,53</i>	<i>2,70</i>	<i>2,06</i>	<b>1,81</b>
Personenmehrheiten von mehr als 50 Personen, die gleichförmige Anträge stellten	1	0	0	0	0	0	<b>1</b>
	<i>0,27</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<b>0,05</b>
Sonstige	4	1	5	5	8	6	<b>29</b>
	<i>1,08</i>	<i>0,32</i>	<i>1,48</i>	<i>1,40</i>	<i>1,66</i>	<i>2,06</i>	<b>1,35</b>
Gesamt	<b>370</b>	<b>317</b>	<b>337</b>	<b>356</b>	<b>482</b>	<b>291</b>	<b>2153</b>
	<b>15,74</b>	<b>14,98</b>	<b>15,93</b>	<b>16,82</b>	<b>22,78</b>	<b>13,75</b>	<b>100,00</b>

**Sonstige Bundesorgane und –einrichtungen**

Antragsteller	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
Bürgerinnen und Bürger (Privatinteresse)	59	18	46	59	79	49	<b>310</b>
	<i>70,2</i>	<i>40,9</i>	<i>66,7</i>	<i>69,4</i>	<i>65,3</i>	<i>62,0</i>	<b>64,3</b>
Abgeordnete	0	0	0	0	1	1	<b>2</b>
	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>	<i>1,3</i>	<b>0,4</b>
Journalistinnen und Journalisten / Medienun- ternehmen	14	14	9	6	16	10	<b>69</b>
	<i>16,7</i>	<i>31,8</i>	<i>13,0</i>	<i>7,1</i>	<i>13,2</i>	<i>12,7</i>	<b>14,3</b>
Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler	3	3	0	4	5	8	<b>23</b>
	<i>3,6</i>	<i>6,8</i>	<i>0,0</i>	<i>4,7</i>	<i>4,1</i>	<i>10,1</i>	<b>4,8</b>
Rechtsanwältinnen und - anwälte	2	4	7	5	7	8	<b>33</b>
	<i>2,4</i>	<i>9,1</i>	<i>10,1</i>	<i>5,9</i>	<i>5,8</i>	<i>10,1</i>	<b>6,8</b>
Wirtschaftsunternehmen	1	1	3	3	2	1	<b>11</b>
	<i>1,2</i>	<i>2,3</i>	<i>4,3</i>	<i>3,5</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>	<b>2,3</b>
Interessenverbände (z.B. Wirtschafts- oder Um- weltverbände)	3	2	0	3	9	0	<b>17</b>
	<i>3,6</i>	<i>4,5</i>	<i>0,0</i>	<i>3,5</i>	<i>7,4</i>	<i>0,0</i>	<b>3,5</b>
Gewerkschaften	0	0	0	0	1	0	<b>1</b>
	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,0</i>	<b>0,2</b>
politische Parteien	0	0	0	0	1	0	<b>1</b>
	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,0</i>	<b>0,2</b>
sonstige Vereinigungen (z.B. Religionsgemein- schaften)	2	1	1	2	0	1	<b>7</b>
	<i>2,4</i>	<i>2,3</i>	<i>1,4</i>	<i>2,4</i>	<i>0,0</i>	<i>1,3</i>	<b>1,5</b>
themenbezogene Bera- tungen anbietende Be- treiber von Internetforen	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<b>0,0</b>
Personenmehrheiten von mehr als 50 Personen, die gleichförmige Anträge stellten	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<b>0,0</b>
Sonstige	0	1	3	3	0	1	<b>8</b>
	<i>0,0</i>	<i>2,3</i>	<i>4,3</i>	<i>3,5</i>	<i>0,0</i>	<i>1,3</i>	<b>1,7</b>
<b>Gesamt</b>	<b>84</b>	<b>44</b>	<b>69</b>	<b>85</b>	<b>121</b>	<b>79</b>	<b>482</b>
	<b>17,4</b>	<b>9,1</b>	<b>14,3</b>	<b>17,6</b>	<b>25,1</b>	<b>16,4</b>	<b>100,0</b>

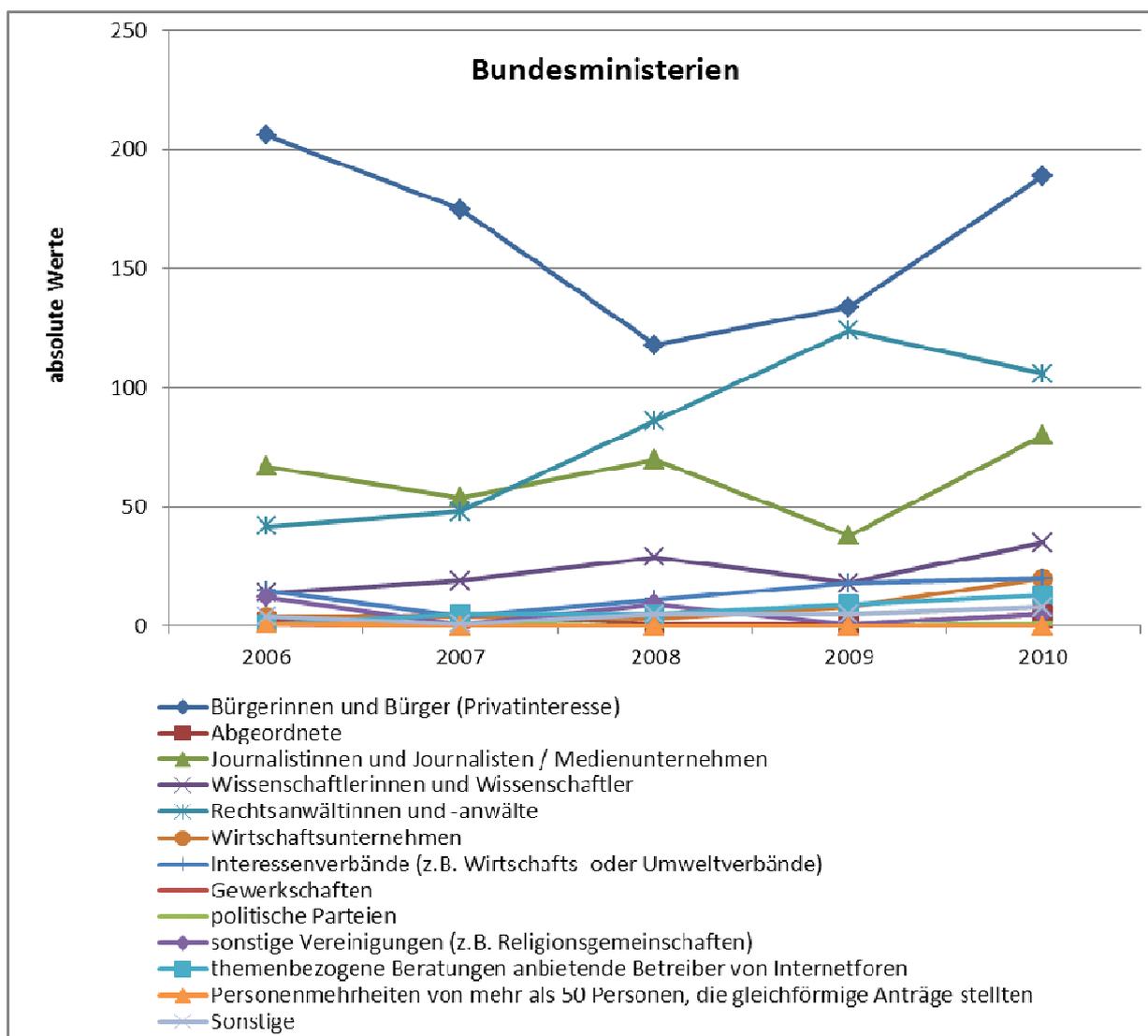
**Unmittelbar nachgeordnete Behörden**

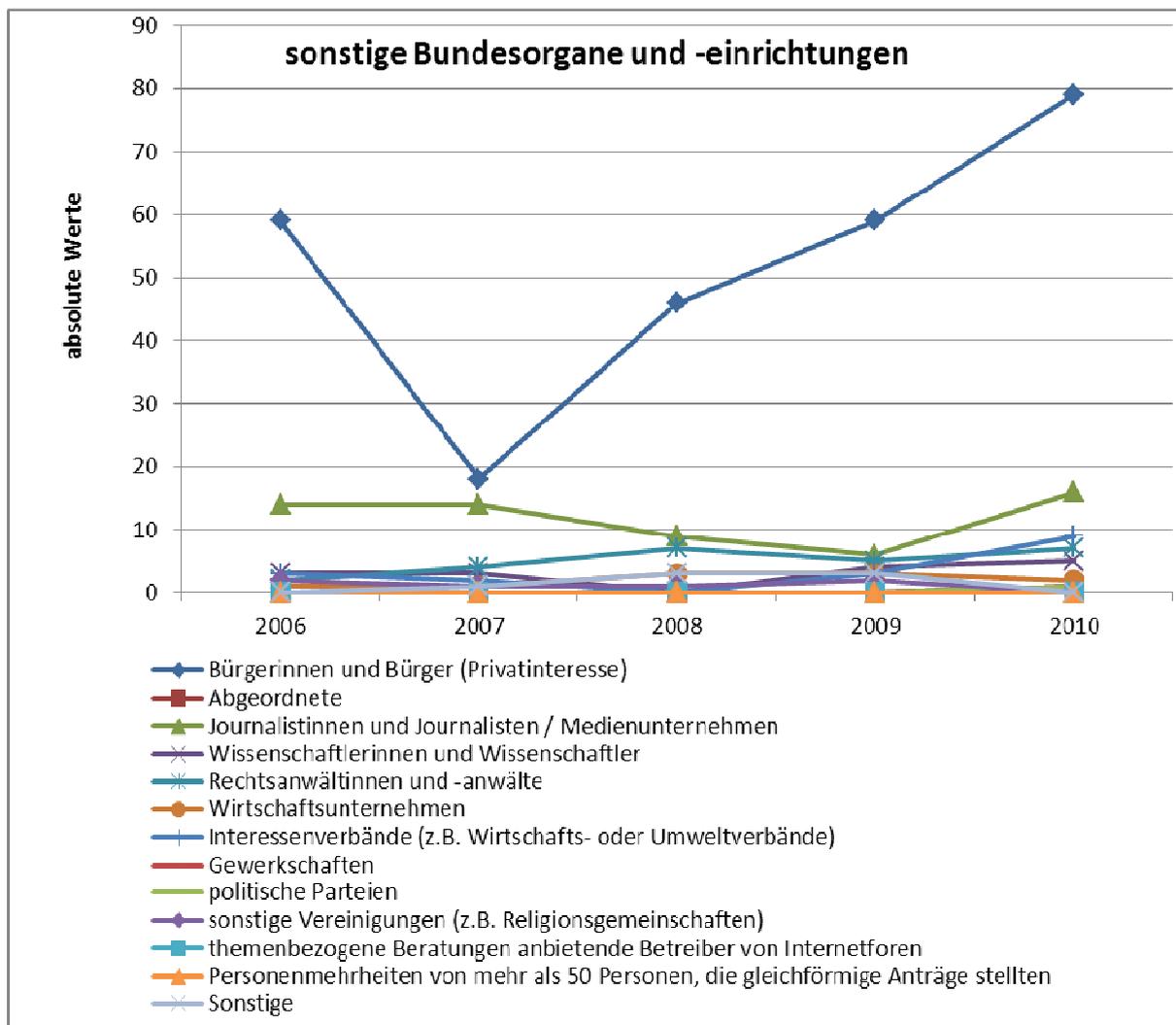
Antragsteller	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
<b>Bürgerinnen und Bürger (Privatinteresse)</b>	143	94	224	264	294	118	<b>1137</b>
	39,4	36,6	44,0	45,0	43,1	25,0	<b>39,6</b>
<b>Abgeordnete</b>	1	2	1	1	2	0	<b>7</b>
	0,3	0,8	0,2	0,2	0,3	0,0	<b>0,2</b>
<b>Journalistinnen und Journalisten / Medienun- ternehmen</b>	29	27	22	29	28	15	<b>150</b>
	8,0	10,5	4,3	4,9	4,1	3,2	<b>5,2</b>
<b>Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler</b>	15	5	7	10	11	4	<b>52</b>
	4,1	1,9	1,4	1,7	1,6	0,8	<b>1,8</b>
<b>Rechtsanwältinnen und - anwälte</b>	79	66	62	76	177	262	<b>722</b>
	21,8	25,7	12,2	12,9	26,0	55,5	<b>25,2</b>
<b>Wirtschaftsunternehmen</b>	67	37	102	106	84	39	<b>435</b>
	18,5	14,4	20,0	18,1	12,3	8,3	<b>15,2</b>
<b>Interessenverbände (z.B. Wirtschafts- oder Um- weltverbände)</b>	21	19	24	32	14	10	<b>120</b>
	5,8	7,4	4,7	5,5	2,1	2,1	<b>4,2</b>
<b>Gewerkschaften</b>	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>
<b>politische Parteien</b>	0	0	0	2	0	0	<b>2</b>
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>0,1</b>
<b>sonstige Vereinigungen (z.B. Religionsgemein- schaften)</b>	5	5	2	7	14	6	<b>39</b>
	1,4	1,9	0,4	1,2	2,1	1,3	<b>1,4</b>
<b>themenbezogene Bera- tungen anbietende Be- treiber von Internetforen</b>	0	0	0	1	0	2	<b>3</b>
	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,4	<b>0,1</b>
<b>Personenmehrheiten von mehr als 50 Personen, die gleichförmige Anträge stellten</b>	0	0	1	0	0	1	<b>2</b>
	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	<b>0,1</b>
<b>Sonstige</b>	3	2	64	59	58	15	<b>201</b>
	0,8	0,8	12,6	10,1	8,5	3,2	<b>7,0</b>
<b>Gesamt</b>	<b>363</b>	<b>257</b>	<b>509</b>	<b>587</b>	<b>682</b>	<b>472</b>	<b>2870</b>
	<b>12,6</b>	<b>9,0</b>	<b>17,7</b>	<b>20,5</b>	<b>23,8</b>	<b>16,4</b>	<b>100,0</b>

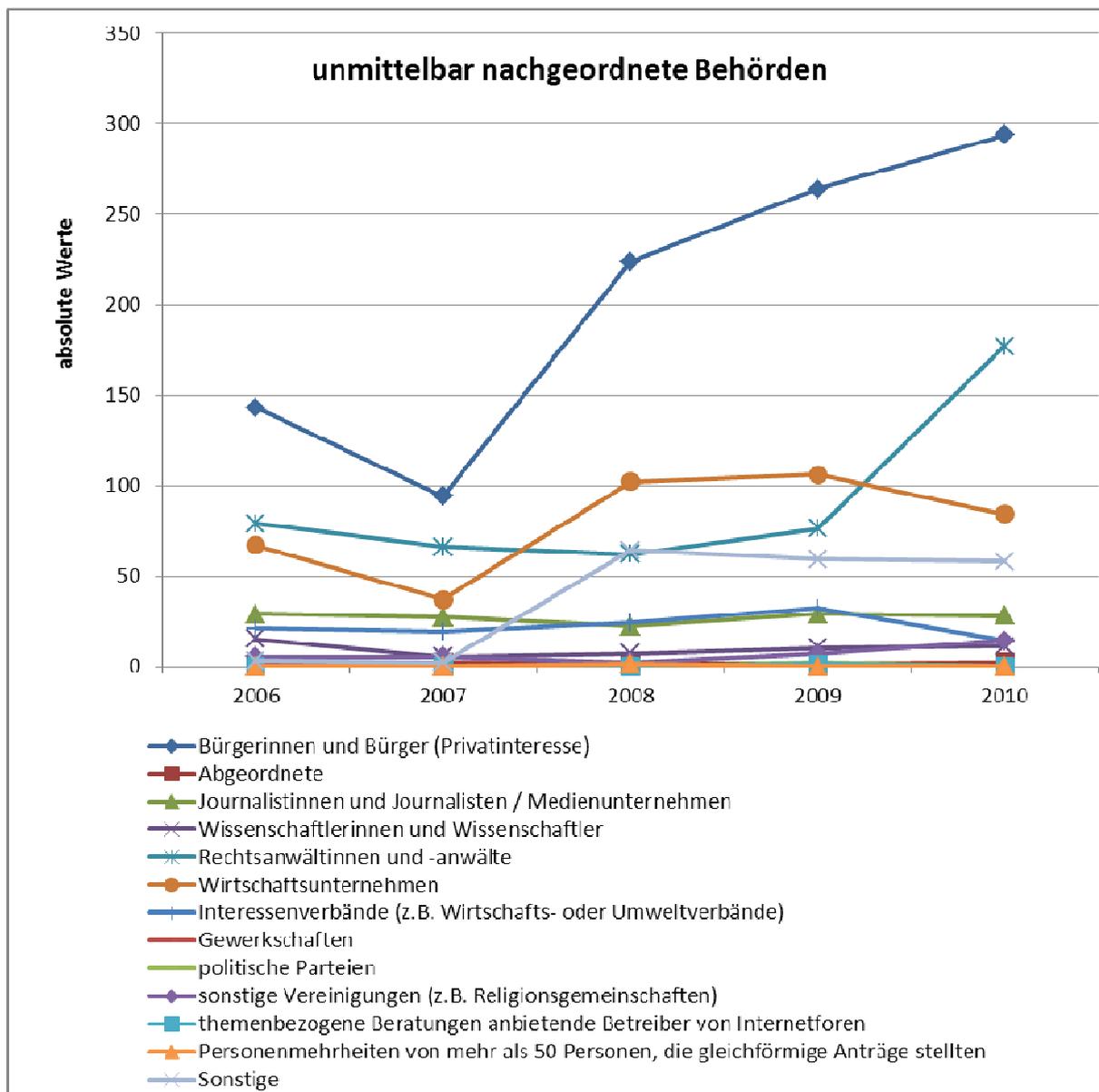
**Mittelbar nachgeordnete Behörden**

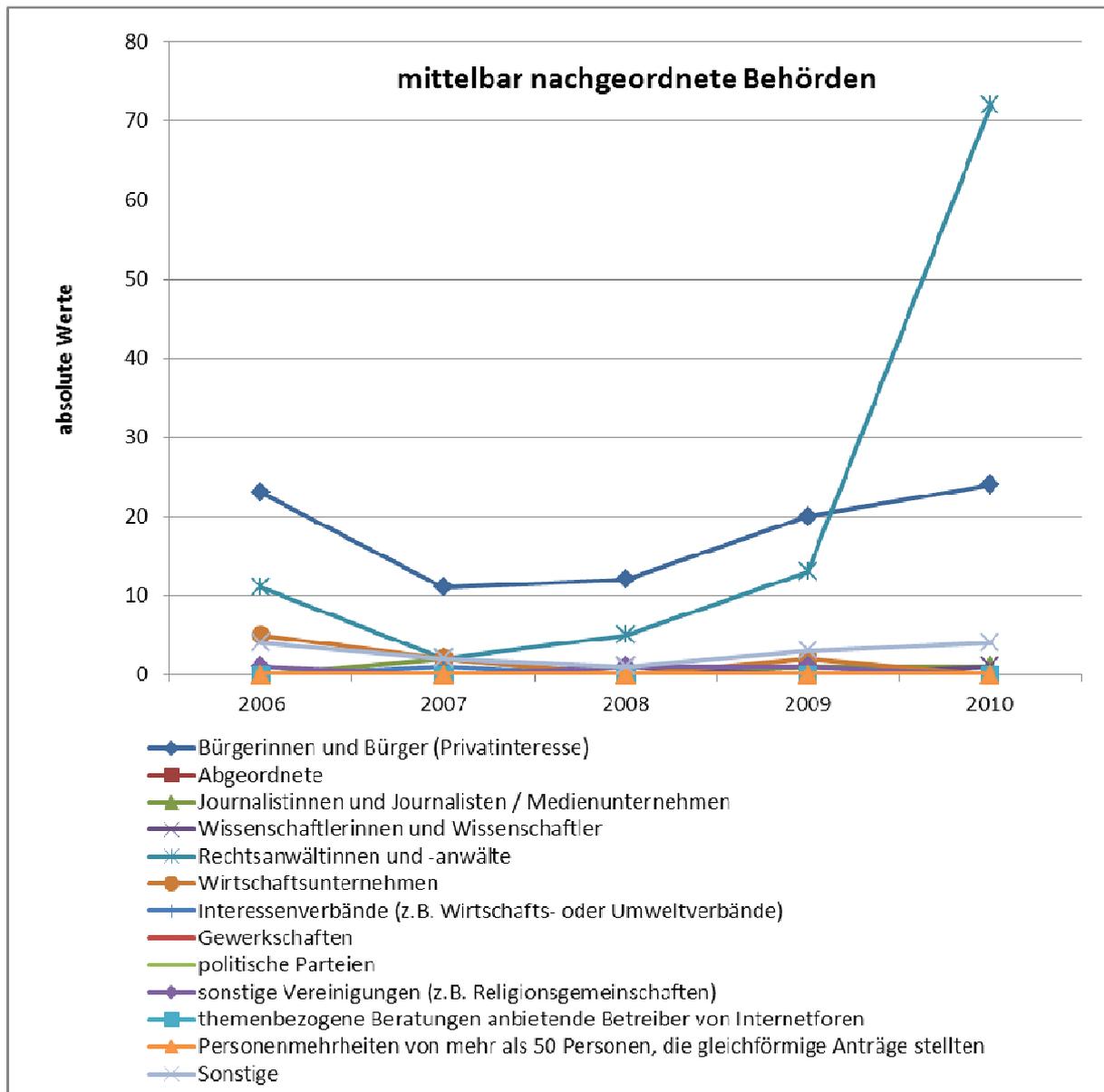
Antragsteller	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
Bürgerinnen und Bürger (Privatinteresse)	23	11	12	20	24	13	103
	52,3	55,0	60,0	48,8	23,5	11,4	30,2
Abgeordnete	0	0	0	1	0	0	1
	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,3
Journalistinnen und Journalisten / Medienun- ternehmen	0	2	0	1	1	0	4
	0,0	10,0	0,0	2,4	1,0	0,0	1,2
Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler	0	0	1	0	1	0	2
	0,0	0,0	5,0	0,0	1,0	0,0	0,6
Rechtsanwältinnen und - anwälte	11	2	5	13	72	95	198
	25,0	10,0	25,0	31,7	70,6	83,3	58,1
Wirtschaftsunternehmen	5	2	0	2	0	0	9
	11,4	10,0	0,0	4,9	0,0	0,0	2,6
Interessenverbände (z.B. Wirtschafts- oder Um- weltverbände)	0	1	0	0	0	1	2
	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,6
Gewerkschaften	0	0	0	0	0	0	0
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
politische Parteien	0	0	0	0	0	0	0
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
sonstige Vereinigungen (z.B. Religionsgemein- schaften)	1	0	1	1	0	1	4
	2,3	0,0	5,0	2,4	0,0	0,9	1,2
themenbezogene Bera- tungen anbietende Be- treiber von Internetforen	0	0	0	0	0	2	2
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,6
Personenmehrheiten von mehr als 50 Personen, die gleichförmige Anträge stellten	0	0	0	0	0	0	0
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige	4	2	1	3	4	2	16
	9,1	10,0	5,0	7,3	3,9	1,8	4,7
Gesamt	44	20	20	41	102	114	341
	12,9	5,9	5,9	12,0	29,9	33,4	100,0

Abbildung 8: Antragsteller nach Behördentypen 2006-2010 in absoluten Werten









Wie bei der Behördenbefragung zeigt die Auswertung der Befragung von IFG-Antragstellern, dass es vor allem Bürgerinnen und Bürger mit einem privaten Interesse (68) sind, die einen IFG-Antrag im befragten Zeitraum 2010 und 2011 (1. Halbjahr) gestellt haben. Als zweitgrößte Antragstellergruppe tauchen Rechtsanwälte auf (34), zum einen Rechtsanwälte mit Schwerpunkt Zivilrecht oder Strafrecht (23) und zum anderen Rechtsanwälte mit Schwerpunkt Öffentliches Recht (11).

Weitere, häufiger gewählte Gruppen sind Wissenschaftler und Journalisten. Unter der Kategorie „sonstige“ nannten Antragsteller erklärend etwa Insolvenzverwalter, Bürgerinitiative, NGO, kirchliche Hilfsorganisation, Doktorand oder Häftling.

### 2.2.2.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen

Beim Vergleich mit sonstigen Rechtsvorschriften ergibt sich ein sehr heterogenes Bild: Hinsichtlich der Anspruchsberechtigung unterscheidet das BArchG zwischen Rechten von „Betroffenen“ (§ 4 Abs. 2 BArchG) und von „jedermann“ (§ 5 Abs. 1 BArchG). „Jeder Einzelne“ kann gem. § 3 Abs. 1 StUG Informationen verlangen und es gibt auch spezielle Rechte für Betroffene und Dritte (§ 13 StUG), nahe Angehörige (§ 15 StUG), Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes (§ 16 StUG) und Begünstigte (§ 17 StUG). „Jeder“ kann gem. § 1 UIG oder „Jede Person“ kann gem. § 3 UIG anspruchsberechtigt sein. Nach Sinn und Zweck der UIRL 2003/4/EG und der sie ausfüllenden Umweltinformationsgesetze kommen daher nach Ansicht des BVerwG<sup>262</sup> auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen als Anspruchsberechtigte in Betracht, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind. Außerdem hat das Gericht in der Entscheidung auch juristische Personen des öffentlichen Rechts als anspruchsberechtigt angesehen, „wenn sie sich ungeachtet ihres rechtlichen Status nach der Zielsetzung der Richtlinie in einer mit dem ‚Jedermann‘ vergleichbaren Informationslage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befinden.“<sup>263</sup>

„Jeder“ ist auch gem. § 1 Abs. 1 BremIFG, § 1 Abs. 1 IZG LSA und § 1 Satz 1 SIFG berechtigt, wobei gem. § 1 Satz 2 SIFG dies „auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Grundrechtsträger sind und der Anspruch auf Informationszugang zur Ausübung des jeweiligen Grundrechts geltend gemacht wird“, gilt. In Berlin haben „jeder Mensch“ und „juristische Personen“ gem. § 3 Abs. 1 IFG BE ein Informationszugangsrecht. Neben dem Akteneinsichtsrecht, das gem. § 1 AIG BB „jeder“ hat, räumt § 9 AIG BB ein „Informationsrecht für Bürgerinitiativen und Verbände zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten“ ein. Eine Beschränkung auf jede natürliche Person und juristische Person des Privatrechts enthalten § 4 HmbIFG, § 1 Abs. 2 IFG M-V, § 4 Abs. 1 LIFG RP und § 3 Satz 1 IZG SH. Nur „jede natürliche Person“ ist gem. § 4 Abs. 1 IFG NW berechtigt, was die „Strohmann“-Problematik virulent werden ließ<sup>264</sup>. Nach § 1 Abs. 2 ThürIFG steht der Anspruch auf Informationszugang „lediglich Antragstellern zu, die Unionsbürger sind oder einen Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union haben.“

„Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat“ ist gem. Art. 2 Abs. 1 TransparenzVO zugangsberechtigt. Wer der Konvention des Europarates beitreten will, muss das Informationszugangs-

<sup>262</sup> BVerwG, Urt. v. 21.2.2008 - 4 C 13/07, NVwZ 2008, 791 (793, Tz. 22).

<sup>263</sup> BVerwG, Urt. v. 21.2.2008 - 4 C 13/07, NVwZ 2008, 791 (793 f., Tz. 23 ff.).

<sup>264</sup> Siehe dazu bspw.: *Franßen/Seidel*, IFG NRW, Rn. 405, 408 ff.; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 66.

recht gem. Art. 2 Abs. 1 KEZaD jedem („everyone“) gewährleisten. „Jedermann“ ist in Österreich gem. § 2 AuskpfIG und „jede Person“ gem. Art. 6 Abs. 1 BGÖ in der Schweiz berechtigt. In den USA ist jedermann („person“) gem. (a) (1) Satz 2 FOIA berechtigt, was in 5 U.S.C. § 551 (2) definiert ist als Individuen, Gesellschaften, Körperschaften, Vereinigungen oder andere öffentliche oder private Organisationen, die nicht Behörde sind.<sup>265</sup>

In Schweden ist das Einsichtsrecht nach Kap. 2 Art. 1 TF nur schwedischen Staatsbürgern als verfassungsmäßiges Recht garantiert, allerdings einfachgesetzlich auch für Ausländer gem. Kap. 14 Art. 5 Abs. 2 TF, ohne dass diskriminierende Regelungen ersichtlich sind.<sup>266</sup> Die Anspruchsberechtigung in Korea setzt gem. Art. 5 OIDA nach h. M. die koreanische Staatsangehörigkeit voraus, aber auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen (Bürgerinitiativen) und Stiftungen können berechtigt sein, nicht aber juristische Personen des öffentlichen Rechts wie Selbstverwaltungskörperschaften.<sup>267</sup>

#### **2.2.2.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG**

Dass „jeder“ einen Anspruch auf Informationszugang haben kann, bereitet aus juristischer Perspektive kaum Probleme bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung. Die Anspruchsberechtigung der nach der Gesetzesbegründung<sup>268</sup> ausgenommenen Bürgerinitiativen ist zwar umstritten, jedoch konnten in der Rechtsprechung bislang keine Probleme festgestellt werden. Insbesondere steht es den einzelnen Mitgliedern von Bürgerinitiativen jederzeit offen, als natürliche Personen um Informationszugang nachzusuchen. Gleichwohl sollte mit Blick auf das ausdrückliche Ziel des IFG, zu Stärkung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung beizutragen, die Funktion von Bürgerinitiativen für den demokratischen Diskurs berücksichtigt werden. In Verfahren der Bürgerbeteiligung tritt ganz überwiegend nicht der/die einzelne Bürger/in in Erscheinung, sondern der Zusammenschluss Betroffener bzw. Interessierter in mehr oder weniger lose organisierten Interessengruppen. Das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung für Antragstellungen durch juristische Personen des öffentlichen Rechts hatte bislang keine Praxisrelevanz.

Die Daten der Behördenbefragung zeigen, dass IFG-Anfragen hauptsächlich von Bürgerinnen und Bürgern und Rechtsanwälten gestellt werden. Die Kategorien „Bürger“

---

<sup>265</sup> *Partsch*, 38.

<sup>266</sup> *Partsch*, 76.

<sup>267</sup> *Hong*, 48 ff.; *Song*, in: *Seok/Ziekow*, 213 (216).

<sup>268</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8.

und „Rechtsanwälte“ wurden auch am häufigsten von befragten Antragstellern des Zeitraums 2010 und 2011 angegeben. Während Bürgeranfragen über die Jahre 2006 bis 2011 relativ konstant hoch sind und in der Tendenz steigend, haben IFG-Anfragen von Rechtsanwälten in den Jahren 2010 und 2011 deutlich zugenommen. In Relation zu den steigenden Anfragen von Rechtsanwälten verlieren Bürgeranfragen an Gewichtung. Dies gilt insbesondere für mittelbar nachgeordnete Behörden, aber zum Teil auch für unmittelbar nachgeordnete Behörden. Diese Entwicklung, dass zunehmend Rechtsanwälte IFG-Anträge bei Behörden stellen, könnte zum Ausdruck bringen, dass Verwaltungstätigkeit für den Bürger unzugänglich, unverständlich und kompliziert ist und er sich deswegen professionelle juristische Hilfe holt, um sein Informationsanliegen gegenüber einer Behörde vorzubringen. Vor dem Hintergrund der Informationen der interviewten Behörden, die berichten, dass IFG-Anfragen vorwiegend von Personen mit einem wirtschaftlichen Interesse oder persönlicher Betroffenheit gestellt würden, könnte andererseits vermutet werden, dass Personen mit einem gezielten (wirtschaftlichen oder persönlichen) Interesse sich zur Durchsetzung dieses Interesses durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen. Als weiterer Grund ist aufzuführen, dass das IFG zunehmend unter Rechtsanwälten als Instrument zur Vorbereitung von Verfahren bekannt wird.

Hinsichtlich des Kreises der Antragsteller, sehen befragte Behörden den Zweck des IFG, d.h. den allgemeinen Zugang zu amtlichen Informationen für „jedermann“, zwar grundsätzlich erreicht, bezweifeln aber vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen, bezüglich der dargestellten Entwicklung ob damit die vom Gesetzgeber gewollte Transparenz und demokratische Beteiligung gefördert werde. Denn das IFG werde zunehmend weniger von denjenigen Personen genutzt, an die sich das Gesetz grundsätzlich richte, nämlich den „Normalbürger“ bzw. den „normal politisch interessierten Bürger“. Stattdessen seien es hauptsächlich Personengruppen mit einem gezielten persönlichen oder wirtschaftlichen Interesse, die IFG-Anträge stellen. Auch haben einige Behörden mit Vielantragstellern zu tun, eine Behörde sah sich mit Massenverfahren konfrontiert. Zuweilen stufen Behörden sowohl wirtschaftlich motivierte Anfragen als auch Vielantragsteller und Massenverfahren als rechtsmissbräuchlich ein.

Dass Personengruppen wie Abgeordnete und Journalisten das IFG nutzen, war zu erwarten und damit intendierte Nebenwirkung, da sie über das Presserecht und parlamentarische Fragerecht mit Informationsrechten vertraut sind. Dass aber Personen mit gezieltem wirtschaftlichem oder persönlichem Interesse hauptsächlich Nutzer des IFG sind, um eigene (wirtschaftlich motivierte) Ansprüche entweder selbst oder unter Zuhilfenahme eines Rechtsanwalts durchzusetzen, kann als nichtintendierte Nebenwirkung angesehen werden. Gleichwohl wird auch über Anfragen dieser Art

eine Kontrolle von Verwaltungshandeln ausgeübt, welches möglicherweise auch der Korruptionsbekämpfung dienen kann. Die Instrumentalisierung von Eigeninteressen der Bürgerinnen und Bürgern zur Verstärkung einer objektiven Kontrolle staatlichen Handelns ist beispielsweise auf EU-Ebene fest etabliert. Nichtsdestoweniger ist der Umstand, dass Bürgeranfragen im Verhältnis zu zunehmenden Anfragezahlen von Rechtsanwälten an Gewicht verlieren, im Blick zu behalten. Denn dies könnte im Verhältnis Bürger und Verwaltung auf Kommunikationsschwierigkeiten hinweisen und würde den intendierten Zielen und Wirkungen zuwiderlaufen.

Aus rechtsvergleichender Perspektive ist zu erkennen, dass eine teilweise erfolgende Beschränkung auf natürliche Personen mit der entsprechenden Staatsangehörigkeit, zumeist nur Fragen einer „Strohmann“-Problematik hervorruft, so dass die Konfliktlösung des IFG als angemessener erscheint.

#### **2.2.2.5 Überlegungen zu konfliktangemessenen Normprogrammen**

Da die Regelung der Anspruchsberechtigung im IFG im Wesentlichen konfliktangemessen ist, sind nur wenige Änderungsempfehlungen in Erwägung zu ziehen:

- Obwohl diese Frage in der Praxis nicht als Problem virulent geworden ist, könnte – in Anlehnung an ausländische Vorbilder – die explizite Einräumung eines Antragsrechts auch für Bürgerinitiativen und andere nichtrechtsfähige Vereinigungen in Betracht gezogen werden, um der besonderen Funktion derartiger Gruppierungen für den politischen Diskurs insbesondere im Zuge der aktuellen Diskussion um eine Verbesserung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger Rechnung zu tragen.
- Demgegenüber dürfte die Statuierung eines Informationsanspruchs für juristische Personen des öffentlichen Rechts dem Zielsystem des IFG weniger entsprechen. Die Erstellung der für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendigen Informationsgrundlagen beruht grundsätzlich auf anderen Regelungen als der Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger.
- Ebenso wenig wird empfohlen, die von Behördenseite formulierte Anregung aufzugreifen und bei Anträgen auf Informationszugang, hinter denen ein wirtschaftliches Interesse des Antragstellers steht oder stehen könnte, eine am Äquivalenzprinzip orientierte Gebührenbemessung durchzuführen. Das Vorliegen eines solchen wirtschaftlichen Interesses wird sich häufig nur schwer verifizieren lassen. Umgehungsstrategien lassen sich meist unschwer ent-

wickeln. Der erforderliche Schutz in Situationen wirtschaftlicher Konkurrenz wird über den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geleistet.

- Auch wenn Fälle offensichtlichen Missbrauchs des Informationszugangsrechts bereits de lege lata wohl über die Figur eines fehlenden Bescheidungsinteresses gelöst werden können, sollte in Anlehnung an § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG die Möglichkeit geschaffen werden, bei offensichtlich missbräuchlichen Anträgen den Informationszugang zu verweigern. Hierdurch würde zum einen ein deutliches Signal gesetzt, das eine missbräuchliche Inanspruchnahme die Institution des Informationszugangsrechts über den Einzelfall hinaus zu entwerten droht, und zum anderen den Behörden eine explizite Rechtsgrundlage für die Ablehnung entsprechender Anträge zur Verfügung gestellt.
- Nicht erforderlich dürfte hingegen die Einfügung einer Massenverfahren betreffenden Sondervorschrift sein. Das Verwaltungsverfahren- und das Verwaltungsprozessrecht halten Instrumente bereit, die zur Bewältigung der mit solchen Verfahren verbundenen Probleme ausreichen.
- Zur Benutzung einer verständlichen Verwaltungssprache und die Einrichtung eines behördlichen „Kümmerers“ als Maßnahmen mit Blick auf eventuelle Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Bürger und Verwaltung (s. Teil IV 2.2., → S. 395 f).

### **2.2.3 Begriff „amtliche Informationen“**

#### **2.2.3.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur**

Der Begriff der amtlichen Informationen ist in § 2 Nr. 1 IFG legal definiert als „jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu“. Damit ist die Regelung im IFG umfassender als die meisten Landesregelungen.

Angesichts des weiten Informationsbegriffs des IFG stellten sich in der Rechtsprechungspraxis zumeist nur die Fragen hinsichtlich der Amtlichkeit (→ S. 114). Keine Judikate waren ersichtlich zur negativen Abgrenzung, dass Entwürfe und Notizen keine amtlichen Informationen darstellen (→ S. 116). Zumeist wird das Vorliegen einer amtlichen Information gem. § 2 Nr. 1 IFG in gerichtlichen Entscheidungen nicht

thematisiert oder ohne Begründung festgestellt.<sup>269</sup> Dies erfasst bspw. auch Auskünfte zu elektronisch geführten Beitragskonten bei der Krankenkasse<sup>270</sup> bzw. den Vollstreckungsbehörden<sup>271</sup>, die Ergebnisse von seitens des zuständigen Ministeriums eingeholten Informationen zur Entscheidung über einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung<sup>272</sup> oder Unterlagen, die der Behörde im Rahmen der Baumusterprüfung dauerhaft zur Verfügung gestellt wurden<sup>273</sup>.

### 2.2.3.1.1 Information

Eine amtliche Information erfasst nach der Gesetzesbegründung „alle Formen von festgehaltener und gespeicherter Information, die auf einem Informationsträger gespeichert ist. Gemeint sind Aufzeichnungen (Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne und Karten sowie Tonaufzeichnungen), die elektronisch (Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs, DVDs), optisch (Filme, Fotos auf Papier), akustisch oder anderweitig gespeichert sind.“<sup>274</sup> Eine bloße Idee, der Gedanke oder das Wissen eines einzelnen Bediensteten ist mangels Verkörperung noch keine Aufzeichnung i. S. des IFG.<sup>275</sup> Ebenso liegt keine Aufzeichnung vor, wenn der Behörde nur die Möglichkeit eingeräumt wurde, im Rahmen beschränkter Unterlagenvorlage in einem virtuellem Datenraum Einsicht zu nehmen, was im Rahmen der behördlichen Sachverhaltsermittlung und -aufklärung nach § 44 Abs. 1 KWG diskutiert wird.<sup>276</sup>

Bei der Anfrage nach einer dienstlichen Durchwahlnummer wurde von einer ausreichenden Speicherung in einem Organigramm der Behörde oder einem internen Telefonverzeichnis ausgegangen.<sup>277</sup> Auch Verwaltungsvorschriften wurden als Informationen bewertet<sup>278</sup>. Demgegenüber wurde eine ausreichende Aufzeichnung verneint,

<sup>269</sup> Z. B. BVerwG, Urt. v. 24.05.2011 – 7 C 6/10, Juris Rn. 12; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, Juris Rn. 20; VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 16; Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 14; Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 17; Urt. v. 25.8.2011 – 2 K 50.11, Juris Rn. 19; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 63; VG Köln, Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 34.

<sup>270</sup> Vgl. dazu unten die Ausführungen hinsichtlich des Informationscharakters und der Amtlichkeit sowie: VG Freiburg, Urt. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, NZI 2011, 825 (826); VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 20; VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 38; Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 25, Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 23; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 32; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 30; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 20.

<sup>271</sup> VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840.

<sup>272</sup> HessLAG, Urt. v. 4.6.2007 – 16 Sa 1444/05, Juris Rn. 45.

<sup>273</sup> VG Braunschweig, Urt. v. 17.10.2007 – 5 A 188/06, Juris Rn. 19.

<sup>274</sup> *Fractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8 f.; zustimmend übernehmend: VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 25; *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 5.

<sup>275</sup> VG Berlin 2. Kammer, Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 5; *Rossi*, IFG, § 2 Rn. 8.

<sup>276</sup> Dazu *Brocker/Andrzejewski*, GWR 2011, 378.

<sup>277</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 25.

<sup>278</sup> Implizit bejaht bei VG Köln, Urt. v. 24.5.2007 – 25 K 4067/06.

wenn Informationsbegehren auf die Erteilung von Rechtsauskünften gerichtet waren,<sup>279</sup> wobei dies nach der präziseren Umschreibung des BMI nur dann zu verneinen ist, wenn „Fragen nach einer (nicht aktenkundigen) Rechtsauffassung einer Behörde“<sup>280</sup> gestellt werden.

Demgegenüber schwer begründbar scheinen zwei vertretene Ausnahmen:

- „Anfragen, die sichtlich keinen Aktenbezug aufweisen (z. B. eine Bürgeranfrage nach einer Informationsbroschüre oder der Fundstelle eines Gesetzes), unterfallen nicht dem IFG“<sup>281</sup>.
- Ein Adresdatenbestand in einer Datei mit den Namen und Anschriften von circa 186.000 Mitgliedern sei keine „Information“ i. S. des § 2 Nr. 1 IFG, weil die Sammlung personenbezogener Daten in der Gesetzesprache als „automatisierte Datei“ definiert sei (§ 46 BDSG).<sup>282</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Begriff der Information zwar die wissenschaftliche Diskussion<sup>283</sup> um einen sachangemessenen Informationsbegriff nicht reflektiert, wohl aber eine den praktischen Bedürfnissen gerecht werdende Definition zur Verfügung stellt.<sup>284</sup>

### 2.2.3.1.2 Amtlich

Amtlichen Zwecken dienen nach der Gesetzesbegründung<sup>285</sup> solche Informationen, die mit der amtlichen Tätigkeit zusammenhängen und die keine privaten Informationen darstellen. Nach dem Urheber der Information wird hingegen nicht unterschieden, vielmehr werden Informationen mit Ursprung außerhalb des Bundes Bestandteil der amtlichen Informationen des Bundes, wenn sie dem Bund dauerhaft zugehen.<sup>286</sup>

<sup>279</sup> VG Köln, Urt. v. 4.12.2008 – 13 K 996/08, UA, S. 6, zust. *Schomerus*, 82 f.; Dementsprechend wurde bereits das Vorliegen eines ordnungsgemäßen Antrags und Vorverfahrens auch verneint (→ S. 165).

<sup>280</sup> BMI, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1347 zu III. 1.).

<sup>281</sup> BMI, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1347 zu III. 1.).

<sup>282</sup> So die beklagte Behörde in BayVGH, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, Juris Rn. 28. In Rn. 36 neigt das Gericht auch der Meinung zu, dass eine Information vorliege.

<sup>283</sup> Dazu bspw.: *Masing*, VVDStRL 64 (2004), 377 (400); *Druey*, 3 ff. Zur Diskussion im Ausland bspw. *Mayer-Schönberger*, 10 ff.

<sup>284</sup> In diesem Sinne *Schoch*, IFG, § 2 Rn. 18.

<sup>285</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9; zustimmend übernehmend: VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073; Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 24; *BfDI*, Anwendungshinweise, 5; *Rossi*, IFG, § 2 Rn. 10.

<sup>286</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7. Zustimmend übernehmend: VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 20.

Die Gerichte bewerteten als amtlich beispielsweise Kalendereinträge zur Erfüllung von repräsentativen Aufgaben der Bundeskanzlerin<sup>287</sup>, die Aufzeichnungen in dem Tagebuch der von der BStU eingesetzten Forschungsgruppe Rosenholz<sup>288</sup>, einen von der Behörde zur Beendigung eines Amtshaftungsprozesses geschlossenen außergerichtlichen Vergleich<sup>289</sup> und Aufzeichnungen im Zusammenhang mit einer Privatisierung<sup>290</sup>. Entsprechendes gilt für dienstliche Durchwahlnummern, wie sich auch aus § 5 Abs. 4 IFG ergibt, der die Bürotelekomunikationsnummer von Bearbeitern ausdrücklich erwähnt.<sup>291</sup> Weiter erfolgen Aufzeichnungen einer Krankenkasse von Zahlungseingängen auf dem Beitragskonto einer Insolvenzschuldnerin im Hinblick auf die der Krankenkasse als Sozialversicherungsträger übertragenen Zuständigkeiten in der öffentlichen Verwaltung, mithin zu einem amtlichen Zweck.<sup>292</sup> Die Herkunft der Information ist für den Zugangsanspruch ohne Bedeutung<sup>293</sup>, und weder dem Wortlaut der einschlägigen §§ 1 und 2 IFG noch den zugehörigen Gesetzesbegründungen lässt sich auch nur ansatzweise entnehmen, dass der Bundesgesetzgeber den Anspruch auf Informationszugang auf Informationen aus hoheitlichen Verwaltungstätigkeiten beschränken wollte.<sup>294</sup> Weder die Art der Verwaltungsaufgabe noch die Handlungsform der Verwaltung ist entscheidend, daher ist unerheblich, ob die begehrten Informationen hoheitliches, schlicht-hoheitliches oder fiskalisches Behördenhandeln betreffen.<sup>295</sup> Dabei ist auch ein Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang nicht erforderlich.<sup>296</sup> Dennoch wurde bei außerhalb oder im Zusammenhang mit privatrechtlichem Handeln der informationspflichtigen Stelle entstandenen Informationen ein gewisser Argumentationsbedarf gesehen: Von einem Sachverständigen erstellte und bei einem Vortrag verwendeten Folien wurden als amtlich qualifiziert, weil damit eine Behörde über den Stand des gemeinsamen Projekts in-

<sup>287</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.3.2012 – OVG 12 B 27.11, zit. nach Pressemitteilung Nr. 9/12; VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 23. Vgl. aber die zuvor dazu geäußerten Zweifel bei *Schomerus*, 82.

<sup>288</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 20.

<sup>289</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 24.

<sup>290</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 24; Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 39.

<sup>291</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 25.

<sup>292</sup> In diesem Sinne: VG Freiburg, Urt. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, NZI 2011, 825 (826); VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 20; VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 38; Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 25, Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 23; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 32; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 30; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 20. Ebenso für die nachfolgende Vollstreckung von Sozialversicherungsbeiträgen durch die Bundesfinanzverwaltung: VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840.

<sup>293</sup> VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 30; VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 28; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 26 f., § 2 Rn. 41 ff.

<sup>294</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 50.

<sup>295</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073; Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 19; Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 39

<sup>296</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073; Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 19; Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 24.

formiert wurde.<sup>297</sup> Hinsichtlich Zahlungen der Abgeordneten auf ein Sonderkonto wegen privater Nutzung von dienstlich erworbenen Bonusmeilen wurde auf die Zuständigkeit der Bundestagsverwaltung für die Kostenerstattung abgestellt.<sup>298</sup> Bei den Daten der Deutschen Flugsicherung GmbH wurden die amtlichen Zwecke der Flugsicherung betont (§ 27c LuftVG).<sup>299</sup> Ein besonderer Begründungsbedarf wurde auch bei von Privaten erstellten Lieferanten-Reportings gesehen, wobei dies auch mit der entsprechenden Rechtsprechung des BVerwG<sup>300</sup> zum UIG hinsichtlich Unterlagen, die der Behörde im Rahmen einer fiskalischen Tätigkeit zugegangen sind, begründet wurde.<sup>301</sup> In einer weiteren gerichtlichen Entscheidung wurde offen gelassen, ob auch Informationen im Zusammenhang mit einem von einer informationspflichtigen Stelle geschlossenen Vertrag „amtliche Informationen“ sind.<sup>302</sup>

### 2.2.3.1.3 Keine Entwürfe und Notizen

Nicht zu den Informationen gehören nach § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG „Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen“. Dazu ist in der Gesetzesbegründung angeführt: „Entwürfe und Notizen, etwa handschriftliche Aufzeichnungen oder Gliederungen, sind – auch nach Abschluss des Verfahrens – ausgenommen (vgl. § 299 Abs. 4 ZPO, § 100 Abs. 3 VwGO sowie § 46 Abs. 2 Satz 2 BDSG), wenn sie nicht Bestandteil des Vorgangs werden sollen. Hierfür sind die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung maßgeblich. Nummer 1 Satz 2 macht keine Änderung in der Aktenführung der Behörden durch Trennung von Unterlagen erforderlich. Erst im Falle eines Informationsbegehrens hat die Behörde durch Trennung, Weitergabe geschwärzter Kopien oder auf andere Weise geschützte Information auszusondern (§ 7 Abs. 2).“<sup>303</sup>

Der Hinweis auf § 46 Abs. 2 Satz 2 BDSG in der Gesetzesbegründung verwundert insoweit, als dort der Begriff der „Vorentwürfe“ verwendet wird. Ein unterschiedlicher Sinngehalt zu den „Entwürfe“ in § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG ist nicht erkennbar, so dass die abweichende Terminologie kritisiert wird.<sup>304</sup> Dies gilt umso mehr, als auch in der Ge-

<sup>297</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 29.08, Juris Rn. 23.

<sup>298</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073.

<sup>299</sup> VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 15.

<sup>300</sup> BVerwG, Urt. v. 18.10.2005 – 7 C 5/04, Juris Rn. 20 ff.

<sup>301</sup> Vgl. VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 48-52.

<sup>302</sup> VG Magdeburg, Urt. v. 24.11.2008 – 1 A 212/07 MD, UA, S. 4.

<sup>303</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9. In diesem Sinne auch: *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 5.

<sup>304</sup> In diesem Sinne *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 2 Rn. 34. Vgl. auch *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1348 zu III. 7. b)): „bloße (Vor-)Entwürfe“.

setzesbegründung zum IFG betont wurde, dass eine einheitliche Begrifflichkeit für vergleichbare Sachverhalte übernommen werden sollte.<sup>305</sup>

### 2.2.3.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

Wenn es um Abgrenzungsfragen zwischen Bürgeranfragen und IFG-Anfragen geht, orientieren sich Behörden an dem Begriff der amtlichen Informationen nach § 2 Nr. 1 IFG, um auf dieser Grundlage zu einer differenzierten Bewertung zu kommen. Dies betrifft vor allem die Frage nach einer Unterscheidung zwischen Regierungs- und Verwaltungshandeln. Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 03.11.2011 entschieden, dass eine Unterscheidung zwischen dem Verwaltungs- und Regierungshandeln eines Ministeriums im Gesetz nicht angelegt und auch nach dem Gesetzeszweck nicht gerechtfertigt ist.<sup>306</sup> Die Frage, ob sich in Folge dieser Rechtsprechung in der praktischen Anwendung des IFG durch die Behörden etwas geändert habe, wurde von denjenigen Behörden bestätigt, für die diese Frage maßgeblich relevant ist, wie z.B. das BMJ, BMWi und das BMG.

Das BMJ, das das beklagte Bundesministerium im Verfahren, das zur Entscheidung des BVerwG führte, war, bezieht sich seither nicht mehr auf das Vorliegen Regierungstätigkeit zur Begründung der Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang. Trotz des Urteils sei aber weiterhin nicht klar, wann eine Behörde im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung handele und wann nicht. Bei laufenden Verfahren sei dies schon eher erkennbar, nicht jedoch bei abgeschlossenen Verfahren (Telefoninterview mit BMJ). Ein anderes Ministerium ist der Ansicht, dass das BVerwG Bundesbehörden noch Spielraum lasse, aber es müsse nun in jedem Einzelfall sehr genau geprüft, substantiiert dargelegt und begründet werden, warum der Informationszugang verwehrt werde, ohne den Inhalt der betreffenden Informationen offen zu legen. Behörden ständen vor dem Problem, einerseits Transparenz zu gewährleisten, aber andererseits die Regeln des Politikbetriebes nicht zu missachten, wozu gehöre, dass in politischen Entscheidungsprozessen auch Dinge unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt und beraten werden könnten (Interview-B9).

In Tabelle 9 und Abbildung 9 ist in absoluten Werten dargestellt, wie häufig Behörden Anträge auf der Grundlage der Ablehnungsgründe „keine amtlichen Informationen“ und „Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ in den Jahren 2006 bis 2011 abgelehnt haben. Da hier nur diese zwei Ablehnungsgründe betrachtet werden, ergeben sie zusammen 100%, weiter unten in Tabelle 29 (S. 273) wer-

<sup>305</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9. In diesem Sinne auch *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 7.

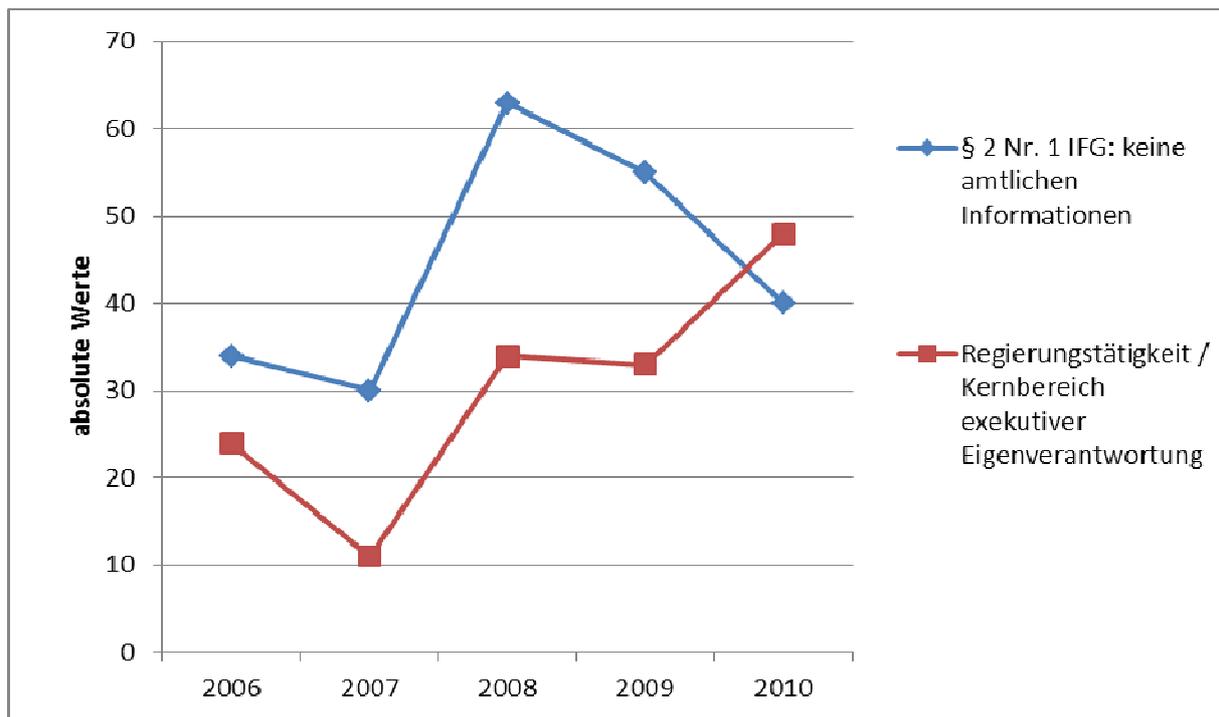
<sup>306</sup> BVerwG, Urt. v. 03.11.2011 – 7 C 3.11 und 4.11.

den sie im Kontext aller Ablehnungsgründe betrachtet. Ablehnungen auf der Basis „keine amtlichen Informationen“ lagen in den Jahren 2008 und 2009 etwas höher als in den Jahren zuvor und danach. „Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ stieg als Ablehnungsgrund in den Jahren 2008-2010 an.

**Tabelle 9: Ablehnungsgrund „keine amtlichen Informationen“ / „Regierungstätigkeit“ 2006-2011 in absoluten Werten**

Ablehnungsgrund	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
§ 2 Nr. 1 IFG: keine amtlichen Informationen	34	30	63	55	40	30	252
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	24	11	34	33	48	29	179

**Abbildung 9: Ablehnungsgründe „keine amtlichen Informationen“ / „Regierungstätigkeit“ 2006-2010 in absoluten Werten**



Relevanz erlangt hat das Merkmal der amtlichen Information auch für die Trennung zwischen der eigenen amtlichen Tätigkeit einer Behörde und ihrer Tätigkeit als Aufsichtsbehörde. Insbesondere eine Aufsichtsbehörde sieht die Notwendigkeit in einer konkreteren Abgrenzung zwischen behördeninternen Informationen und Informationen, die den gesetzlichen Auftrag der Finanzdienstleistungsüberwachung der Behörde betreffen. Die Behörde schlägt vor eine Regelung zu schaffen, die besagt, dass

der IFG-Anspruch gewährt wird „soweit er sich auf Informationen bezieht, die die Tätigkeit der Behörde unmittelbar betreffen“ (Interview-B7). Denn in ihrer Tätigkeit als Aufsichtsbehörde empfindet es die Behörde als problematisch, die sensiblen Daten, die sie im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit zusammengetragen hat, also Informationen, die einer „besonderen Vertraulichkeit“ unterliegen, freizugeben.

### **2.2.3.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen**

In den Bundesländern ist der Anspruchsgegenstand häufig gleich (§ 2 Nr. 1 BremIFG, § 2 Nr. 1 IZG LSA sowie nach den Verweisungen in § 1 Satz 1 SIFG und § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG) oder zumindest ähnlich (§ 2 Nr. 1 HmbIFG, § 2 Nr. 1 IFG MV, § 3 Satz 1 IFG NRW, § 3 Nr. 2 LIFG RP und § 2 Abs. 1 IZG SH) umschrieben. Der Anspruchsgegenstand wird in § 1 i. V. m. § 3 AIG BB oder § 3 Abs. 1 und 2 IFG BE enger gefasst, weil danach nur ein Anspruch auf Akteneinsicht eingeräumt wird.

### **2.2.3.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG**

Mit Blick auf die weite Formulierung des Antragsgegenstandes sind keine grundsätzlichen Anwendungsprobleme ersichtlich, insbesondere nach der Entscheidung des BVerwG zur Einbeziehung des Regierungshandelns in die erfassten Informationen.

### **2.2.3.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen**

Die Einführung einer Ausnahme, die bei einer aufsichtsführenden Behörde vorhandene Informationen, die das beaufsichtigte Rechtssubjekt betreffen, vom Informationszugang ausnehmen würden, wird als nicht weiterführend angesehen. Soweit es sich um Informationen handelt, die eine beaufsichtigte Behörde betreffen, würde eine solche Ausnahme der Zielsetzung des IFG zuwiderlaufen. Handelt es sich um Private betreffende Daten, so stellen die vorhandenen Ausnahmetatbestände ein angemessenes Schutzniveau sicher.

Erwogen werden 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).

## 2.2.4 Anspruchsverpflichtete

### 2.2.4.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

#### 2.2.4.1.1 Bundesbehörde gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG

##### 2.2.4.1.1.1 Überblick

Ein Anspruch auf Informationszugang besteht gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG „gegenüber den Behörden des Bundes“. Dies schließt Auslandsvertretungen nach § 2 Gesetz über den Auswärtigen Dienst ein. Der Behördenbegriff soll sich nach der Gesetzesbegründung an § 1 Abs. 4 VwVfG orientieren, und als Teil einer Bundesbehörde sollen auch dort eingegliederte beratende Gremien erfasst werden. Ebenfalls in den Anwendungsbereich des IFG soll die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit fallen.<sup>307</sup>

Die Orientierung des Behördenbegriffs an § 1 Abs. 4 VwVfG findet allgemeine Zustimmung.<sup>308</sup> Danach ist Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.<sup>309</sup> Dem IFG liegt dabei ein weites, funktionales Behördenverständnis zugrunde.<sup>310</sup> Die Anknüpfung an § 1 Abs. 4 VwVfG bedeutet aber nicht, dass auch das VwVfG anwendbar sein muss, denn der Rückgriff erfolgt allein zur Begriffsbestimmung.<sup>311</sup> Unerheblich ist dabei auch, ob sich die Stelle bei der Erfüllung öffent-

<sup>307</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8.

<sup>308</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 11; Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 11, mit zust. Anm. *Roth*, DVBl. 2012, 183 (184); OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 43, mit zust. Anm. *Beyerlein*, ZLR 2011, 130 (131); Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 28; VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 20; VG Hamburg, Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 24, Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 22; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 28; VG Köln, Urt. v. 25.2.2010 – 13 K 119/08, Juris Rn. 28 ff.; Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 22; Urt. v. 13.1.2011 – 13 K 3033/09, Juris Rn. 45; Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 29; VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 25; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 19; *BfDI*, Anwendungshinweise, 2; *Scheel*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1, Rn. 23; *Rossi*, IFG, § 1 Rn. 35, 40, 45; *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 1 (4); *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 78.

<sup>309</sup> Siehe dazu bspw. *Ziekow*, VwVfG, § 1 Rn. 31 ff.

<sup>310</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 19; Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 19, mit zust. Anm. *Roth*, DVBl. 2012, 183 (184) und *Schoch*, NVwZ 2012, 254 (255); OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 30; Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 45, mit zust. Anm. *Beyerlein*, ZLR 2011, 130 (131); VG Köln, Urt. v. 25.2.2010 – 13 K 119/08, Juris Rn. 30; Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08, UA, S. 7; Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 717/09, Juris Rn. 22; Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 29; Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 22; *Rossi*, IFG, § 1 Rn. 40, 45; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 78; *Sitsen*, 86.

<sup>311</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4/11, Juris Rn. 11 ff., mit zust. Anm. *Schoch*, NVwZ 2012, 254 (255); OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 34; Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 47, mit zust. Anm. *Beyerlein*, ZLR 2011, 130 (131); implizit bejaht bei BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 79; *Sitsen*, 99 f.

licher Verwaltungsaufgaben öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Handlungsformen bedient.<sup>312</sup> Negativ abgegrenzt soll der materielle Verwaltungsbegriff diejenigen staatlichen Tätigkeiten umfassen, die nicht Rechtsetzung und Rechtsprechung sind und ihre Grundlage im öffentlichen Recht haben.<sup>313</sup>

#### 2.2.4.1.1.2 Organisatorisch hinreichende Selbständigkeit und Aufgabenwahrnehmung

Der Begriff der Stelle i. S. des § 1 Abs. 4 VwVfG setzt eine gewisse organisatorische Eigenständigkeit voraus und meint jede Person des öffentlichen Rechts und ihre Organe, d.h. jede Organisationseinheit, die durch Organisationsrecht gebildet, vom Wechsel des Amtsinhabers unabhängig und nach den einschlägigen Zuständigkeitsregelungen berufen ist, unter eigenem Namen eigenständige Aufgaben wahrzunehmen<sup>314</sup>. Diese organisatorische Selbstständigkeit kommt regelmäßig in eigenem Personal, eigener Leitung sowie einem Mindestmaß an Unabhängigkeit bezogen auf die Entscheidungsbefugnisse zum Ausdruck.<sup>315</sup> Im bis jetzt einzigen größeren Streitfall, betreffend die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission, wurde dies bejaht,<sup>316</sup> weil sie „beim“ Ministerium gebildet wird, mithin nicht vollständig integriert ist und über ein eigenes Präsidium und Sekretariat verfügt.

Außerdem wird neben der organisatorischen Selbständigkeit gefordert, dass die Stelle auch nach außen tätig wird, wobei maßgeblich die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften vermittelte Befugnis sei, nach außen hin verbindlich tätig zu werden, sei es auch nur schlicht-hoheitlich.<sup>317</sup> Teils wird auch rein gutachterlich-beratenden Stellen die Behördeneigenschaft zuerkannt.<sup>318</sup> Bei der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission wurde sowohl die Befugnis zu eigenverantwortlichem<sup>319</sup> als auch au-

<sup>312</sup> VG Köln, Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 33; *BfDI*, Anwendungshinweise, 2; *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (559).

Bzgl. der Frage der „Amtlichkeit“ bei privatrechtlichem Handeln → S. 114.

<sup>313</sup> VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 20; VG Köln, Urt. v. 25.2.2010 – 13 K 119/08, Juris Rn. 30; Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08, UA, S. 7; Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 22; *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 1 (4); *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 78.

<sup>314</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 12; Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 12, mit zust. Anm. *Roth*, DVBl. 2012, 183 (184).

<sup>315</sup> OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 52, mit zust. Anm. *T. Beyerlein*, ZLR 2011, 130 (131); implizit auch BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris; *Rossi*, IFG, § 1 IFG Rn. 41.

<sup>316</sup> OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 51 ff., mit zust. Anm. *T. Beyerlein*, ZLR 2011, 130 (131); implizit auch BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris; VG Köln, Urt. v. 25.2.2010 – 13 K 119/08, Juris Rn. 38.

<sup>317</sup> In diesem Sinne *Rossi*, IFG, § 1 Rn. 41.

<sup>318</sup> In diesem Sinne zum VwVfG: *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 1 Rn. 243.

<sup>319</sup> OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 61 ff., mit zust. Anm. *T. Beyerlein*, ZLR 2011, 130 (131); implizit bejaht bei BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris. In diesem Sinne bereits auch: VG Köln, Urt. v. 25.2.2010 – 13 K 119/08, Juris Rn. 38.

Benwirksamem<sup>320</sup> Handeln festgestellt, so dass sie eine informationsverpflichtete Behörde ist.

### 2.2.4.1.1.3 Qualifizierung bei Behörden je nach Tätigkeit?

Nachdem zunächst vom VG Berlin beim Bundeskanzleramt und beim BMJ zwischen informationspflichtiger Verwaltungstätigkeit und nicht informationspflichtiger Regierungstätigkeit differenziert wurde<sup>321</sup>, wurde für das BMJ später vom OVG Berlin-Brandenburg<sup>322</sup>, VG Berlin<sup>323</sup> und BVerwG<sup>324</sup> die Behördeneigenschaft bejaht.<sup>325</sup>

Das Bundeskanzleramt hatte nach Ansicht des VG Berlin<sup>326</sup> bei der politischen Begleitung und Umsetzung des Projekts der Ostseepipeline nicht als Behörde i. S. des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gehandelt; es habe insoweit keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahrgenommen, sondern Regierungstätigkeit i. S. politischer Staatslenkung ausgeübt. Nur wenn und soweit die Stelle materielles Verwaltungshandeln ausübe, sei sie Behörde i. S. des IFG, weil § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG andernfalls leer liefe, da alle von dieser Regelung erfassten Bundesorgane schon wegen ihrer Eigenverwaltung hinsichtlich jeder von ihnen wahrgenommenen Aufgabe Behörde i. S. von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG wären.<sup>327</sup> Indem das IFG schon dem Grunde nach keinen Anspruch auf Zugang zu solchen Informationen gewähre, die Regierungstätigkeit im vorbeschriebenen Sinne betreffen, würden auch verfassungsrechtliche Vorgaben zur Willensbildung innerhalb der Regierung zum verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (→ S. 308), der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt, eingehalten.<sup>328</sup> Ausgehend von diesen Grundsätzen unterfiel nach damaliger Ansicht des VG Berlin<sup>329</sup> auch das BMJ bei der Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung nicht dem Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Daran hielt das VG Berlin<sup>330</sup> zunächst fest, jedoch stelle die Sammlung von Tat-

<sup>320</sup> OVG NW, Ur. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 67 ff. = ZLR 2011, 113 (120 ff.), mit zust. Anm. T. Beyerlein, ZLR 2011, 130 (131); implizit auch bei BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris. In diesem Sinne bereits auch VG Köln, Ur. v. 25.2.2010 – 13 K 119/08, Juris Rn. 38.

<sup>321</sup> VG Berlin, Ur. v. 16.1.2008 – 2 A 68.06.

<sup>322</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Ur. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 19; Ur. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 21; Ur. v. 5.10.2010 – 12 B 13.10, Juris Rn. 13.

<sup>323</sup> VG Berlin, Ur. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 16.

<sup>324</sup> BVerwG, Ur. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 21; Ur. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 21; Beschl. v. 23.11.2011 – 7 C 2.11, BeckRS 2011, 56846, mit zust. Anm. Roth, DVBl. 2012, 183 ff.

<sup>325</sup> Zur Entwicklung dieser Problematik: *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 12 f.

<sup>326</sup> VG Berlin, Ur. v. 10.10.2007 – VG 2 A 101.06, UA, S. 5.

<sup>327</sup> VG Berlin, Ur. v. 10.10.2007 – VG 2 A 101.06, UA, S. 5 f.; a. M. Schaar/Schultze, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 1 (5).

<sup>328</sup> VG Berlin, Ur. v. 10.10.2007 – VG 2 A 101.06, UA, S. 7; dagegen Schaar/Schultze, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 1 (9 f.)

<sup>329</sup> VG Berlin, Ur. v. 16.1.2008 – VG 2 A 68.06, UA, S. 6 ff.

<sup>330</sup> VG Berlin, Ur. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 25 ff.

sachen und deren Aufbereitung und Bewertung zur Vorbereitung einer ministeriellen Entscheidung über das „Ob“ der Einleitung eines Gesetzesvorhabens als solche noch keine Regierungstätigkeit i. S. politischer Staatslenkung dar, sondern die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben. Auch im Petitionsverfahren vor dem Bundestag handele das jeweils zuständige Ministerium nicht für die Bundesregierung als Verfassungsorgan, sondern erfülle als eine Behörde des Bundes seine Informationspflicht auf der Grundlage des Gesetzes nach Art. 45c GG, so dass es typische Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme, die dem IFG unterliegen.<sup>331</sup> Demgegenüber wurde die Informationspflichtigkeit des BMAS hinsichtlich des Erlasses der Regelsatzverordnung wegen Rechtsetzungstätigkeit verneint.<sup>332</sup>

In drei darauf folgenden Berufungsverfahren vor dem OVG Berlin-Brandenburg wurde diese Differenzierung zwischen informationspflichtiger Verwaltungstätigkeit und nicht informationspflichtiger Regierungstätigkeit aufgegeben, weil sich dafür in § 1 Abs. 1 IFG keine Stütze findet.<sup>333</sup> Damit ist das BMJ als Behörde i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG anzusehen. Ansonsten wäre der Anwendungsbereich einiger der im IFG geregelten Ausschlussstatbestände (Schutz der in § 3 Nr. 1 lit. a) IFG genannten internationalen Beziehungen oder der in § 3 Nr. 1 lit. c) IFG angeführten Belange der inneren und äußeren Sicherheit) von vornherein deutlich eingeschränkt, wenn man die „Regierungstätigkeit“ der Bundesministerien und des Bundeskanzleramtes nicht als vom Tatbestand des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG erfasst ansähe.<sup>334</sup> Darüber hinaus ist die vom VG Berlin vorgenommene enge Auslegung des Behördenbegriffs nicht mit dem Sinn und Zweck des IFG vereinbar, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken und die Verwaltungskontrolle einschließlich einer effektiven Korruptionsbekämpfung zu erhöhen.<sup>335</sup> Schließlich wird das Ergebnis der am Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG, an dem systematischen Zusammenhang der Regelung sowie an dem Sinn und Zweck des IFG orientierten Auslegung durch die Begründung zum Gesetzentwurf<sup>336</sup> bestätigt, wonach die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundes-

<sup>331</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.4.2010 – 2 K 98/09, Juris Rn. 17.

<sup>332</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.10.2010 – VG 2 K 9.09, UA, S. 5. Vgl. dazu die Kritik bei *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 23 f., die sich auf die nachfolgende Rspr. des BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11 und 7 C 4.11, stützen kann.

<sup>333</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 19; Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 21; Urt. v. 5.10.2010 – 12 B 13.10, Juris Rn. 13. In diesem Sinne auch: *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 1 (6); *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 84, 86, 88; *Sitsen*, 111 ff.

<sup>334</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 24; Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 25; *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 1 (7).

<sup>335</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 27; Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 28; Urt. v. 5.10.2010 – 12 B 13.10, Juris Rn. 16, unter Hinweis auf *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 6

<sup>336</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7.

ministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit ebenfalls in den Anwendungsbereich des IFG fallen soll.<sup>337</sup>

In einer späteren Entscheidung des VG Berlin wurde die Geltung seiner Differenzierung offen gelassen, weil das Bundeskanzleramt – jedenfalls bei Vorbereitung und Organisation eines Abendessens – eine informationspflichtige Behörde sei.<sup>338</sup> Kurz darauf schloss sich dann das VG Berlin<sup>339</sup> der Meinung des OVG Berlin-Brandenburg an, dass eine Unterscheidung hinsichtlich des BMJ zwischen ministerieller Tätigkeit in „Regierungshandeln“, das nicht dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen soll, und „Behördentätigkeit“ in § 1 Abs. 1 IFG keine Stütze findet.

Das BVerwG<sup>340</sup> bestätigte die drei Entscheidungen des OVG Berlin-Brandenburg, wonach das BMJ grundsätzlich eine Behörde i. S. des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG ist, weil die Regierungstätigkeit vom Anwendungsbereich des IFG nicht von vornherein ausgenommen ist. Dabei betonte das BVerwG, dass für den Bereich des IFG die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Verwaltung nicht von den Vorgaben des Verwaltungsverfahrenrechts geprägt wird.<sup>341</sup> Vielmehr sind Sinn und Zweck des Gesetzes, wie sie sich insbesondere auch unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien erschließen, entscheidend, was für ein weites Verständnis spricht.<sup>342</sup> Auch wenn nach diesen Entscheidungen noch nicht alle Probleme beseitigt sind,<sup>343</sup> dürfte sich in der Praxis diese Ansicht des BVerwG durchsetzen.<sup>344</sup>

Vor Erlass dieser drei Entscheidungen des BVerwG beschäftigten sich noch das VG Köln und das OVG Münster mit der Frage, ob und inwieweit der BRH nach § 1 Abs. 1 IFG informationspflichtig ist. Nach Ansicht des VG Köln<sup>345</sup> werde der BRH im Rahmen seiner Prüfung der Vergabe von Zuwendungen nach § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BHO weder i. S. des § 1 Abs. 1 IFG als Behörde tätig noch nehme er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahr. Eine andere Beurteilung folge auch nicht aus

<sup>337</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 28; Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 29.

<sup>338</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 22.

<sup>339</sup> VG Berlin, Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 18.

<sup>340</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 21; Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 21; Beschl. v. 23.11.2011 – 7 C 2.11, BeckRS 2011, 56846, mit zust. Anm. Roth, DVBl. 2012, 183 ff. und Schoch, NVwZ 2012, 254 ff.

<sup>341</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 15; Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 15.

<sup>342</sup> Nachweise dazu bereits oben in Fn. 310 auf S. 120.

<sup>343</sup> Vgl. ablehnende Anm. Dalibor, DVBl. 2012 (im Erscheinen).

<sup>344</sup> Vgl. zust. Anm. Roth, DVBl. 2012, 183 ff. und Schoch, NVwZ 2012, 254 ff.

<sup>345</sup> VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 717/09, Juris Rn. 19 ff. Ebenfalls nach der Unabhängigkeit differenzierend: Reus/Mühlhausen, NVwZ-Extra 10/2010, 1 (3 f.); Rossi, IFG, § 1 Rn. 66. Uneinheitlich: Schoch, IFG, § 1 Rn. 88, 106 ff.

dem Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 lit. e IFG (→ S. 282), denn selbst wenn man die Behördeneigenschaft bzw. die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben verneine, sobald der BRH Maßnahmen der Finanzkontrolle durchführt, sei § 3 Nr. 1 lit. e IFG nicht überflüssig, denn die vom BRH erstellten Prüfungsniederschriften und -mitteilungen befinden sich nicht nur in den Prüfungsakten des BRH, sondern unter anderem auch in den Verwaltungsvorgängen der geprüften Zuwendungsgeber, die sich auf § 3 Nr. 1 lit. e IFG berufen können.<sup>346</sup> Auch weil ansonsten nach Ansicht des OVG Münster<sup>347</sup> kein eigenständiger Anwendungsbereich für § 3 Nr. 1 lit. e IFG verbleibe, bejahte das Gericht die Behördeneigenschaft des BRH. Vor allem ergäben sich aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG keine Anhaltspunkte dafür, dass „sonstige unabhängige Tätigkeiten“ – also Verwaltungsaufgaben, bezüglich derer eine fachliche Weisungsfreiheit eingeräumt ist – aus dem Anwendungsbereich des IFG ausgenommen sein sollen.<sup>348</sup> Zwar wird in der Gesetzesbegründung<sup>349</sup> zum IFG ausgeführt, dass neben parlamentarischen Angelegenheiten und Rechtsprechung auch „sonstige unabhängige Tätigkeiten“ vom Informationszugang ausgenommen bleiben sollen, allerdings lasse dies nicht hinreichend erkenne, was darunter zu verstehen sei. Wäre Unabhängigkeit i. S. von Weisungsfreiheit gemeint, dann wären weite Bereiche der Verwaltung wie der Bundespersonalausschuss, BfDI und Vergabekammern ausgenommen, was sich § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 IFG nicht entnehmen lasse.<sup>350</sup> Auch der Sinn und Zweck des IFG sprächen ebenfalls für einen weiten Anwendungsbereich, so dass eine Ausnahme ausdrücklich im Gesetz getroffen worden sein müsse.<sup>351</sup>

#### 2.2.4.1.1.4 Weitere Beispiele

Nach Feststellungen der Gerichte sind folgende Stellen Behörden i. S. des IFG:

- Auswärtiges Amt bzw. deutsche Botschaft Eriwan<sup>352</sup>,
- BfDI<sup>353</sup>,
- BMF<sup>354</sup>,

<sup>346</sup> VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 717/09, Juris Rn. 36. In diesem Sinne auch: *Reus/Mühlhausen*, NVwZ-Extra 10/2010, 1 (3 f.), die als restlichen Anwendungsbereich noch die Bereiche der Verwaltungstätigkeit des BRH angeben.

<sup>347</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 26 ff. Ebenso: *Sitsen*, 124 ff. Zwischen informationspflichtiger und unabhängiger Tätigkeit differenzierend: *Scheel*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1 Rn. 28.

<sup>348</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 54.

<sup>349</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8. Dieses Verständnis wird in der Literatur vielfach übernommen, vgl. z.B. Berger/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 28; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 90, 106 ff.

<sup>350</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 55 ff.

<sup>351</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 75 ff., unter Hinweis auf *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 6,

<sup>352</sup> VG Berlin, Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 4.

<sup>353</sup> Implizit VG Köln, Beschl. v. 12.10.2011 – 13 K 3474/11, UA, S. 2.

<sup>354</sup> Z. B. VG Berlin, Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 14.

- BMG<sup>355</sup>,
- BMVBS<sup>356</sup>,
- BMZ<sup>357</sup>,
- BStU gem. § 35 Abs. 1 StUG<sup>358</sup>,
- Bundesagentur für Arbeit, die als öffentlich-rechtliche Körperschaft Teil der mittelbaren Bundesverwaltung ist<sup>359</sup>,
- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben<sup>360</sup>,
- Hauptzollamt Koblenz, das die Vollstreckung für die Sozialversicherungsträger nach § 66 SGB X i. V. m. §§ 4, 5 VwVG betreibt, und in die Hierarchie der Bundesfinanzverwaltung (BMF und der Bundesfinanzdirektion Südwest) eingegliedert ist<sup>361</sup>,
- Kreditanstalt für Wiederaufbau als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtete Entschädigungseinrichtung<sup>362</sup>,
- Robert Koch-Institut<sup>363</sup> und
- „Wehrbereichsverwaltung Süd als Mittelbehörde im Behördenaufbau der territorialen Wehrverwaltung des Bundes“<sup>364</sup>.

Bei sozialen Versicherungsträgern ist gem. Art. 87 Abs. 2 GG zu differenzieren: Soweit deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, werden sie gem. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist. Da eine entsprechende Regelung in einem Staatsvertrag getroffen war, war eine Krankenkasse trotz Tätigkeit in Sachsen und Thüringen als landesunmittelbare Körperschaft nicht informationspflichtig nach dem IFG.<sup>365</sup> Bei weiteren Fällen von Krankenkassen, deren Tätigkeitsgebiet sich über mehrere Bundesländer erstreckte, wurden diese gem. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts und mithin als Behörde i. S. des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG qualifiziert.<sup>366</sup> Dement-

<sup>355</sup> VG Köln, Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08, UA, S. 7.

<sup>356</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, Juris Rn. 19; VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 15; Urt. v. 10.2.2011 – 2 K 23.10, Juris Rn. 22.

<sup>357</sup> VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 19.

<sup>358</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 19.

<sup>359</sup> VG Ansbach, Urt. v. 14.9.2010 – AN 4 K 10.01419, Juris Rn. 12. Zur Regionaldirektion s. unten Fn. 375.

<sup>360</sup> VG Köln, Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 33.

<sup>361</sup> VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840.

<sup>362</sup> VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 21.

<sup>363</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 29.08, Juris Rn. 23.

<sup>364</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 46.

<sup>365</sup> Sächsisches OVG, Beschl. v. 25.3.2011 – 5 D 203/10, Juris Rn. 2 f.

<sup>366</sup> In diesem Sinne; VG Düsseldorf, Urt. v. 20.4.2007 – 26 K 5324/06, Juris Rn. 30; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 19; VG Freiburg, Urt. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, NZI 2011, 825 (826); VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009

sprechend können auch Berufsgenossenschaften als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts zur mittelbaren Bundesverwaltung gehören.<sup>367</sup>

Beim Gemeinsamen Bundesausschuss wurde offen gelassen, ob es sich um eine Behörde i. S. des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG handelt, weil hinsichtlich der begehrten Informationen der Gemeinsame Bundesausschuss zumindest in Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG (→ S. 127) verpflichtet war.<sup>368</sup> Des Weiteren wurde ein Anspruch direkt gegen die Deutsche Flugsicherung GmbH als Beliehene des Bundes als möglich angesehen<sup>369</sup>, da § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG (→ S. 130) für Verwaltungshelfer, nicht jedoch für Beliehene gilt.<sup>370</sup>

Während der Bundeswahlleiter bestreitet nach dem IFG verpflichtet zu sein, wurde die Behördeneigenschaft – zumindest eine Verpflichtung als sonstiges Organ – für den Wahlbereichsleiter Bremerhaven vom VG Bremen<sup>371</sup> bejaht, und der BfDI überträgt diese Entscheidung auf die Bundesebene.<sup>372</sup>

#### **2.2.4.1.2 Sonstige Bundesorgane und -einrichtungen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 IFG)**

Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG gilt das IFG für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Damit soll ausweislich der Gesetzesbegründung<sup>373</sup> klar gestellt werden, dass auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank einbezogen werden, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Für die Bestimmung der Verwaltungsaufgaben gelten die Ausführungen zu § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG (→ S. 120) entsprechend. Damit fällt die Tätigkeit des Bundespräsidialamtes in der Regel nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes, insbesondere nicht die Vorbereitung präsidienteller Akte des Bundespräsidenten und die vom Bundespräsidenten delegierten Akte.<sup>374</sup>

---

– 19 K 4199/07, Juris Rn. 37; Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 24; Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 22; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 31; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 28; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 19; *Scheel*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1 Rn. 41; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 89.

<sup>367</sup> BayVG, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, Juris Rn. 36; VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 25; SG Konstanz, Urt. v. 22.6.2010 – S 11 U 337/10, UA, S. 11, sowie nachfolgend davon ausgehend: LSG BW, Urt. v. 1.7.2011 – L 8 U 3577/10, Juris.

<sup>368</sup> VG Köln, Urt. v. 13.1.2011 – 13 K 3033/09, Juris Rn. 42 ff.

<sup>369</sup> In diesem Sinne: *Scheel*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1 Rn. 31 ff.; *Rossi*, IFG, § 1 Rn. 53.

<sup>370</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, Juris Rn. 19.

<sup>371</sup> VG Bremen, Urt. v. 5.7.2007 – 2 V 1731/07, Juris Rn. 10.

<sup>372</sup> *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 53 f.

<sup>373</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7 f.

<sup>374</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8. Dem grundsätzlich zustimmend: *Pieper*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 59 (66 ff.).

Die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit wurde unproblematisch als grundsätzlich informationspflichtige Bundeseinrichtung i. S. des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG bewertet.<sup>375</sup> Demgegenüber sei die Versorgungsanstalt des Bundes als eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die im Wege der privatrechtlichen Versicherung eine zusätzliche Alters-, Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenversorgung gewährt, nicht Adressat der Informationsverpflichtung des IFG.<sup>376</sup>

In Bezug auf den Deutschen Bundestag wurde in einer gerichtlichen Entscheidung nur kurz festgestellt, dass die Bundestagsverwaltung, soweit sie den Abgeordneten personelle und sachliche Ausstattung gewährt und deren Bürobedarf abrechnet, öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.<sup>377</sup> Auch die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages weist schon ihrer Art nach einen größeren Bezug zur Verwaltung als zum Parlament auf.<sup>378</sup> Dafür sprechen ferner der Sinn und Zweck des IFG, die ein weites Verständnis des Begriffs der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben nahelegen und eine möglichst breite Informationsversorgung der Bürger erfordern, damit diese sich an staatlichen Entscheidungsprozessen beteiligen können.<sup>379</sup> Nicht informationspflichtig sind dagegen Bundestagsfraktionen, denn sie sind – wie § 46 AbgG klarstellt – nicht Teil der öffentlichen Verwaltung und üben auch keine öffentliche Gewalt aus.<sup>380</sup>

Unklar ist die Frage, wie die Zustimmung des Bundesrates zum Erlass einer Rechtsverordnung des Bundes zu qualifizieren ist. Das VG Berlin<sup>381</sup> neigte dazu, diese Tätigkeit als Verwaltungsaufgabe zu bewerten, weil die rechtsetzende Tätigkeit der Exekutive durch Erlass von Rechtsverordnung als Verwaltungstätigkeit angesehen<sup>382</sup> und dementsprechend auch die Zustimmung des Bundesrates zum Erlass einer Rechtsverordnung nicht als Mitwirkung bei der Gesetzgebung, sondern als Mitwirkung bei der Verwaltung eingeordnet wird<sup>383</sup>. Anders als bei § 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. a UIG seien die Tätigkeit der obersten Bundesbehörden oder sonstiger Bundesorgane beim Erlass von Rechtsverordnungen gerade nicht aus dem Anwendungsbereich

<sup>375</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 24. Vgl. zur Bundesagentur für Arbeit auch oben Fn. 359.

<sup>376</sup> LG Karlsruhe, Urt. v. 18.1.2008 – 6 S 26/07, Juris Rn. 38.

<sup>377</sup> VG Berlin, Urt. v. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 25.

<sup>378</sup> VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11, UA, S. 4; a. M. zur Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste generell *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 1, Rn. 35, mit dem Hinweis, dass die Frage der Geltung des IFG für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Gegenstand der Beratungen des Geschäftsordnungsausschusses des Deutschen Bundestages am 21. April 2005 gewesen sei.

<sup>379</sup> VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11, UA, S. 6.

<sup>380</sup> VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 114.11, Juris Rn. 12.

<sup>381</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.6.2007 – 2 A 130.06, Juris Rn. 16 ff.

<sup>382</sup> *Ziekow*, VwVfG, § 1 Rn. 30.

<sup>383</sup> In diesem Sinne: *Maunz/Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 50 Rn. 22.

des IFG ausgenommen.<sup>384</sup> Da das OVG Berlin-Brandenburg dem VG Berlin weitgehend zustimmt, ist wenig verständlich, wenn das OVG Berlin-Brandenburg hinsichtlich der Zustimmung schreibt: „Es handelt sich um Rechtsetzungen der vollziehenden Gewalt (...) und damit in einem weiteren Sinn um die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit, die jedoch nicht unter den für den Behördenbegriff des Informationsfreiheitsgesetzes maßgeblichen materiellen Verwaltungsbegriff fällt.“<sup>385</sup> Demgegenüber hat auch das VG Köln die Rechtsetzung des Gemeinsamen Bundesausschusses mittels Richtlinien als Verwaltung im materiellen Sinne bewertet, die dem IFG unterfällt.<sup>386</sup>

### 2.2.4.1.3 Bereichsausnahme (§ 3 Nr. 8 IFG)

Der Anspruch auf Informationszugang besteht gem. § 3 Nr. 8 IFG nicht gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben i. S. des § 10 Nr. 3 SÜG wahrnehmen. Diese Regelung dient dem Schutz der Geheimhaltungsbedarfe dieser Stellen, soweit deren Aufgaben eine vergleichbare Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste aufweisen. Zwar werden nicht alle Vorgänge dieser Stellen von § 3 Nr. 1 lit. c oder Nr. 4 IFG erfasst, jedoch lassen sich aus diesen Tätigkeiten unter Umständen Rückschlüsse auf Strategien und Aktivitäten der Dienste ziehen.<sup>387</sup>

Auch wenn diese Regelung im Rahmen der Ausschlussgründe zum Schutz von besonderen öffentlichen Belangen in § 3 Nr. 8 IFG getroffen wurde, besteht die Wirkung dieser Regelung darin, einen ganzen Verwaltungsbereich vom Zugangsanspruch gem. § 1 Abs. 1 IFG freizustellen.<sup>388</sup> Von § 3 Nr. 8 IFG erfasst werden nur die Teilbereiche der Behörden, die Aufgaben i. S. des § 10 Nr. 3 SÜG wahrnehmen und nicht die jeweiligen Behörden im Ganzen.<sup>389</sup> Neben den Nachrichtendiensten des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst) sind solche Stellen ausgenommen, die in § 1 SÜFV aufgezählt sind, wie eng eingegrenzte Teilaufgaben der Polizeien des Bundes, der Bundeswehr und des Zollkriminalamts.<sup>390</sup>

<sup>384</sup> VG Berlin, Urte. v. 7.6.2007 – 2 A 130.06, Juris Rn. 18.

<sup>385</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urte. v. 6.11.2008 – OVG 12 B 50.07, Juris Rn. 22.

<sup>386</sup> VG Köln, Urte. v. 13.1.2011 – 13 K 3033/09, Juris Rn. 48 ff.

<sup>387</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 12; *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (157).

<sup>388</sup> In diesem Sinne: *BfDI*, Anwendungshinweise, 7; *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (156); *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (992); *Schoch*, DÖV 2006, 1 (8), der auch noch andere Regelungen des § 3 IFG materiell als Teil-Bereichsausnahmen bewertet; *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 9. *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (13): „etwas überraschende Platzierung“.

<sup>389</sup> *Innenausschuss*, BT-Drs. 15/5606, S. 6.

<sup>390</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 12; *BfDI*, Anwendungshinweise, 9.

In der Rechtsprechung war zu dieser Bereichsausnahme lediglich die Stellungnahme ersichtlich, dass die BStU kein Nachrichtendienst und auch keine sonstige öffentliche Stelle des Bundes ist, die Aufgaben i. S. des § 10 Nr. 3 SÜG i. V. m. SÜFV wahrnimmt.<sup>391</sup>

#### **2.2.4.1.4 Zusammenwirken mit Privaten**

Einer informationspflichtigen Behörde steht gem. § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. In diesem Falle ist gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 IFG der Antrag an die Behörde zu richten, die sich dieser Person bedient. § 7 Abs. 1 Satz 2 IFG stellt klar, dass das IFG keine Ansprüche gegen Private gewährt.<sup>392</sup> In der Literatur wird bei dieser Regelung vor allem der Zusatz „öffentlich-rechtlich“ hinsichtlich der Aufgaben kritisiert, was bei vergleichbaren Landesregelungen zu Unklarheiten geführt habe.<sup>393</sup> Relevante Rechtsprechung zum IFG war nicht ersichtlich.

#### **2.2.4.1.5 Verflechtungen des Bundes im Mehrebenensystem**

Das IFG enthält keine klare Regelung, ob und inwieweit das IFG anwendbar ist, wenn der Bund im Mehrebenensystem verflochten ist. In der Gesetzesbegründung findet sich lediglich der Hinweis, dass soweit „die Bundesbehörde unter dem Gemeinschaftsrecht tätig wird, etwa im Fall der Bundesbank als integralem Bestandteil des Europäischen Zentralbanksystems (siehe § 3 BBankG) oder im Rahmen des Europäischen Währungsinstituts und des Gouverneursausschusses zur Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion, ... sie den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben“ unterliegt.<sup>394</sup>

Mangels Zuordnung zur Ebene des Bundes wurde festgestellt, dass das IFG nicht gegenüber Städten und Kommunen gilt.<sup>395</sup> In der Rechtsprechung trat bislang ein Fall auf, in dem Informationen über die Datenerhebung und Berechnung der angemessenen Kosten der Unterkunft in der A.-Stadt von einer ARGE, die eine durch Vertrag begründete Gemeinschaftseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit und kommunaler Träger gem. § 44b SGB II darstellt, begehrt wurden. Diese wurde weder als Behörde des Bundes, als sonstiges Bundesorgan noch als sonstige Bundeseinrich-

<sup>391</sup> VG Berlin, Urte. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 42.

<sup>392</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14.

<sup>393</sup> Vgl. *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 115 f.

<sup>394</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8. In diesem Sinne auch: *BfDI*, Anwendungshinweise, 2.

<sup>395</sup> In diesem Sinne: VG Ansbach, Urte. v. 20.3.2008 – AN 16 K 06.00003, Juris Rn. 23; VG Koblenz, Urte. v. 21.8.2008 – 7 K 2012/07, Juris Rn. 34.

tung bewertet.<sup>396</sup> Selbst wenn man in solchen Fällen eine Zerlegung vornehmen und das IFG anwenden würde, soweit die Aufgaben einer Bundesbehörde wahrgenommen werden, führe dies nicht zur Anwendbarkeit des IFG im konkreten Fall, denn die Übernahme der angemessenen Unterkunftskosten nach dem SGB II sowie deren Berechnung stellt eine kommunale Aufgabe dar.<sup>397</sup> Würde man gar fordern, dass ein dem Bund zurechenbarer selbständiger Organisationsteil für die Anwendbarkeit des IFG erforderlich ist, dann hätte dies zur Folge, dass auch spiegelbildlich keine „Behörde des Landes“ vorliegt<sup>398</sup>, so dass der befürchtete Fall eintritt, dass auch kein Landesinformationsfreiheitsgesetz anwendbar ist.<sup>399</sup> Die fehlende Zuordnungsmöglichkeit solcher Einrichtungen zu Bund und Ländern darf nicht dazu führen, sie vollständig von Informationszugangsansprüchen auszunehmen.<sup>400</sup>

#### 2.2.4.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

Vor dem Hintergrund, dass der Bund und gegenwärtig 11 der 16 Bundesländer über getrennte Informationszugangsregelungen verfügen, wurde in den Interviews gefragt, ob bei Bundesbehörden Fälle vorgekommen sind, in denen die Zuständigkeit für das IFG-Anliegen bei einer Länderbehörde lag. Vier Behörden antworteten, dass dies schon einmal vorgekommen sei, es sich aber um einen Einzelfall gehandelt habe und daher die Ausnahme sei. Die Behörden wiesen Antragsteller darauf hin, sich mit ihrer Anfrage an das entsprechende Bundesland zu wenden (Interview-B2, B4, B1), oder wandten sich an die entsprechenden Landesbehörden, um anzufragen, ob diese mit der Herausgabe der Informationen einverstanden seien (Interview-B11).

In der Befragung unter Bundesbehörden wurde die Frage gestellt, ob es einen Austausch/eine Kooperation der befragten Behörde mit Landesbehörden gebe und wenn ja, welcher Art. Der Großteil der Befragten gab an, bisher keinen Austausch gehabt zu haben (56 von 88). Das BMU und dessen Geschäftsbereichsbehörden wiesen auf die Kooperation zwischen Bund und Ländern in Fragen zum Umweltinformationsgesetz hin. Eine geringe Anzahl von Behörden wies auf einen Austausch oder Erfahrungen mit Landesbehörden in Sachen IFG hin. Wie den Eingaben in Tabelle 10 zu entnehmen ist, war dies aber meist einzelfallbezogen.

<sup>396</sup> *BReg*, BT-Drs. 659, S. 7; BayVGH, Beschl. v. 16.7.2008 – 5 C 08.1191, Juris Rn. 2; ähnlich die Vorinstanz VG Augsburg, Beschl. v. 22.4.2008 – Au 4 K 07.1771, JurionRS 2008, 18668. Bereits die Behördeneigenschaft verneinend *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (988).

<sup>397</sup> BayVGH, Beschl. v. 16.7.2008 – 5 C 08.1191, Juris Rn. 3; VG Augsburg, Beschl. v. 22.4.2008 – Au 4 K 07.1771, JurionRS 2008, 18668.

<sup>398</sup> In diesem Sinne: *BA* zit. nach *BReg*, BT-Drs. 16/1084, S. 2; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (988); *Steinbach/Hochheim*, NZS 2006, 517 (519).

<sup>399</sup> *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 126.

<sup>400</sup> *Rossi*, IFG, § 1 Rn. 38.

**Tabelle 10: Bund-Länder-Verhältnis**

9.b) Informationsfreiheitsgesetze wurden auch in 11 Bundesländern eingeführt: Gibt es einen Austausch oder Kooperation Ihrer Behörde mit Landesbehörden? Wenn ja, welcher Art?

Anzahl der Behörden	Antwort
1	Information des Städtetages-/Landkreistages in einem Einzelfall
1	Beratung landesunmittelbarer LSV-Träger
1	Abstimmung mit Landesbehörde im Einzelfall
1	Erfahrungsaustausch durch E-Mail, telefonische Beratungen
1	Beratung von IFG-Beauftragten von Landesbehörden über gleichlautende Anträge, gegenseitige Kenntnissgabe möglicher "Ausforschungsanträge", Beteiligung bei der Herausgabe von Daten mit Ursprung in einem oder mehreren Ländern,
1	Austausch über die Präsidentenkonferenz und Arbeitsgemeinschaft der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder
1	bislang kaum praktische Anwendungsfälle; einzelfallbezogen denkbar, z. B. im Anwendungsbereich von §§ 3 Nr. 1 Buchst. g), Nr. 3 Buchst. b), Nr. 4, Nr. 5, Nr. 7 IFG.

Die EU hat ebenfalls nur in Einzelfällen eine Rolle gespielt, wenn es um Fragen des Zugangs zu amtlichen Informationen ging. Bei einer Behörde wurde danach gefragt, ob bei einem Privatisierungsvorgang EU-Subventionen gewährt worden seien. Die Behörde habe den Antragsteller auf die Veröffentlichung der Subventionen durch die EU hingewiesen, womit der Antrag abgeschlossen war (Interview-B8). Bei einer anderen Behörde wurde um die Einsicht bzw. Offenlegung von Zahlungsflüssen, die das Zahlungssystem des Euroraums betreffen, angefragt. Da hierfür die EZB verantwortlich ist, habe die Behörde den Antragsteller an diese weiterverwiesen (Interview-B10). Eine Behörde berichtete von einem Fall, bei dem ein Antragsteller nach einer nationalen Stellungnahme in einem Verfahren vor dem EuGH gefragt habe (Interview-B2).

Anfragen zu einzelnen Entscheidungen des EuGH wurden auch bei einer anderen Behörde angefragt; hier etwa von „Personen, die keinen Internetzugang haben, sich aber für das Thema Sicherungsverwahrung interessieren“ (Interview-B4). Ansonsten wurden IFG-Anfragen zu Vertragsverletzungsverfahren gestellt (Interview-B2, B4, B11). Ein Ministerium hatte sich in Fällen, in denen Anfragen EU-Dokumente betreffen, an EU-Institutionen gewandt, um anzufragen, ob diese mit der Herausgabe der Informationen einverstanden seien oder ob hier möglicherweise der Ausschlussgrund der nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen (§ 3 Nr. 1 a) IFG) gesehen werde (Interview-B11). Ein anderes Ministerium erklärte, dass sich nach der EU-Transparenzverordnung bei Anwendung des UIG und des IFG eine Situation in

gleicher Weise ergeben könne. Es handele sich um die Verpflichtung zur Konsultation, wenn eine Behörde eines Mitgliedstaates ein Dokument der Europäischen Kommission zugänglich machen wolle, dann finden über Einzelanträge Konsultationen statt und umgekehrt konsultiere die Kommission die Mitgliedstaaten, wenn sie etwas zugänglich machen soll, was von einem Mitgliedstaat stammt (Art. 4 Abs. 5, Art. 5 TransparenzVO) (Interview-B1).

### **2.2.4.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen**

#### **2.2.4.3.1 Spezielles Bundesrecht**

Anspruchs verpflichtet nach dem BArchG ist das Bundesarchiv. Erteilung von Auskünften, Mitteilungen aus Unterlagen, Gewährung von Einsicht in Unterlagen, Herausgabe von Unterlagen, ist gem. § 37 Abs. 1 Nr. 4 StUG Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.

Nach § 2 Abs. 1 UIG sind informationspflichtige Stellen: „1. die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Gremien, die diese Stellen beraten, gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht

- a) die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, und
- b) Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen;

2. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, 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.“

Anspruchs verpflichtete Stellen sind gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 VIG: „1. jede Behörde i. S. des § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die auf Grund

- a) anderer bundesrechtlicher oder
- b) landesrechtlicher

Vorschriften öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnimmt, die der Erfüllung der in § 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannten Zwecke dienen,

- 2. jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts, die auf Grund

- a) anderer bundesrechtlicher oder
- b) landesrechtlicher

Vorschriften öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnimmt, die der Erfüllung der in § 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannten Zwecke dienen und der Aufsicht einer Behörde unterstellt ist.“ Für eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband gilt dies gem. § 1 Abs. 2 Satz 2 VIG nur, wenn der Gemeinde oder dem Gemeindeverband die Aufgaben nach dem VIG durch Landesrecht übertragen worden sind.

### **2.2.4.3.2 Allgemeine Informationszugangsregeln in den Bundesländern**

Anspruchs verpflichtet sind nach den jeweiligen Landesregelungen:

- Behörden (und sonstigen öffentlichen Stellen) des Landes<sup>401</sup>,
- Behörden der Kommunen<sup>402</sup>,
- Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Landes oder soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen<sup>403</sup> und/oder
- Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Gemeinden und Gemeindeverbände, deren Zuständigkeitsbereich sich auch auf andere Bundesländer erstreckt, nur soweit sich deren Akten ausschließlich auf das Land Brandenburg beziehen<sup>404</sup>.

Anspruchs verpflichtet sind in einigen Bundesländern auch, soweit sie (öffentlich-rechtliche) Verwaltungsaufgaben erledigen:

- Landesparlament bzw. deren Verwaltung<sup>405</sup>,
- Gerichte<sup>406</sup>,
- Landesrechnungshof<sup>407</sup> und Staatliche Rechnungsprüfungsämter<sup>408</sup>,
- Behörden der Staatsanwaltschaft<sup>409</sup>,

<sup>401</sup> In diesem Sinne: § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG; § 2 Abs. 1 IFG BE; § 3 HmbIFG, § 3 Abs. 1 IFG MV; § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW; § 2 Abs. 1 LIFG RP; § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG; § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lit. a IZG LSA; § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG SH; § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG.

<sup>402</sup> In diesem Sinne: § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG; § 3 Abs. 1 IFG MV; § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW; § 2 Abs. 1 LIFG RP; § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG; § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lit. b IZG LSA; § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG SH.

<sup>403</sup> In diesem Sinne: § 2 Abs. 1 IFG BE; § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG; § 3 HmbIFG; § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW; § 2 Abs. 1 LIFG RP; § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lit. c IZG LSA; § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG.

<sup>404</sup> § 2 Abs. 3 AIG BB.

<sup>405</sup> In diesem Sinne: § 2 Abs. 2 Satz 1 AIG BB; § 2 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW; § 3 Abs. 1 IFG MV; § 2 Abs. 4 LIFG RP.

<sup>406</sup> In diesem Sinne: § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG BE; § 2 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW; § 2 Abs. 4 LIFG RP.

<sup>407</sup> In diesem Sinne: § 2 Abs. 2 Satz 1 AIG BB; § 2 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW; § 2 Abs. 4 LIFG RP.

<sup>408</sup> § 2 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW.

<sup>409</sup> In diesem Sinne: § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG BE; § 2 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW; § 2 Abs. 4 LIFG RP.

- Landesbeauftragte außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung und Bevollmächtigte, Organe der Rechtspflege, staatliche Hochschulen im Wissenschaftsbereich, Kirchen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie deren Verbände, Einrichtungen und Stiftungen<sup>410</sup>,
- sonstige Körperschaften, rechtsfähige Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts<sup>411</sup> und/oder
- sonstige Organe und Einrichtungen des Landes (und der Gemeinden)<sup>412</sup>.

Gegenüber Forschungsanstalten, zentralen Forschungseinrichtungen, Schulen und Prüfungseinrichtungen besteht das Einsichtsrecht häufig nur, soweit sie nicht im Bereich von Forschung, Lehre, Unterricht und Prüfung tätig werden.<sup>413</sup>

Ausdrücklich ausgenommen sind in manchen Bundesländern:

- Landesparlament (wenn es im Rahmen der Gesetzgebung tätig geworden ist)<sup>414</sup>,
- oberste Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden<sup>415</sup>,
- Eingabenausschuss, Untersuchungsausschüsse, Kontrollausschuss des Landesparlaments zur parlamentarischen Kontrolle der Landesregierung und Kommission (G 10-Kommission) zur Durchführung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses<sup>416</sup>,
- Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden sowie Disziplinarbehörden, soweit sie als Organe der Rechtspflege oder auf Grund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden sind<sup>417</sup>,
- Bürgerbeauftragter und Landesbeauftragter für den Datenschutz<sup>418</sup>,
- Rechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden ist<sup>419</sup>,
- Medien- und Rundfunkanstalten<sup>420</sup>,

<sup>410</sup> § 2 Abs. 2 Satz 1 AIG BB.

<sup>411</sup> In diesem Sinne: § 3 Abs. 1 IFG MV.

<sup>412</sup> In diesem Sinne: § 1 Abs. 1 Satz 2 BremIFG; § 1 Abs. 1 Satz 3 SIFG; § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IZG LSA.

<sup>413</sup> In diesem Sinne: § 2 Abs. 2 Satz 2 AIG BB, § 2 IFG NRW, § 1 Abs. 1 Satz 4 SIFG; § 3 Abs. 1 Nr. 9 IZG LSA.

<sup>414</sup> In diesem Sinne: § 3 Abs. 2 Nr. 1 HmbIFG; § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG SH; § 1 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG.

<sup>415</sup> § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG SH.

<sup>416</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 1 HmbIFG.

<sup>417</sup> In diesem Sinne: § 3 Abs. 2 Nr. 2 HmbIFG; § 3 Abs. 4 Nr. 1 IFG MV; § 2 Abs. 4 Nr. 3 IZG SH; § 1 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG.

<sup>418</sup> § 1 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG.

<sup>419</sup> In diesem Sinne: § 3 Abs. 2 Nr. 3 HmbIFG; § 3 Abs. 4 Nr. 2 IFG MV; § 2 Abs. 4 Nr. 4 IZG SH; § 1 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG.

<sup>420</sup> In diesem Sinne: § 3 Nr. 9 BremIFG, § 3 Abs. 1 Nr. 10 IZG LSA.

- Vorgänge der Steuererhebung und Steuerfestsetzung<sup>421</sup> sowie der Innenrevisionen einschließlich ihrer Berichte<sup>422</sup>,
- Unterlagen, die Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen in Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen enthalten<sup>423</sup>,
- Informationen, die im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsgruppe Scientology bei der Behörde für Inneres und Sport stehen<sup>424</sup>,
- Sparkassen, die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe sowie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten<sup>425</sup>,
- Aufgaben, die der Anerkennung und Beaufsichtigung von Stiftungen des bürgerlichen Rechts dienen<sup>426</sup>,
- allgemein informationspflichtige Stellen, soweit diese als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen oder Grundlagen- oder anwendungsbezogene Forschung betreiben<sup>427</sup> oder
- eine Aufgabenwahrnehmung, die der Verwaltung von Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten Rechts, soweit diese am Wettbewerb teilnehmen, dient.<sup>428</sup>

Ähnlich wie in § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG ist die Einbeziehung von Privaten in § 2 Abs. 1 IFG BE, § 2 Abs. 4 AIG BB, § 1 Abs. 1 Satz 3 BremIFG, § 3 Abs. 3 IFG MV, § 2 Abs. 2 IFG NRW, § 2 Abs. 3 LIFG RP, § 1 Satz 1 SIFG, § 1 Abs. 1 Satz 2 IZG LSA, § 2 Abs. 3 Nr. 2 IZG SH, § 1 Abs. 1 Satz 3 ThürIFG geregelt. Auch nichtrechtsfähige Vereinigungen sind davon in § 2 Abs. 3 Nr. 2 IZG SH erfasst. Eine Besonderheit besteht bei § 3 Abs. 3 IFG MV, der auch solche Personen des Privatrechts einbezieht, an denen eine oder mehrere der informationspflichtigen Personen des öffentlichen Rechts mit einer Mehrheit der Anteile oder Stimmen beteiligt sind.

Eine dem § 3 Nr. 8 IFG entsprechende Ausnahme für den Sicherheitsbereich enthalten § 3 Nr. 8 BremIFG, § 3 Abs. 2 Nr. 4 HmbIFG, § 2 SIFG, § 3 Abs. 1 Nr. 8 IZG LSA und § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG.

<sup>421</sup> In diesem Sinne: § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG; § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA.

<sup>422</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG.

<sup>423</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 6 HmbIFG.

<sup>424</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 7 HmbIFG. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung s. *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (157 ff.).

<sup>425</sup> § 2 Abs. 5 LIFG RP.

<sup>426</sup> In diesem Sinne: § 3 Abs. 2 Nr. 9 HmbIFG; § 1 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG.

<sup>427</sup> In diesem Sinne: § 3 Abs. 2 Nr. 8 HmbIFG; § 1 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG.

<sup>428</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 9 HmbIFG.

### 2.2.4.3.3 Europäische Ebene

Die TransparenzVO gilt gem. Art. 2 Abs. 3 für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden. Unklar ist, ob die Neuregelung in Art. 15 Abs. 3 AEUV zu einer Erweiterung des Kreises der Anspruchsverpflichteten geführt hat.<sup>429</sup> Die Europäische Kommission<sup>430</sup> schlägt eine neue Definition für Organe vor, die „alle Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union, einschließlich des Europäischen Auswärtigen Dienstes“ umfasst.

Zum Kreis der Verpflichteten gehören gem. Art. 1 Abs. 2 lit. a i KEZaD zumindest die Regierung und Verwaltung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, gesetzgebende Organe und Stellen der Justiz, soweit sie nach innerstaatlichem Recht Verwaltungsfunktionen erfüllen, und natürliche und juristische Personen, soweit sie eine Verwaltungsaufgabe wahrnehmen.<sup>431</sup>

### 2.2.4.3.4 Ausgewählte Staaten

In Österreich haben gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 AuskpfG die Organe des Bundes sowie die Organe der durch die Bundesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen. Gegenüber der Finanzmarktaufsicht wird nach grundsätzlichen Auseinandersetzungen über die Reichweite des Informationsanspruchs von der Rechtsprechung nunmehr ein Informationsanspruch bejaht, dessen Grenzen vor allem in Bezug auf den Schutz Privater bislang wenig konturiert sind.<sup>432</sup>

Der in Art. 2 BGÖ umschriebene persönliche Geltungsbereich umfasst in der Schweiz die Bundesverwaltung, Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen i. S. des Verwaltungsverfahrensgesetzes erlassen, und die Parlamentsdienste. Ausdrücklich ausgenommen sind die Schweizerische Nationalbank und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht. Außerdem ist der Bundesrat ermächtigt, für bestimmte, näher in Art. 2 Abs. 3 BGÖ umschriebene Bereiche weitere Ausnahmen vom Geltungsbereich vorzusehen.<sup>433</sup> Gem. Art. 8 Abs. 1 BGÖ besteht kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens.

<sup>429</sup> Für eine bereits erfolgte Erweiterung: *Schoch*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 23 (31).

<sup>430</sup> *Europäische Kommission*, KOM(2011) 137 endgültig, S. 6.

<sup>431</sup> *Schoch*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 23 (57).

<sup>432</sup> *Spindler*, 129.

<sup>433</sup> Dazu: *Schweizerischer Bundesrat*, Bundesblatt 2003, 1963 (1988); *Sägesser*, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 2 Rn. 59.

Der Kreis der Anspruchsverpflichteten in Südkorea umfasst gem. Art. 3 OIDA die öffentlichen Institutionen. Dies sind gem. Art. 2 Nr. 3 OIDA das Staatsorgan, die kommunale Selbstverwaltungskörperschaft, die staatliche Investitionsinstitution und die durch Verordnung des Präsidenten bestimmten Institutionen.<sup>434</sup> Staatsorgane sind alle Verfassungsorgane wie das Parlament, die Gerichte, das Wahlaufsichtskomitee und die Regierung, einschließlich Staatspräsident, Premierminister, Staatsrat, die Ministerien und Rechnungshof.<sup>435</sup> Ein privates Unternehmen ist verpflichtet, wenn die öffentliche Hand die Mehrheit der Anteile hält.<sup>436</sup> Außerdem sind u. A. neben staatlichen auch private (Hoch-)Schulen erfasst.<sup>437</sup> Eine § 3 Nr. 8 IFG vergleichbare Bereichsausnahme befindet sich in Art. 4 Abs. 3 OIDA.<sup>438</sup>

Anspruchsverpflichtet in den USA sind gem. (a) (1) FOIA jede Behörde. Dies wird in 5 U.S.C. § 551 (1) definiert als jede bundesstaatliche Dienststelle der USA, gleichgültig, ob sie einer anderen Behörde unterstellt oder eingegliedert ist. In (f) (1) FOIA ist der Behördenbegriff präzisiert als „jede Verwaltungsabteilung, jede militärische Abteilung, jedes staatliche und staatlich kontrollierte Unternehmen oder sonstige Einrichtung der vollziehenden Staatsgewalt (einschließlich der Präsidentialverwaltung) oder jede unabhängige Verwaltungsbehörde“. Dagegen unterliegen das Weiße Haus, der Senat, das Repräsentantenhaus, der Kongress, die Gerichte der USA, die Regierungsstellen der Territorien und Besitzungen der USA sowie die Regierung des Distrikts von Columbia nicht dem FOIA.<sup>439</sup> Nachdem im Bereich der Finanzmarktaufsicht die kurzzeitig geltende Bereichsausnahme zugunsten der U.S. Securities and Exchange Commission aufgehoben wurde, ist schwer einzuschätzen, wie sich der Umgang mit den Informationszugangsansprüchen entwickeln wird. Allerdings besteht angesichts der weitreichenden zivilprozessualen Instrumente zur Aufklärung des Sachverhalts (pre-trial disclosure) weniger Interesse der Bürger an einem zusätzlichen Informationszugang als in Deutschland.<sup>440</sup>

Anspruchsverpflichtete sind in Schweden gem. Kap. 2 Art. 3 Abs. 1 Satz 2 TF Behörden. Umfasst sind grundsätzlich alle Organe in der staatlichen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Organisation außer Reichstag, Kirchenversammlung und be-

---

<sup>434</sup> *Hong*, 64 f.

<sup>435</sup> *Hong*, 65.

<sup>436</sup> *Song*, in: Seok/Ziekow, 213 (216).

<sup>437</sup> Vgl. die Auflistung bei *Hong*, 65 ff.

<sup>438</sup> *Hong*, 160.

<sup>439</sup> *Partsch*, 38 f.

<sup>440</sup> *Spindler*, 108 f.

schließende, kommunale Parlamente.<sup>441</sup> Auch Unternehmen, Verbände und Stiftungen sind ausgenommen, selbst wenn sie von einer Behörde kontrolliert werden.<sup>442</sup>

Für den wichtigen Bereich der Finanzmarktaufsicht lässt sich auch in Frankreich, Großbritannien und Italien kein einheitliches Bild erkennen. Zwar besteht in Frankreich keine Bereichsausnahme, jedoch spielt die Einstufung als Geschäftsgeheimnis eine wesentlich größere Rolle als in anderen Ländern und in der Behördenpraxis werden häufig Vorgänge als „vorläufige“ Dokumente qualifiziert, deren Preisgabe den Vollzug der Gesetzes beeinträchtigen würde.<sup>443</sup> In Großbritannien sind umfangreiche Ausnahmen zugunsten der Banken- und Kapitalmarktaufsicht, die durch weitreichende Vertraulichkeitsvorgaben ergänzt werden, erkennbar.<sup>444</sup> Der in Italien bestehende Informationszugangsanspruch kann bei entgegenstehenden finanziellen Interessen Dritter erheblich eingeschränkt werden.<sup>445</sup>

#### **2.2.4.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG**

Die Regelung der Anspruchsverpflichteten hat über Fragen im Einzelfall hinaus keine strukturellen Probleme deutlich werden lassen.

Die Frage der Problemadäquanz der Regelungen reduziert sich damit auf politische und auf Zweckmäßigkeitserwägungen. Zu nennen sind insoweit u. a. die vorhandene Bereichsausnahme für den Nachrichtendienst und die einmal geplante Bereichsausnahme im Finanzsektor (→ S. 140).

#### **2.2.4.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen**

##### **2.2.4.5.1 Streichung der Bereichsausnahme für Nachrichtendienste (§ 3 Nr. 8 IFG)?**

Bereits im Gesetzgebungsverfahren zum IFG wurde kritisch darauf hingewiesen, dass der Informationszugang nach § 3 Nr. 8 IFG auch dort ausgeschlossen ist, wo geheimhaltungsbedürftige öffentliche Belange gar nicht bestehen (z. B. Beschaffung der Kleidung, Dokumente mit allgemeinen Aussagen zur Ausbildung, Auftragsvergaben der öffentlichen Hand, komplette Arbeit der Nachrichtendienste).<sup>446</sup>

<sup>441</sup> *Askelöf/Heurgren*, 473 (483), *Swedish Ministry of Justice*, 11 f.

<sup>442</sup> *Swedish Ministry of Justice*, 11 f.

<sup>443</sup> *Spindler*, 129.

<sup>444</sup> *Spindler*, 129.

<sup>445</sup> *Spindler*, 130

<sup>446</sup> *Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland*, DuD 2005, 290 (293). Diese Kritik wiederholend bspw. *Schoch*, DÖV 2006, 1 (8).

Ein Antrag<sup>447</sup> und ein Gesetzesentwurf<sup>448</sup> zur Streichung der Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste in § 3 Nr. 8 IFG wurde in der 16. Legislaturperiode in den Deutschen Bundestag eingebracht, beide blieben aber bislang ergebnislos.<sup>449</sup> Begründet wurde diese Initiative im Wesentlichen damit, dass diese Bereichsausnahme weder zeitgemäß noch durch Sicherheitsbedenken veranlasst sei. Sofern die Dienste Letztere im Einzelfall substantiiert geltend machen wollen, blieben sie daran nicht gehindert, indem sie sich auf die bestehen bleibenden Ausnahmetatbestände berufen könnten etwa in § 3 Nr. 1 lit. c, Nr. 3 oder Nr. 4 lit. b IFG (mögliche nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren oder äußeren Sicherheit; mögliche Gefahr für öffentliche Sicherheit; Verschlusssachenschutz).<sup>450</sup>

Aus den durchgeführten empirischen Untersuchungen konnten diesbezügliche Anwendungsprobleme nicht ermittelt werden. Eine Streichung wäre eine politische Entscheidung, die außerhalb des Rahmens der vorliegenden Evaluation liegt.

#### **2.2.4.5.2 Einfügung einer Bereichsausnahme im Finanzsektor**

Ebenfalls in der 16. Legislaturperiode wurde im Rahmen des Zahlungsdienstleistungsgesetzes die Einfügung einer Bereichsausnahme in § 3 Nr. 9 IFG „gegenüber Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen wie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank, soweit diese auf Grund von besonderen Gesetzen Aufgaben der Finanz-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht wahrnehmen oder zur Wahrung der Integrität und Stabilität der Finanzmärkte tätig werden“, diskutiert. In der praktischen Anwendung des IFG habe sich auf Grund von Akteneinsichtsbegehren gegenüber der BaFin zur Verfolgung von Schadenersatzansprüchen gegen von der BaFin beaufsichtigte Finanzdienstleistungsinstitute gezeigt, dass das IFG zu Ergebnissen führen könne, die der Wahrung des Bankgeheimnisses und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zuwiderliefen. Gerade die Entscheidungen des VG Frankfurt a. M. vom 12. März und 21. März 2008, welche die BaFin zur Gewährung der Akteneinsicht in bestimmte Aufsichtsverfahren gegenüber Kreditinstitute verpflichten, weil nicht hinreichend dargelegt worden sei, dass mit der Informationserteilung konkrete nachteilige Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Bankenaufsicht (§ 3 Nr. 1 lit. d IFG) dargelegt werden konnten, seien in ihrer Tragweite problematisch, weil dadurch bei der Kreditwirtschaft und der Aufsicht erhebliche Verunsicherung hervorgerufen worden sei. Außerdem stehe mit der Akteneinsichtnahme verfolgte Zweck, Material für Schadenersatzklagen aus den Aufsichtsak-

<sup>447</sup> Stokar von Neuforn et al., BT-Drs. 16/10880, S. 2, 4.

<sup>448</sup> Ströbele et al., BT-Drs. 16/12189, S. 2.

<sup>449</sup> Ebenfalls der Bereichsausnahme äußert kritisch gegenüberstehend: *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 12; *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (13 f.).

<sup>450</sup> Ströbele et al., BT-Drs. 16/12189, S. 8.

ten der betroffenen Finanzdienstleistungsunternehmen zu erhalten, schließlich im Widerspruch zu der Tatsache, dass die Aufsicht nur im öffentlichen Interesse stattfindet (vergleiche § 4 Abs. 4 FinDAG und § 81 Abs. 1 Satz 3 VAG) und daraus keine Ansprüche abgeleitet werden können, die bestimmten privaten Interessen dienen.<sup>451</sup> In der laufenden Legislaturperiode erklärte die BReg, dass keine entsprechende Initiative geplant sei.<sup>452</sup> Es ist bereits darauf hingewiesen worden (→ S. 139), dass eine derartige Bereichsausnahme nicht als notwendig angesehen wird.

### **2.2.4.5.3 Sonstige**

Sinnvoll erscheint eine ausdrückliche Regelung der Anspruchsverpflichteten in Bezug auf die Beteiligung an untergesetzlicher Rechtsetzung wie bei § 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. a UIG (→ S. 133). Außerdem wird eine Klarstellung in Bezug auf den Bundeswahlleiter und den Bundeswahlausschuss befürwortet.<sup>453</sup>

In Bezug auf die Jobcenter dürfte sich das Problem der Anspruchsverpflichtung in Bezug auf Informationsansprüche ab 1.1.2011 mit der Neufassung des § 50 Abs. 2 SGB II erledigt haben, jedenfalls geht der BfDI<sup>454</sup> jetzt von der Geltung des IFG für diese aus. Eine rechtlich bedenkenfreie Lösung für den Informationszugang im Mehrebenensystem setzt bei Verflechtungen des Bundes ein Zusammenwirken aller Beteiligten voraus, was jedoch nur schwer realisierbar erscheint. Daher wird von diesbezüglichen Regelungsempfehlungen abgesehen.

## **2.2.5 Verhältnis zu andern Normen**

### **2.2.5.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur**

#### **2.2.5.1.1 Überblick (§ 1 Abs. 3 IFG)**

Das Verhältnis des IFG zu anderen Normen ist in § 1 Abs. 3 IFG folgendermaßen festgelegt: „Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.“ § 1 Abs. 3 IFG stellt damit klar, dass das IFG spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen – unabhängig davon ob sie enger oder weiter als der IFG sind – nicht verdrängt, sondern

<sup>451</sup> BRat, Stellungnahme Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie (Zahlungsdiensteumsetzungsgesetz), BT-Drs. 16/11614, S. 63. In diesem Sinne auch: Scholz, BKR 2008, 485 (486).

<sup>452</sup> BReg, BT-Drs. 17/5807, S. 4.

<sup>453</sup> BfDI, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 54.

<sup>454</sup> BfDI, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 31 f.; BfDI, Info 2, 8.

dass diese vorgehen.<sup>455</sup> Diese strukturell einfache Abgrenzungsfrage ist häufig nur schwer zu beantworten, weil die *lex-specialis*-Regel in ihrer konkreten Anwendung zu erheblichen Unsicherheiten führen kann.<sup>456</sup> Rechtspolitisch wird eine normklarere Regelung diskutiert.<sup>457</sup>

Eine Verdrängung kommt nur insoweit in Betracht wie der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regelung anzusehen ist; im Übrigen bleibt das IFG anwendbar.<sup>458</sup> Das IFG wird also nur durch Normen verdrängt und ist diesen gegenüber subsidiär, die einen mit § 1 Abs. 1 IFG – abstrakt – identischen sachlichen Regelungsgegenstand aufweisen.<sup>459</sup> Gefordert wird dabei, dass die vorrangige Rechtsvorschrift Informationsrechte regelt, die nicht nur im Einzelfall, sondern ausschließlich oder jedenfalls typischerweise den Zugang zu amtlichen Aufzeichnungen gestatten, und diese müssen nicht nur im Einzelfall, sondern ausschließlich oder jedenfalls typischerweise an nach IFG Informationspflichtige adressiert sein.<sup>460</sup> Nicht erforderlich ist dagegen, dass die andere Rechtsvorschrift den gleichen Personenkreis berechtigt.<sup>461</sup>

Ein strenges Alternativverhältnisses besteht dabei nicht.<sup>462</sup> Dies hat das OVG Münster folgendermaßen zutreffend zusammengefasst: „Konkurrenzfragen sind in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. Um die Bestimmung des Verhältnisses verschiedener Informationszugangsrechte untereinander vornehmen zu können, müssen vor allem deren jeweilige Regelungsmaterien berücksichtigt werden. Eine Vorrangigkeit i. S. einer Ausschließlichkeit ist nur dort anzunehmen, wo die jeweiligen Rechte die gleichen Anliegen verfolgen und/oder identische Zielgruppen erfassen. Eine Regelung in einer anderen Rechtsvorschrift i. S. von § 1 Abs. 3 IFG liegt daher nur dann vor, wenn ihr Anwendungsbereich in

<sup>455</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8; *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 4; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1347 zu I. 5.).

<sup>456</sup> *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (557).

<sup>457</sup> *BReg*, BT-Drs. 17/412, S. 3.

<sup>458</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 4.

<sup>459</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Beschl. v. 9.11.2010 – 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235, Rn. 8; Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 9; OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 22; VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 40; Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 29; Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 27; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 34; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 32; VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 53; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 165.

<sup>460</sup> VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 40; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 34; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 3; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 164 f.

<sup>461</sup> VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 40; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 34; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 165.

<sup>462</sup> *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (557).

sachlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Informationen, die der Rechtsvorschrift unterfallen, und/oder in persönlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Personen, auf welche die Rechtsvorschrift Anwendung findet, beschränkt ist. Wenn spezialgesetzliche Regelungen für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist deshalb im Einzelfall zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG bindend sind. Das ist anzunehmen, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider laufen würde. Lässt sich derartiges nicht feststellen, gelangt der Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zur Anwendung.<sup>463</sup>

Zunächst ist dem Verhältnis zu den in § 1 Abs. 3 IFG genannten Akteneinsichtsrechten von Beteiligten gem. § 29 VwVfG und § 25 SGB X nachzugehen. Als verdrängende Spezialgesetze sind in der Gesetzesbegründung<sup>464</sup> das BArchG, das StUG (→ S. 144) und das UIG (→ S. 145) genannt. Außerdem werden noch die Abgrenzungen zum VIG (→ S. 145), zum IWG (→ S. 146), zum Steuerrecht (→ S. 147) und zu einigen anderen Regelungen (→ S. 148) erörtert.

### 2.2.5.1.2 § 29 VwVfG/§ 25 SGB X

Aufgrund der speziellen Kollisionsregelung in § 1 Abs. 3 IFG stehen die Ansprüche nach dem IFG und die Akteneinsichtsrechte der Betroffenen nach § 29 VwVfG bzw. § 25 SGB X gleichrangig nebeneinander und können alternativ geltend gemacht werden.<sup>465</sup> Das IFG schafft für diese beiden Bestimmungen eine Rückausnahme vom Vorrang.<sup>466</sup> Eine Berufung auf eine der beiden Anspruchsgrundlagen ist nicht erforderlich, vielmehr ist es Sache der Behörde, das Informationsbegehren nach allen in Betracht kommenden Vorschriften zu prüfen.<sup>467</sup> Der Anspruch des IFG ist insofern weiter, als er für jeden – also auch Nicht-Verfahrensbeteiligte – und außerhalb laufender Verwaltungsverfahren gilt.<sup>468</sup> Im Einzelfall kann aber auch das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG für den Antragsteller günstiger sein, weil § 29 Abs. 2 VwVfG weniger weit reichende Versagungsgründe statuiert als §§ 3-6 IFG.<sup>469</sup>

<sup>463</sup> OVG NRW, Beschl. v. 28.7.2008 – 8 A 1548/07, Juris Rn. 1, zustimmend zitiert bei: VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 30; VG Minden, Gerichtsbescheid v. 12.8.2010 – 7 K 23/10, Juris Rn. 30; Rossi, DVBl. 2010, 554 (557).

<sup>464</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8.

<sup>465</sup> In diesem Sinne: *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8; *BfDI*, Anwendungshinweise, 4; *Ziekow*, VwVfG, § 29 Rn. 22.

<sup>466</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8.

<sup>467</sup> *Ziekow*, VwVfG, § 29 Rn. 22.

<sup>468</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 4.

<sup>469</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 4.

Abgrenzungsfragen können angesichts der parallelen Anwendbarkeit der Anspruchsgrundlagen nicht hinsichtlich des Informationsanspruchs, sondern nur hinsichtlich der dadurch anzuwendenden Kostenregelung (→ S. 237) entstehen. In prozesualer Hinsicht können sich insofern Probleme ergeben, als für die parallelen Anspruchsgrundlagen der Rechtsweg (→ S. 356) oder der Streitgegenstand (→ S. 358) auseinander fallen kann.

### 2.2.5.1.3 BArchG/StUG

Für Archivgut des Bundes ist das BArchG nach Tatbestand, Rechtsfolge und Zweck der Regelungen in den beiden Gesetzen ein das IFG verdrängendes Spezialgesetz.<sup>470</sup> Das BArchG betrifft eine Teilmenge der vom IFG erfassten amtlichen Informationen, nämlich die in Archivgut des Bundes überführten (amtlichen) Informationen. Der Zugang zu diesem Archivgut ist für jedermann nach Ablauf der Schutzfristen durch § 5 BArchG ohne weitere Voraussetzungen abschließend geregelt, so dass für eine parallele Anwendung des IFG daneben kein Raum verbleibt.<sup>471</sup> Anderes gilt für den durch § 13 Abs. 2 IFG in § 5 Abs. 4 BArchG geregelten Fall, dass bereits vor Übergabe an das Bundesarchiv ein Anspruch nach dem IFG offen gestanden hat.

Mit dem StUG ist ebenfalls der Zugang zu bestimmten und damit zu einer Teilmenge der auch vom IFG erfassten amtlichen Informationen mit spezifischen Schutzmechanismen für die Verwendung der von ihm erfassten amtlichen Informationen geregelt, die das IFG nicht kennt.<sup>472</sup> Nach Tatbestand, Rechtsfolge und Zweck der Regelungen in den beiden Gesetzen ist das StUG somit ein das IFG verdrängendes Spezialgesetz<sup>473</sup>, soweit Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes i. S. des § 6 StUG oder personenbezogene Informationen nach § 37 Abs. 1 Nr. 5 StUG betroffen sind.<sup>474</sup>

Dem Anwendungsbereich des IFG entzogen sind die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes (§ 1 Abs. 2 StUG) und auch Kopien, Abschriften oder sonstige Duplikate von Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes, die ein Dritter erstellt, sowie die personenbezogenen Informationen, die im Rahmen der Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes durch die/den Bundesbeauftragte(n) für die Unterlagen

<sup>470</sup> In diesem Sinne: *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8; *BfDI*, Anwendungshinweise, 4; VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 53; *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 1 Rn. 134; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 175.

<sup>471</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 53.

<sup>472</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 25.

<sup>473</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8; *BfDI*, Anwendungshinweise, 4; *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 1 Rn. 135.

<sup>474</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 22; *Rossi*, IFG, § 1 Rn. 109; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 177 f.

des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik aus Stasi-Unterlagen exzerpiert und aufgezeichnet werden (sog. „Meta-Daten“ in Tabellen, Listen, Aufsatzentwürfen, Übersichten, Zusammenstellungen etc.).<sup>475</sup>

#### 2.2.5.1.4 UIG

Das speziellere UIG verdrängt das IFG<sup>476</sup>. Dies ist der Fall, wenn Zugang zu den in § 2 Abs. 3 UIG sehr detailliert legal definierten Umweltinformationen begehrt wird. Dieser Begriff der Umweltinformationen wird nach allgemeiner Ansicht weit ausgelegt.<sup>477</sup> Bei weitgehender Ähnlichkeit von UIG und IFG kommt ein Informationszugang nach UIG vor allem wegen der Abwägungsklausel bei den Ausnahmegründen (→ S. 312) eher in Betracht: Da das UIG nicht anwendbar sei, sei der Zugang zu den personenbezogenen Informationen bei Subventionen nach Ansicht des VG Düsseldorf nach dem allgemeinen Informationszugangsrecht grundsätzlich zu versagen.<sup>478</sup> Demgegenüber bejahten die meisten Gerichte<sup>479</sup> mit erheblichem Begründungsaufwand grundsätzlich das Vorliegen von Umweltinformationen und gewährten dann Informationszugang. Weitergehend stellt das BVerwG in einem anderen Fall fest, dass der Anspruch auf Zugang bestand, unabhängig davon, ob es sich bei diesen Informationen um Umweltinformationen handelt: „Nach den bindenden tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts stellen die gewünschten Angaben zu Ausführerstattungen kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis der begünstigten Unternehmen dar. Hiervon ausgehend ist der Anspruch entweder nach dem Umweltinformationsgesetz oder nach dem Informationsfreiheitsgesetz gegeben, ohne dass entschieden werden müsste, welches Gesetz anwendbar ist.“<sup>480</sup>

#### 2.2.5.1.5 VIG

Ausgehend vom Wortlaut des § 1 Abs. 3 IFG und der Gesetzesbegründung<sup>481</sup> zum später in Kraft getretenen VIG geht die h. M.<sup>482</sup> davon aus, dass hinsichtlich der in

<sup>475</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 25 f.

<sup>476</sup> In diesem Sinne bspw.: VG Köln, Urt. v. 23.10.2008 – 13 K 5055/06, Juris Rn. 27; Urt. v. 25.11.2008 – 13 K 4705/06, Juris Rn. 17; *BfDI*, Anwendungshinweise, 4; *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG § 1 Rn. 133; *Schomerus/Tolkmitt*, DÖV 2007, 985 (991); *Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, UIG, § 3 Rn. 30.

<sup>477</sup> BVerwG, Urt. v. 21.2.2008 – 4 C 13.07, BVerwGE 130, 223; OVG NW, Urt. v. 1.3.2011 – 8 A 3358/08, Juris Rn. 67; *Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, UIG, § 2 UIG Rn. 31.

<sup>478</sup> In diesem Sinne zur Rechtslage nach nordrhein-westfälischem Landesrecht: VG Düsseldorf, Urt. v. 24.8.2007 – 26 K 668/06, Juris.

<sup>479</sup> OVG NW, Urt. v. 1.3.2011 – 8 A 3357/08, Juris Rn. 31-90; Urt. v. 1.3.2011 – 8 A 3358/08, Juris Rn. 50-108; VG Hamburg, Urt. v. 22.5.2008 – 13 K 1173/07, ZUR 2008, 600 (601-603); VG Köln, Urt. v. 23.10.2008 – 13 K 5055/06, Juris Rn. 27-38; VG Köln, Urt. v. 25.11.2008 – 13 K 4705/06, Juris Rn. 17-27; *Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, UIG, § 2 Rn. 44.

<sup>480</sup> BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 – 7 C 18/08, Juris Rn. 9. Demgegenüber hatte die Vorinstanz (VG Hamburg, Urt. v. 22.5.2008 – 13 K 1173/07, ZUR 2008, 600 ff. noch zwischen UIG und IFG differenziert und den Anspruch auf Grund des UIG bejaht.

<sup>481</sup> *Faktionen der CDU/CSU und SPD*, BT-Drs. 16/5404, S. 11.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 VIG definierten Verbraucherinformationen das speziellere VIG Vorrang gegenüber dem IFG hat. Nur vereinzelt<sup>483</sup> wird darauf hingewiesen, dass nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 4 VIG „Bestimmungen über den Informationszugang und Informationspflichten auf Grund anderer Gesetze ... unberührt“ bleiben, so dass das VIG und das IFG nebeneinander anwendbar seien. Auch wenn insoweit keine Probleme aus der gerichtlichen Praxis bekannt wurden, sollten die beiden Regelungen doch einander angepasst werden.<sup>484</sup>

### 2.2.5.1.6 IWG

Anders als das IFG stützt sich das IWG auf die Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) und gilt sowohl für Bundes- als auch Landesbehörden.<sup>485</sup> Das IWG gilt gem. dessen § 1 Abs. 1 für die Weiterverwendung von Informationen. Diese ist in § 2 Nr. 2 IWG definiert als „jede Nutzung von Informationen, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist; die intellektuelle Wahrnehmung einer Information und die Verwertung des dadurch erlangten Wissens stellen regelmäßig keine Weiterverwendung dar“. Vereinzelt wird der Gesetzestext des IWG in der Literatur abstrakt-generell verstanden, so dass bereits in jedem voraussetzungslosen Informationszugangsrecht bereits ein „zur Verfügung stellen“ i. S. des IWG liegt.<sup>486</sup> Dann bewegen sich Informationszugang und –weiterverwendung zwar auf unterschiedlichen Ebenen, aber sind nicht überschneidungsfrei.<sup>487</sup>

Demgegenüber soll mit § 2 Nr. 2 Satz 2 IFG nach der Gesetzesbegründung<sup>488</sup> der Begriff der Weiterverwendung insbesondere vom Zugang abgegrenzt werden, da dieser ausdrücklich nicht Gegenstand des IWG ist. Diesem Exklusivitätsverhältnis hinsichtlich des Informationszugangs ist die Literatur<sup>489</sup> überwiegend gefolgt. Dafür spricht auch § 3 Abs. 1 Satz 2 IWG, wonach kein Anspruch auf Zugang zu Informationen durch das IWG begründet wird. Allerdings wird das Exklusivitätsverhältnis in der Praxis insoweit verwässert wie der Informationszugang nach dem IFG von Nutzungsbedingungen nach dem IWG abhängig gemacht wird, wodurch sich zwischen

<sup>482</sup> *Domeier/Matthes*, VIG, § 1 Anm. 8.1; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 173 f.; *Schomerus/Tolkmitt*, DÖV 2007, 985 (991).

<sup>483</sup> *Sitsen*, 59. In diesem Sinne wohl auch *Pfeiffer/Heinke/Portugall*, Band I, 291.

<sup>484</sup> Weitergehend eine Klarstellung des Konkurrenzverhältnisses von IFG, UIG und VIG fordernd: *Pfeiffer/Heinke/Portugall*, Band I, 233.

<sup>485</sup> *Maisch*, K&R 2007, 9 (10); *Sitsen*, 70.

<sup>486</sup> *Eifert*, in: *Lipowicz/Schneider*, 71 (84 f.).

<sup>487</sup> *Eifert*, in: *Lipowicz/Schneider*, 71 (83).

<sup>488</sup> In diesem Sinne *BReg*, BT-Drs. 16/2453, S. 15.

<sup>489</sup> *Altmeppen/Kahlen*, MMR 2006, 499 f.; *Hopf*, RiA 2007, 53 (55); *Sitsen*, 70 ff (allerdings mit rechtspolitischer Kritik). In diesem Sinne wurde auch ein Anspruch nach dem IWG verneint in: *BayVGH*, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, *Juris* Rn. 50 ff.; *VG München*, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, *Juris* Rn. 34.

beiden Gesetzen allein durch Auslegung kaum auflösbare Friktionen ergeben können.<sup>490</sup>

### 2.2.5.1.7 Steuerrecht

Anders als bei den Akteneinsichtsrechten der Beteiligten in verwaltungs- oder Sozialverwaltungsverfahren (§ 29 VwVfG bzw. § 25 SGB X) wurde in § 1 Abs. 3 IFG für das Steuerverfahren kein explizite Regelung getroffen; wahrscheinlich weil im Steuerverfahren kein allgemeines, gesetzlich normiertes Akteneinsichtsrecht der Beteiligten existiert. In der Gesetzesbegründung<sup>491</sup> wird das Steuergeheimnis (§ 30 AO) bei § 3 Nr. 1 lit. d) und § 3 Nr. 4 IFG erwähnt. Auch der 5. Senat des BFH<sup>492</sup> verneinte einen Informationszugang gegenüber einem Finanzamt, weil eine Landesbehörde nicht nach dem IFG verpflichtet sei und der Informationszugang gem. § 3 Nr. 4 IFG i. V. m. § 30 AO ausgeschlossen sei. Damit wird die grundsätzliche Anwendbarkeit des IFG im Steuerrecht impliziert. Demgegenüber ging der 7. Senat des BFH ebenfalls in einem obiter dictum davon aus, „dass § 30 der Abgabenordnung (AO) eine Spezialregelung darstellt, die der Anwendung des IFG auch dann vorgeht, wenn eine Bundesbehörde um Auskunft ersucht wird (§ 1 Abs. 3 IFG)“<sup>493</sup>.

Vor allem letztere Begründung wird kritisiert, weil aus einem gesetzlich verankerten Geheimnisschutz (z. B. § 30 AO) nicht pauschal auf die Unanwendbarkeit des IFG geschlossen werden dürfe.<sup>494</sup> Geheimhaltungsvorschriften können einem freien Informationszugang im Ergebnis entgegen stehen, sperren aber nicht schon die Anwendbarkeit von Informationsfreiheitsgesetzen.<sup>495</sup> Demgegenüber schlüssig war eine Argumentation des FG Münster<sup>496</sup>, wonach das IFG NRW aufgrund absichtsvollen Regelungsverzichts – der abschließenden Nichtregelung eines Akteneinsichtsrechts in der AO – gesperrt sei. Das FG Rheinland-Pfalz hat eine entsprechende Ansicht zum LIFG RP vertreten, dass das Gesetz von der AO gesperrt sei.<sup>497</sup> Das OVG Münster<sup>498</sup> äußerte Zweifel, ob ein bewusster Regelungsverzicht des Bundesgesetzgebers vorliegt, der die Anwendung des IFG NRW sperrt.

<sup>490</sup> Noch stärker kritisierend: *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 10.

<sup>491</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9 bzw. 11.

<sup>492</sup> BFH, Urt. v. 7.12.2006 – V B 163/05, *Juris* Rn. 14.

<sup>493</sup> BFH, Beschl. v. 9.1.2007 – VII B 134/05, *Juris* Rn. 5.

<sup>494</sup> *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (557 f.).

<sup>495</sup> *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (558).

<sup>496</sup> FG Münster, Urt. v. 20.11.2003 - 12 K 6405/02 S, *DStRE* 2004, 479 (481).

<sup>497</sup> FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.6.2011 – 1 K 1776/10 EFG 2012, 2 f. mit zust. Anm. *Claßen*, EFG 2012, 4 f.

<sup>498</sup> OVG Münster, Urt. v. 15.6.2011 – 8 A 1150/10, *NWVBl.* 2012, 26 (28).

Überwiegend wird eine grundsätzliche Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsanspruchs auch bei steuerrechtlich veranlassten Informationen gefordert, weil der Schutz öffentlicher Belange, der einer Offenbarung von Informationen entgegenstehen könnte, durch § 3 IFG angemessen berücksichtigt werden könnte.<sup>499</sup>

### 2.2.5.1.8 Sonstige Regelungen

Von Insolvenzverwaltern geltend gemachte Informationszugangsansprüche nach IFG sind nach der Rechtsprechung<sup>500</sup> nicht durch vorrangige Regelungen der InsO oder des § 242 BGB gesperrt. Einen identischen sachlichen Regelungsgehalt wie das IFG weisen die insolvenzrechtlichen bzw. auf das Insolvenzverfahren bezogenen Vorschriften über Auskunftsansprüche bzw. § 242 BGB nicht auf. Denn sie regeln gerade nicht den Zugang zu amtlichen Informationen, sondern betreffen vielmehr ganz allgemein die privatrechtlichen Rechtsverhältnisse im Insolvenzverfahren und Informationsansprüche der Beteiligten untereinander. Diesen Vorschriften kommt nicht deswegen ein anderer, mit dem IFG identischer Regelungsgehalt zu, weil im Einzelfall eine juristische Person des öffentlichen Rechts Insolvenzgläubiger und folglich Verfahrensbeteiligter eines Insolvenzverfahrens ist.<sup>501</sup>

Zwar wird auch ein Vorrang des Presserechtes gegenüber dem IFG vertreten,<sup>502</sup> jedoch schließt dies nach herrschender Meinung<sup>503</sup> zumindest nicht aus, dass der Journalist als „jeder“ auch Ansprüche nach § 1 IFG geltend machen kann. Für ein Nebeneinander von Presserecht und IFG spricht, dass das Presserecht eine Privile-

<sup>499</sup> In diesem Sinne: *Korn*, DÖV 2012, 232 ff.; *Polenz*, NJW 2009, 1921 (1923); *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 209 ff. Die Vorrangigkeit von § 30 AO offen gelassen bei: OVG RP, Ur. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 27; VG Ansbach, Ur. v. 14.9.2010 – AN 4 K 10.01419, Juris Rn. 9; Ur. v. 3.5.2011 – AN 4 K 11.00644, Juris Rn. 22; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Ur. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840.

<sup>500</sup> BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 2010 - 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235 (236); OVG NRW, Beschl. v. 28.7.2008 – 8 A 1548/07, Juris Rn. 1; OVG RP, Ur. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 23-26; VG Düsseldorf, Ur. v. 20.4.2007 - 26 K 5324/06, Juris Rn. 32-37; VG Freiburg, Ur. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, NZI 2011, 825 (826), mit zust. Anmerkung *J. M. Schmittmann*, NZI 2011, 827; VG Gelsenkirchen, Ur. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; Ur. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 32 ff.; VG Hamburg, Ur. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 41-45; Ur. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 28-30; Ur. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 26-28; Ur. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Ur. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 35-39; Ur. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 33-40; VG Minden, Gerichtsbescheid v. 12.8.2010 – 7 K 23/10, Juris Rn. 33; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Ur. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; VG Stuttgart, Ur. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 23-24. In diesem Sinne auch: *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (558).

<sup>501</sup> BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 2010 - 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235 (236).

<sup>502</sup> In diesem Sinne: *Dietrich*, K&R 2011, 385 ff.; *Schoch*, IFG, § 1 Rn 181 f.

<sup>503</sup> OVG NW, Ur. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 171 ff.; VG Köln, Ur. v. 27.1.2011 – 6 K 4165/09, Juris Rn. 58 ff.; *Rossi*, IFG, § 1 Rn. 107; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 185. In diesem Sinne Ansprüche nach IFG und Presserecht nebeneinander prüfend: BayVG, Ur. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, Juris Rn. 53. In vielen Gerichtsentscheidungen, in denen mitgeteilt wird, dass der Antragsteller ein Vertreter der Presse ist, wird stillschweigend von der Anwendbarkeit des IFG ausgegangen und allenfalls erwähnt, dass ein Journalist o. Ä. auch ein „jeder“ i.S. des IFG (→ S. 89).

Vgl. aber *Dietrich*, K&R 2011, 385 (389), der ein Verschweigen des Berufes fordert.

gierung bezweckt und es mit einer solchen Privilegierung nicht vereinbar wäre, einen Informationszugang, der jedem offen steht, Pressevertretern vorzuenthalten.<sup>504</sup>

Das IFG wird nur nach wenigen Autoren vom Vergaberecht gar nicht<sup>505</sup> oder insgesamt<sup>506</sup> verdrängt. Bei Auftragsvergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte wird für eine generelle Anwendbarkeit des IFG plädiert.<sup>507</sup> Oberhalb der EU-Schwellenwerte wird häufiger allgemein ein Vorrang der spezialgesetzlichen Regelung des § 111 GWB angenommen,<sup>508</sup> zumindest im Nachprüfungsverfahren<sup>509</sup>. Teilweise wird nicht nur differenziert, ob die Schwellenwerte über- oder unterschritten sind, sondern auch in welcher Phase sich das Vergabeverfahren befindet.<sup>510</sup> Jedenfalls nach Abschluss des Vergabeverfahrens dürfte ein Anspruch nach dem IFG in Betracht kommen.<sup>511</sup> Anderes könnte für die in § 100 Abs. 2 GWB genannten Bereiche gelten, die aus dem Vergaberecht herausgenommen wurden, um das staatliche Arkanum in einigen dieser Bereiche<sup>512</sup> zu schützen. Wie beim Steuerrecht (→ S. 147) stellt sich wiederum die Frage der Abschichtung, welche Bereiche komplett dem Anwendungsbereich des IFG gem. § 1 Abs. 3 IFG entzogen sind und welche Bereiche erst im Einzelfall nach § 3 Nr. 4 IFG (→ S. 294) geheim zu halten sind. Angesichts der sachspezifischen Besonderheiten dürfte die Frage eher im Vergaberecht als im IFG zu präzisieren sein.

Die Berichtspflicht des Petitionsausschusses (§ 112 GO-BT) regelt nichts – und folglich nichts gegenüber der allgemeinen Vorschrift des § 1 Abs. 1 IFG Vorrangiges – in

<sup>504</sup> OVG NW, Urte. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 176; zust. *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 26.

<sup>505</sup> In diesem Sinne: *Scheel*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1 Rn. 126; *Sitsen*, 67 ff.

<sup>506</sup> In diesem Sinne: *Holtfester*, NZBau 2002, 189 (193) für das IFG BE.

<sup>507</sup> *BfDI*, Info 2, 23; *ders.*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 15; *Rossi/Vogt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 61 (80).

<sup>508</sup> *Dicks*, in: Ziekow/Völlink, GWB § 111 Rn. 1.

<sup>509</sup> *Heuvels*, in: Lowenheim/Meessen/Riesenkampff, GWB, § 111 Rn. 1.

<sup>510</sup> Vgl. dazu: *Hartge*, LKV 2007, 7 (9): Ein Anwendungsbereich für das Akteneinsichtsrecht nach dem AIG BB bleibt damit nur noch unterhalb des Schwellenwertes; *Polenz*, NVwZ 2009, 883 ff. (in Bezug auf das IFG SH a. F.); *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (557): „Das gilt namentlich für das Verhältnis allgemeiner Informationsfreiheitsgesetze zu § 111 GWB, der das Akteneinsichtsrecht im Vergabeverfahren betrifft. Hier wird man während der Angebots- und erneut während der Rechtsschutzphase von einem Ausschluss allgemeiner Informationszugangsansprüche ausgehen müssen, insbesondere in der Vorbereitungs- und Publizitätsphase sowie vor allem nach Abschluss des Vergabeverfahrens aber mit Blick auf die besondere Kontrollbedürftigkeit von Vergabeentscheidungen eine Anwendbarkeit allgemeiner Informationsfreiheitsgesetze annehmen müssen.“

<sup>511</sup> In diesem Sinne: VG Berlin, Urte. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 27-30 (wo nicht die Anwendbarkeit sondern nur das Vorliegen von Ausschlussgründen diskutiert wurde); VG Stuttgart, Urte. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 53-70; *BfDI*, Info 2, 23; *ders.*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 16; *Rossi/Vogt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 61 (86); *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 190.

<sup>512</sup> Zu dem Bereich des § 100 Abs. 2 lit. d GWB aus vergaberechtlicher Perspektive: *Ziekow*, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann, FS Bull, 1087 ff.

Bezug auf eine Auskunftspflicht von Behörden i. S. des IFG.<sup>513</sup> In diesem Sinne wurde auch zu einigen Transparenzvorschriften im AktG, HGB und KWG entschieden.<sup>514</sup>

Subsidiarität gem. § 1 Abs. 3 IFG wurde bislang in Gerichtsentscheidungen insoweit angenommen, als das IFG grundsätzlich gegenüber den §§ 44a und 44b des Abgeordnetengesetzes<sup>515</sup>, den abschließenden Regelungen der Strafprozessordnung zur Akteneinsicht<sup>516</sup> und den Bestimmungen des Markengesetzes über die Akteneinsicht<sup>517</sup> zurücktritt. Hinsichtlich § 19 BDSG wurde das Spezialitätsverhältnis in der Rechtsprechung offen gelassen, weil der geltend gemachte Anspruch nach beiden Vorschriften nicht gegeben war.<sup>518</sup> Weitere Problemfälle waren in der Rechtsprechungspraxis nicht ersichtlich,<sup>519</sup> jedoch stellt sich derzeit in einem Fall die Frage nach dem Verhältnis von § 16 Abs. 6 BStatG zum IFG<sup>520</sup>.

### 2.2.5.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

Einige Behörden haben auf Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen dem IFG und bereichsspezifischen Informationszugangsrechten hingewiesen. Das betrifft Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen IFG und UIG in der konkreten Anwendung. Die Abwägung zwischen Gründen, die für eine Informationsgewährung sprechen, und solchen die dagegen sprechen, sei nicht von unerheblicher Konsequenz, weil die Regelungen des UIG und des IFG nicht ganz deckungsgleich sind. Wegen des Vorrangs der spezialgesetzlichen Regelung (§ 1 Abs. 3 IFG) würde man sich am UIG und dem Begriff der Umweltinformationen orientieren und erst wenn das UIG nicht gelte das IFG anwenden. Nicht selten würden die Behörden ergänzend zum UIG auch mit Regelungen des IFG argumentieren, da seitens der Antragsteller oft auch auf beide Gesetze Bezug genommen werde (Interview-B1).

Eine Behörde wies auf Probleme in der Abgrenzung von Akteneinsichtsrechten nach der StPO, der ZPO und dem § 29 VwVfG im Verhältnis zum IFG hin (Interview-B1). Eine andere Behörde nannte Probleme in der Anwendung des Akteneinsichtsrechts nach § 30 AO (Steuergeheimnis) im Verhältnis zum IFG (Interview-B10). Das sei

<sup>513</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 9, mit zust. Anm. *Schoch*, NVwZ 2012, 254.

<sup>514</sup> HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 8; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 8

<sup>515</sup> VG Berlin, Urt. v. 17.9.2008 – VG 2 A 55.07, UA, S. 3 ff.

<sup>516</sup> BGH, Beschl. v. 5.4.2006 – 5 StR 589/05, Juris Rn. 2.

<sup>517</sup> BGH, Beschl. v. 30.11.2011 – I ZB 56/11, Juris Rn. 3.

<sup>518</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 62 ff.; Spezieller lt. *BfDI*, Anwendungshinweise, 4. Anwendbarkeit des IFG neben dem BDSG bejahend: *Scheel*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1 Rn. 128; *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 196 f.

<sup>519</sup> In der Literatur finden sich weitere Beispiele für vorrangige Regelungen bei: *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 1 Rn. 58 ff.; *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (558); *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 158 ff.

<sup>520</sup> *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 53.

problematisch, weil das IFG das neuere Gesetz sei (Interview-B10). Interviewte Behörden sehen insbesondere ein Problem im Zusammenspiel zwischen dem IFG und § 99 VwGO (s. S. 375). Diesbezüglich sieht eine Aufsichtsbehörde ein für sie spezielles Problem darin liegen, dass § 9 KWG als spezialgesetzliche Verschwiegenheitspflicht nach § 3 Nr. 4 IFG im in-camera-Verfahren nicht als Gesetz i.S.d. § 99 Abs. 1 VwGO akzeptiert werde und somit die über das IFG geschützte Verschwiegenheitspflicht unbedeutend wird, wenn es zum in-camera-Verfahren kommt (Interview-B7).

Wie bereits im Zusammenhang mit der Frage nach Antragstellern und der Definition amtlicher Informationen erörtert (→ S. 91 und S. 117), sehen einige Behörden Schwierigkeiten hinsichtlich der Abgrenzung zwischen IFG und dem Presserecht sowie zwischen dem IFG und dem parlamentarischen Fragerecht. Eine Behörde erklärte, dass sie Anfragen von Abgeordneten in der Regel als parlamentarische Fragen und Presseanfragen meist nach dem IFG bearbeiten würde (Interview-B10). Eine andere Behörde erläuterte, dass sie sich bei vorliegenden Abgrenzungsfragen an dem Ziel der Anfrage orientieren würde. Das bedeute, dass Antragsteller, die Dokumente oder Akteneinsicht erfragen, von der Behörde nach dem IFG behandelt würden, während Anfragende, die eine Auskunft haben möchten, entweder nach dem Presserecht oder dem parlamentarischen Fragerecht bearbeitet würden (Interview-B11).

Der Anteil der Fälle, die aufgrund des Vorrangs einer spezialgesetzlichen Regelung von Behörden abgelehnt wurden, liegt bei 11%. Von den 163 abgelehnten Fällen wurden auf der Grundlage des Spezialgesetzes 66,9% abgelehnt und 33,1% gewährt (s. Tabelle 11).

**Tabelle 11: Vorrang spezialgesetzliche Regelung bzw. Anwendung anderer Informationszugangsregelung 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
<b>Informationszugang wurde abgelehnt</b>	<b>273</b>	<b>177</b>	<b>180</b>	<b>309</b>	<b>338</b>	<b>185</b>	<b>1462</b>
<b>Gesamtzahl der Fälle, die auf Basis des IFG abgelehnt wurden aufgrund Vorrang eines Spezialgesetzes</b>	28	26	21	15	54	19	163
	10,25	14,68	11,66	4,85	29,19	10,27	11,15
<b>Abgelehnt auf Basis des Spezialgesetzes</b>	18	20	15	8	39	9	109
	64,28	76,92	71,42	53,33	72,22	47,37	66,87
<b>Gewährt auf Basis des Spezialgesetzes</b>	10	6	6	7	15	10	54
	35,71	23,07	23,07	46,67	27,78	52,63	33,12

Ein IFG-Antragsteller machte im Rahmen der Evaluation auf die Frage nach dem Verhältnis eines Informationsanspruchs gemäß § 1 IFG und dem amtlichen Statistikgeheimnis nach § 16 Abs. 1 BStatG aufmerksam. Im vorliegenden Fall verweigerte das Statistische Bundesamt die Einsichtnahme in Ergebnisse unter Verweis auf das Statistikgeheimnis nach § 16 Abs. 1 IFG. Nach dem ablehnenden Widerspruchsbescheid des Statistischen Bundesamtes wurde vom Antragsteller Klage erhoben und der BfDI einbezogen. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Im 3. Tätigkeitsbericht des BfDI wird ein anderer Fall in Bezug auf das Verhältnis Informationsfreiheit und Statistikgeheimnis erörtert, in dem das StBA einem Petenten den Zugang zu „Basisinformationen“ der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) unter Hinweis auf § 16 Abs. 6 BStatG verwehrte. Das StBA legt § 16 Abs. 6 BStatG als ein Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG aus, wodurch ein Informationszugang nicht möglich gemacht werden könne. Der Schutz der Daten begründe sich weiter über § 5 Abs. 2 IFG.<sup>521</sup>

### **2.2.5.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen**

Berlin und neuerdings Schleswig-Holstein haben das Umweltinformationsrecht in das allgemeine Informationsrecht integriert (vgl. § 18a IFG BE, § 2 Abs. 2 IZG SH), so dass insoweit ein Konkurrenzverhältnis entfällt. Die bundesrechtliche Konkurrenzregelung wird von § 1 Satz 1 SIFG und § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG TH übernommen. Ähnlich ist auch das Konkurrenzverhältnis in § 1 Abs. 3 BremIFG und § 1 Abs. 3 IZG LSA geregelt, nur wurde dort lediglich die Akteneinsicht nach Verwaltungsverfahrenrecht neben dem Landesinformationsfreiheitsgesetz für anwendbar erklärt, aber keine explizite Regelung für die Akteneinsicht nach dem SGB X getroffen.

Während in § 1, § 2 Abs. 4 AIG BB, § 4 Abs. 2 IFG NRW und § 4 Abs. 2 LIFG RP ein genereller Vorrang anderer besonderer Rechtsvorschriften gegenüber dem allgemeinen Informationszugangsanspruch normiert wurde, bleiben dagegen nach § 1 Abs. 3 IFG M-V<sup>522</sup> und § 3 Satz 2 IZG SH alle besonderen Rechtsvorschriften unberührt. In letzteren Sinne lassen § 3 Abs. 3 IFG BE und § 16 HmbIFG weitergehende Informationszugangsansprüche unberührt.

Auf EU-Ebene bleiben nach Art. 2 Abs. 6 TransparenzVO Informationszugangsrechte unberührt, die sich aus internationalen Übereinkünften oder aus Rechtsakten der Organe zu deren Durchführung ergeben. Für das Verhältnis zu restriktiveren oder wei-

<sup>521</sup> Siehe dazu *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 52-53.

<sup>522</sup> Dazu: *Dalibor*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 271 (280 f.).

tergehenden Spezialvorschriften des EU-Rechts, wird davon ausgegangen, dass die TransparenzVO einen Mindeststandard darstellen soll.<sup>523</sup> Demgegenüber ist ein Nachrang des allgemeinen Informationszugangsrechts in Korea gem. Art. 4 Abs. 1 OIDA, in Österreich gem. § 6 AuskpfIG, in der Schweiz gem. Art. 4 lit. b BGÖ vorgesehen. Zu beachten ist in der Schweiz, dass sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die persönliche Daten der Antragsteller enthalten, gem. Art. 3 Abs. 2 BGÖ nach Datenschutzrecht und nur hinsichtlich des Verfahrens nach BGÖ richtet.<sup>524</sup>

Regelungen zum Konkurrenzverhältnis in Schweden, den USA und der KEZaD waren nicht ersichtlich. Aus dem Charakter der KEZaD als Mindeststandard folgt, dass dieser Standard unabhängig von eventuell bestehenden Konkurrenzen eingehalten werden muss.

#### **2.2.5.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG**

Sowohl die Regelung der parallelen Anwendbarkeit der Informationszugangsansprüche nach § 1 Abs. 3 IFG im Hinblick auf die Akteneinsichtsrechte nach § 29 VwVfG und § 25 SGB X als auch die Vorrangregel in § 1 Abs. 3 IFG sind nicht problemlos. Im ersteren Fall stellen sich zwar keine Probleme bei der Prüfung eines Informationszugangsanspruchs, wohl aber im Zusammenhang mit der dadurch anzuwendenden Kostenregelung (→ S. 237), dem Rechtsweg (→ S. 356) oder dem Streitgegenstand (→ S. 358).

Ob eine Regelung vorrangig im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG ist, ist nicht immer einfach zu bestimmen. Dies gilt vor allem bei ungeschriebenen Akteneinsichtsrechten wie im Steuerrecht (→ S. 147 und 150). Am häufigsten traten Probleme bei der Abgrenzung zwischen Umweltinformationen und sonstigen Informationen auf (→ S. 145 und 150).

Ebenso wie die Ergebnisse der Rechtsprechungsanalyse auf Probleme in der parallelen Anwendbarkeit des IFG und von Akteneinsichtsrechten sowie in der Anwendung der Vorrangregel nach § 1 Abs. 3 IFG hinweisen, erklärten Behörden in den Interviews, Schwierigkeiten in der Abgrenzung zwischen IFG und UIG zu haben, wenn diese zwei Gesetze in der Anwendung im Konkurrenzverhältnis zueinander stehen. Behörden sehen auch Probleme in der Anwendung spezifischer Akteneinsichtsrechte nach § 29 VwVfG, § 30 AO, der ZPO und der StPO. Von Antragsteller-

---

<sup>523</sup> Meltzian, 208 ff.

<sup>524</sup> Maurer-Lambrou, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 189 (193 f.).

seite wurde auf das Problem im Verhältnis des IFG und des Statistikgeheimnisses gem. § 16 BStatG aufmerksam gemacht.

## 2.2.5.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen

### 2.2.5.5.1 Kodifizierung eines Informations(zugangs)rechtes

Angesichts der dargestellten Abgrenzungsprobleme zwischen den Informationszugangsrechten und der Erfahrungen aus dem Ausland wird eine weiterreichende Kodifizierung des Informations(zugangs)rechtes diskutiert.<sup>525</sup> In Betracht käme auch eine Integration der Informationszugangsregeln in das VwVfG.<sup>526</sup> Eine Angleichung zwischen IFG und anderen Ansprüchen auf Informationen findet in der Praxis insoweit statt, dass das IFG für die Auslegung anderer Gesetzes herangezogen wird<sup>527</sup> bzw. andere Gesetze für die Auslegung des IFG<sup>528</sup>. Häufig wird ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz, welches UIG, IFG und VIG vereint, befürwortet.<sup>529</sup> Ein positiver Mehrwert dieser Zusammenlegung könnte die Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse des BfDI auf diesen Bereich sein,<sup>530</sup> jedoch wäre dies für diesen Bereich auch lediglich eine Teillösung, da weitere Informationszugangsansprüche bestehen (→ S. 401).

<sup>525</sup> Für eine Kodifizierung: *DJT*, DVBl. 1998, 1217 (1218 zu 4.): angenommen: 36:0:10; *Kloepfer*, Geben moderne Technologien und die europäische Integration Anlaß, Notwendigkeit und Grenzen des Schutzes personenbezogener Informationen neu zu bestimmen?, 62. *DJT* (1998), Gutachten D 1 (90 ff.); *ders.*, Informationsrecht, § 1 Rn. 93; *ders.*, K & R 1999, 241 ff.; *Sydow*, NVwZ 2008, 481 (484 f.).

<sup>526</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (27); *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 377 (433 f.).

<sup>527</sup> Vgl. bspw. BayVGh, Urt. v. 7.8.2006 – 7 BV 05.2582, Juris Rn. 45 (Wertungen des IFG zur Auslegung des Presserechts herangezogen); HessVGh, Beschl. v. 30.11.2006 – 10 TG 2531/06, Juris Rn. 8 und VG Frankfurt a. M., Urt. v. 10.5.2006 – 7 E 2109/05, Juris Rn. 27 (§ 9 Abs. 4 Satz 1 IFG wird im UIG hinsichtlich der Frage nach dem Verwaltungsaktscharakter bzw. Verpflichtungsklage herangezogen); VG Köln, Urt. v. 27.1.2011 – 6 K 4165/09, Juris Rn. 40 ff. (Übertragung der Wertungen des § 3 Nr. 6 IFG auf Landespresserecht).

<sup>528</sup> Vgl. bspw. BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 14 (Vergleich mit aussagekräftigerem Wortlaut des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG); Urt. v. 28.5.2009 – 7 C 18/08, Juris Rn. 18 (Übertragung der Auslegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG auf § 6 IFG); BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 2010 - 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235 (236) (Übertragung des Rechtsprechung zum UIG auf § 3 Nr. 1 lit. g IFG).

<sup>529</sup> In diesem Sinne: *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 11; *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 10; *Fraktion der SPD*, Entschließungsantrag, zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/7374, 17/7993 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drs. 17/8022, S. 4; *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (11); *Schomerus/Tolkmitt*, DÖV 2007, 985 (993). Vgl. auch *Mecklenburg*, Entwurf eines Bürgerinformationsgesetzes präsentiert von Greenpeace e.V./Netzwerk Recherche e.V./Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V., 2010.

Für eine Einbeziehung des UIG bei Erlass des IFG auch: *Bräutigam*, DVBl. 2006, 950 (956).

<sup>530</sup> *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 18 ff. Vgl. *Maisch, et al.*; Änderungsantrag, auch zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/7374, 17/7993 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drs. 17/8021: Erweiterung der Aufgaben des BfDI auf den Bereich des VIG: *Lay et al.*, BT-Drs. 17/8023, S. 2: „Es soll eine Instanz ähnlich dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eingerichtet werden, die die Einhaltung der Verbraucherinformationsrechte überwacht.“

Das VIG weist gegenüber dem IFG die Besonderheit auf, dass auch Landesbehörden Adressat des VIG sind. Dies lässt sich auf die unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen zurückführen: Das VIG stützt sich auf die konkurrierende Kompetenz für Lebensmittelangelegenheiten aus Art. 74 Abs. 2 Nr. 20 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG. Demgegenüber verfügt der Bund über keine Sachkompetenz im Bereich der Informationsfreiheit, sondern die Kompetenz für das IFG folgt aus einer Annexkompetenz zu den dem Bund zugeordneten Sachmaterien.<sup>531</sup> Eine Zusammenfassung von VIG und IFG stößt damit möglicherweise auf kompetenzrechtliche Probleme<sup>532</sup>. Zweifelhaft erscheint, ob ein einheitliches Informationsgesetz auf eine Zusammenspiel einer Reihe einzelner Annexkompetenzen gestützt werden könnte, dementsprechend wurde als sachgerecht bewertet, nur allgemeine Regelungen zur Verbraucherinformation insbesondere zum Antragsverfahren als Teil eines allgemeinen Informationsgesetzes niederzulegen.<sup>533</sup> Diese Bedenken hinsichtlich der Kompetenzen wurden auch in der Begründung zur letzten Änderung des VIG angeführt, warum eine Integration des VIG in das IFG nicht mehr weiter verfolgt wurde<sup>534</sup>.

In der Begründung zum Gesetzentwurf des IFG wurde im Hinblick auf das UIG eine Prüfung vorgesehen, ob und wie das Informationszugangsrecht des Bundes zusammenzuführen ist.<sup>535</sup> Später wurde und wird eine Vereinheitlichung von IFG und UIG als Minimalziel gefordert.<sup>536</sup> Einer Integration des UIG in das IFG dürften keine Kompetenzprobleme entgegenstehen<sup>537</sup>, jedoch könnte die Überlagerung der Informationsfreiheit im Bereich der Umweltinformationen durch EU-Vorgaben für eine Beibehaltung eines separaten UIG sprechen. In diesem Sinne haben fast alle der 11 Bundesländer mit Informationsfreiheitsgesetzen ein separates Umweltinformationsgesetz erlassen. Lediglich in § 18a IFG BE wurde auf die Regelungen des UIG verwiesen; eine Lösung die freilich für den Bund keine Zusammenführung von IFG und UIG verspricht. Eine erste echte Integration des Umweltinformationsfreiheitsrechts in ein allgemeines Informationsfreiheitsrecht wurde mit dem Anfang 2012 in Kraft getretenen IZG SH geleistet.

Aus einer internationalen Perspektive ist eine einheitliche Kodifikation der Informationsfreiheitsrechte unüblich. Ebenso wie Deutschland verfügt Österreich über ein

<sup>531</sup> Pfeiffer/Heinke/Portugall, Band I, 232; Schoch, IFG, Einl. Rn. 49 f.

<sup>532</sup> In diesem Sinne: Pfeiffer/Heinke/Portugall, Band I, 232; Rossi, DVBl. 2010, 554 (556 f.). A. M. Mecklenburg, 18, wo ein Gesetz für alle drei Bereiche vorgeschlagen wird.

<sup>533</sup> Böhm/Lingenfelder/Voit, 253.

<sup>534</sup> BReg, BT-Drs. 17/7374, S. 2.

<sup>535</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7.

<sup>536</sup> Stokar von Neuforn et al., BT-Drs. 16/10880, S. 2; Schaar/Roth, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (11 f.).

<sup>537</sup> Weitergehend Mecklenburg, 18, wo ein Gesetz für Verbraucher-, Umwelt und allgemeine Informationsfreiheit vorgeschlagen wird.

spezielles Umweltinformationsgesetz und auch in der Schweiz finden sich außerhalb des BÖG Regelungen zu Umweltinformationen in Art. 6 und Art 29h USG. Außerdem verfügen Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und die USA über ein separates Umweltinformationsgesetz.<sup>538</sup> Angesichts dessen kann die Idee einer Kodifizierung ambivalent betrachtet werden und bedürfte einer über eine Evaluation des IFG hinausgehenden prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, welche die Erfahrungen mit dem IFG BE und dem erst 2012 in Kraft getretenen IZG-SH einbezieht.

#### **2.2.5.5.2 IFG als subsidiärer Auffangtatbestand**

Außerdem wird vorgeschlagen, das IFG als Mindeststandard zu statuieren, wobei lediglich weitergehende Ansprüche auf Zugang zu amtlichen Informationen unberührt bleiben sollten.<sup>539</sup> Ziel einer solchen Neufassung wäre es, das Verhältnis des Informationsanspruchs nach dem IFG zu anderen Informationsansprüchen normenklarer zu regeln.<sup>540</sup> Dem Schutzzweck (vermeintlich) speziellerer Gesetze könnte durch eine zeitlich beschränkte Sperrung des IFG Rechnung getragen werden.<sup>541</sup> Bezweckt der „Fach“gesetzgeber, hinter dem Standard des IFG zurückzubleiben, müsste er nach Inkrafttreten einer solchen Kollisionsklausel im IFG von nun an eine Spezialregelung erlassen, falls ausnahmsweise nicht das IFG subsidiär anwendbar sein soll.<sup>542</sup> Allerdings wird diese Möglichkeit selbst mittelfristig als unrealistisch bewertet, und der Versuch präferiert bei Gesetzesrevisionen von Fachgesetzen nach und nach einen Gleichklang von IFG und Fachgesetz zu erreichen.<sup>543</sup>

#### **2.2.5.5.3 Präzisierung in § 1 Abs. 3 IFG und den Fachgesetzen**

Nach der Entscheidung des BVerwG, die parallel Ansprüche nach dem IFG oder dem speziellen Informationszugangsgesetz (UIG) prüfte und nur bei unterschiedlichem Ergebnis eine Abgrenzung für erforderlich hielt (→ S. 145), dürften zahlreiche Abgrenzungsprobleme für die Praxis gelöst sein. In diesem Verhältnis ist das IFG also eine subsidiäre Auffangregelung, so dass insoweit kein dringender Handlungsbedarf ersichtlich ist. Zwar passen die Formulierungen des § 1 Abs. 4 UIG mit denen des IFG weniger zusammen (→ S. 145), allerdings besteht kein Handlungsbedarf, weil die problematische Regelung des § 1 Abs. 4 UIG zum 1. September 2012 ersatzlos gestrichen wird.

<sup>538</sup> Pfeiffer/Heinke/Portugall, Band I, 233.

<sup>539</sup> Stokar von Neuforn et al., BT-Drs. 16/10880, S. 2; Schaar/Roth, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (13).

<sup>540</sup> Stokar von Neuforn et al., BT-Drs. 16/10880, S. 3.

<sup>541</sup> In diesem Sinne: Rossi, DVBl. 2010, 554 (557); Schoch, IFG, § 1 Rn. 236; Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, § 2 Rn. 30.

<sup>542</sup> Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, § 2 Rn. 30.

<sup>543</sup> Bräutigam, 353 f.

Weniger für das IFG selbst als für die Landesinformationsfreiheitsgesetze ist eine Klarstellung erforderlich, in welchem Verhältnis Akteneinsichtsrechte nach Steuerrecht zum Informationsfreiheitsrecht stehen (→ S. 147). Am einfachsten in das bisherige System des § 1 Abs. 3 IFG würde eine ausdrückliche Normierung eines Akteneinsichtsrechts in der AO und eine Aufnahme und die parallele Anwendbarkeit wie bei den Akteneinsichtsrechten nach VwVfG und SGB X passen.

Weitere Präzisierungen in den Fachgesetzen (→ S. 148) wären sinnvoll. Hierzu würde sich anbieten, die Fachgesetze auf das IFG verweisen zu lassen, um so friktionslose Informationszugangsrechte zu gewähren.

## 2.2.6 Informationsinteresse

### 2.2.6.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

Mit § 1 Abs. 1 IFG wird nach der Gesetzesbegründung „ein freier (voraussetzungsloser) Informationszugangsanspruch gewährt“<sup>544</sup>, insbesondere „ohne hierfür ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend machen zu müssen“<sup>545</sup>. Dies fand grundsätzliche Zustimmung.<sup>546</sup> Betont wurde, dass der Anspruch auch bestehen kann, wenn die Geltendmachung möglicherweise der Durchsetzung zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche gegenüber der Behörde oder Dritten dienen soll.<sup>547</sup> Auch in den Fällen der Geltendmachung von Informationsansprüchen durch Insolvenzverwalter gegenüber Krankenkassen bzw. deren Vollstreckungsbehörden, um Insolvenzverfahren gegen diese durchzusetzen, wurde das Informationsinteresse angesprochen, und dessen Unerheblichkeit für das Bestehen des Anspruchs betont.<sup>548</sup> Allge-

<sup>544</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7.

<sup>545</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 6. Vgl. auch zur Streichung der Wörter „...ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-E bei: Innenausschuss, BT-Drs. 15/5606, S. 3 und 5.

<sup>546</sup> In diesem Sinne explizit zustimmend wiederholend: OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 21; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 13 f.; Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 36; Urt. v. 18.2.2009 – 2 K 4170/07.F, Juris Rn. 21; Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 10; VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 34, Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 28; *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 3; *Scheel*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1 Rn. 4; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (987, Fn. 40).

<sup>547</sup> HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 7; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 6; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 10.

<sup>548</sup> In diesem Sinne: VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 4.2.2011 – 7 K 2234/09.F, UA, S. 2 f.; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 23 ff.; OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 21; VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 34, Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 28; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 76.

meiner formulierte ein Gericht: Zu welchem Zweck ein Informationsbegehrender die von ihm erstrebten Informationen nutzen will, bleibt ihm selbst überlassen.<sup>549</sup>

Lediglich bei der Beantragung des Informationszugangs bei einer Berufsgenossenschaft wurden tiefgreifende Bedenken geäußert, ob die Übermittlung von 186.000 Adresdatensätzen von Taxi- und Mietwagenunternehmen noch dem geschützten Informationsinteresse entspricht.<sup>550</sup> Demgegenüber wurde zu Recht Kritik in der Literatur geäußert, weil weder das Informationsinteresse unerheblich sei und gerade auch die wirtschaftliche Nutzung von amtlichen Informationen ein legitimes Ziel sei, wie nun auch im IWG zum Ausdruck kommt.<sup>551</sup> Letztlich wurde die Ablehnung in diesem Fall mit § 3 Nr. 6 IFG begründet. Damit war kein Fall ersichtlich, in dem das Informationsinteresse zu einem Informationsausschluss geführte hätte.

#### **2.2.6.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung**

Was die bei Behörden angefragten Informationen betrifft, so bezogen sich Anfragen vor allem auf Verwaltungsvorgänge Dritter, zu umfassenden Themenkomplexen, eigene Verwaltungsvorgänge und andere Antragsgegenstände, wie z.B. zu Gesetzesänderungen, Gesetzen, Haushaltsvorgängen, Sozialdaten.

---

<sup>549</sup> VG Berlin, Beschl. v. 15.7.2011 – VG 2 K 12.11, UA, S. 2.

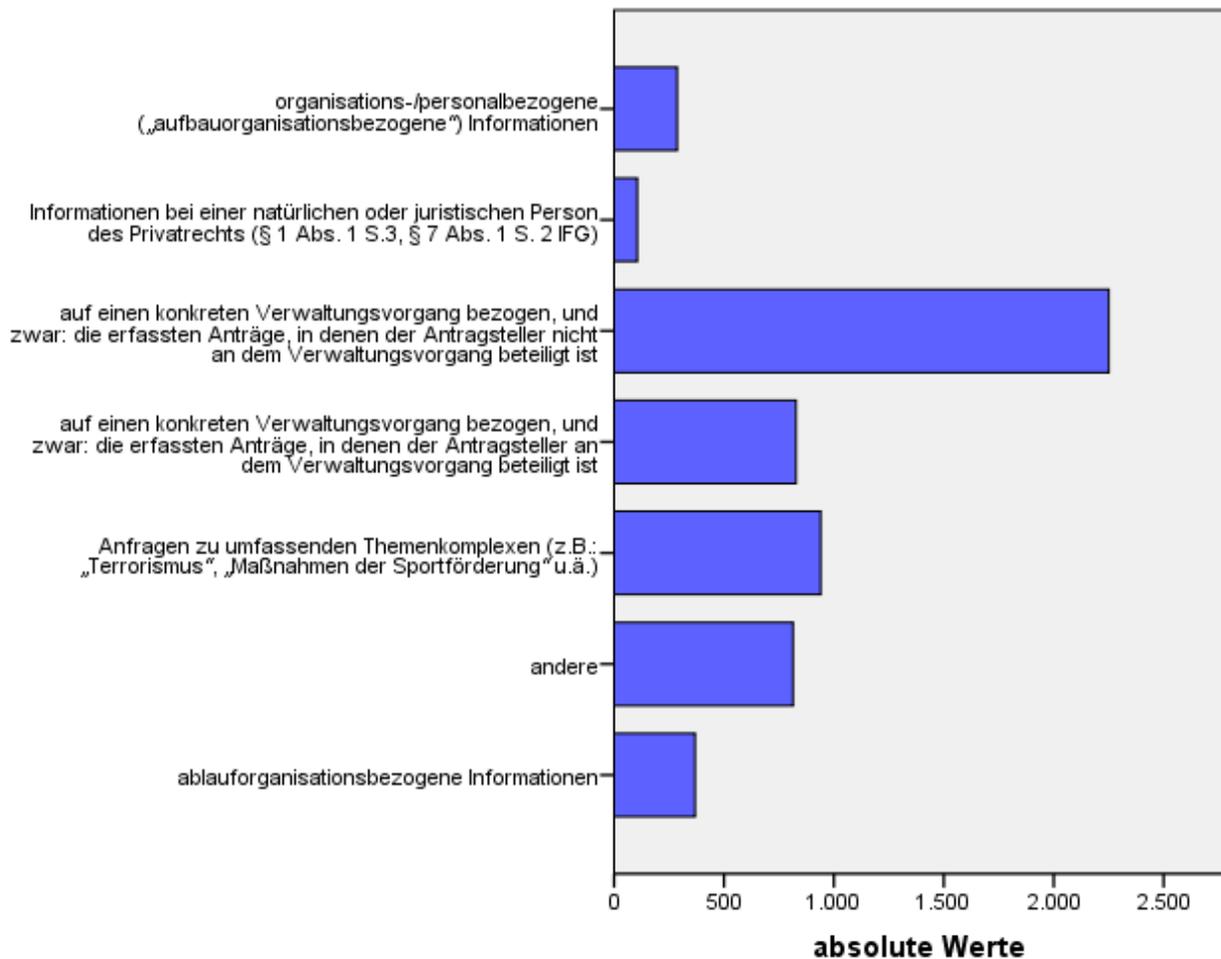
<sup>550</sup> BayVGH, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, Juris Rn. 37-40, sowie Vorinstanz VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 33.

<sup>551</sup> Rossi, DVBl. 2010, 554 (558).

Tabelle 12: Antragsinhalte 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent

Antragsgegenstand	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
auf einen konkreten Verwaltungsvorgang bezogen, und zwar: die erfassten Anträge, in denen der Antragsteller an dem Verwaltungsvorgang beteiligt ist	126	97	114	117	162	212	<b>828</b>
	13,82	15,82	14,82	11,69	11,81	22,87	<b>14,80</b>
auf einen konkreten Verwaltungsvorgang bezogen, und zwar: die erfassten Anträge, in denen der Antragsteller nicht an dem Verwaltungsvorgang beteiligt ist	308	241	242	444	611	405	<b>2251</b>
	33,77	39,31	31,47	44,36	44,53	43,69	<b>40,24</b>
Ablauforganisationsbezogene Informationen	70	50	55	63	92	39	<b>369</b>
	7,68	8,16	7,15	6,29	6,71	4,21	<b>6,60</b>
Aufbauorganisationsbezogene Informationen	63	48	50	38	54	34	<b>287</b>
	6,91	7,83	6,50	3,80	3,94	3,67	<b>5,13</b>
Anfragen zu umfassenden Themenkomplexen (z.B.: „Terrorismus“, „Maßnahmen der Sportförderung“ u.ä.)	234	117	117	138	204	130	<b>940</b>
	25,66	19,09	15,21	13,79	14,87	14,02	<b>16,80</b>
Informationen bei einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts (§ 1 Abs. 1 S.3, § 7 Abs. 1 S. 2 IFG)	19	10	17	15	23	21	<b>105</b>
	2,08	1,63	2,21	1,50	1,68	2,27	<b>1,88</b>
andere	92	50	174	186	226	86	<b>814</b>
	10,09	8,16	22,63	18,58	16,47	9,28	<b>14,55</b>
Gesamt	912	613	769	1001	1372	927	<b>5594</b>
	16,30	10,96	13,75	17,89	24,53	16,57	<b>100,00</b>

**Abbildung 10: Antragsinhalte gesamt in absoluten Werten**



Interviewte Behörden berichteten, dass es sich bei einem Großteil der Anfragen um wirtschaftlich motivierte Anfragen handele oder diese aus Gründen der eigenen Betroffenheit gestellt würden (s.a. Kapitel 2.2.2.2, → S. 91). Dabei ginge es Antragstellern etwa um den Einblick in Informationen über die Konkurrenz oder eine spätere Geltendmachung zivilrechtlicher Schadensersatzforderungen.

Befragte IFG-Antragsteller haben nach eigenen Angaben als Informationsinteresse vor allem Verwaltungsvorgänge Dritter angefragt (60), was mit den Eingaben von Behörden bei der Behördenbefragung korrespondiert. Behörden hatten ebenfalls am häufigsten Verwaltungsvorgänge Dritter als Antragsgegenstand angegeben. Am zweithäufigsten wählten Antragsteller die Kategorie „andere“ (55) und am dritthäufigsten Anfragen über Verwaltungsvorschriften oder verwaltungsinterne Anordnungen (41). Da bei dieser Frage Mehrfachantworten möglich waren, sind hier Antworten von Antragstellern enthalten, die sich auf einen Antrag beziehen oder auf mehrere Anträge. Dementsprechend gibt es insgesamt 42 Mehrfachnennungen, davon 29 Doppel-

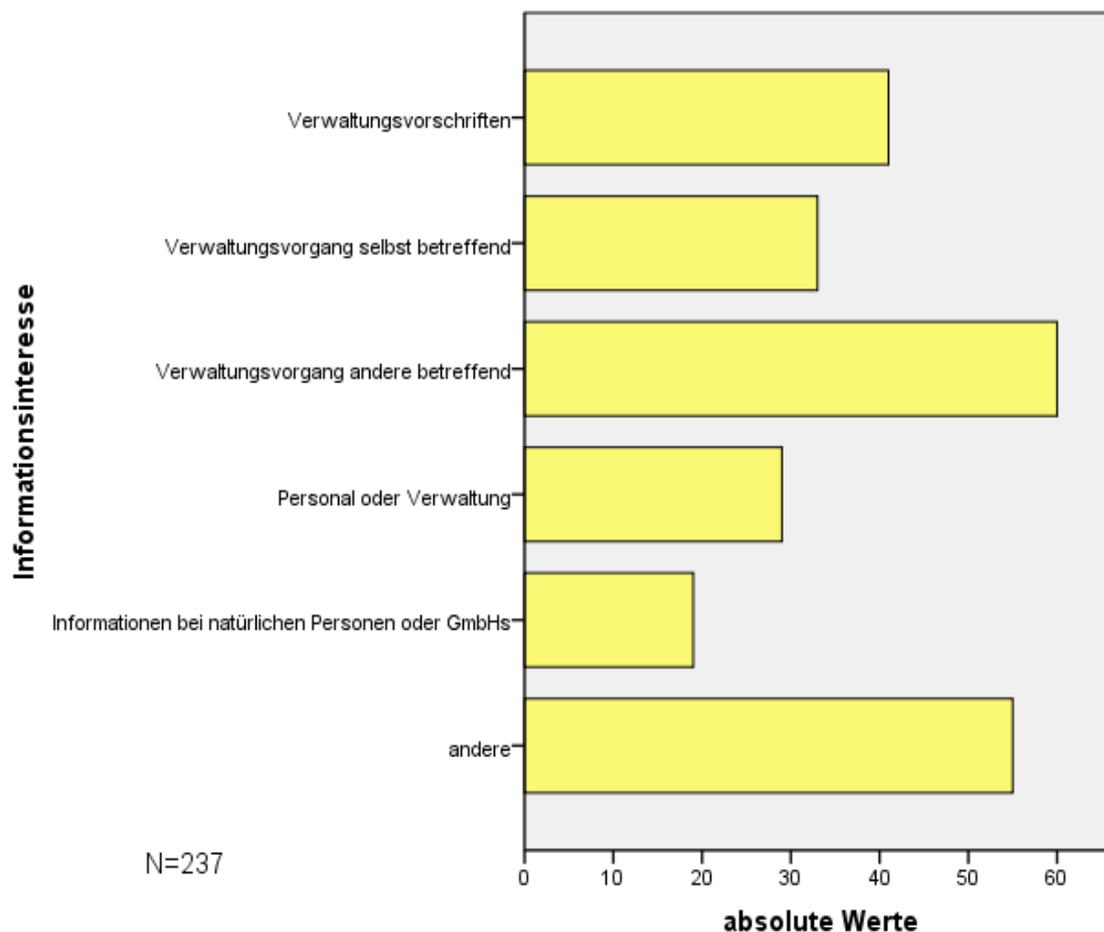
nennungen, acht Dreifachnennungen, drei Vierfachnennungen und zwei Sechsfachnennungen.

**Tabelle 13: Perspektive Antragsteller: Informationsinteresse in absoluten Werten**

Frage: 5.a) Um welche Art von Informationen ging es Ihnen?

Antragsgegenstand	Online	Schriftlich	E-Mail	Gesamt
Verwaltungsvorgang selbst betreffend	21	6	6	33
Verwaltungsvorgang andere betreffend	36	12	12	60
Verwaltungsvorschriften	31	4	6	41
Personal oder Verwaltung	24	2	3	29
Informationen bei natürlichen Personen oder GmbHS	12	5	2	19
andere	42	8	5	55
<b>Gesamt</b>	<b>166</b>	<b>37</b>	<b>34</b>	<b>237</b>

**Abbildung 11: Perspektive Antragsteller: Informationsinteresse gesamt**



### **2.2.6.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen**

Beim Rechtsvergleich war keine explizite Regelung zum Informationsinteresse als Anspruchsvoraussetzung ersichtlich.

### **2.2.6.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG**

Die zunächst im Gesetzesentwurf vorgesehene Klarstellung, dass der Anspruch gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG besteht, „ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen“<sup>552</sup>, erscheint nicht mehr erforderlich. Zwar deuteten kurz nach Inkrafttreten einige Ausführungen, wonach kein Informationsinteresse erforderlich sei, auf gewisse Unsicherheiten hin (→ S. 157). Heute würde der Zusatz die Norm des § 1 Abs. 1 IFG nur noch komplexer erscheinen lassen.

Wie den Ergebnissen sowohl der Behördenbefragung als auch der Befragung von IFG-Antragstellern zu entnehmen ist, wurden insbesondere Verwaltungsvorgänge Dritter angefragt. Den Auskünften von Behörden zufolge handelt es sich bei IFG-Anfragen überwiegend um Anfragen, denen ein wirtschaftliches Interesse bzw. Eigeninteresse zugrundeliegt.

### **2.2.6.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen**

Zwar dienen die Informationsbegehren überwiegend eigennützigen Zielen, jedoch drängte sich keine Abgrenzung zu „demokratisch wertvollen Informationsbegehren“ auf. Würden die Behörden wirtschaftlich motivierte Anfragen nicht bearbeiten müssen, so könnten dagegen unschwer Umgehungsstrategien entwickelt werden (→ S. 111). Auch bei primär eigennützig motivierten Informationsbegehren findet eine demokratische Kontrolle des staatlichen Handelns statt. Für die Rechtssetzung der EU ist die Aktivierung von Eigeninteressen der Bürgerinnen und Bürger für eine objektive Kontrolle eines der wesentlichen Instrumente. Vorbehalte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber einer Partizipation können durch diese Interaktion verringert werden. Ausgehend von den Zielsetzungen des IFG einer weitgehenden Transparenz ist ein Änderungsbedarf nicht ersichtlich.

---

<sup>552</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 3.

### **3 Konflikt zwischen dem Interesse des Antragstellers an Informationsfreiheit und effizientem Handeln der Verwaltung/Bürokratieabbau**

Bei dieser Konfliktstruktur steht allgemein der Rechtsanspruch des Bürgers auf Informationsgewährung nach dem IFG dem Interesse von Behörden an einer effizienten Bearbeitung ihrer Verwaltungsaufgaben gegenüber.<sup>553</sup> Der Bürger hat ein Interesse an einer möglichst zeitnahen, kostengünstigen und seiner Anfrage entsprechend umfassenden Informationsgewährung. Ein Großteil der Behörden sieht mit der Bearbeitung von IFG-Anfragen einen Mehraufwand verbunden, der sie in der Erledigung ihrer Sachaufgaben behindert. Diesem Konfliktfeld können die Bereiche Bearbeitungsfrist, Gebührenerhebung und Verwaltungsaufwand zugeordnet werden.

Auskunftssuchende Bürger sind daran interessiert, dass die beantragte Information möglichst zeitnah und vollständig gewährt wird. Für die Behörden hängt die Bearbeitungsdauer von der Art der Anfrage ab, also ob es sich um ein einfaches Auskunftsgesuch, Akteneinsicht oder/und den Versand von Kopien handelt. Zugleich ist der Umfang der Anfrage für die Bearbeitungsdauer relevant. Schließlich spielt für die Bearbeitungsdauer die Koordinierung und Arbeitsteilung bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen auf Behördenseite eine Rolle. Abhängig davon, ob die Bearbeitung von IFG-Anträgen zentral koordiniert wird oder dezentral bearbeitet wird, werden verschiedene Organisationseinheiten (Referate, Abteilungen) in die Antragsbearbeitung eingebunden.

Die in § 7 Abs. 5 IFG genannte Bearbeitungsfrist von einem Monat wird generell akzeptiert, ist allerdings bei (umfangreichen) Akteneinsichten häufig nicht einzuhalten. In Fällen, in denen die Bearbeitungsfrist von Behörden überschritten wird, kann der Antragsteller eine Untätigkeitsklage gegen die Behörde erheben oder sich beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) beschweren. Im Zusammenhang mit den Bearbeitungsfristen ist eine weitere Problematik anzusprechen: die Frage des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes. Auskunftssuchende Bürger sind daran interessiert, dass ihr Informationsgesuch umfassend gewährt wird; Behörden sehen insbesondere in Fällen der Akteneinsichtnahme einen erheblichen Verwaltungs- und Arbeitsaufwand entstehen, der effizientem Verwaltungshandeln und Bürokratieabbau entgegenzustehen scheint. Ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand ist von Verwaltungsgerichten bisher nicht als Ablehnungsgrund anerkannt worden; Behörden sehen hier dennoch weiterhin Regelungsbedarf. Ein Konflikt könnte auch darin gesehen werden, dass Behörden eine vielfa-

---

<sup>553</sup> Vgl. *Partsch*, 18 ff.

che Antragstellung durch Antragsteller zuweilen als missbräuchliche oder querulatorische Inanspruchnahme des IFG wahrnehmen; andererseits sind Bürger, v.a. Journalisten, an einer intensiven Nutzung des IFG interessiert. Ab wann von Missbrauch gesprochen werden kann ist Definitionssache und wird von Behörden auch als schwierig zu erfassen gesehen.

Im Zusammenhang mit Anfragen auf Akteneinsicht zeichnet sich ein weiterer Konflikt ab: Dem Interesse des Bürgers nach Akteneinsicht zu einem bestimmten Themengebiet steht das Bedürfnis von Behörden nach Konkretisierung der Anfrage gegenüber. Während letzteren die Anfragen zu allgemein und komplex sind, sehen sich Bürger nicht in der Lage, ihr Anliegen zu konkretisieren, da ihnen die dazu notwendigen Informationen nicht vorliegen. Ein Interessenausgleich kann nur über Verständigung und Verhandlung zwischen den Konfliktparteien gefunden werden.

### **3.1 Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG**

Ein Konfliktlösungsprogramm gibt das IFG nur teilweise vor. Das Verwaltungsverfahren ist unvollständig in § 7 IFG, bei Drittbeteiligung auch in § 8 IFG sowie bei Ablehnung in § 9 IFG geregelt, und ergänzend ist das VwVfG heranzuziehen.<sup>554</sup> Bei der Anwendbarkeit allgemeiner Form- und Verfahrensvorschriften (insbes. Anhörungspflicht gem. § 28 VwVfG, Form der Entscheidung gem. § 37 VwVfG, Begründungspflicht gem. § 39 VwVfG, Rechtsbehelfsbelehrung) waren in der Rechtsprechungspraxis keine Probleme erkennbar. Kritisiert wird insbesondere, dass im Gesetz explizit weder das Gebot der hinreichenden Bestimmtheit des Antrags (→ S. 165) noch das Erfordernis eines schriftlichen Antrags (→ S. 167) und eine behördliche Beratungs- und Unterstützungspflicht geregelt ist.<sup>555</sup>

Am Rande sei noch darauf eingegangen, dass derzeit eine explizite Regelung für die Offenlegung der Identität des Antragstellers (→ S. 167) und der Begründung des Antrags (→ S. 167) nicht ersichtlich war. Für „gleichförmige Anträge von mehr als 50 Personen“ wird eine Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 4 IFG getroffen (→ S. 168), während die Verfügungsbefugnis der Behörde in § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG mehr vorausgesetzt als geregelt wird (→ S. 168). Eine explizite Regelung im IFG fehlt für die Frage des tatsächlichen Vorhandenseins der begehrten Informationen und eine ggf. bestehende Beschaffungspflicht der Behörde (→ S. 170). Die Frage der Richtigkeit der Informationen wird in § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG behandelt (→ S. 174). Ob und inwieweit

---

<sup>554</sup> Schoch, IFG, § 1 Rn. 3.

<sup>555</sup> Schoch, IFG, § 7 Rn. 117.

Dritte am Verfahren zu beteiligen sind, ist in § 8 IFG geregelt (→ S. 175). Die Frage der Bescheidung eines Antrages auf Informationszugang ist in § 9 IFG angedeutet (→ S. 186) und die Modalitäten werden in § 1 Abs. 2 Satz 1 IFG und § 7 Abs. 3 und 4 IFG behandelt (→ S. 186). Regelungen zur (teilweisen) Ablehnung bzw. Gewährung werden in § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG getroffen (→ S. 189). Ablehnungsmöglichkeiten sind vorgesehen in § 9 Abs. 3 IFG bei Kenntnis des Antragstellers (→ S. 190) und Allgemeinzugänglichkeit der Informationen (→ S. 191). Eng damit verknüpft ist die Frage, ob ein Antrag wegen Rechtsmissbrauchs abgelehnt werden kann, auch wenn das IFG keine explizite Regelung dazu enthält (→ S. 192). Am wichtigsten in diesem Konfliktfeld sind die Fragen der Fristen, die in § 7 Abs. 5 (i. V. m. § 9 Abs. 1) IFG geregelt sind (→ S. 194), und der Versagung eines Informationszugangs wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands (→ S. 209). Im Zusammenhang mit Ausschlussgründen, die nur temporär vorliegen, normiert schließlich § 9 Abs. 2 IFG noch eine Informationspflicht der Behörde (→ S. 224). Das IFG schweigt zu Fragen der Verwaltungsorganisation (→ S. 225).

## 3.2 Problemadäquanz dieses Programms

### 3.2.1 Auslegung/Bestimmtheit des Antrags

Zunächst ist bei einer Eingabe an die Behörde zu entscheiden, ob überhaupt ein Antrag nach dem IFG vorliegt. „Der Antrag muss das IFG nicht ausdrücklich nennen. Ein Anspruch nach dem IFG scheidet jedoch aus, wenn spezialgesetzliche Regelungen über den Zugang zu den gewünschten Informationen bestehen (siehe § 1 Abs. 3). Anfragen, die sichtlich keinen Aktenbezug aufweisen (z. B. eine Bürgeranfrage nach einer Informationsbroschüre oder der Fundstelle eines Gesetzes), unterfallen nicht dem IFG; ebenso wenig Fragen nach einer (nicht aktenkundigen) Rechtsauffassung einer Behörde; auf § 14 Abs. 3 Satz 3 GGO<sup>556</sup> wird hingewiesen.“<sup>557</sup>

---

<sup>556</sup> „§ 14 Anträge, Fragen und Beschwerden

(1) Anträge, Fragen und Beschwerden sind so schnell und so einfach wie möglich zu erledigen. Erfordert die Antwort einen Zeitraum von mehr als vier Wochen, ist eine Zwischennachricht zu erteilen.

(2) Bei Beschwerden über ein Verwaltungshandeln ist das Antwortschreiben vor Abgang der oder dem unmittelbaren Vorgesetzten vorzulegen.

(3) Privatpersonen kann zu Sachfragen (Bürgeranfragen) formlos Auskunft gegeben werden. Besteht bei mündlichen Auskünften die Gefahr von Missverständnissen, so ist auf die Möglichkeit einer schriftlichen Anfrage zu verweisen. Bestehen bei elektronischen Anfragen Zweifel an der Identität der Person, die Auskunft erbeten hat, so ist auf den Postweg zu verweisen. Anfragen, die offensichtlich anonym oder unter einem Pseudonym erfolgen, sind grundsätzlich nicht zu beantworten. Rechtsauskünfte, die eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordern, dürfen grundsätzlich nicht erteilt werden. (4) Fragen von Medien sind an das Pressereferat zu verweisen.“

<sup>557</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1347 zu III. 1.).

Ein bloßer Antrag auf Akteneinsicht bezüglich eines bestimmten Vorgangs ohne nähere Formulierung, welche konkreten Informationen man hierdurch zu erlangen hofft, stellt keinen hinreichend bestimmten Antrag dar, wie in § 4 Abs. 2 UIG bzw. § 3 Abs. 1 Satz 2 VIG gefordert.<sup>558</sup> Zwar fehlt eine entsprechende ausdrückliche Regelung im IFG, jedoch ergibt sich das Erfordernis eines bestimmten Antrags bereits aus allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen.<sup>559</sup> In diesen Fällen ist der Antragsteller nach allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen aufzufordern, den Antrag zu konkretisieren.<sup>560</sup> Weiter ist in § 4 Abs. 2 Satz 4 UIG explizit geregelt, dass der Informationssuchende bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen zu unterstützen ist.<sup>561</sup> Nach dem Hinweis in der Gesetzesbegründung<sup>562</sup> sei eine Regelung zur Präzisierung des Antrags wegen § 25 VwVfG entbehrlich. Gegen die Sinnhaftigkeit des Regelungsverzichtes wird allerdings angeführt, dass die behördliche Beratungspflicht des § 25 Satz 1 VwVfG weniger stark ausgeprägt ist („Soll“-Vorschrift, erst nach Antragstellung).<sup>563</sup>

Auch in gerichtlichen Erörterungen waren Auslegungsfragen zu einem Antrag<sup>564</sup> bzw. die Frage der Bestimmtheit des Antrags<sup>565</sup> nicht selten. Ein Antrag, Akteneinsicht „in die sich auf ihn beziehenden Aktenbestandteile (Dokumente, in denen der Name H. steht)“ zu gewähren, wurde als zu unbestimmt bewertet, weil nicht feststehe, ob es in den streitgegenständlichen 4.255 Ordnern überhaupt solche Dokumente gebe, so dass ein stattgebender Tenor nicht vollstreckungsfähig sei.<sup>566</sup> Auch Anträge, aufgrund derer auf Seiten der Behörde erst eine Rechtsanwendung oder die Klärung einer Rechtsfrage durchgeführt werden muss, damit die begehrte Information bestimmt werden kann, werden abgelehnt, weil der Antrag zu unbestimmt bzw. sich auf nichtvorhandene Informationen bezieht.<sup>567</sup> Ebenso kein Informationsbegehren i. S. des IFG ist die Beantragung einer Bestätigung von in einem Schriftsatz formulierten Feststellungen zum Abfallrecht.<sup>568</sup>

<sup>558</sup> Walz, DÖV 2009, 623 (626).

<sup>559</sup> Fluck, in: ders./Theuer, IFG, § 7 Rn. 46; Walz, DÖV 2009, 623 (626).

<sup>560</sup> BMI, Anwendungshinweise, GMBL. 2005, 1346 (1348 zu III. 4.).

<sup>561</sup> Ein weitergehender Rechtsvergleich zur Hilfeleistungspflicht der Behörde findet sich bei *Griebel*, 101 ff.

<sup>562</sup> *Fractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14.

<sup>563</sup> Schoch, IFG, § 7 Rn. 19.

<sup>564</sup> Vgl. VG Berlin, Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 21; Urt. v. 7.10.2010 – VG 2 K 9.09, UA, S. 4; VG Köln, Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08, UA, S. 6.

<sup>565</sup> Vgl. VG Köln, Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08, UA, S. 6.

<sup>566</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 56 f.

<sup>567</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 1487/07, Juris Rn. 30 ff.

<sup>568</sup> VG Köln, Urt. v. 4.12.2008 – 13 K 996/08, UA, S. 5; dementsprechend wurden Rechtsauskünfte auch nicht als „Informationen“ im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG (→ S. 113) bewertet.

### 3.2.2 Form des Antrags

Wegen der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 VwVfG, § 9 SGB X) kann der Antrag nach der Gesetzesbegründung schriftlich, mündlich – auch telefonisch – oder durch schlüssiges Handeln gestellt werden.<sup>569</sup> Weiter wird dort ausgeführt, dass im Einzelfall die öffentliche Stelle jedoch einen schriftlichen Antrag oder eine Konkretisierung des Antrags verlangen darf.<sup>570</sup> Dies findet gemeinhin Zustimmung<sup>571</sup>, auch wenn aus Gründen der Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und des Rechtsschutzes für ein gesetzliches Schriftformerfordernis plädiert wird<sup>572</sup>.

### 3.2.3 Offenlegung der Identität

In der Gesetzesbegründung wird weiter davon ausgegangen, dass die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können müsse.<sup>573</sup> Dagegen wird angeführt, dass auch das Verfahrensermessen der Behörde nicht die Befugnis verleihe, in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Antragstellers einzugreifen,<sup>574</sup> und es im Hinblick auf das datenschutzrechtliche Gebot der Datenvermeidung des § 3a BDSG nicht optimal sei<sup>575</sup>. Auch ein Blick nach Schweden zeigt, dass es dort sogar der Behörde grundsätzlich verboten ist, nach der Identität des Antragstellers zu forschen (vgl. Kap. 2 Art. 14 Abs. 3 TF).<sup>576</sup> Wird die Offenlegung der Identität für erforderlich gehalten, so sollte dafür eine ausdrückliche gesetzliche Regelung geschaffen werden.<sup>577</sup>

### 3.2.4 Begründung

Grundsätzlich muss ein Antrag nicht begründet werden, da das Motiv des Antragstellers keine Rolle spielt.<sup>578</sup> Begründet werden muss der Antrag jedoch gem. § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG, wenn Belange Dritter i. S. des § 5 Abs. 1 und Abs. 2 oder des § 6 IFG betroffen sind, damit der Dritte über seine Einwilligung entscheiden bzw. die Behörde

<sup>569</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14; *BfDI*, Anwendungshinweise, 15; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1348 zu III. 6.).

<sup>570</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14; *BfDI*, Anwendungshinweise, 15.

<sup>571</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (24).

<sup>572</sup> In diesem Sinne: *Schoch/Kloepfer*, § 10 IFG-ProfE Rn. 11; *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 16.

<sup>573</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14. In diesem Sinne bspw. auch *BfDI*, Anwendungshinweise, 15.

<sup>574</sup> *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 17.

<sup>575</sup> In diesem Sinne: *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (24).

<sup>576</sup> Vgl. *Griebel*, 88.

<sup>577</sup> Vgl. *Schoch/Kloepfer*, § 10 IFG-ProfE Rn. 11.

<sup>578</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1348 zu III. 3.).

die erforderliche Abwägung treffen kann.<sup>579</sup> Daher werden Behörden angehalten, auf eine schriftliche oder elektronische Antragstellung und -begründung hinzuwirken.<sup>580</sup>

### 3.2.5 Massenverfahren

Bei „gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen“ gelten gem. § 7 Abs. 1 Satz 4 IFG die §§ 17 bis 19 VwVfG entsprechend. Der Verweis ist ausweislich der Gesetzesbegründung erforderlich, weil §§ 17 ff. VwVfG unmittelbar nur für Verwaltungsverfahren gelten, während Satz 4 eine Vielzahl von Verfahren betrifft.<sup>581</sup>

Die Formulierung „gleichförmige Anträge“ in § 7 Abs. 1 Satz 4 IFG wird in der Literatur als ungenau bezeichnet, weil damit nach dem Wortlaut nur die Fälle gleichförmiger Eingaben (§ 17 VwVfG), nicht aber auch die Anträge mit gleichem Informationsinteresse (§ 18 VwVfG) erfasst werden.<sup>582</sup> Über den Wortlaut der Vorschrift hinaus wird in der Literatur<sup>583</sup> die Anwendung auch in den Fällen des gleichförmigen Informationsinteresses befürwortet. Im Interview mit Vertretern einer Behörde berichteten diese davon, dass von einem Rechtsanwalt für 487 Personen identische Anträge gestellt wurden und er behauptet, dass dies alles individuelle Anträge seien, weil er unter mehr als einem Dutzend gleichlautender Formulierungen als erste Frage formulierte: „Welche genauen Unterlagen meiner Mandantschaft liegen der BaFin im Entschädigungsfall ... vor?“. Angesichts der schlechteren Abrechnungsmöglichkeiten für den Rechtsanwalt, habe dieser die Durchführung eines Musterverfahrens abgelehnt. Allein am 11.11.2011 seien bei einem Verwaltungsgericht 380 Klagen dazu eingegangen.

Nichtsdestoweniger dürfte die Einfügung einer Massenverfahren betreffenden Sondervorschrift entbehrlich sein. Das Verwaltungsverfahren- und das Verwaltungsprozessrecht halten Instrumente bereit, die zur Bewältigung der mit solchen Verfahren verbundenen Probleme ausreichen (→ S. 94).

### 3.2.6 Zuständige Behörde (Verfügungsbefugnis)

Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet gem. § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Während in der Praxis zumeist keine Erörterung dazu erforderlich war, so darf dies nicht

<sup>579</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1348 zu III. 3.); *BfDI*, Anwendungshinweise, 15.

<sup>580</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1348 zu III. 3.).

<sup>581</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14.

<sup>582</sup> *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 36.

<sup>583</sup> *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 24; *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 36.

den Blick darauf verstellen, dass teilweise vertiefte Untersuchungen erforderlich sind<sup>584</sup>.

Mit dem Kriterium der Verfügungsbefugnis macht das Gesetz deutlich, dass die lediglich faktische Verfügungsmöglichkeit im Unterschied etwa zu § 2 Abs. 4 Satz 1 UIG nicht ausreicht. Dabei ist die ordnungsmäßige Zugehörigkeit zu den Akten der Behörde nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Verfügungsberechtigung.<sup>585</sup>

Verfügungsberechtigt über eine Information ist nach der Gesetzesbegründung grundsätzlich deren Urheber, der die Information im Rahmen der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben erhoben oder selbst geschaffen hat. Bei Informationen, die die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten hat, ist unbeschadet der Ausnahmen im IFG nach der Gesetzesbegründung maßgebend, ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder – gegebenenfalls stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält.<sup>586</sup> Daran anknüpfend stellt das BVerwG fest, dass soweit damit von einem Übergang der Verfügungsberechtigung die Rede ist, sich das jeweils nur darauf bezieht, dass bei Weitergabe der Information der weitere Empfänger ein eigenes Verfügungsrecht erhält. Der Urheber der Information verliert seine Verfügungsberechtigung damit aber nicht ohne weiteres, zumal wenn er diese Information weiterhin (auch) in seinem Aktenbestand behält.<sup>587</sup> Offen ließ das BVerwG, ob der Urheber der Information, der die Information anfordernden Stelle lediglich eine eher formelle Unterstützung leistet, seine Verfügungsbefugnis verliert.<sup>588</sup> Bei der Abgabe der Originalakten an die Staatsanwaltschaft wurde in einem anderen Fall angenommen, dass die Behörde ihre Verfügungsbefugnis über die im Rahmen ihrer Zuständigkeit erhobenen Informationen behalten hatte.<sup>589</sup>

Weitere Probleme stellen sich bei Verflechtungen des Bundes im Mehrebenensystem (→ S. 130). So wurde die Verfügungsbefugnis der Bundesagentur für Arbeit hinsichtlich der begehrten Berechnungen zu den angemessenen Unterkunftskosten nach

<sup>584</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.11.2011 – 7 C 2.11, BeckRS 2011, 56846 einerseits und die kurzen Ausführungen bei der Vorinstanz OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 33 andererseits.

<sup>585</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 27.

<sup>586</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14. In diesem Sinne auch: BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 28; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07, Juris Rn. 21; *BfDI*, Anwendungshinweise, 15; *BfDI*, Info 2, 17.

<sup>587</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 28.

<sup>588</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 28.

<sup>589</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07, Juris Rn. 21.

dem SGB II verneint, weil dafür die Städte und Landkreise zuständig seien.<sup>590</sup> Probleme werden auch bei vertikaler Kompetenzüberschreitung, etwa im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gesehen, ob beispielsweise das Bundesamt für Strahlenschutz nach dem IFG zur Preisgabe von Informationen aus den Ländern verpflichtet ist, über die es (dauerhaft) verfügt.<sup>591</sup> Weiter kann es auf einer horizontalen Ebene zu (Kompetenz-)Konflikten kommen, wenn etwa ein Bauamt über Informationen des Grundbuchamts verfügt, die bei diesem nur unter den besonderen Voraussetzungen der Grundbuchordnung einsehbar sind.<sup>592</sup>

### 3.2.7 Tatsächliches Vorhandensein der begehrten Informationen/Beschaffungspflicht

#### 3.2.7.1 Übersicht

Auch ohne ausdrücklichen Hinweis im Wortlaut des IFG ist allgemeine Ansicht, dass ein Zugangsanspruch sich grundsätzlich nur auf vorhandene Informationen bezieht. Teils wird dies einfach postuliert bzw. vorausgesetzt<sup>593</sup> oder teils als „denklogische Voraussetzung“<sup>594</sup> bezeichnet. Zutreffend wird dies aus dem Sinn und Zweck des IFG gefolgert, welche auf die Möglichkeit gerichtet sind, an dem Informationsbestand der Verwaltung zu partizipieren bzw. das Verhalten der Verwaltung zu kontrollieren.<sup>595</sup> Deutlicher wird die Beschränkung auf vorhandene Informationen in § 1 Abs. 1 Satz 1 VIG, §§ 2 Abs. 4 Satz 1, 3 Abs. 1 Satz 1 UIG, § 3 Abs. 1 Satz 1 IFG BE, § 1 Abs. 2 Satz 1 IFG MV, § 4 Abs. 1 IFG NRW und § 3 Satz 1 IZG SH.

Problematisch kann die Frage sein, wann Informationen tatsächlich vorhanden sind. Sollte dies nicht der Fall sein, so ist zu beachten, dass das IFG grundsätzlich nur einen Informationszugangs-, nicht dagegen einen Informationsbeschaffungsanspruch begründet.<sup>596</sup> Ausnahmsweise wird in den Fällen des § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG eine Beschaffungspflicht angenommen, wenn sich die Behörde eines Privaten bedient (→ S. 172), oder es wird eine Wiederbeschaffungspflicht für solche Informationen disku-

<sup>590</sup> BayVGH, Beschl. v. 16.7.2008 – 5 C 08.1191, Juris Rn. 3 f.

<sup>591</sup> Rossi, DVBl. 2010, 554 (559 f.).

<sup>592</sup> Rossi, DVBl. 2010, 554 (559 f.).

<sup>593</sup> In diesem Sinne: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31.5.2011 – 12 N 20.10, Juris Rn. 10; VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 36; Rossi, DVBl. 2010, 554 (559); Schomerus, 86.

<sup>594</sup> BfDI, 3. Tätigkeitsbereich 2010 und 2011, S. 5; Scheel, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 2 Rn. 24. In diesem Sinne wohl auch VG Ansbach, Urt. v. 14.9.2010 – AN 4 K 10.01664, Juris Rn. 12: „Der Klageantrag geht hiernach ins Leere“.

<sup>595</sup> In diesem Sinne: VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073; Urt. v. 20.11.2008 – 2 A 57.06, Juris Rn. 17; Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 64; Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 5; Fetzer, in: Fluck/Theuer, IFG, § 2 Rn. 14; Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 2 Rn. 6.

<sup>596</sup> Rossi, DVBl. 2010, 554 (559).

tiert (→ S. 173), die erst nach Antragstellung nicht mehr bei der Behörde vorhanden sind. Rechtspolitisch wird darüber hinaus – schon aus Gründen der staatlichen Informationsvorsorge – eine Informationsbeschaffungspflicht gefordert, etwa in den Fällen, in denen Behörden allein die Befugnis bzw. die faktische Möglichkeit besitzen, sich derartige Informationen zu beschaffen.<sup>597</sup>

### 3.2.7.2 Tatsächliches Vorhandensein der Information

Vorhanden sind solche Informationen, die tatsächlich und dauerhaft vorliegen.<sup>598</sup> Maßgeblich ist nicht der Ort der Speicherung bzw. Lagerung von Informationen, sondern mit Blick auf die in § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG (→ S. 168) geregelte Behördenzuständigkeit allein, dass die in Anspruch genommene öffentliche Stelle jederzeit auf die begehrten Informationen zugreifen kann und über sie verfügen darf.<sup>599</sup> Bestehen tatsächliche Zweifel, so ist dies eine prozessuale Frage der Darlegungslast und Beweiswürdigung (→ S. 359).<sup>600</sup> Maßgeblich für die Beurteilung, ob ein Zugangsanspruch besteht, ist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor Gericht.<sup>601</sup>

Der Anspruch bezieht sich nur auf vorhandene Informationen und auch nur auf die Form, in der sie bei der Behörde verfügbar sind; ein Anspruch auf eine bestimmte, nach Kriterien des Antragstellers geordnete Zusammenstellung von vorhandenen Informationen oder auf die Herausgabe in einer bestimmten Software besteht nicht.<sup>602</sup> So wurde in zwei Fällen das Vorliegen der Informationen verneint, weil dafür eine Auswertung von vorhandenen Informationen erforderlich war. So sei die begehrte Information nicht vorhanden, weil nicht aufgezeichnet war, ob und wenn ja an welcher Stelle sich in den 4.255 Ordnern die vom Antragsteller begehrte Information seiner Erwähnung befand.<sup>603</sup> Der Sache nach begehre der Antragsteller damit nicht Teilhabe am Informationsbestand, sondern die Durchsicht von Akten durch die Beklagte zum Zwecke des Auffindens von bestimmten Informationen.<sup>604</sup> Auch wenn eine sog. Sammelrechnung für die Kanzlerküche erst ausgewertet werden müsste, um die Kosten für eine Veranstaltung zu erfahren, sei dies der Sache nach nicht auf den Zugang zu vorhandenen Aufzeichnungen gerichtet, sondern auf die Erstellung

<sup>597</sup> Kloepfer, K&R 2006, 19 (25).

<sup>598</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 38; Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 64; Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 5.

<sup>599</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.2.2011 – 2 K 23.10, Juris Rn. 24, zust. VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 36.

<sup>600</sup> Siehe dazu bspw.: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31.5.2011 – 12 N 20.10, Juris Rn. 11; VG Berlin, VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073; Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 5; Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 37.

<sup>601</sup> VG Berlin, Urt. v. 20.11.2008 – 2 A 57.06, Juris Rn. 17; Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 36.

<sup>602</sup> Rossi, DVBl. 2010, 554 (559).

<sup>603</sup> So aber: VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 64.

<sup>604</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 64.

einer neuen Information durch Auswertung der Sammelrechnungen, worauf kein Anspruch nach dem IFG bestehe.<sup>605</sup> Demgegenüber bejaht das Berufungsgericht auch insoweit eine Pflicht zur Informationsvorlage.<sup>606</sup> Unerheblich ist aber, ob sich die Informationen sich nicht in einem einheitlichen Verwaltungsvorgang befinden, denn dies beeinträchtigt nicht das Vorhandensein der Information.<sup>607</sup>

### 3.2.7.3 Beschaffungspflicht bei Vorliegen der Information bei Privaten

Modifiziert wird der Grundsatz, dass Behörden keiner Informationsbeschaffungspflicht unterliegen, in den Fällen des § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG.<sup>608</sup> Liegen die Informationen nicht bei der Behörde, sondern bei einer natürlichen Person oder bei einer juristischen Person des Privatrechts vor, werden diese der Behörde gem. § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG gleichgestellt, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. In dieser Konstellation wird der Zugangsanspruch bei der Behörde um einen Beschaffungsanspruch ergänzt.<sup>609</sup>

Dementsprechend hat das VG Berlin festgestellt, dass die Behörde über die begehrten amtlichen Informationen verfügt, selbst wenn die Ordner von einem externen Dienstleistungsunternehmen verwaltet werden.<sup>610</sup> In einem weiteren Fall wurde zu Gunsten des Ast unterstellt, dass der Vertrauensanwalt der deutschen Botschaft einer Behörde gleichsteht, weil die Botschaft sich seiner zur Erledigung ihrer öffentlich-rechtlichen (Verwaltungs-) Aufgaben bedient hat.<sup>611</sup>

### 3.2.7.4 Lösungsverbot während laufendem IFG-Verfahren?

Im Interview wurde von einer Behörde angesprochen, dass die Rechtslage unklar ist, wie sich ein laufendes IFG-Verfahren/Gerichtsverfahren auf die allgemeinen Lösungsregelungen auswirkt. Allgemein sind personenbezogene Daten gem. § 20 Abs. 2 BDSG zu löschen. Für diese allgemeine Regelung des BDSG kann man noch argumentieren, dass die weitere Speicherung zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der Behörde liegenden Aufgaben – nämlich der Erfüllung von IFG-Anträgen – liegt, mithin die Daten nicht nach § 20 Abs. 2 BDSG zu löschen sind. Auch lässt sich ein IFG-Verfahren noch als Ausnahme von den gem. § 18 Abs. 2 Satz 2, § 4 e Satz 1 Nr. 7 BDSG festgesetzten Regelfristen interpretieren. Allerdings versagt diese Auslegung i. S. von praktischer Konkordanz, wenn gesetzliche Lösungsregelungen star-

<sup>605</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 39.

<sup>606</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.3.2012 – OVG 12 B 27.11, zit. nach Pressemitteilung Nr. 9/12.

<sup>607</sup> VG Köln, Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08, UA, S. 7.

<sup>608</sup> Schoch, IFG, § 1 Rn. 31.

<sup>609</sup> Schoch, IFG, § 1 Rn. 31.

<sup>610</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 24; Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 39.

<sup>611</sup> VG Berlin 2. Kammer, Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 4 f.

re Fristen ohne Wertungsmöglichkeiten vorsehen (z. B. § 34c Abs. 1 Satz 3 KWG). Daher ist eine gesetzliche Regelung erforderlich, die einen Ausgleich zwischen gesetzlichen angeordneten (zwingenden) Löschfristen und dem IFG-Verfahren vorsieht.

### 3.2.7.5 Wiederbeschaffungspflicht

Wurden entsprechende Informationen vor Antragstellung gelöscht, besteht kein Wiederbeschaffungsanspruch.<sup>612</sup> Um eine Umgehung des IFG zu verhindern, muss eine Stelle nach dem Prinzip von Treu und Glauben Informationen wiederbeschaffen, die sie erst nach Eingang des Antrags auf Informationszugang an eine andere Stelle abgegeben hat.<sup>613</sup>

Allerdings setzt diese Pflicht voraus, dass der Behörde eine Wiederbeschaffung tatsächlich und rechtlich möglich ist.<sup>614</sup> Die Wiederbeschaffungsmöglichkeit besteht nur dann, wenn der Behörde die Informationen auf Verlangen zurückgewährt werden, wobei es nach Ansicht des VG Berlin unerheblich ist, ob die Behörde einen Rechtsanspruch auf die Rückgabe der Unterlagen hat und diesen gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen könnte und müsste.<sup>615</sup> Demgegenüber wird in der Literatur darauf abgestellt, ob die Behörde die Akten herausverlangen könne, wobei dies auch mit der polizeirechtlichen Generalklausel möglich sein solle, weil die Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit sei.<sup>616</sup>

Sinnvoller erscheint aber die ausdrückliche Normierung einer Wiederbeschaffungspflicht der Behörde ergänzt um einen Wiederbeschaffungsanspruch des Antragstellers.<sup>617</sup> Außerdem käme die Normierung eines unmittelbaren Anspruchs gegenüber dem Privaten in Betracht.<sup>618</sup> Lediglich in Fällen, in denen eine Wiederbeschaffung offensichtlich unmöglich ist – etwa weil der Dritte die streitgegenständlichen Informationen vernichtet hat –, muss auch ein Anspruch nach dem IFG ausscheiden, und der Antragsteller wird von der Literatur auf einen Schadensersatzanspruch verwiesen.<sup>619</sup>

<sup>612</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 38; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 zu III. 9. c)); *Hartleb*, NVwZ 2009, 825 (826). Vgl. zur rechtspolitischen Diskussion *BReg*, BT-Drs. 17/412, S. 3.

<sup>613</sup> In diesem Sinne: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31.5.2011 – 12 N 20.10, Juris Rn. 13; VG Berlin, Urt. v. 20.11.2008 – 2 A 57.06, Juris Rn. 18; *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (559 f.); *Schomerus*, 89 f.

<sup>614</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31.5.2011 – 12 N 20.10, Juris Rn. 13; VG Berlin, Urt. v. 20.11.2008 – 2 A 57.06, Juris Rn. 18.

<sup>615</sup> VG Berlin, Urt. v. 20.11.2008 – 2 A 57.06, Juris Rn. 18.

<sup>616</sup> *Benighaus*, LKV 2010, 277.

<sup>617</sup> *Hartleb*, NVwZ 2009, 825 (826).

<sup>618</sup> *Hartleb*, NVwZ 2009, 825 (826).

<sup>619</sup> *Hartleb*, NVwZ 2009, 825 (826).

Allerdings setzt ein Schadensersatzanspruch neben einer Anspruchsgrundlage auch einen Schaden voraus. Ein Schaden war aber beispielsweise nicht in dem Fall erkennbar, in dem die rechtlich nicht verfasste Glaubensgemeinschaft „Universelles Leben“ Informationen über sich selbst bei der Informationsstelle für Jugendsekten und Psychogruppen beehrte und diese Stelle diese vernichtete, soweit sie älter als 10 Jahre und „nicht durch die bereits abgegebene Sperrerklärung des BMFSFJ geschützt sind“. Dabei stellte das BVerwG ausdrücklich fest, dass sich die Behörde „ihrer prozessualen Verpflichtung aus § 99 Abs. 1 VwGO wie auch dem materiellen Anspruch des Antragstellers nicht durch eine Vernichtung der Akten entziehen und die Möglichkeiten des Einzelnen zur Erlangung effektiven Rechtsschutzes nicht vereiteln darf“<sup>620</sup>.

### 3.2.7.6 Zwischenergebnis

Für den Fall der Entfernung von Informationen ist bislang keine wirksame Problemlösung im IFG vorgesehen, so dass ein gesetzlicher Handlungsbedarf besteht.<sup>621</sup> Zunächst ist klarzustellen, wie sich das IFG-Verfahren auf Lösungsfristen auswirkt (→ S. 172). Weiter ist die bisherige Herleitung einer Wiederbeschaffungspflicht aus Treu und Glauben durch eine gesetzliche Regelung zu konkretisieren.

### 3.2.8 Richtigkeit der Informationen

Nach § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG ist die Behörde nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Informationen zu prüfen. Dies wird nicht nur als Entlastung von einer materiellen Überprüfungspflicht für „Behörden“ im engeren Sinne, sondern für alle informationspflichtigen Stellen i. S. d. § 1 Abs. 1 IFG interpretiert.<sup>622</sup>

Aus der systematischen Stellung im Anschluss an die Regelung über die Auskünfte in § 7 Abs. 3 Satz 1 IFG könnte geschlossen werden, dass dies nur für Auskünfte gilt.<sup>623</sup> Unklarheiten bestehen damit, ob und wieweit diese Privilegierung auch bei der Akteneinsicht (§ 7 Abs. 4 Satz 1 IFG) und sonstigen Arten (§ 1 Abs. 2 Satz 1 IFG) des Informationszugangs gilt.<sup>624</sup> Während tendenziell für die proaktive Informations-tätigkeit eine Verantwortung für die Richtigkeitsgewähr befürwortet wird, wird bei al-

<sup>620</sup> BVerwG, Beschl. v. 13.4.2011 – 20 F 25/10, Juris Rn. 7; in einem ähnlichen Fall auch bereits BVerwG, Beschl. v. 6.4.2011 – 20 F 20.10, Juris Rn. 25.

<sup>621</sup> Hartleb, NVwZ 2009, 825 (826); Schomerus, 90.

<sup>622</sup> Schoch, IFG, § 7 Rn. 78.

<sup>623</sup> Schoch, IFG, § 7 Rn. 79.

<sup>624</sup> Schoch, IFG, § 7 Rn. 79.

len Formen der Informationsgewährung auf Antrag eine Verantwortung abgelehnt.<sup>625</sup> In Betracht kommt auch ein Rückgriff auf die allgemeinen Gebote der Richtigkeit, Vollständigkeit und Sachlichkeit<sup>626</sup>. Unklar ist auch, ob und inwieweit die Behörde eine Fürsorgepflicht hat, auf behördliche Zweifel hinzuweisen.<sup>627</sup> Für die Praxis wird eine „salvatorische Klausel“, dass eine Garantie für die Richtigkeit nicht übernommen wird, empfohlen.<sup>628</sup> Noch besser erscheint eine klare gesetzliche Regelung.

### 3.2.9 Beteiligung Dritter

#### 3.2.9.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

##### 3.2.9.1.1 Überblick

Im Unterschied etwa zum UIG oder auch zum allgemeinen Verwaltungsrecht nach §§ 29, 30 VwVfG wird der verfahrensrechtliche Schutz des Dritten durch das IFG als „vorbildlich“<sup>629</sup> bzw. „grundsätzlich geeignet“ und vollzugstauglich<sup>630</sup> bewertet.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen sollte die Behörde den Antragsteller immer zunächst fragen, ob er hinsichtlich der Daten des Dritten einer Schwärzung oder Abtrennung nach § 7 Abs. 2 IFG zustimmt, wodurch regelmäßig ein Verfahren nach § 8 IFG entbehrlich würde.<sup>631</sup> In § 8 IFG ist die prozedurale Absicherung der materiellen Belange von Dritten geregelt, wonach dieser unter den in Abs. 1 bestimmten Voraussetzungen von Amts wegen<sup>632</sup> ohne behördliches Ermessen am Verfahren zu beteiligen ist.<sup>633</sup> Der Dritte i. S. des § 8 IFG ist damit als Beteiligter i. S. des § 13 Abs. 2, Abs. 1 Nr. 4 VwVfG im Verwaltungsverfahren über einen Antrag auf Informationszugang hinzuzuziehen, so dass neben § 8 IFG auch prinzipiell das VwVfG und die allgemeinen Grundsätze des Verfahrensrechts anwendbar sind.<sup>634</sup> Daher wären zwar

<sup>625</sup> In diesem Sinne: *BfDI*, Anwendungshinweise, 16; *Britz/Eifert/Groß*, DÖV 2007, 717 (724 f.); *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 34 ff.; *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 79, 88; *Schomerus*, 22. Wohl a. M. *Fluck*, in: ders./Theuer, IFG, § 7 Rn. 128: „Diese Bestimmung gilt nicht nur für Auskünfte i.S.v. Abs. 3 S. 1, sondern generell“.

<sup>626</sup> Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 26.6.2002 – 1 BvR 558, 1428/91, BVerfGE 105, 252 (272 f.).

<sup>627</sup> Dazu: *Britz/Eifert/Groß*, DÖV 2007, 717 (724 f.); *Fluck*, in: ders./Theuer, IFG, § 7 Rn. 133; *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 36; *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 80.

<sup>628</sup> *Schomerus*, 22.

<sup>629</sup> *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (562).

<sup>630</sup> *Schoch*, IFG, Rn. 65.

<sup>631</sup> *BfDI*, Info 2, 19.

<sup>632</sup> *Fractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15; *BfDI*, Anwendungshinweise, 17; *Braun*, ZAP Fach 19, 673 (677); *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 8 Rn. 7.

<sup>633</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 8 Rn. 1; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 11.

<sup>634</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 8 Rn. 2 f.; *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 24; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 12.

Dritte als Beteiligte eigentlich auch nach § 28 VwVfG anzuhören, jedoch wird diese allgemeine Regelung von der spezielleren Norm des § 8 IFG verdrängt.<sup>635</sup>

Nachdem dem Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, regelt § 8 Abs. 2 Satz 1 IFG die Schriftform und die Pflicht zur Bekanntgabe von Entscheidungen im mehrpoligen Informationsverhältnis. Die faktische Durchsetzbarkeit seiner Rechtsschutzmöglichkeiten (§ 8 Abs. 2 Satz 3 IFG, → S. 386) gegen diese Entscheidungen gewährleistet § 8 Abs. 2 Satz 2 IFG dadurch, dass der Informationszugang erst nach Bestandskraft der zugangsgewährenden Entscheidung oder zwei Wochen nach Bekanntgabe der Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgen darf.<sup>636</sup>

### 3.2.9.1.2 Beteiligungsvoraussetzungen

Ein Dritter, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, ist gem. § 8 Abs. 1 IFG Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Dritte ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Da der Gesetzgeber in verschiedenen Normen des IFG die Folgen aus dem Informationszugang unterschiedlich beschrieben hat, etwa mit „nachteiligen Wirkungen“, mit „beeinträchtigen“ oder „gefährden“, stellt das Berühren von Belangen im Vergleich dazu eine weit gefasste, niedrigschwellige Form der Wirkung dar.<sup>637</sup>

Als schutzwürdige Belange i. S. d. IFG sind allgemein anerkannt die privaten Belange, die durch §§ 5 f. IFG geschützt sind.<sup>638</sup> Ein Bezug zu den in §§ 3 und 4 IFG festgeschriebenen Ausschlussgründen besteht hingegen selbst dann nicht, wenn die öffentlichen Belangen dienenden Ausschlussgründe im Einzelfall auch dem Schutz privater Interessen zu dienen bestimmt sind. Insoweit fehlt es dem Privaten in diesen Konstellationen an einer Dispositionsbefugnis.<sup>639</sup> Ob ausnahmsweise auch bei § 3 Nr. 1 lit. g IFG gegenüber den Beteiligten am anderen Gerichtsverfahren eine Mitteilungspflicht besteht, ist eine Frage des Schutzzwecks der Norm (→ S. 285). Entsprechendes gilt hinsichtlich des sog. Whistleblowers bei § 3 Nr. 7 IFG (→ S. 304).

<sup>635</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 8 Rn. 2; *Matthes*, IFG, 52; *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 5; *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 12 f.; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 12. A. M. für das UIG a. F. *Schrader*, in: *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, 2. Aufl. 2002, § 8 Rn. 39.

<sup>636</sup> *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 11.

<sup>637</sup> VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 25.4.2008 – 7 L 635/08.F, *Juris* Rn. 30; v. *Kopp-Colomb*, in: *Assmann/Schlitt/von Kopp-Colomb*, Wertpapierprospektgesetz/Verkaufprospektgesetz, § 22 WpPG Rn. 48.

<sup>638</sup> HessVGH, Beschl. v. 1.10.2008 – 6 B 1133/08, *Juris* Rn. 21; *Matthes*, 52; *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 22; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 17.

<sup>639</sup> *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 17, wo allerdings hinsichtlich § 3 Nr. 7 IFG eine Ausnahme vertreten wurde. In diesem Sinne auch: *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 8 Rn. 5; *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 2. Im Ergebnis ebenso: *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 22. Ohne eine explizite Aussage zu § 3 Nr. 7 IFG auch HessVGH, Beschl. v. 1.10.2008 – 6 B 1133/08, *Juris* Rn. 21.

Aus dem letzten Halbsatz von § 8 Abs. 1 IFG ist gefolgert worden, dass die Regelung dazu diene, die im Rahmen des § 5 IFG gebotene Abwägung zu ermöglichen, und keine Beteiligung des Dritten verlange, wenn dem Informationsanspruch bereits Ausschlussgründe nach § 3 IFG entgegenstehen.<sup>640</sup> Eine Fehleinschätzung der Behörde führt dann allerdings zu weitreichenden Verfahrensverzögerungen zu Lasten des Antragstellers (→ S. 384), wenn die Beteiligung nachgeholt werden muss.

§ 8 Abs. 1 IFG ist nach einer Ansicht redundant, weil neben den „berührten Belangen“ des Dritten dessen „schutzwürdige Interessen“ keine normativ eigenständige tatbestandliche Bedeutung habe.<sup>641</sup> Zwar im Ergebnis ähnlich, aber als Interpretation des Wortlauts des § 8 Abs. 1 IFG wird überwiegend das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs dadurch als indiziert angesehen, dass seine Belange durch einen Antrag auf Informationszugang tangiert werden.<sup>642</sup> Dies entspricht dem Verständnis des § 8 Abs. 1 IFG als Anordnung einer Mitteilungspflicht im Regelfall, welches auch in den Beispielen der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommt.<sup>643</sup> Dabei sind an das Vorliegen von Anhaltspunkten für ein schutzwürdiges Interesse keine hohen Anforderungen zu stellen.<sup>644</sup> Als erforderlich und ausreichend für die Auslösung der Beteiligungspflicht wird die konkrete, nicht nur abstrakte Möglichkeit der Rechtsbetroffenheit bewertet.<sup>645</sup> Angenähert an die Prüfung der Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO ist eine Rechtsbetroffenheit immer dann anzunehmen, wenn sie nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder denkbaren Betrachtungsweise ausgeschlossen erscheint, weil für das vom Betroffenen behauptete Recht eine Grundlage nicht besteht oder ihm das Recht nach seinem Inhalt nicht zustehen kann oder eine Rechtsbetroffenheit aus tatsächlichen Gründen offensichtlich ausscheidet.<sup>646</sup>

<sup>640</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 22.11.2006 – 11 K 1466/06, UA, S. 8.

<sup>641</sup> *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 66.

<sup>642</sup> *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 10; *Sellmann/Augsberg*, WM 2006, 2293 (2298); *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 18. Vgl. auch *Steinbach/Hochheim*, NZS 2006, 517 (522), wonach dieses Erfordernis in der Praxis nicht selten ins Leere laufen werde

<sup>643</sup> *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 10; *Sellmann/Augsberg*, WM 2006, 2293 (2298 in Fußn. 48); *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 18.

<sup>644</sup> *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 8 Rn. 10; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 18.

<sup>645</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 8 Rn. 3.

<sup>646</sup> HessVGH, Beschl. v. 1.10.2008 – 6 B 1133/08, Juris Rn. 22, zust. *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (562).

Wann diese Voraussetzungen für eine Drittbeteiligung vorliegen oder nicht, wird in der Literatur anhand von Fallgruppen erörtert<sup>647</sup>, wobei hier nur die problemträchtigsten dargestellt werden:

- Entsprechend der Gesetzesbegründung wird häufig<sup>648</sup> eine Beteiligung als unnötig bewertet, wenn sich der Dritte erkennbar nicht rechtzeitig in der Frist des § 8 IFG äußern kann. Diese Auslegung erscheint aber weder mit dem Wortlaut der Norm noch mit dem Umstand vereinbar, dass auch der nicht erreichbare Dritte ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.<sup>649</sup> Zur Verdeutlichung der in der Gesetzesbegründung erläuterten Ziele ist daher eine gesetzliche Klarstellung in Anlehnung an § 7 Abs. 4 Satz 3 IFG-ProfE sinnvoll.<sup>650</sup>
- Mit Hinweis auf die Gesetzesbegründung wird zumeist<sup>651</sup> eine Beteiligung dann für entbehrlich gehalten, wenn die mutmaßliche Einwilligung des Dritten erkennbar ist. Dabei sind die materiellen Wertungsmaßstäbe der einzelnen Ausschlussgründe zu beachten. So kann der Zugang zu besonderen Arten personenbezogener Daten i. S. des § 3 Abs. 9 BDSG nicht aufgrund einer mutmaßlichen Einwilligung gewährt werden, verlangt doch § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG eine ausdrückliche Einwilligung des Dritten. Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass bei solchen personenbezogenen Daten grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs besteht. Genauso ist nach § 6 Satz 2 IFG eine Einwilligung des Betroffenen beim Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen erforderlich. Um den Zugang zu den von §§ 5 und 6 IFG geschützten Informationen bereits aufgrund einer mutmaßlichen Einwilligung gewähren zu können, hätte es einer entsprechenden Normierung<sup>652</sup> bedurft.<sup>653</sup>

<sup>647</sup> Schoch, IFG; § 8 Rn. 21-27; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 19-25.

<sup>648</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15; Guckelberger, VerwArch 97 (2006), 62 (84); Jastrow/Schlatmann, IFG, § 8 Rn. 14.

<sup>649</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 8 Rn. 13; Rossi, IFG, § 8 Rn. 12; Schoch, IFG, § 8 Rn. 46; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 22.

<sup>650</sup> Schoch, IFG, § 8 Rn. 46.

<sup>651</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 36; Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15; Guckelberger, VerwArch 97 (2006), 62 (84); Jastrow/Schlatmann, IFG, § 8 Rn. 14.

<sup>652</sup> Vgl. dazu die Fiktionsregelung bei Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, § 7 Rn. 32.

<sup>653</sup> Kugelman, IFG, § 8 Anm. 4; Schoch, IFG, § 8 Rn. 42; Rossi, IFG, § 8 Rn. 13; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 23.

- Liegt ein Regelbeispiel des § 5 Abs. 3 IFG vor, ist eine Beteiligung nur erforderlich, wenn die Behörde ausnahmsweise Anlass zu der Annahme hat, Belange des Dritten könnten überwiegen,<sup>654</sup> was gesetzlich ausdrücklich klargestellt werden sollte.<sup>655</sup>
- Keine Beteiligung nach § 8 IFG ist erforderlich, wenn nach anderen Rechtsvorschriften Informationen nur bei Zustimmung einer ausländischen Ausgangsstelle weitergegeben werden dürfen.<sup>656</sup>

### 3.2.9.1.3 Übermittlung von Daten des Antragstellers

Explizite Regelungen im IFG zur Übermittlung von Daten des Antragstellers an den Dritten fehlen im IFG. Nach der Gesetzesbegründung muss der Dritte „über die Identität des Antragstellers unterrichtet werden, bevor er über seine Zustimmung zur Freigabe seiner personenbezogenen Daten oder seiner Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse entscheidet.“<sup>657</sup> Nach einer Ansicht in der Literatur könnten die Angaben zur Person des Antragstellers – falls nicht schon die Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 Nr. 2 BDSG bejaht werden können – jedenfalls nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 14 Abs. 2 Nr. 1 BDSG übermittelt werden, weil § 7 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 8 Abs. 1 IFG Rechtsvorschriften darstellen würden, welche die Weitergabe der Daten an den Dritten vorsehen.<sup>658</sup> Dies würde voraussetzen, dass eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder zwingend voraussetzt. Allerdings enthält in § 8 Abs. 1 IFG lediglich, dass die Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats gibt, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Dies erfordert nicht zwangsläufig die Mitteilung von personenbezogenen Daten des Antragstellers. Und auch § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG regelt nur, dass der Antragsteller den Antrag in solchen Fällen begründen muss. Daher wird eine Einwilligung des Antragstellers gem. § 16 i. V. m. § 14 Abs. 2 Nr. 2 BDSG für erforderlich gehalten.<sup>659</sup> Empfohlen wird auch, zunächst keine personenbezogenen Daten zu übermitteln.<sup>660</sup> Bereits aus der Vollzugspraxis zum

<sup>654</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15; *BfDI*, Anwendungshinweise, 18; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 8 Rn. 4; *Hopf*, UBWV 2006, 58 (69); *ders.*, RiA 2006, 1 (20); *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 8 Rn. 15; *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 14; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (989); *Sieberg/Ploeckl*, DB 2005, 2062 (2064); *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 21.

<sup>655</sup> In diesem Sinne wohl *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 45.

<sup>656</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 41 ff.

<sup>657</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14.

<sup>658</sup> *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 24.

<sup>659</sup> *Fluck*, in: *ders./Theuer*, IFG, § 7 Rn. 45.

<sup>660</sup> *BfDI*, Info 2, 19.

UIG wurde berichtet, dass sich die Behörden oft schwer damit getan hatten, den möglicherweise in seinen Rechten betroffenen Dritten über die Identität des Antragstellers zu informieren.<sup>661</sup>

#### **3.2.9.1.4 Stellungnahme des Dritten**

Die Behörde muss nach dem Wortlaut des § 8 Abs. 1 Satz 1 IFG dem Dritten „schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats“ geben. In der Literatur wurde die Auffassung<sup>662</sup> vertreten, dass bei besonderen Umständen des Einzelfalls wie beispielsweise einer Vielzahl von ähnlichen Anträgen oder der Erforderlichkeit besonders umfangreicher Stellungnahmen zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen diese Monatsfrist angemessen zu verlängern sei. Diese Ansicht ist aber nur schwer mit dem klaren Wortlaut des § 8 Abs. 1 IFG in Einklang zu bringen und würde das Interesse des Antragstellers an einem schnellen Informationszugang missachten.<sup>663</sup>

#### **3.2.9.1.5 Bekanntgabe der Entscheidung**

Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG ergeht gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 IFG schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. In der Literatur wird teilweise vertreten, dass dies nur für die stattgebende Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang gilt.<sup>664</sup> Andere fordern dies auch für ablehnende Entscheidungen.<sup>665</sup> Die Rechtsprechung konnte diese Frage bislang offen lassen.<sup>666</sup>

#### **3.2.9.1.6 Zugangsgewährung**

Der Informationszugang darf gem. § 8 Abs. 2 Satz 2 IFG erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. Bestandskraft eines Verwaltungsaktes tritt ein, wenn gegen ihn keine ordentlichen Rechtsbehelfe mehr gegeben sind, die Rechtsbehelfe also erfolglos blieben oder die Rechtsbehelfsfristen abgelaufen sind.<sup>667</sup> Damit wird gewährleistet, dass dem Dritten die Möglichkeit zu einem Rechtsbehelf eingeräumt wird, bevor es zu einer irreversiblen Vollziehung des zugangsgewährenden Verwaltungsaktes kommt.<sup>668</sup> Dementsprechend bedarf es der Möglichkeit zur Erlangung von

<sup>661</sup> *Fluck*, in: *ders./Theuer*, IFG, § 7 Rn. 45.

<sup>662</sup> *Matthes*, 52.

<sup>663</sup> *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 31.

<sup>664</sup> *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 49.

<sup>665</sup> *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 26.

<sup>666</sup> Explizit offen gelassen bei: *HessVGH*, Beschl. v. 16.2.2012 – 6 B 2464711, *Juris* Rn. 21.

<sup>667</sup> *Ziekow*, *VwVfG*, § 43 Rn. 9.

<sup>668</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 8 Rn. 7; *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 29; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 33.

Rechtsschutz nur für den Fall einer positiven Entscheidung der Behörde über den Antrag auf Informationszugang.<sup>669</sup>

Wenn die Behörde nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung der zugangsgewährenden Entscheidung angeordnet hat, kann der Dritte gem. § 80a Abs. 3, § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stellen.<sup>670</sup> In den ersten zwei Wochen nach Anordnung der sofortigen Vollziehung ist der Dritte durch § 8 Abs. 2 Satz 2 IFG geschützt. Für den Zeitraum zwischen Ablauf der Zweiwochenfrist und der ausstehenden Eilentscheidung des Gerichts ist nicht explizit geregelt, ob eine Informationsgewährung durch die Behörde zulässig ist. Diese Regelungslücke wird von der Literatur in der Weise geschlossen, dass die Behörde die Vollziehung gem. § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO aussetzen hat, weil andernfalls eine gerichtliche Entscheidung nach Informationszugang sinnlos würde.<sup>671</sup>

### 3.2.9.1.7 Rechtsfolgen bei fehlender/fehlerhafter Beteiligung

Die Beachtung der Geheimhaltungspflichten können die Dritten nach erfolgter Offenbarung mit der Fortsetzungsfeststellungsklage überprüfen lassen.<sup>672</sup> Bei Verletzung von Geheimhaltungspflichten kommt ein Amtshaftungsanspruch gem. Art. 34 GG i. V. mit § 839 BGB in Betracht, insbesondere wenn Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unzulässigerweise offenbart wurden<sup>673</sup>. Weiter kann sich der pflichtwidrig handelnde Amtswalter gem. §§ 203 Abs. 2 Nr. 1, 353b Abs. 1 Nr. 1, 355 Abs. 1 Nr. 2 StGB strafbar gemacht haben.<sup>674</sup>

Dieser Verfahrensverstoß der Behörde ist freilich nur dann beachtlich, wenn sie Informationszugang gewährt, denn im Falle einer Ablehnung werden Verfahrensrechte der Dritten nicht verletzt.<sup>675</sup> Unterlässt die Behörde die Informationsgewährung und die Drittbeteiligung, dann gestaltet sich die Durchsetzung des Anspruchs durch den Antragsteller schwierig (→ S. 384).

<sup>669</sup> HessVGH, Beschl. v. 16.2.2012 – 6 B 2464711, Juris Rn. 21.

<sup>670</sup> Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 34.

<sup>671</sup> Schoch, IFG, § 8 Rn. 57.

<sup>672</sup> Berger, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 9 Rn. 11; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 45; für das IFG NRW auch Stollmann, NWVBl. 2002, 216 (221).

<sup>673</sup> Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 45. In diesem Sinne bei Ansprüchen nach dem UIG: Kim, 174; Turiaux, UIG, § 8 Rn. 96.

<sup>674</sup> Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 45. In diesem Sinne bei Ansprüchen nach dem UIG auch: Kim, 174 f.; Turiaux, UIG, § 8 Rn. 97.

<sup>675</sup> VG Frankfurt a. M., Ur. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 32.

### **3.2.9.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung**

Um das Drittbeteiligungsverfahren einfacher zu gestalten, wurde im Rahmen der Interviews von einer Behörde der Vorschlag unterbreitet, dass Behörden eine Ermessensentscheidung in Fällen der Drittbeteiligung eingeräumt werden solle, wenn „keinerlei Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein Inhaber eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses die erforderliche Einwilligung erteilen würde (Interview-B1)“. Eine andere Behörde schlug vor, dass jedem Drittbetroffenen in einem Drittbeteiligungsverfahren die Gelegenheit gegeben wird, sich innerhalb der vorgegebenen Frist zu äußern. Wenn sich einer der benachrichtigten Drittbetroffenen nicht innerhalb dieser Frist äußere, könne die Behörde dies als Zustimmung zur Informationsgewährung ansehen. Das würde die Verwaltung von Haftungsrisiken befreien und dem Antragsteller würde dies ebenfalls nutzen. Denn die gegenwärtige Praxis sei, dass eine Behörde nicht die Zustimmung des Drittbetroffenen zur Informationsgewährung unterstellen dürfe, wenn dieser nicht nach vier Wochen Stellung zu dem Verfahren bezogen hätte. Stattdessen müsse die Behörde von einer Ablehnung durch den Dritten ausgehen und letzterem auch den ablehnenden Bescheid mit der Rechtsbehelfsbelehrung zukommen lassen (Interview-B3). Außerdem wurde in den Interviews erkennbar, dass Unklarheiten bestehen, welche Daten über den Antragsteller an einen Dritten weitergegeben werden dürfen.

### **3.2.9.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen**

#### **3.2.9.3.1 Spezielles Bundesrecht**

Vor der Entscheidung über die Offenbarung von Informationen sind die Betroffenen gem. § 9 Abs. 1 Sätze 1 und 3 UIG anzuhören, soweit „1. durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden,

2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden oder

3. durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen“. Gem. § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG hat die informationspflichtige Stelle in der Regel von einer Betroffenheit auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Besonderheiten (vgl. § 9 Abs. 2 UIG) gelten bei Informationen, die private Dritte einer informationspflichti-

gen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können.

§ 4 VIG trifft Regelungen zur Beteiligung Dritter, die sich inhaltlich zumeist an § 8 IFG oder § 9 UIG orientieren. Ab September 2012 wird gem. § 5 VIG n. F. für das Verfahren – einschließlich der Beteiligung Dritter, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, – weitgehend auf das VwVfG oder die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder verwiesen.

### **3.2.9.3.2 Bundesländer**

Auf die Regelung der Beteiligung Dritter durch § 8 IFG wird in § 1 SIFG und ThürIFG verwiesen. Dem sehr ähnlich sind die Regelungen in § 8 BremIFG, § 9 IFG MV und § 6 LIFG RP. Demgegenüber statuiert § 14 Abs. 2 Satz 1 IFG BE eine Beteiligungspflicht, wenn die Behörde dem Informationszugangsantrag stattgeben will. Dies legt den Umkehrschluss nahe, dass bei Versagung des Informationszugangs keine Beteiligung erforderlich ist.

Knapp ist die Beteiligung Dritter in § 6 Abs. 3 AIG BB geregelt, wonach der Betroffene vor der Gewährung der Akteneinsicht anzuhören ist. Ähnlich ist die Regelung in § 10 Satz 3 IZG SH, welche durch § 10 Satz 4 IZG SH ergänzt wird, wonach die informationspflichtige Stelle in der Regel von einer Betroffenheit auszugehen hat, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind.

Soll Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden, so hat die auskunftspflichtige Stelle gem. § 10 Abs. 2 HmbIFG der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Weiter differenziert § 11 Abs. 2 HmbIFG: „Soll Zugang zu personenbezogenen Informationen gewährt werden, so ist die oder der Betroffene über die Freigabe von Informationen zu unterrichten, falls dies nicht mit einem unvertretbaren Aufwand verbunden ist. Können durch den Zugang zu Informationen schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen beeinträchtigt werden, so hat die auskunftspflichtige Stelle dieser oder diesem vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“ In diesen Fällen ersucht die auskunftspflichtige Stelle auf Verlangen der antragstellenden Person die Betroffene oder den Betroffenen um Einwilligung in die Freigabe der begehrten Informationen (§ 12 HmbIFG).

Beim Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist im Zweifelsfall gem. § 8 Satz 4 IFG NRW der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Soll Zugang zu personenbezogenen Informationen gewährt werden, ist die

betroffene Person von der Freigabe der Information gem. § 9 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW zu benachrichtigen, wenn dies nicht mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Können durch den Zugang zu einer Information schutzwürdige Belange der betroffenen Person beeinträchtigt werden, so hat gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW die öffentliche Stelle jener vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

### 3.2.9.3.3 Europäische Ebene

Bezüglich Dokumente Dritter konsultiert gem. Art. 4 Abs. 4 TransparenzVO das Organ der EU die Dritten, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.<sup>676</sup> Die Regelungen werden von den informationspflichtigen Stellen unterschiedlich ausgefüllt.<sup>677</sup> Dagegen finden sich weder in der TransparenzVO noch in den Geschäftsordnungen Regelungen über die Konsultation von Dritten, die nicht Urheber der Dokumente sind.<sup>678</sup>

Vorgaben für ein Verfahren der Beteiligung Dritter waren in der KEZaD nicht ersichtlich.

### 3.2.9.3.4 Ausgewählte Staaten

Regelungen über die Beteiligung von Dritten waren weder im schwedischen TF<sup>679</sup>, im österreichischen AuskpfIG noch im FOIA der USA ersichtlich. Lediglich hinsichtlich der Herausgabe von Finanz- und Wirtschaftsdaten („confidential commercial information“) wurden Beteiligungsregelungen in einer Exekutivorder des U.S.-Präsidenten normiert.<sup>680</sup>

Betrifft der Antrag Dokumente, die Personendaten enthalten, hat eine schweizerische Behörde gem. Art. 12 Abs. 3 BGÖ den Zugang bis zur Klärung der Rechtslage aufzuschieben. Zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie gem. Art. 11 Abs. 1 BGÖ die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb von zehn Tagen. Die Behörde informiert gem. Art. 11 Abs. 2 BGÖ die angehörte Person über ihre Stellungnahme zum Antrag.

Betreffen die begehrten Informationen ganz oder zum Teil einen Dritten, so muss die koreanische Institution gem. Art. 11 Abs. 3 OIDA dem Dritten diese Tatsache unver-

<sup>676</sup> Dazu *Riemann*, 264 ff.

<sup>677</sup> Dazu: *Griebel*, 109 f.; *Riemann*, 264 ff.

<sup>678</sup> *Riemann*, 268.

<sup>679</sup> In diesem Sinne auch *Griebel*, 105, 327.

<sup>680</sup> Dazu *Griebel*, 106 f.

zügig mitteilen und kann – wenn nötig – den Dritten anhören.<sup>681</sup> Dieser Dritte kann innerhalb von 3 Tagen die Behörde darum ersuchen, die Daten nicht offenzulegen (Art. 21 Abs. 1 OIDA). Entscheidet die Behörde sich für den Informationszugang, so ist dies dem Dritten gem. Art. 21 Abs. 2 Satz 1 OIDA mit einer Begründung bekanntzugeben. Erhält der Dritte davon Kenntnis, bleiben ihm gem. Art. 21 Abs. 2 Satz 2 OIDA sieben Tage für die Erhebung eines Einspruchs.<sup>682</sup> Die Behörde darf gem. Art. 21 Abs. 3 OIDA den Informationszugang erst 30 Tage nach ihrer Entscheidung gewähren.

#### **3.2.9.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG**

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.<sup>683</sup> Unklarheiten bestehen aber teilweise bei welchen „berührten Belangen“ eine Beteiligungspflicht besteht, und ob ungeschriebene Ausnahmen (z. B. mutmaßliche Einwilligung) zu akzeptieren sind (→ S. 176). Dies bereitet in der Anwendungspraxis zuweilen Probleme (→ S. 182).

Problematisch ist weiter, dass im IFG nicht geregelt ist, ob und welche Daten des Antragstellers an den Dritten zu übermitteln sind (→ S. 179). Außerdem erscheint die Frist für die Stellungnahme des Dritten von einem Monat im internationalen Vergleich (3 Tage in der Republik Korea und 10 Tage in der Schweiz) relativ lang.

#### **3.2.9.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen**

Zwar ist eine Beteiligung nach der Gesetzesbegründung unnötig, wenn sich der Dritte erkennbar nicht rechtzeitig äußern oder dessen erkennbare mutmaßliche Einwilligung vorliegt, aber dies findet zumindest keinen klaren Ausdruck in § 8 IFG (→ S. 176), so dass insoweit eine Anpassung sinnvoll ist.<sup>684</sup> 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.<sup>685</sup> In Betracht kommen auch Fälle, in denen die im Dokument genannte Person nur schwer ermittelbar ist (z. B. nach

---

<sup>681</sup> Dazu *Hong*, 147 f.

<sup>682</sup> Dazu *Hong*, 150 f.

<sup>683</sup> *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 65.

<sup>684</sup> Weitergehend *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 67: Diskrepanz zwischen objektiver Gesetzeslage und amtlicher Gesetzesbegründung.

<sup>685</sup> *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 70, mit weiteren Optimierungsmöglichkeiten, die aber hier nicht als wichtig erachtet wurden.

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 (→ S. 179). 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 Beschleunigung könnte die Frist zur Stellungnahme für den Dritten von einem Monat auf zwei Wochen gesenkt werden, was im internationalen Vergleich noch relativ lang ist (→ S. 184).

### 3.2.10 Bescheidung des Antrags

Für die Bescheidung des Antrags ist im IFG grundsätzlich keine Form vorgesehen.<sup>686</sup> Stattgabe oder Ablehnung eines Antrags auf Gewährung des Informationszugangs ist ein Verwaltungsakt i. S. des § 35 S. 1 VwVfG.<sup>687</sup> Ob in einfach gelagerten Fällen ausnahmsweise stattdessen eine Informationsgewährung lediglich ein Realhandeln darstellen kann, ist zwar rechtswissenschaftlich umstritten,<sup>688</sup> stellte aber kein Problem in der Praxis dar.

Zwar enthält das IFG über die stattgebenden Verwaltungsentscheidungen als solche keine und zur Ablehnung des Antrags nur wenige Vorgaben in § 9 IFG,<sup>689</sup> jedoch sind daraus bislang keine aus der Gerichtspraxis erkennbaren Probleme erwachsen. In der Literatur<sup>690</sup> werden die Formfreiheit und fehlende Begründungspflicht und Rechtsbehelfsbelehrungspflicht kritisiert.

### 3.2.11 Modalitäten der Zugangsgewährung

Hinsichtlich der Art und Weise der Zugangsgewährung zählt § 1 Abs. 2 Satz 1 IFG beispielhaft auf, dass die Behörde Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen kann. Die Auskünfte können gem. § 7 Abs. 3 Satz 1 IFG mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Für die Akteneinsicht bestimmt § 7 Abs. 4 IFG, dass sich der Antragsteller Notizen ma-

<sup>686</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 15.

<sup>687</sup> *Adelt*, Die BKK 2005, 504 (508); *Bräutigam*, DVBl. 2006, 950 (952); *Hopf*, UBWV 2006, 58 (70); *ders.*, RiA 2006, 1 (10); *Kugelman*, NJW 2005, 3609 (3613); *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 13.

<sup>688</sup> In diesem Sinne *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 44.

<sup>689</sup> Vgl. *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 41 ff.

<sup>690</sup> *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 103.

chen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen kann, soweit der Schutz geistigen Eigentums nicht entgegensteht.

Der Behörde ist ein Ermessen zwischen solchen Informationsmitteln eingeräumt, die im Wesentlichen die gleiche Informationseignung besitzen.<sup>691</sup> Bei der Ermessensausübung „ist der zu erwartende Arbeitsaufwand ins Verhältnis zu der personellen und sächlichen Ausstattung der Behörde und ihrer gegenwärtigen Arbeitsbelastung zu setzen. Außerdem soll die Behörde im Hinblick auf die Ausschluß- oder Beschränkungstatbestände (...) flexibel handeln, d.h. einen bestimmten Informationszugang wählen können, der sowohl dem Informationsrecht des Antragstellers als auch den Ausschluß- oder Beschränkungsgründen Rechnung trägt. So mag beispielsweise die von einem Antragsteller gewünschte Akteneinsicht zugunsten einer Auskunft oder der Übermittlung von Aktenkopien abgelehnt werden können, wenn die Einsicht in die Akten deren aufwendige oder praktisch gar nicht zu leistende Entfernung von Unterlagen voraussetzt, die zum Schutz öffentlicher oder privater Belange vom Informationsanspruch nicht erfaßt werden.“<sup>692</sup>

Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser gem. § 1 Abs. 2 Satz 2 und IFG nur aus wichtigem Grund, insbesondere einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand, auf andere Art gewährt werden. Das Wahlrecht des Antragstellers entfällt nach der Gesetzesbegründung beispielhaft bei „Massenverfahren, in denen zahlreiche Personen gleichförmige Anträge stellen (siehe § 7 Abs. 1 Satz 4 zu Verfahrenserleichterungen bei Antragstellung durch mehr als 50 Personen). Aber auch materielle Gesichtspunkte wie der Schutz personenbezogener Daten können Gründe i. S. der Vorschrift sein. Über die Form des Informationszugangs entscheidet die Behörde nach allgemeinen Ermessensgrundsätzen. Wird z. B. Einsichtnahme in CD-ROMs, DVDs, Videos oder Disketten beantragt, kann es ausreichen, eine Kopie zugänglich zu machen. Auch können Belange dagegen sprechen, dass der Antragsteller selbstständig im behördeneigenen Computersystem recherchiert. Das Verfügbarmachen in sonstiger Weise erfasst die Fälle, in denen der Antragsteller mehr als eine bloße Auskunft will, eine Einsichtnahme in Bild- oder Schriftform jedoch ausscheidet (z. B. Tonform: Hören eines Tonbandes).“<sup>693</sup>

Das BMI sieht in seinen Anmerkungen zu § 1 Abs. 2 IFG das Verhältnis von Einsicht in die Originalakte und der Zurverfügungstellung von Kopien folgendermaßen: „Dar-

<sup>691</sup> BVerwG, Urt. v. 6.12.1996 – 7 C 64/95, Juris Rn. 15, *Walz*, DÖV 2009, 623 (625).

<sup>692</sup> So im Bereich der Umweltinformationen: BVerwG, Urt. v. 6.12.1996 – 7 C 64/95, Juris Rn. 10, zustimmend für das IFG übernehmend: *Walz*, DÖV 2009, 623 (625).

<sup>693</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8. In diesem Sinne auch: *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 4.

aus folgt jedoch nicht, dass die Einsichtnahme in Originalakten bei der Behörde der Regelfall ist. Vielmehr werden regelmäßig Abschriften versandt oder eingesehen werden. Die Beachtung der Ausnahmegründe nach den §§ 3 bis 6 wäre bei freier Akteneinsicht nur schwer zu gewährleisten; dies ist ein wichtiger Grund nach § 1 Abs. 2 Satz 2. So sind Schwärzungen personenbezogener Daten nicht in der Originalakte möglich, sondern nur auf Kopien. Regelmäßig wird es nicht möglich sein, Seiten der Originalakte zu entnehmen und vor der Akteneinsicht durch geschwärzte Kopien zu ersetzen, da hiermit die Originalakte verfälscht werden kann.<sup>694</sup>

In der Gerichtspraxis konnten keine grundlegenden Implementationsprobleme festgestellt werden: So ist auch Akteneinsicht in elektronische Vorgänge zu gewähren<sup>695</sup> oder die Behörde wird zur beantragten Art und Weise des Informationszugangs verurteilt, weil die Behörde keine Gründe für eine andere Art und Weise des Informationszugangs dargelegt hat (→ S. 360).

Zwei gerichtliche Entscheidungen betrafen die Konstellation, dass ein Antragsteller die Übersendung seiner Kindergeldakte im PDF-Format<sup>696</sup> oder als Kopie<sup>697</sup> verlangte und die Behörde nur Einsicht in die Akte gewähren wollte. Diese Beschränkung des Informationszugangsweges wurde unter Hinweis auf § 7 Abs. 4 IFG gerichtlich bestätigt. Nach § 7 Abs. 4 IFG kann der Antragsteller – soweit nicht der Schutz des geistigen Eigentums entgegensteht – im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. Aus § 7 Abs. 4 IFG wurde gefolgert, das IFG gehe davon aus, dass die Einsichtnahme in amtliche Informationen vor Ort bei der informationspflichtigen Stelle erfolge und kein Anspruch auf Übersendung von (Original-) Akten in Papierform, auf Übermittlung einer elektronischen Kopie<sup>698</sup> oder Übersendung von Kopien<sup>699</sup> bestehe. Zwingend ist diese für den Antragsteller nachteilige Auslegung nicht.

Um dem Informationsanspruch bei einer umfassenden Anfrage an die BaFin zu genügen, bedurfte es nach Ansicht des über entscheidenden Gerichts insoweit einer zusammenfassenden aussagekräftigen Darstellung des wesentlichen Inhalts der einschlägigen Behördenakten, wobei auch anzugeben ist, aus welchen Gründen nähere

<sup>694</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1347 zu II. 4.), unter Nr. 5 ist dort dargelegt, wie eine Akteneinsicht in der Praxis zu erfolgen hat. Zu dieser Problematik im Zusammenhang mit dem deutlich höheren Verwaltungsaufwand *Walz*, DÖV 2009, 623 (626 f.).

<sup>695</sup> VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 79.

<sup>696</sup> VG Ansbach, Urt. v. 14.9.2010 – AN 4 K 10.01419, Juris Rn. 14.

<sup>697</sup> VG Ansbach, Urt. v. 3.5.2011 – AN 4 K 11.00644, Juris Rn. 20.

<sup>698</sup> VG Ansbach, Urt. v. 14.9.2010 – AN 4 K 10.01419, Juris Rn. 14, unter Hinweis auf *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 86, der darauf hinweist, dass ein solcher Anspruch aber in § 13 Abs. 6 IFG BE und § 12 Abs. 3 Satz 3 IFG-ProfE vorgesehen sei.

<sup>699</sup> VG Ansbach, Urt. v. 3.5.2011 – AN 4 K 11.00644, Juris Rn. 20.

Auskünfte über bestimmte Aktenteile wegen vorrangig zu schützenden öffentlichen oder privaten Belangen i.S. der §§ 3 bis 6 IFG nicht erteilt werden dürfen.<sup>700</sup> Diese gem. §§ 3 bis 6 IFG ausgeschlossenen Passagen sind vor der Akteneinsicht zu schwärzen. Wenn sich eine entsprechende partielle Schwärzung als nicht tunlich erweisen sollte, weil dadurch der Sinn der restlichen Informationen entstellt oder nicht mehr erkennbar wäre, sind entsprechende Aktenbestandteile auszusondern und an deren Stelle Platzhalter einzuheften, auf denen stichwortartig der Grund der Entnahme anzugeben ist.<sup>701</sup>

### 3.2.12 (Teilweise) Ablehnung bzw. Gewährung

#### 3.2.12.1 Ausschluss bei Verfälschung durch Teilgewährung?

Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag gem. § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand (→ S. 209) möglich ist. Zu § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG ist in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass der Zugang auch zu verwehren ist, wenn die Informationen durch Abtrennung oder Schwärzung in ihrem Sinn verfälscht würden.<sup>702</sup> Dies findet überwiegend Zustimmung<sup>703</sup>, weil bei einer Verfälschung keine amtliche Information mehr vorläge). Bislang war insoweit kein gerichtlicher Klärungsbedarf ersichtlich, allerdings wurde in einem ähnlichen Fall klargestellt wurde, dass eine Trennung „zwanglos aus der Natur der Sache“ ausgeschlossen ist, wenn sich eine Akte nur auf eine Person bezieht und diese selbst bei Schwärzungen eindeutig identifizierbar bliebe.<sup>704</sup>

Gegen einen Ausschluss des Informationszugangs bei drohender Verfälschung wird argumentiert, dass für eine solche Auffassung jegliche Stütze im Gesetz fehle und die inhaltliche Richtigkeit von der Behörde nach § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG grundsätzlich nicht zu prüfen sei.<sup>705</sup> Eine gesetzliche Klarstellung erscheint daher sinnvoll.

<sup>700</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 93.

<sup>701</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 104.

<sup>702</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15.

<sup>703</sup> So bspw.: HessVGH, Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 23; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 15; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (990); *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 7 Rn. 13.

<sup>704</sup> Vgl. VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 25.4.2008 – 7 L 635/08.F, Juris Rn. 29.

<sup>705</sup> *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 31; *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 72.

### 3.2.12.2 Einverständnis des Antragstellers zum teilweisen Informationszugang

Ein teilweiser Informationszugang wird gem. § 7 Abs. 2 Satz 2 IFG auch dann gewährt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt. Über die Legaldefinition des § 2 Nr. 2 IFG ist damit jeder erfasst, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen, die von § 5 und § 6 IFG geschützt werden. Dadurch wird ein Verfahren nach § 8 IFG entbehrlich und eine schnellere Entscheidung der Behörde möglich.<sup>706</sup>

Nicht erfasst sind aber die Fälle, in denen nach §§ 3 f. IFG schutzwürdige öffentliche Belange zur Verweigerung des Informationszugangs führen könnten. Die analoge Anwendung des § 7 Abs. 2 Satz 2 IFG auf diese Konstellation wird befürwortet, weil dadurch eine Verfahrensvereinfachung mit dem einverständlich nur beschränkt gewährten Informationszugang erreicht werde.<sup>707</sup> Dementsprechend wird auch in mehreren gerichtlichen Entscheidungen berichtet, dass bereits teilweise Informationszugang gewährt wurde, soweit die §§ 3 f. IFG nicht entgegenstanden. Geht man allerdings davon aus, dass der Zweck der Regelung nur die in der Gesetzesbegründung angegeben schnellere Entscheidungsmöglichkeit wegen Entbehrlichkeit eines Verfahrens nach § 8 IFG ist, dann käme eine Analogie für die Fälle der §§ 3 f. IFG, bei denen kein Verfahren nach § 8 IFG erforderlich ist, wohl nicht in Betracht.

Weiter kommt eine Herleitung des teilweisen Informationszugangs aus der Formulierung mancher Ausschlussgründe („soweit und solange“ in § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG) in Betracht. Allerdings legt das die konditionale Umschreibung („wenn“ in § 3 Nr. 1-4, 6 IFG) nicht nahe.<sup>708</sup> Auch dies ist ein weiterer Grund, die Formulierung „soweit und solange“ einheitlich im IFG zu verwenden (→ S. 268). Nichtsdestoweniger sollte § 7 Abs. 2 Satz 2 IFG auf den Fall der geschützten öffentlichen Belange erweitert werden, so dass das Einverständnis des Antragstellers mit einem teilweisen Informationszugang den Zugang zu den sonstigen Informationen eröffnet.<sup>709</sup>

### 3.2.13 Kenntnis des Antragstellers

Der Antrag kann<sup>710</sup> gem. § 9 Abs. 3 IFG abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt. Erforderlich ist dabei, dass der An-

<sup>706</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15; *BfDI*, Anwendungshinweise, 16.

<sup>707</sup> *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 68.

<sup>708</sup> Zu den unterschiedlichen Formulierungen auch → S. 268.

<sup>709</sup> *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 120.

<sup>710</sup> Zu den Ermessenserwägung s. bspw. *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 28 f.

tragsteller die begehrten Informationen tatsächlich besitzt.<sup>711</sup> Nicht ausreichend dafür ist beispielsweise eine hypothetische Betrachtungsweise der Verfügbarkeit von Informationen des Insolvenzschuldners bei einer Behörde, die sich bspw. aus der Stellung als Insolvenzverwalter ableitet.<sup>712</sup> Unzureichend ist auch, wenn der Antragsteller nur die theoretische Möglichkeit hat, sich die begehrten Informationen hinsichtlich der Zahlungen des Insolvenzschuldners bei diesem selbst oder eventuell bei Banken zu verschaffen.<sup>713</sup> Vielmehr dürfte ein Anscheinsbeweis dafür sprechen, dass die Unterlagen eines Insolvenzschuldners unvollständig sind.<sup>714</sup> Auch sind in den Geschäftsunterlagen des Insolvenzschuldners Zahlungen von Dritten, z. B. auf Grund von Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen, nicht erkennbar.<sup>715</sup>

### 3.2.14 Allgemeinzugänglichkeit der Information

Weiter ist eine Ablehnung gem. § 9 Abs. 3 IFG möglich, wenn der Antragsteller sich die Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Allgemein zugängliche Quellen sind nicht solche, die erst durch das IFG zugänglich werden<sup>716</sup>, sondern solche i. S. der „traditionellen“ Begrifflichkeit des Art. 5 Abs. 1 GG.<sup>717</sup> Als allgemein zugängliche Quelle werden Veröffentlichungen in allen Medien, Bilder, behördliche Broschüren, Bücher, Filme, Zeitschriften, Zeitungen und Ähnliches genannt.<sup>718</sup> Auch behördliche Publikationen sind allgemein zugänglich, und zwar nach der Gesetzesbegründung<sup>719</sup> unabhängig davon, ob diese kostenlos oder zu Marktpreisen erhältlich sind. Weiter sind im Internet durch die Behörde oder eine andere Stelle veröffentlichte Informationen allgemeinzugänglich.<sup>720</sup> Damit

<sup>711</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 19.

<sup>712</sup> VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, *Juris* Rn. 68.

<sup>713</sup> VG Freiburg, Urt. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, *NZI* 2011, 825 (826 f.), mit zust. Anmerkung *J. M. Schmittmann*, *NZI* 2011, 827;

<sup>714</sup> In diesem Sinne: VG Freiburg, Urt. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, *NZI* 2011, 825 (826 f.), mit zust. Anmerkung *J. M. Schmittmann*, *NZI* 2011, 827. Die im konkreten Fall vorgebrachte Darlegung wurde als plausibel bewertend in: VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, *BeckRS* 2010, 54109; Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, *Juris* Rn. 44 ff.; VG Hamburg, Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, *Juris* Rn. 47; Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, *Juris* Rn. 41; Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, *Juris* Rn. 24; Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, *Juris* Rn. 51; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, *BeckRS* 2010, 56840; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, *Juris* Rn. 32.

<sup>715</sup> VG Hamburg, Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, *BeckRS* 2010, 49050; VG Hamburg, Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, *Juris* Rn. 47; *J. M. Schmittmann*, Anmerkung, *NZI* 2011, 827.

<sup>716</sup> *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 9 Rn. 13; *Schliesky*, Innenausschuss, A-Drs. 15(4) 196 g, S. 26.

<sup>717</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), *JurionRS* 2008, 25765; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 9 Rn. 25; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 30.

<sup>718</sup> In diesem Sinnen: VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), *JurionRS* 2008, 25765; *Jastrow/Schlatmann*, § 9 Rn. 25; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 31.

<sup>719</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16, zust.: *Adelt*, *Die BKK* 2005, 504 (507); *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 9 Rn. 7; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 9 Rn. 26; *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 19. Auf angemessene Marktpreise einschränkend: *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 31.

<sup>720</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), *JurionRS* 2008, 25765; *BfDI*, Anwendungshinweise, 19; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 9 Rn. 27; *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 20.

eröffnet die proaktive Informationstätigkeit der Behörde (→ S. 405) ihr die Möglichkeit, individuelle Anträge gem. § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG abzulehnen.<sup>721</sup>

Demgegenüber ist die Einsichtnahme in Prozessakten eines Strafprozesses keine allgemein zugängliche Quelle.<sup>722</sup> Auch aus Sicht des Insolvenzverwalters dürften weder der Insolvenzschuldner<sup>723</sup> noch die Bank des Insolvenzschuldners und der Gerichtsvollzieher<sup>724</sup> allgemein zugängliche Quellen sein.

Die Prüfung der Zumutbarkeit muss die individuellen Umstände des Antragstellers berücksichtigen.<sup>725</sup> So wurde beispielsweise ein Antrag abgelehnt, weil einerseits die Behörde im konkreten Fall ca. 90.000 Anhörungsschreiben gem. § 8 IFG verschicken müsste und andererseits der Antragsteller andere – wenn auch ebenfalls, aber insgesamt weniger aufwändige – Möglichkeiten hatte, an die gewünschten Informationen heranzukommen.<sup>726</sup> Demgegenüber weniger überzeugend war eine gerichtliche Bestätigung einer teilweisen Ablehnung des Informationszugangs, weil wenige Aktenseiten allgemeinzugänglich waren.<sup>727</sup>

### 3.2.15 Rechtsmissbrauch/Verwirkung

Der Gedanke der Missbrauchsabwehr spiegelt sich in den beiden Ablehnungsgründen des § 9 Abs. 3 IFG wider.<sup>728</sup> Da außerdem bereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs<sup>729</sup> querulatorische Anträge weder entgegengenommen noch bearbeitet werden müssen, wurde – im Gegensatz zu § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG – auf eine ausdrückliche Regelung im IFG zur Ablehnung missbräuchlicher Regelungen verzichtet.<sup>730</sup> Dass eine explizite Regelung dazu im IFG fehlt, wurde in der Literatur aber auch kritisiert.<sup>731</sup>

<sup>721</sup> Rossi, IFG, § 9 Rn. 20; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 31.

<sup>722</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765.

<sup>723</sup> VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 69.

<sup>724</sup> VG Minden, Gerichtsbescheid v. 12.8.2010 – 7 K 23/10, Juris Rn. 42.

<sup>725</sup> In diesem Sinne auch mit Beispielen: *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16; *BfDI*, Anwendungshinweise, 19; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 9 Rn. 7; *Matthes*, 49; *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 21; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 32.

<sup>726</sup> VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 31.

<sup>727</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 26.03.2010 – 7 K 243/09.F, Juris Rn. 27 f.

<sup>728</sup> *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 33. Vgl. *Kloepfer*, Innenausschuss, Protokoll Nr. 15/58, S. 81, der aber eine Missbrauchsklausel allgemein in das Gesetz hineinschreiben lassen wollte.

<sup>729</sup> Vgl. bspw. *Raabe/Helle-Meyer*, NVwZ 2004, 641 (646 f.); *Ziekow*, VwVfG, § 24 Rn. 23.

<sup>730</sup> *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 33, unter Hinweis auf *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>731</sup> *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 105.

Da die Anspruchsnorm des § 1 Abs. 1 IFG offen und voraussetzungslos ausgestaltet ist, kann der dadurch begründete Anspruch – ungeachtet des Fehlens einer besonderen gesetzlichen Missbrauchsklausel – dem Einwand der unzulässigen Rechtsausübung bzw. des Rechtsmissbrauchs ausgesetzt sein.<sup>732</sup> Da die Motive des Antragstellers aber beim IFG grundsätzlich unerheblich sind und weil der Transparenzgedanke des IFG und die Ausschlussgründe in §§ 3 bis 6 IFG nicht entwertet werden dürfen, kommt ein Rechtsmissbrauch nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht:<sup>733</sup> „Die Grenze zur unzulässigen Rechtsausübung bzw. zum Rechtsmissbrauch ist unter Berücksichtigung der in §§ 226 und 242 BGB zum Ausdruck kommenden allgemeinen Rechtsgedanken erst dann überschritten, wenn der Verfolgung des Rechtsanspruchs offensichtlich keinerlei nachvollziehbare Motive zu Grunde liegen, sondern das Handeln des Anspruchsinhabers offenkundig und zweifelsfrei allein von der Absicht geprägt ist, die Behörde oder einen Drittbetroffenen zu schikanieren oder zu belästigen oder einem anderen Schaden zuzufügen“<sup>734</sup>.

Selbst als beispielsweise gegen den Antragsteller eine von der Beigeladenen erwirkte einstweilige Unterlassungsverfügung gegen die Wiederholung von haltlosen Vorwürfen im Raume stand, reichten diese Anhaltspunkte noch nicht aus, um die missbräuchliche Motivation des Antragstellers zu belegen.<sup>735</sup> Eine rechtsmissbräuchliche Berufung auf das IFG wurde auch nicht bereits dann angenommen, wenn der Antragsteller mit den erlangten Informationen seine Chancen in einer gerichtlichen Auseinandersetzung gegenüber der Beklagten oder dem Beigeladenen erhöhen wollte, weil der Anspruch grundsätzlich voraussetzungslos gewährt ist.<sup>736</sup> Auch musste sich ein Insolvenzverwalter eine etwaige Verwirkung des Anspruch durch den Insolvenzschuldner<sup>737</sup> nicht zurechnen lassen.

Auch wenn Fälle offensichtlichen Missbrauchs des Informationszugangsrechts bereits de lege lata wohl über die Figur eines fehlenden Bescheidungsinteresses gelöst werden können, sollte in Anlehnung an § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG die Möglichkeit geschaffen werden, bei offensichtlich missbräuchlichen Anträgen den Informationszugang zu verweigern. Hierdurch würde zum einen ein deutliches Signal gesetzt, das eine missbräuchliche Inanspruchnahme die Institution des Informationszugangsrechts

<sup>732</sup> HessVGH, Beschl. v. 24.3.2010 – 6 A 1832/09, BeckRS 2010, 48167; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 7.

<sup>733</sup> HessVGH, Beschl. v. 24.3.2010 – 6 A 1832/09, BeckRS 2010, 48167; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 8; *Matthes*, 49 f.; *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 36.

<sup>734</sup> HessVGH, Beschl. v. 24.3.2010 – 6 A 1832/09, BeckRS 2010, 48167; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 8.

<sup>735</sup> HessVGH, Beschl. v. 24.3.2010 – 6 A 1832/09, BeckRS 2010, 48167; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 6-9.

<sup>736</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 42.

<sup>737</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 33

über den Einzelfall hinaus zu entwerten droht, und zum anderen den Behörden eine explizite Rechtsgrundlage für die Ablehnung entsprechender Anträge zur Verfügung gestellt (→ S. 112).

## 3.2.16 Fristen

### 3.2.16.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

Der Informationszugang hat gem. § 7 Abs. 5 Satz 1 IFG unverzüglich zu erfolgen. In Anlehnung an § 121 BGB wird unverzüglich als „ohne schuldhaftes Zögern“ ausgelegt.<sup>738</sup> Dabei soll der Informationszugang gem. § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG innerhalb eines Monats erfolgen. Wegen der besonderen Bedeutung eines zeitnahen Informationszugangs für das Anliegen des IFG entspricht es der ratio legis, dass die Bescheidung des Antrags unverzüglich und nicht unter Ausschöpfung der gesetzlichen Einmonatsfrist zu erfolgen hat.<sup>739</sup>

Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat gem. § 9 Abs. 1 IFG innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG zu erfolgen. Allerdings ist die Bedeutung dieser Verweisung in mehrfacher Hinsicht unklar, weil die ursprüngliche Regelung des § 7 Abs. 5 IFG im Gesetzgebungsverfahren verändert wurde. Insbesondere ist umstritten, ob die Verweisung auch die Pflicht zur unverzüglichen Bescheidung gem. § 7 Abs. 5 Satz 1 IFG umfasst und ob bei der Ablehnung die Monatsfrist immer oder nur im Regelfall einzuhalten ist.<sup>740</sup>

Diese Fristen gelten nicht im Falle der Drittbeteiligung. Für die Informationsgewährung ist dies in § 7 Abs. 5 Satz 3 IFG ausdrücklich angeordnet. Zwar fehlt in der Fristenregelung des § 9 Abs. 1 IFG ein Verweis, dennoch wird mit unterschiedlichen Begründungen allgemein davon ausgegangen, dass die Monatsfrist für die Ablehnung nicht bei Drittbeteiligung angewendet werden kann.<sup>741</sup>

Keine Fristen sind für die Entscheidung über den Widerspruch im IFG vorgesehen. Kritisiert wird auch, dass keine Klarheit darüber besteht, welche Folgen sich aus der

<sup>738</sup> So bspw. *BfDI*, Anwendungshinweise, 17; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1350 zu III. 9. h).

<sup>739</sup> In diesem Sinne, aber zu einer später redaktionell überarbeiteten Fassung: *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15.

<sup>740</sup> Dazu: *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 14 ff.; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 14 f.

<sup>741</sup> So im Ergebnis mit unterschiedlichen Begründungen: *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl. 2005, 1277 (1286); *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 8; *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 16 f.; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 16. Wohl auch: *BMI*, Anwendungshinweise GMBI. 2005, 1346 (1350 zu III 9 lit. h); *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 9 Rn. 5.

Fristüberschreitung ergeben.<sup>742</sup> In Betracht kommt eine Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO (→ S. 359). Ein Feststellungsantrag, dass der Antrag auf Gewährung von Informationszugang nicht rechtzeitig beschieden worden sei, wurde in einem Gerichtsverfahren nicht aufrechterhalten.<sup>743</sup> In einer Gerichtsentscheidung wurde festgestellt, dass die Fristüberschreitung die Behörde nicht daran hindert, sich auch jetzt noch auf etwaige Ausschlussgründe zu berufen, weil diese Vorschriften lediglich Ordnungsfunktion und keine präkludierende Wirkung haben.<sup>744</sup>

### 3.2.16.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

Die gesetzlich vorgegebene Monatsfrist, innerhalb derer ein Informationszugang erfolgen soll (§ 7 Abs. 5 Satz 2 IFG), wird von allen interviewten Behörden akzeptiert, da es sich um eine Soll-Vorschrift handelt und es für Behörden möglich ist, davon abzuweichen. So hat es sich in der Praxis bewährt, in dem Fall, dass die Bearbeitung länger dauert, dies dem Antragsteller rechtzeitig zu vermitteln (Interview-B4). In Fällen, in denen die Bearbeitungsfrist überschritten wird, werden die Antragsteller von den Behörden benachrichtigt. Laut Erläuterungen der befragten Behörden hätten die Antragsteller hierfür in der Regel Verständnis, mit Ausnahme von Journalisten, bei denen dies beruflich begründet sei und die vom Presserecht andere Fristen gewöhnt seien (Interview-B10, B4, B2, B9). Zwei Behörden erklärten, dass ihnen die Monatsfrist im Grunde als Richtschnur für interne Abläufe helfen würde, wenn sich die zuständigen IFG-Referate mit den betroffenen Fachreferaten in der Bearbeitung von IFG-Anträgen abstimmen und koordinieren müssen (Interview-B10, B3).

Die Bearbeitungsdauer hängt in der Regel von der Art der angefragten Information ab (Interview-B8). Einfache Auskunftsanfragen seien ein überschaubarer Aufwand, während andere Anfragen sehr umfangreich seien, wenn sie sich auf einen großen Aktenbestand bezögen. Der Umfang der begehrten Informationen ist von Behörden auch als ein Grund aufgeführt worden, warum die Monatsfrist nicht eingehalten werden könne (Interview-B9, B2, B3, B10). Dabei handelt es sich zumeist um Anfragen auf Akteneinsicht. Ein Ministerium berichtete von einem Verfahren, in dem 150 Aktenbände betroffen seien und einem anderen Verfahren, in dem 80 Aktenbände betroffen seien. Diese könnten nicht innerhalb eines Monats von dem zuständigen Fachreferat geprüft werden (Interview-B4). Ähnliches berichtet eine andere Behörde, wobei es sich bei den Beispielfällen um UIG-Anfragen handelte. So hätte es z.B. einen Auskunftsuchenden gegeben, der 200 Aktenbände aus 20 Jahren über das Endlagersuchverfahren einsehen wollte, oder einen anderen, der die Liste sämtlicher

---

<sup>742</sup> *Griebel*, 158.

<sup>743</sup> VG Berlin, Urt. v. 25.8.2011 – 2 K 50.11, Juris Rn. 16.

<sup>744</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 40.

Störfallbetriebe haben wollte, wo dann entsprechend Anhörungen durchzuführen seien. Anfragen zu dergleichen könnten dann auch nicht innerhalb von 2 Monaten bearbeitet werden, wie es nach dem UIG möglich ist (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 UIG). Denn insbesondere bei Akteneinsicht sei der Aufwand groß: Die Akten müssen angefordert werden, durchgesehen werden, ggf. müssen Anhörungen durchgeführt, vielleicht noch Schwärzungen vorgenommen sowie Kopien angefertigt werden (Interview-B1). Als weiterer Grund für die Überschreitung der Bearbeitungsfrist wurden Drittbeteiligungsverfahren genannt, wobei hier dem Dritten nach § 8 Abs. 1 IFG Gelegenheit gegeben werden muss, innerhalb eines Monats Stellung zu beziehen, so dass sich die Frist auf zwei Monate verlängert (Interview-B2, B8, B9, B3). Als nicht eindeutig anzusehen ist, ob von einer Behörde zu beteiligende andere Behörden unter „Dritte“ gefasst werden könnten oder nicht (Interview-B10). Drittbeteiligungsverfahren werden als sehr langwierig und arbeitsaufwendig angesehen. Auch eine andere Behörde erklärte, dass im Falle der Akteneinsicht viele Unterlagen durchgesehen und Schwärzungen vorgenommen werden müssten sowie die Behörde begründen müsse, warum die Schutzvorschrift in gegebenem Fall relevant ist (Interview-B3). Beide Faktoren, Umfang der Informationen als auch Beteiligung Drittbetroffener, waren auch für eine andere Behörde einschlägig, wo dies z.B. Anfragen zu Ausschreibungsverfahren mit z.B. 20 Drittbetroffenen betraf (Interview-B8).

Die Ergebnisse der Umfrageerhebung zeigen, dass 51% der IFG-Anträge im Zeitraum „nach einer Woche, aber innerhalb eines Monats nach der Antragstellung“ bearbeitet wurden. Der Prozentwert bezieht sich auf die Antworteingaben zu diesem Fragepunkt und somit nicht auf die Gesamtzahl der Fälle. In 32% der Fälle wurde die Monatsfrist von Behörden überschritten. In der Zeitreihe ist sowohl bei den Fällen, die innerhalb eines Monats bearbeitet werden, als auch denen die erst nach einem Monat beantwortet werden, im Zeitraum 2007-2010 ein Anstieg der absoluten Zahlen zu verzeichnen, der Rückgang im Jahr 2011 ist darauf zurückzuführen, dass die Daten sich nur auf das 1. Halbjahr beziehen (s. Tabelle 14 und Abbildung 11). Die Werte zeigen, dass Behörden in vielen Fällen mit der Monatsfrist zurechtkommen, in einer Vielzahl der Fälle die Frist aber auch überschreiten.

Im ersten Jahr 2006 seit Inkrafttreten des IFG kam es mit 302 von 692 Fällen zu sehr häufigen Überschreitungen der Monatsfrist. Das entsprach 44% der Gesamtfälle dieses Jahres. Auf gleichem Niveau liegen die Zahlen der Fälle, in denen die Bearbeitung von IFG-Anträgen nach einer Woche, aber noch innerhalb der Monatsfrist erfolgte (302 bzw. 44%). Dies deutet auf Implementationsschwierigkeiten hin, die sich mit Inkrafttreten des IFG für Behörden ergaben. In den Jahren darauf, 2007 und 2008 kommt es im Verhältnis mit 159 Fällen (33%) und 214 Fällen (27%) zu weniger

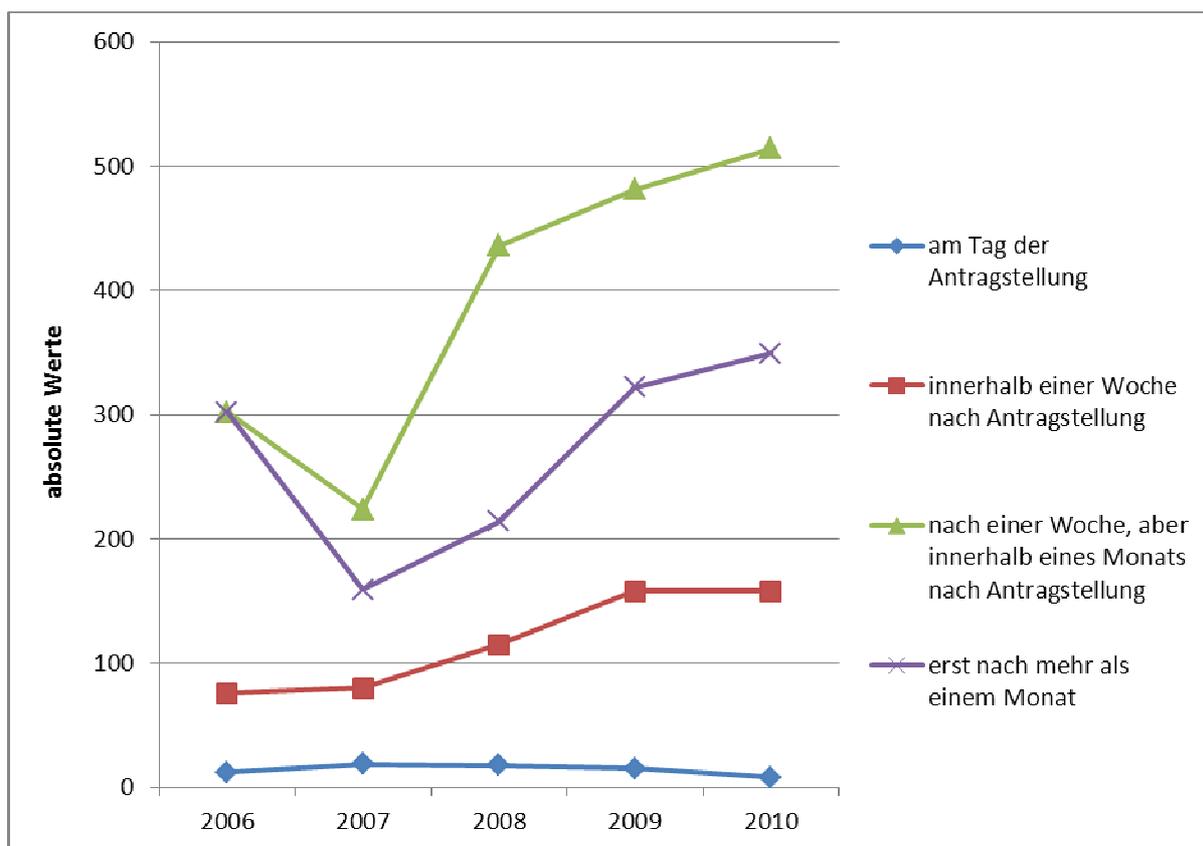
Überschreitungen der Monatsfrist. Nach ersten Implementationsschwierigkeiten pendeln sich die Zahlen in den verschiedenen Kategorien der Bearbeitungsdauer von IFG-Anträgen auf ein vergleichsweise stabiles Verhältnis ein. Mit in der Tendenz steigenden Antragszahlen seit 2008 nehmen die Fälle zu, in denen Behörden IFG-Anträge nach einer Woche, aber innerhalb der Monatsfrist bearbeiten und Fälle, in denen Behörden die Monatsfrist überschreiten. Da im Jahr 2008 in 55% der Fälle und in den Jahren 2009 und 2010 in 49% bzw. 50% der Fälle, die Bearbeitung noch innerhalb der Monatsfrist erfolgte, während in 27-34% der Fälle die Monatsfrist überschritten wurde, ist anzunehmen, dass Behörden sich auf die Bearbeitungsfrist eingestellt haben und diese großteils einhalten.

Als wesentliche Gründe für die Überschreitung der Arbeitsfrist wurden die Komplexität der Prüfung des Antrags (384) und wie in den Interviews benannt die Beteiligung von Dritten (379) angegeben (s. Tabelle 15 und Abbildung 14). Auch diese Zahlenwerte beziehen sich auf die Antworteingaben zu dieser Frage und nicht auf die Gesamtzahl der Fälle. Die Prozentwerte zeigen, dass die in den verschiedenen Kategorien aufgeführten Gründe für die Überschreitung der Monatsfrist über den Zeitraum 2006-2010 im Verhältnis zueinander relativ gleich verteilt bleiben. In den Jahren 2006-2008 stellt die Komplexität der Prüfung des Antrags im Verhältnis zu den anderen Kategorien den hauptsächlichen Grund für die Überschreitung der Monatsfrist dar (zwischen 26-30%). Im Jahr 2009 kommt es zu einem Anstieg der Fälle (120), in denen die Drittbetroffenenbeteiligung als Grund für die Überschreitung der Monatsfrist angegeben wird. Die Zahlen bleiben auch im Jahr 2010 und 1. Halbjahr 2011 mit 91 und 41 im Vergleich zu den anderen Kategorien hoch, so dass seit 2009 die Drittbetroffenenbeteiligung als Grund für die Überschreitung der Monatsfrist überwiegt (s. Tabelle 15).

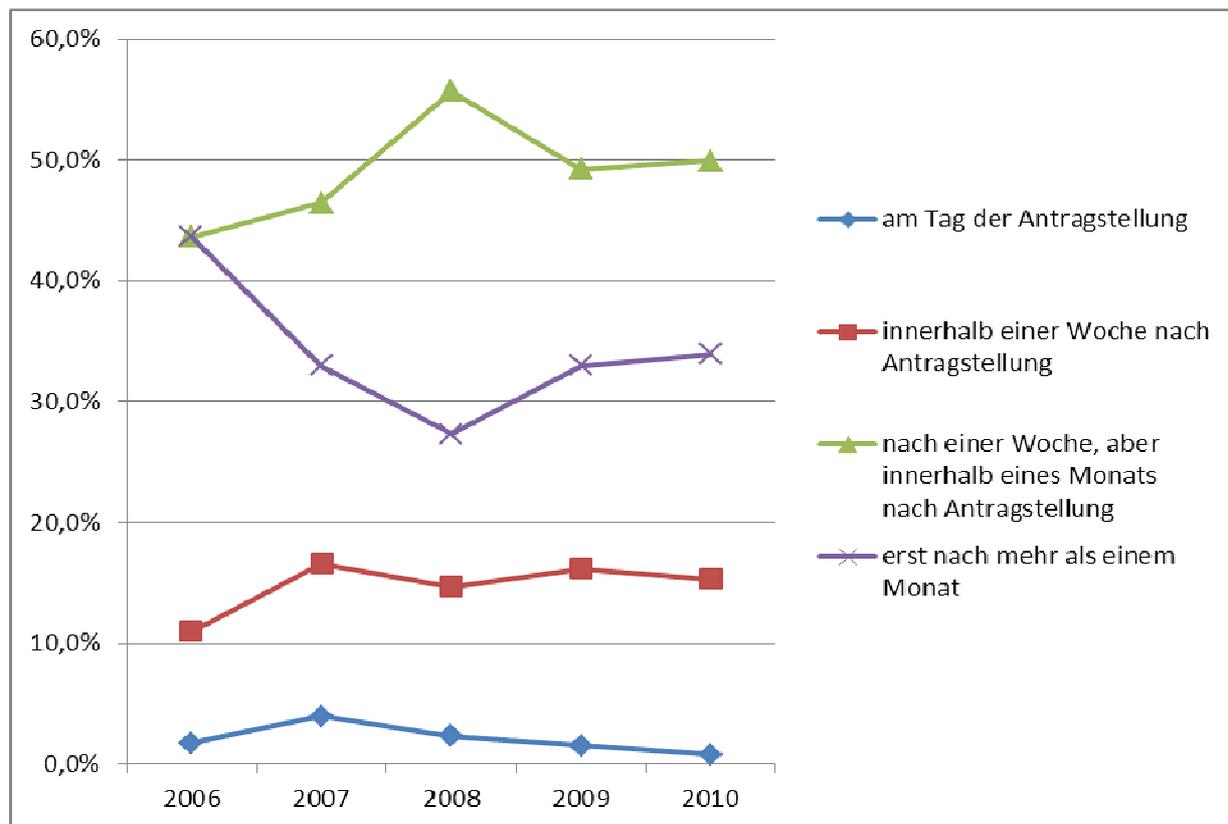
**Tabelle 14: Bearbeitungszeiten: Informationszugang wurde eingeräumt (§ 7 Abs. 5 IFG) 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent**

Bearbeitungszeit	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
am Tag der Antragstellung	12	19	18	15	8	4	76
	1,73	3,94	2,30	1,54	0,78	0,59	1,64
innerhalb einer Woche nach Antragstellung	76	80	115	158	158	123	710
	10,98	16,60	14,69	16,19	15,35	18,06	15,29
nach einer Woche, aber innerhalb eines Monats nach Antragstellung	302	224	436	481	514	423	2380
	43,64	46,47	55,68	49,28	49,95	62,11	51,26
erst nach mehr als einem Monat	302	159	214	322	349	131	1477
	43,64	32,99	27,33	32,99	33,92	19,24	31,81
Gesamt	692	482	783	976	1029	681	4643
	14,90	10,38	16,86	21,02	22,16	14,67	100,00

**Abbildung 12: Bearbeitungszeiten: Informationszugang wurde eingeräumt (§ 7 Abs. 5 IFG) 2006-2010 in absoluten Werten**



**Abbildung 13: Bearbeitungszeiten: Informationszugang wurde eingeräumt (§ 7 Abs. 5 IFG) 2006-2010 in Prozent**

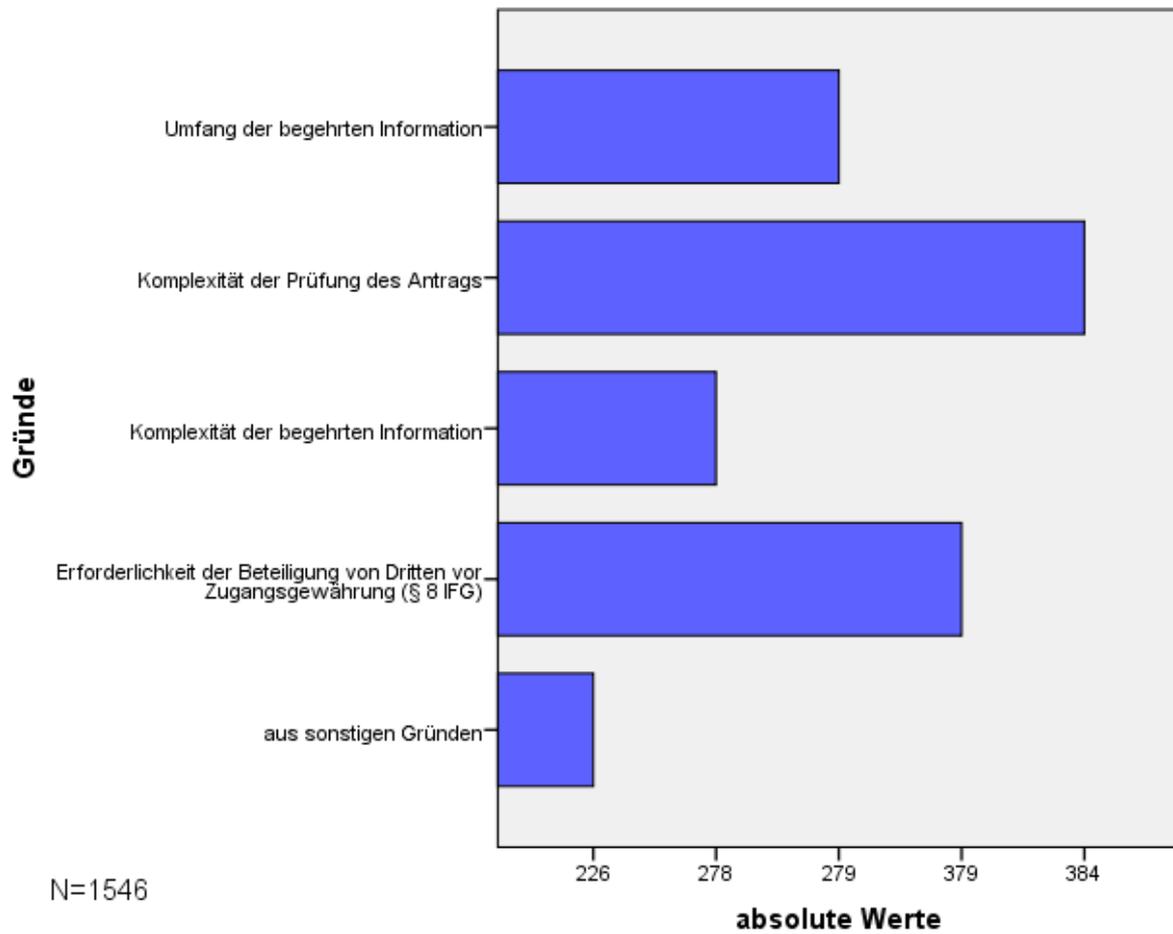


**Tabelle 15: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist nach § 7 Abs. 5 IFG in absoluten Werten und Prozent**

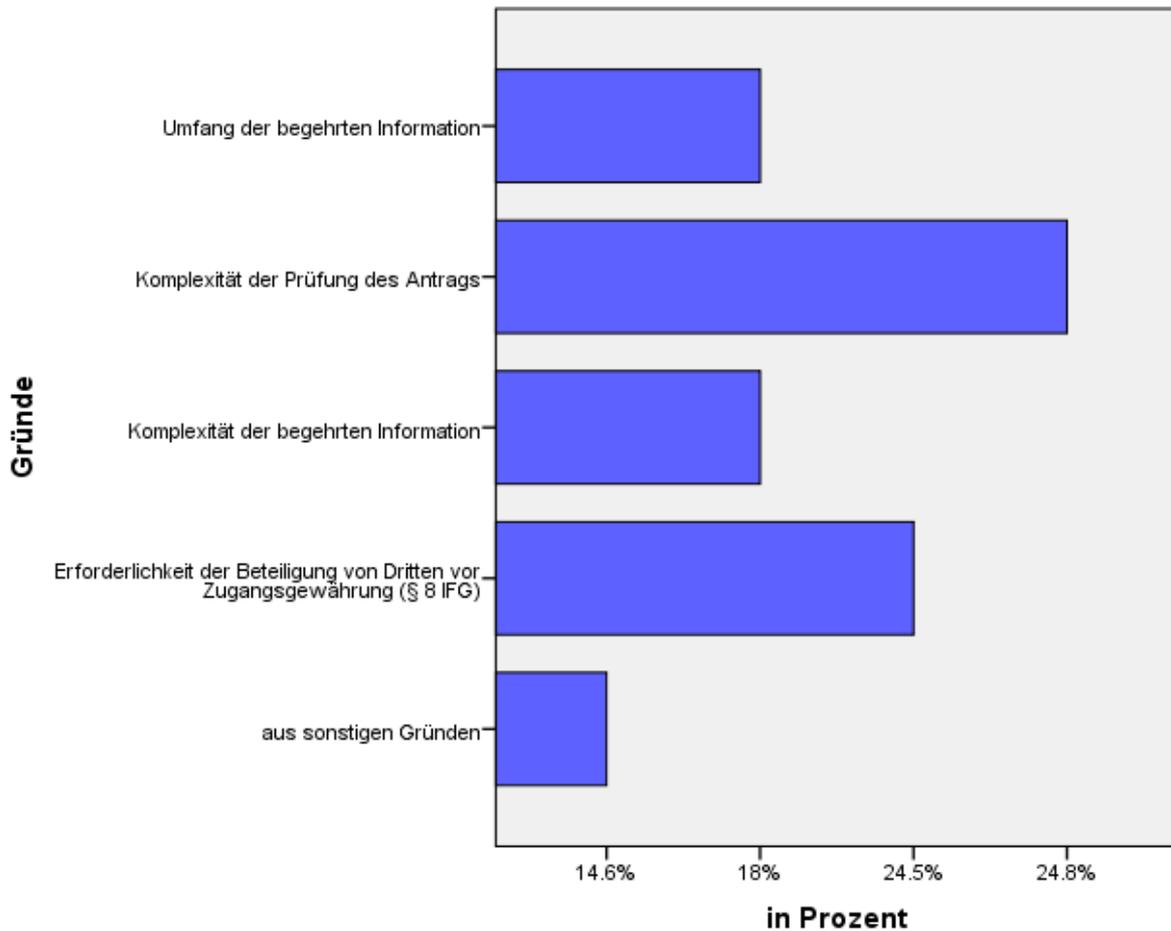
Frage: Wenn die Bearbeitungszeit mehr als einen Monat betragen hat, aus welchen Gründen?

Gründe für Überschreitung	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
Umfang der begehrten Information	48	44	26	79	62	20	279
	18,32	19,73	18,84	19,17	17,03	13,61	18,05
Komplexität der begehrten Information	47	47	23	84	57	20	278
	17,94	21,08	16,67	20,39	15,66	13,61	17,98
Komplexität der Prüfung des Antrags	70	69	39	92	89	25	384
	26,72	30,94	28,26	22,33	24,45	17,01	24,84
Erforderlichkeit der Beteiligung von Dritten vor Zugangsgewährung (§ 8 IFG)	58	43	26	120	91	41	379
	22,14	19,28	18,84	29,13	25,00	27,89	24,51
aus sonstigen Gründen	39	20	24	37	65	41	226
	14,89	8,97	17,39	8,98	17,86	27,89	14,62
Gesamt	262	223	138	412	364	147	1546
	16,95	14,42	8,93	26,65	23,54	9,51	100,00

**Abbildung 14: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist nach § 7 Abs. 5 IFG in absoluten Werten**



**Abbildung 15: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist nach § 7 Abs. 5 IFG in Prozent**



Den Antworteingaben der befragten IFG-Antragsteller, die diese Frage beantwortet haben, ist zu entnehmen, dass ihnen in der Mehrheit der Fälle der Informationszugang erst später als eine Woche (56) oder nach mehr als einem Monat (63) gewährt wurde (s. Tabelle 16). In den Zahlen sind Mehrfachantworten von Antragstellern enthalten, die entweder mehrere Anträge bei einer Behörde oder mehrere Anträge bei mehreren Behörden gestellt haben und entsprechend die Antwortoptionen auf verschiedene Fälle bezogen haben. Eine Annahme könnte sicherlich auch sein, dass sich unter den befragten Antragstellern vor allem diejenigen gemeldet haben, bei denen die Bearbeitung verhältnismäßig lange dauerte und die deshalb ihre Unzufriedenheit artikulieren wollten. Als häufigsten Grund, den Behörden für die Überschreitung der Monatsfrist bei der Bearbeitung des IFG-Antrags gegenüber Antragstellern nannten, gaben Antragsteller die rechtliche Prüfung des Antrags an (30), in 24 Fällen wurden sonstige Gründe aufgeführt und in 23 Fällen die Beteiligung Drittbetroffener (

Tabelle 17 und Abbildung 16). Die Ergebnisse korrespondieren mit den Angaben von Behörden, dass die wesentlichen Gründe für die Überschreitung der Arbeitsfrist die Komplexität der Prüfung des Antrags und die Drittbetroffenenbeteiligung waren (s. S. 197).

Bei der Drittbeteiligung ist zu berücksichtigen, dass sich die Bearbeitungsfrist infolge der Drittbetroffenenbeteiligung um einen weiteren Monat verlängern kann (gem. § 8 Abs. 1 IFG). Die Gründe, die Antragsteller erklärend zu ihrer Einsortierung in die Kategorie „sonstige Gründe“ nannten, sind sehr vielschichtig. Einige erklärten, dass Behörden keine Begründung für die Überschreitung der Bearbeitungsfrist nannten. Weitere Gründe waren u.a., dass die Daten bzw. Dokumente nicht (vollständig) vorlagen oder der Informationszugang erst nach Erhebung eines Widerspruchs und Androhung eines Klageverfahrens oder durch Einschaltung des BfDI gewährt wurde.

Bei den Fragen waren Mehrfachnennungen möglich, die Fallzahlen umfassen sowohl Eingaben von Antragstellern, die einen Antrag gestellt haben, von Vielantragstellern bei einer Behörde oder mehreren Behörden. Es erfolgten fünf Doppelnennungen, drei Dreifachnennungen und zwei Vierfachnennungen. Vier Antragsteller gaben keine Antwort trotz Gewährung, fünf waren es bei Ablehnung. Eine Angabe bezieht sich auf einen teilweise gewährten Informationszugang.

#### **Tabelle 16: Perspektive Antragsteller: Bearbeitungszeit**

Frage: 6.c): Wann wurden Ihnen die Informationen erteilt?

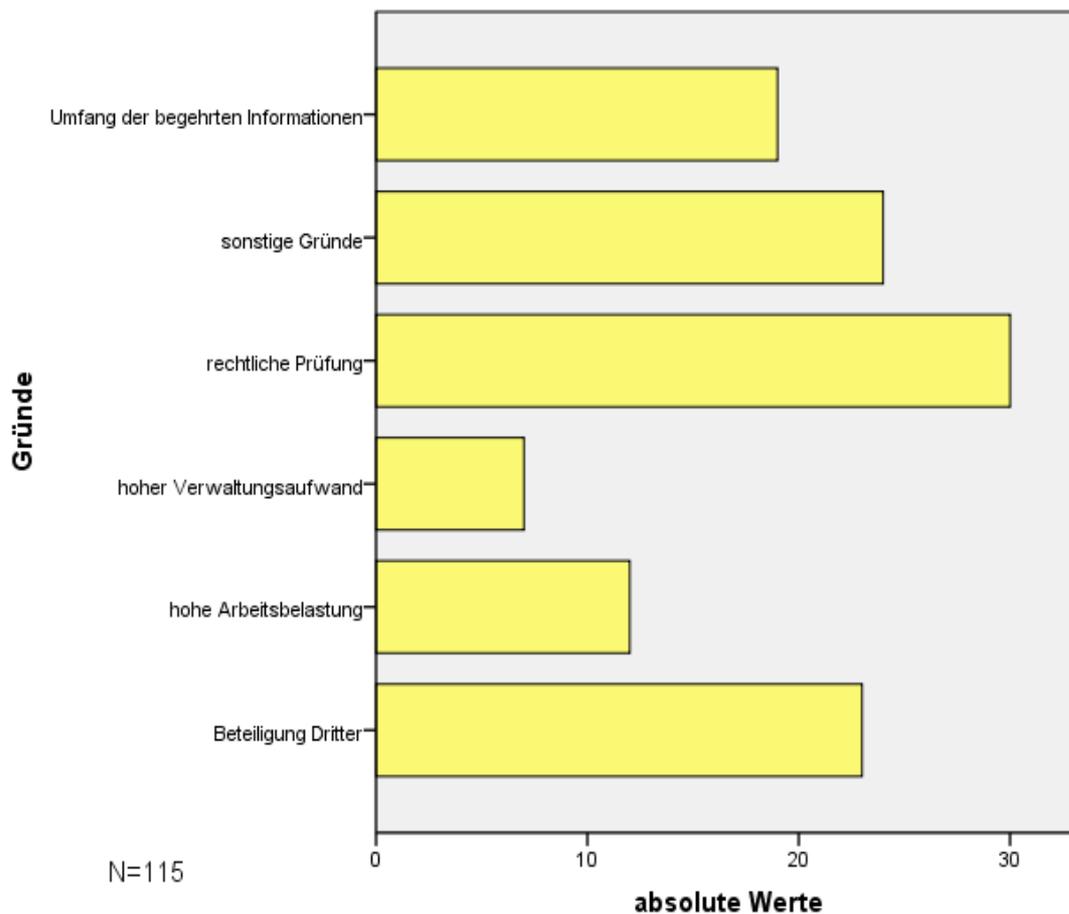
<b>Bearbeitungszeit</b>	<b>Online</b>	<b>Schriftlich</b>	<b>E-Mail</b>	<b>Gesamt</b>
<b>Tag der Antragstellung</b>	0	0	2	<b>2</b>
<b>innerhalb einer Woche</b>	5	1	8	<b>14</b>
<b>später als eine Woche</b>	35	8	13	<b>56</b>
<b>mehr als ein Monat</b>	40	12	11	<b>63</b>
<b>Gesamt</b>	80	21	34	<b>135</b>

**Tabelle 17: Perspektive Antragsteller: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist**

Frage 6.d): Was war die Begründung der Behörde für die Erteilung der Information nach mehr als einem Monat?

Gründe für Überschreitung der Monatsfrist	Online	Schriftlich	E-Mail	Gesamt
hohe Arbeitsbelastung	8	0	4	12
hoher Verwaltungsaufwand	5	1	1	7
rechtliche Prüfung	19	6	5	30
Umfang der begehrten Informationen	10	4	5	19
Beteiligung Dritter	14	1	8	23
sonstige Gründe	12	5	7	24
<b>Gesamt</b>	<b>68</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>115</b>

**Abbildung 16: Perspektive Antragsteller: Gründe für Überschreitung der Monatsfrist**



Von Antragstellerseite werden auch die langen Bearbeitungszeiten von Behörden für die Entscheidung über Widersprüche kritisiert. Dies gelte insbesondere für oberste

Bundesbehörden, die keiner Kontrolle durch eine weitere Aufsichtsbehörde unterliegen würden. Weiter habe man die Erfahrung gemacht, dass Bundesbehörden erst mit dem Widerspruchsbescheid, der nach etwa vier Monaten eingegangen sei, eine Begründung ihrer Ablehnung des Informationszugangs liefern würden und zugleich aber die Widerspruchsgebühr von 30 Euro verlangen würden (E-Mail v. 17.05.2012).

### **3.2.16.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen**

#### **3.2.16.3.1 Spezielles Bundesrecht**

Besondere Regelungen über Bescheidungsfristen waren im BArchG und im StUG nicht ersichtlich. Anträge auf Verbraucherinformationen sind in der Regel innerhalb einer Frist von einem Monat (§ 4 Abs. 2 Satz 1 UIG) bzw. – soweit Dritter beteiligt wurden – innerhalb von zwei Monaten (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Hs. 1 UIG) zu bescheiden. Bei Umweltinformationen sind für die Ablehnung des Antrags (vgl. § 5 Abs. 1 UIG) und die Zugangsgewährung (§ 3 Abs. 3 Satz 2 UIG) eine Frist von einem Monat oder – soweit Umweltinformationen derart umfangreich und komplex sind, dass diese Monatsfrist nicht eingehalten werden kann – von zwei Monaten vorgesehen.

#### **3.2.16.3.2 Bundesländer**

Nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder ist über den Antrag zumeist unverzüglich zu entscheiden. Die kürzeste Bescheidungsfrist für eine Ablehnung beträgt gem. § 15 Abs. 5 IFG BE zwei Wochen. Im Saarland und Thüringen gelten die Regelungen des IFG aufgrund der Verweisung im § 1 des Landesgesetzes entsprechend. Über den Antrag soll auch in Sachsen-Anhalt bzw. muss in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen innerhalb eines Monats entschieden werden.<sup>745</sup> Eine entsprechende Monatsfrist gilt in Bremen und Hamburg; soweit jedoch Informationen derart umfangreich und komplex sind, dass diese Monatsfrist nicht eingehalten werden kann, beträgt die Frist zwei Monate.<sup>746</sup> Vergleichbares gilt in Mecklenburg-Vorpommern, jedoch kann die Frist bis auf drei Monate verlängert werden,<sup>747</sup> oder in Rheinland-Pfalz, wo keine Höchstfrist für eine Verlängerung vorgesehen ist<sup>748</sup>.

Regeln für bestimmte Folgen bei Fristüberschreitung sind nur selten normiert: Bei Überschreitung der Frist ist gem. § 6 Abs. 1 Satz 5 AIG BB ein Zwischenbescheid zu

<sup>745</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 Satz 5 AIG BB bzw. § 5 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW.

<sup>746</sup> Vgl. § 7 Abs. 5 Satz 2 (i. V. m. § 9 Abs. 1) IZG LSA, § 7 Abs. 6 Satz 1 und 2 BremIFG, § 9 Abs. 1 Satz 1 BremIFG; § 7 Abs. 1 bis 3 HmbIFG,

<sup>747</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 und 2 IFG MV.

<sup>748</sup> Vgl. § 5 Abs. 4 (i. V. m. § 7 Abs. 1) LIFG RP.

erteilen. Wird über den Antrag nicht fristgemäß entschieden, so gilt dies gem. § 7 Abs. 4 HmbIFG als Ablehnung.

### 3.2.16.3.3 Europäische Ebene

Binnen 15 Arbeitstagen nach Einreichung eines Erstantrages bei der EU ist gem. Art. 7 Abs. 1 Satz 3 TransparenzVO der Zugang zu gewähren oder der Antrag abzulehnen. In Ausnahmefällen kann gem. Art. 7 Abs. 3 TransparenzVO die Frist um 15 Arbeitstage verlängert werden. Erfolgt innerhalb dieser Fristen keine Antwort, so hat der Antragsteller einen Zweitantrag einzureichen (Art. 7 Abs. 4 TransparenzVO). Entsprechendes gilt für den Zweitantrag gem. Art. 8 TransparenzVO. Wird auch der Zweitantrag innerhalb dieser Fristen nicht beantwortet, gilt dies gem. Art. 8 Abs. 3 TransparenzVO als abschlägiger Bescheid, der den Antragsteller berechtigt, Klage und/oder Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzureichen.<sup>749</sup>

Die Konvention des Europarates sieht gem. Art. 5 Abs. 4 KEZaD vor, dass ein Antrag auf Zugang zu amtlichen Dokumenten unverzüglich zu bearbeiten ist. Die Entscheidung ist innerhalb einer angemessenen Frist, die vorher festgelegt wurde, zu bescheiden.

### 3.2.16.3.4 Ausgewählte Staaten

In Schweden fehlt eine ausdrückliche Regelung, welche Zeitspanne der Behörde für ihre Entscheidung zur Verfügung steht; in Kap. 2 Art. 12 Abs. 1 Satz 1 TF ist lediglich bestimmt, dass ein nachgesuchtes Dokument sofort oder aber jedenfalls so früh wie möglich zugänglich zu machen ist.<sup>750</sup>

In Korea soll die Behörde gem. Art. 10 Abs. 1 OIDA unverzüglich, spätestens innerhalb von 10 Tagen ab Antragstellung über den Informationszugang entscheiden. Zu einer Verzögerung kann es jedoch kommen, wenn der begehrte Informationszugang beispielsweise von der Einwilligung eines Dritten abhängig ist.<sup>751</sup>

In den USA hat gem. (a)(6)(A)(i) FOIA die Behörde über einen Antrag innerhalb von 20 Tagen nach dessen Eingang – ausgenommen Samstage, Sonntage und Feiertage – zu entscheiden und dem Antragsteller unverzüglich Mitteilung zu machen; bei ungewöhnlichen Umständen kann gem. (a)(6)(B)(i) FOIA diese Frist verlängert werden, wenn dem Antragsteller in einer schriftlichen Mitteilung diese Umstände darge-

<sup>749</sup> Dazu *Meltzian*, 262 ff.

<sup>750</sup> Dazu und zu den Konsequenzen der Untätigkeit: *Griebel*, 130 f.

<sup>751</sup> *Song*, in: *Seok/Ziekow*, 213 (218).

legt werden und ihm mitgeteilt wird, bis wann mit einer Entscheidung zu rechnen ist.<sup>752</sup>

In Österreich sind gem. § 3 AuskpfliG Auskünfte „ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber binnen acht Wochen nach Einlangen des Auskunftsbegehrens“ zu erteilen. Kann aus besonderen Gründen diese Frist nicht eingehalten werden, so ist der Antragsteller jedenfalls zu verständigen.

In der Schweiz ist unverzüglich, spätestens binnen einer Ordnungsfrist<sup>753</sup> von 20 Tagen bzw. ausnahmsweise mit weiteren 20 Tage Verlängerung, zu entscheiden (Art. 12 Abs. 1 und 2 BGÖ). Anträge, die eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordern, sind innerhalb einer angemessenen Frist zu behandeln (Art. 10 Abs. 2 VBGÖ). Bei Zugang zu Dokumenten, welche Personendaten enthalten, schiebt die Behörde gem. Art. 12 Abs. 3 BGÖ den Zugang bis zur Klärung der Rechtslage auf.

#### **3.2.16.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG**

Auch im internationalen Vergleich ist die Monatsfrist des § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG hinsichtlich ihrer Länge als durchaus angemessen anzusehen. Da es sich um eine Soll-Vorschrift handelt und es Behörden möglich ist von dieser abzuweichen, wird sie in der behördlichen Praxis als handhabbar angesehen. Wenngleich eine Überschreitung der Monatsfrist in durchschnittlich 32% der Fälle nicht allein atypische Sonderfälle betrifft, kann die Monatsfrist deshalb nicht als gänzlich wirkungslos angesehen werden. So wird sie von Behörden als Richtschnur gesehen, um interne Abstimmungen zeitgerecht zu koordinieren und der Antragsteller in der Regel von der Notwendigkeit einer Fristüberschreitung informiert.

Problematisch wird die Einhaltung der Monatsfrist bei umfangreichen Anfragen gesehen, bei denen es um die Einsicht in einen umfangreichen Datenbestand oder eine Vielzahl von Akten geht. Vor dem Hintergrund des Arbeits- und Verwaltungsaufwandes der im Zusammenhang mit der Bearbeitung umfangreicher Anfragen steht, sehen es Behörden als unmöglich an, die Monatsfrist einzuhalten. Beispielsweise wurde von den Vertretern der BaFin eingewandt, dass mehrfach umfangreiche Anfragen nach Turbulenzen am Finanzmarkt gehäuft auftreten seien. Solche Sondersituationen würden sich auch durch die teilweise geforderte Ersetzung der Sollvorschrift ver-

---

<sup>752</sup> Dazu *Griebel*, 131 ff.

<sup>753</sup> *Häner*, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 12 Rn. 12.

pflichtende Ist-Vorschrift nach dem Vorbild des § 3 Abs. 3 UIG<sup>754</sup> nicht bewältigen lassen. Allerdings würde die Einführung einer verbindlichen Fristsetzung den sehr hohen Anteil von Fristüberschreitungen in nahezu einem Drittel der Verfahren möglicherweise zu senken geeignet sein.

Längere Bearbeitungszeiten fallen insbesondere auch bei Verfahren der Drittbeteiligung an, auch wenn bei Drittbeteiligungsverfahren gem. § 8 Abs. 1 IFG eine Verlängerung der Bearbeitungszeit um einen weiteren Monat möglich ist.

Im Falle, dass sich die Bearbeitungsdauer bei einer Behörde sehr lange hinzieht, hat der Antragsteller entweder die Option, eine Untätigkeitsklage gem. § 75 Abs. 1 S. 1 VwGO zu erheben oder den BfDI anzurufen. Eine eigenständige Möglichkeit zur Beschleunigung der Entscheidung über seinen Antrag auf Informationszugang steht dem Antragsteller nicht zur Verfügung. Deshalb wird kritisiert, dass es keine vergleichbaren Fristen für das Widerspruchsverfahren gibt<sup>755</sup> und eine Übertragung der Fristen auf das Rechtsbehelfsverfahren gefordert.<sup>756</sup> Auch von Antragstellerseite ist vorgeschlagen worden, in § 9 Abs. 4 IFG folgenden Satz 3 einzufügen „Die Entscheidung über den Widerspruch ist dem Antragsteller innerhalb der Frist des § 7 Abs. 5 S. 1 IFG mitzuteilen.“ (E-Mail v. 17.05.2012).

### 3.2.16.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen

Überlegungen de lege ferenda haben einerseits zu berücksichtigen, dass eine Überschreitung der Monatsfrist des § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG 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 der Dritten nicht in einer Weise beschränkt werden dürfen, die deren verfassungsmäßig geschützten Persönlichkeitsrechten nicht hinreichend gerecht wird<sup>757</sup>, nur begrenzt einer Beschleunigung durch Änderungen des Normprogramms zugänglich sind.

In der Literatur wurde als Sanktionsmechanismus eine Genehmigungsfiktion vorgeschlagen<sup>758</sup>, die aber auch kritisiert wird<sup>759</sup> und in der Praxis nicht weiter führen dürfte, weil anders als bei der Fingierung einer Genehmigung privaten Tuns zusätzlich

<sup>754</sup> In diesem Sinne: *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 11; *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 2, 4.

<sup>755</sup> *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 10; *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (14).

<sup>756</sup> *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 2.

<sup>757</sup> *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (15).

<sup>758</sup> § 11 Abs. 1 Satz 3 IFG-ProfE.

<sup>759</sup> *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (990).

ein tatsächliches Handeln der Behörde für die Erlangung des Zugangs zu der gewünschten Information erforderlich ist. Allerdings enthält die Regelung der Genehmigungsfiktion in § 42a VwVfG für eine Verbesserung des Informationszugangs durchaus geeignete Elemente. Eine Anknüpfung an diese Elemente könnte folgende Neuregelung ergeben:

- 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 Satz 3 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<sup>760</sup>. Die Fristverlängerung einschließlich Begründung muss dem Antragsteller vor Ablauf der Monatsfrist mitgeteilt werden (entsprechend § 42a Abs. 2 Satz 4 VwVfG).

Zusätzlich 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. Eine solche spezialgesetzliche Fristbestimmung würde dazu führen, dass die Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO bereits nach Ablauf der Monatsfrist zulässig ist<sup>761</sup>.

Diskutiert wird auch die Prüfung einer wirtschaftlichen Sanktionierung schleppender Antragsbearbeitung. Hier könnte eine Teil-Verwirkung der Gebühr bzw. des Auslagensatzes erfolgen, damit die wirtschaftlichen Folgen einer verzögerten Bearbeitung nicht allein die Bürgerinnen und Bürger treffen.<sup>762</sup> In diesem Sinne sind in anderen Rechtsbereichen aktuell beispielsweise Überlegungen im Gange, dass „nach Fristablauf für jeden Tag Verzögerung 10 Euro an den Antragsteller zu zahlen“<sup>763</sup> sind. Entsprechend ist von Antragstellerseite die Einfügung eines Absatzes 6 in den § 7 mit folgendem Wortlaut angeregt worden:

„(6) Im Falle des ungerechtfertigten Überschreitens der Fristen nach Abs. 5 zahlt die informationspflichtige Stelle dem Antragsteller 300 Euro. Für Streitig-

<sup>760</sup> Vgl. für § 42a VwVfG Ziekow, VwVfG § 42 a Rn. 16.

<sup>761</sup> Vgl. dazu Dolde/Porsch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 75 Rn. 6 mit Fn. 28.

<sup>762</sup> Schaar/Roth, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (14 f.).

<sup>763</sup> So bspw. § 18 Abs. 3a Satz 1 SGB XI-Referentenentwurf (Stand 20. Januar 2012), Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung (Pflege-Neuausrichtungsgesetz – PNG).

keiten über die Rechtfertigung einer Überschreitung der Fristen des Abs. 5 ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben“. (E-Mail v. 17.05.2012)

Allerdings würde die Einführung eines derartigen Sanktionierungssystems einen Paradigmenwechsel für das deutsche Verwaltungsrecht bedeuten, dessen isolierte Etablierung im Bereich des Informationszugangs wenig sinnvoll erscheint.

### **3.2.17 Versagung bei unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand**

#### **3.2.17.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur**

##### **3.2.17.1.1 Überblick**

Zur Versagung bei unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand bestimmt § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG: „Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist.“ Ob die Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands darüber hinaus in anderen Fällen, in denen beispielsweise das Auffinden der Informationen äußerst schwierig ist, zur Begründung einer Ablehnung herangezogen werden kann, ist umstritten. Diskutiert wird außerdem welcher Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen ist (→ S. 211). Wann ein Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig ist, ist unstrittig eine Frage des Einzelfalls. Umstritten sind allerdings die zu berücksichtigenden Kriterien (→ S. 211). Der Rechtsvergleich (→ S. 220) innerhalb von Deutschland kann einige Präzisierungsmöglichkeiten aufzeigen und auf internationaler Ebene ergeben sich zumeist derartige Abgrenzungsfragen nicht. Im Rahmen des Rechtsschutzes wird weiter zu erläutern sein, inwieweit diesen Regelungen noch Bedeutung zukommt oder ob sie nicht durch die Durchführung von in-camera-Verfahren faktisch außer Kraft gesetzt ist (→ S. 370). Außerdem wurde für extreme Ausnahmefälle vereinzelt die Möglichkeit postuliert, dass sich die informationspflichtige Stelle auch auf eine „rechtfertigende Pflichtenkollision“ berufen kann.<sup>764</sup>

##### **3.2.17.1.2 Ausschlussgrund in anderen Fällen als einer Separierung?**

Unklar ist, ob ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand außerhalb der gesetzlichen Normierung in § 1 Abs. 2 Satz 3 IFG (→ S. 186) und § 7 Abs. 2 IFG einen Verweigerungsgrund darstellen kann bzw. wie weit die genannten Normen reichen.

Aus § 1 Abs. 2 IFG wird gefolgert, dass eine Ablehnung des Informationsgesuchs wegen eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes nicht in Betracht komme,

---

<sup>764</sup> Schomerus, 23.

sondern allenfalls eine andere, die Behörde weniger belastende Art des Informationszugang gewählt werden kann.<sup>765</sup> Da diese Aussage eines Gerichts allerdings im Kontext mit der Art und Weise des Informationszugangs getroffen wurde, erscheint zweifelhaft, dass der Sonderregelung für die Art des Zugangs in § 1 Abs. 2 IFG eine umfassende Sperrwirkung zukommen soll.

Ausgehend vom Wortlaut des § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG wird vertreten, dass die beiden Tatbestandsalternativen des § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG alternativ nebeneinander stehen, also auch ein nicht gerade durch die Separierung geheimhaltungsbedürftiger unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand zur Versagung des Zugangs führen könne.<sup>766</sup> In diese Richtung deuten Aussagen wie: „Es entspricht ständiger Rechtsprechung der erkennenden Kammer, dass ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand einem dem Grunde nach gegebenen Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz entgegen stehen kann. Dies kommt im Gesetz selbst zum Ausdruck. § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG bestimmt für den Fall eines zum Teil bestehenden Anspruchs auf Informationszugang, dass dem Antrag in dem Umfang stattzugeben ist, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Dass der Verwaltungsaufwand informationsrechtlich eine Rolle spielt ergibt sich zudem aus § 1 Abs. 2 Satz 2 und 3 IFG, wonach eine beantragte bestimmte Art des Informationszugangs nur aus wichtigem Grund verweigert werden kann, insbesondere wenn diese mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand verbunden ist.“<sup>767</sup>

Dagegen interpretiert die h. M. § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG in einem kumulativen Sinne.<sup>768</sup> Dazu wird auf die Gesetzesbegründung zurückgegriffen: „Der Informationszugang ist ohne Offenbarung der geheimhaltungsbedürftigen Information auch dann möglich, wenn diese Information ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand abgetrennt, durch eine geschwärzte Kopie oder auf andere Weise zugänglich gemacht werden kann.“<sup>769</sup> Allerdings ergibt sich in der Praxis fast immer, dass – zumindest geringe Teile – der Informationen gem. §§ 3 ff. IFG auszusortieren sind, mithin die Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 IFG vorliegen.

<sup>765</sup> VG Köln, Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08, UA, S. 8.

<sup>766</sup> In diesem Sinne: HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 24; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 24.

<sup>767</sup> VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 18.

<sup>768</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 22.11.2006 – 11 K 1466/06, UA, S. 9, wonach dies ein Redaktionsversehen sei; *Fluck*, in: ders./Theuer, IFG, § 7 Rn. 102; *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 29; *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 50; *Schomerus*, 188.

<sup>769</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15.

Eine Ausnahme dürfte nur der Fall sein, dass die Suche nach bestimmten Informationen bereits einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursacht. Für diesen Sonderfall hat das VG Berlin einen Ausschluss gem. § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG damit begründet, dass die Vorschrift zwar nach ihrem Wortlaut einen – zum Teil – bestehenden Anspruch voraussetzt. Von dieser Voraussetzung sei jedoch nach Sinn und Zweck der Vorschrift abzusehen, wenn es um die Suche nach bestimmten Informationen geht und bereits diese Recherche einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursacht. Dies entspricht im Übrigen auch der gesetzgeberischen Wertung in § 19 Abs. 1 Satz 3 BDSG, bei dem es ebenfalls um die Suche und das Auffinden von Informationen (Daten) geht.<sup>770</sup> Dementsprechend wurde die Suche in 295 Ordnern nach dem Namen des Antragstellers für unverhältnismäßig bewertet.<sup>771</sup>

### 3.2.17.1.3 Verwaltungsaufwand

Was alles als *Verwaltungsaufwand* zu berücksichtigen ist, wird weder im IFG noch in den Gesetzesmotiven näher bestimmt.<sup>772</sup> Aus dem spezifischen Kontext zu dem Erfordernis der Trennung der Akten wird gefolgert, dass nur der Verwaltungsaufwand relevant ist, der gerade durch die Aussonderung, Unkenntlichmachung oder Anonymisierung der geheimhaltungsbedürftigen Teile der Informationen entsteht.<sup>773</sup> Nicht relevant sei der vorgelagerte Aufwand einer eventuellen Drittbeteiligung.<sup>774</sup> Auch bestehe kein Zusammenhang zwischen dem Verwaltungsaufwand für eine Informationsanfrage und den erforderlichen verwaltungsinternen Abstimmungen über das Vorliegen oder Nichtvorliegen eines Ablehnungsgrundes.<sup>775</sup>

### 3.2.17.1.4 Unverhältnismäßigkeit

Gesetzestext und –motive verhalten sich ebenso wenig dazu, was unter einem *unverhältnismäßigen* Verwaltungsaufwand zu verstehen ist.<sup>776</sup> Aus der Gegenüberstellung mit der aus der wortgleichen Regelung in § 3 Abs. 2 Satz 3 UIG entlehnten Bestimmung in § 1 Abs. 2 Satz 3 IFG, wonach ein „deutlich höherer Verwaltungsaufwand“ einen wichtigen Grund für die Gewährung des Informationszugangs auf andere als die vom Antragsteller beantragte Weise darstellt, lässt sich schlussfolgern,

<sup>770</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 65.

<sup>771</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 68.

<sup>772</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 65.

<sup>773</sup> In diesem Sinne: *BfDI*, Anwendungshinweise, 16; *Igstadt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285 (288).

<sup>774</sup> In diesem Sinne: HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 39; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 39; *BfDI*, Anwendungshinweise, 16; *Igstadt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285 (288); a. M.: Beklagte in: VG Hamburg; Urt. v. 22.5.2008 – 13 K 1173/07, Juris Rn. 3, was vom Gericht nicht behandelt wurde.

<sup>775</sup> *BReg*, BT-Drs. 17/5807, S. 4.

<sup>776</sup> HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 27; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 27; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 65.

dass an das Vorliegen eines – mit dem vollständigen Ausschluss vom Zugang zu den erstrebten Informationen verbundenen – unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands andere und weitergehende Anforderungen zu stellen sind.<sup>777</sup> Betont wird auch häufig, dass die Anforderungen an einen solchen ungeschriebenen Ausschlussgrund im Interesse der grundsätzlichen Informationszugangsfreiheit nicht zu niedrig gestellt werden dürfen.<sup>778</sup>

Ein Ansatz unterscheidet zwischen Unverhältnismäßigkeit i. e. S. bei unpräzise gefassten Zugangsanträgen und Unverhältnismäßigkeit i. w. S. als unzumutbarer Belastung für die Behörde.<sup>779</sup> Für den ersteren Fall enthält § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG ein gesetzliches Korrektiv für die Einräumung des allgemeinen, voraussetzungslosen und grundsätzlich ohne Begründung gegebenen Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen, welches die um Informationen ersuchte Behörde vor unangemessenen Zugangsgesuchen schützen soll.<sup>780</sup> Die Unverhältnismäßigkeit des Zugangsbegehrens folgt in diesen Fällen nicht aus einer missbräuchlichen Geltendmachung, sondern aus einer unzureichenden Erfüllung der dem Antragsteller im Zusammenhang mit der Antragstellung obliegenden Mitwirkungspflicht nach § 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 VwVfG.<sup>781</sup> Problem dabei ist allerdings, dass häufig eine Präzisierung eines Zugangsantrags, insbesondere die Benennung bestimmter Dokumente, dem Antragsteller mangels Kenntnis des Akteninhalts nicht möglich ist.<sup>782</sup>

Eine unzumutbaren Belastung (Unverhältnismäßigkeit i. w. S.) der Behörde stellt nur der Verwaltungsaufwand dar, der so aus dem Rahmen des Üblichen fällt, dass er auch mit einer zumutbaren Ausstattung mit Personal und Sachmitteln und unter Ausschöpfung der notwendigen organisatorischen und rechtlichen Möglichkeiten nicht oder nur unter unververtretbaren Kosten und/oder außergewöhnlich großem Personaleinsatz zu bewältigen wäre und die eigentliche Aufgabenfüllung der Behörde erheblich behindern würde.<sup>783</sup>

<sup>777</sup> HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 27; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 27; *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 59.

<sup>778</sup> Z. B.: VG Frankfurt a. M., Urt. v. 19.3.2008 – 7 E 4067/06, Juris Rn. 55; *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 60 ff.

<sup>779</sup> In diesem Sinne: HessVGH, Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 18 ff.; *Igstadt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285 (289). Ebenfalls die Wichtigkeit der Bestimmtheit des Informationsbegehrens betonend: VG Frankfurt a. M., Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 68.

<sup>780</sup> HessVGH, Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 28; *Igstadt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285 (289).

<sup>781</sup> *Igstadt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285 (290).

<sup>782</sup> In diesem Sinne: HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 29; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 29.

<sup>783</sup> *Igstadt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285 (293). In diesem Sinne auch: HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 37; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 37; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 18 ff.; VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 37; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 32.

Einen anderen Bezugspunkt wählt dagegen das Verwaltungsgericht Berlin: „Ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand liegt etwa dann vor, wenn der technisch-organisatorische Aufwand in einem Missverhältnis zu dem zu erwartenden Erkenntnisgewinn der Allgemeinheit bzw. zum Erkenntnisgewinn des Einzelnen steht.“<sup>784</sup> Demgegenüber wird argumentiert, dass weder die Behörde noch das Gericht befugt sei, eine Vorbeurteilung des Nutzens für den Antragsteller oder für die Öffentlichkeit vorzunehmen, weil der Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht von der Geltendmachung persönlicher Bedürfnisse oder Interessen der Allgemeinheit am Informationszugang abhängig ist.<sup>785</sup>

Für die Bestimmung eines unzumutbaren Verwaltungsaufwands für die Behörde werden häufig primär quantitative Maßstäbe angelegt, so dass in folgenden Fällen Unverhältnismäßigkeit bejaht wurde:

- Beteiligung von 50 Dritten aufgrund § 8 IFG<sup>786</sup>,
- Ermittlung aus über 120.000 Mitgliedsunternehmen, ob Sach- oder Phantasiefirma,<sup>787</sup>
- Behörde müsste „zur Beantwortung einer einzelnen Frage mehrere Aktenordner Seite für Seite durchblättern“<sup>788</sup>,
- 4.255 Ordner zu je ca. 300 Seiten, was hochgerechnet einen Mitarbeiter mehr als sieben Jahre beschäftigen würde,<sup>789</sup>
- 295 Ordner einer sich in Abwicklung befindlichen Behörde<sup>790</sup>,
- „wenn der einschlägige Aktenbestand der Antragsgegnerin mehrere tausend Seiten umfasst und in nicht nur unwesentlichem Ausmaß geheimhaltungs- und schutzbedürftige Informationen enthält“<sup>791</sup>,
- Sichtung und ggf. Schwärzung von schützenswerten Daten bei Aktenbestand von ca. 10.000 Seiten<sup>792</sup>

<sup>784</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 45. In diesem Sinne auch: VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 46 f.; Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 37.

<sup>785</sup> In diesem Sinne: HessVGH, Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 18; *Igstadt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285 (291).

<sup>786</sup> So vom Beklagten vorgebracht in: VG Hamburg; Urt. v. 22.5.2008 – 13 K 1173/07, Juris Rn. 3, vom Gericht nicht behandelt, da kein Geschäftsgeheimnis i. S. d. § 6 IFG vorlag.

<sup>787</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 22.11.2006 – 11 K 1466/06, UA, S. 9 f.

<sup>788</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 19.3.2008 – 7 E 4067/06, Juris Rn. 55; *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 30; a. M. HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 37; HessVGH, Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 37.

<sup>789</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 48 ff., wo dies nicht allein aus dem Umfang, sondern auch aus der Relation zum Informationsinteresse gefolgert wurde.

<sup>790</sup> VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 55.

<sup>791</sup> VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 18.

<sup>792</sup> VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 20. Die Grenze im Regelfall wohl bei 20.000 Seiten ansetzend: *Schomerus*, 190.

- Sichtung, Aussortieren und Zusammenfassung der preiszugebenden Teile bei einem Umfang von insgesamt 22 Aktenstücken mit etwa 5.000 Seiten nach Ansicht des VG Frankfurt a. M.<sup>793</sup> oder
- Gesamtbestand über die Beigeladene von 182 Bänden mit 25.000 bis 30.000 Seiten, wovon ca. 94 Bände für das Antragsbegehren relevant und ca. 7.500 Seiten zunächst kopiert und dann Seite für Seite, Satz für Satz und Wort für Wort auf eine mögliche Geheimhaltungsbedürftigkeit durchgesehen werden müssten nach Ansicht des VG Frankfurt a. M.<sup>794</sup>.

Demgegenüber wurde die Unverhältnismäßigkeit verneint für:

- die zuletzt genannten zwei Beispiele vom Berufungsgericht, das außer auf dem Umfang auf weitere Faktoren abstellte,
- Begründung, dass Personalkosten von ca. 56.250 Euro<sup>795</sup> bzw. 32.985 Euro<sup>796</sup> in Relation zur Höchstgebühr von 500 Euro unverhältnismäßig seien,
- Durchsicht von 308 Aktenordnern zu je 400 Blatt durch die Verwaltung des Bundestages auf Montblanc-Schreibgeräte und Digitalkameras<sup>797</sup>,
- Durchsicht von ca. 2.500 Seiten, wobei eine Durchsicht Seite für Seite nicht erforderlich sein dürfte,<sup>798</sup>
- Durchsicht von ca. 1.400 Seiten,<sup>799</sup>
- Entfernen schützenswerter Daten auf ca. 700 Seiten<sup>800</sup>,
- Aufbereitung von knapp 200 Seiten<sup>801</sup> oder 93 Seiten<sup>802</sup>.

Gegen eine pragmatische Handhabung anhand des Umfangs wird angeführt, dass die Bundesbehörden auf Grund ihres spezifischen Zuständigkeitsbereiches in unterschiedlichem Maße mit Informationsanträgen konfrontiert sind und sich darauf auch einstellen können und müssen.<sup>803</sup> Vom Antrag unabhängige sonstige Faktoren, ins-

<sup>793</sup> VG Frankfurt a. M., Urte. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 70; a. M. HessVGH, Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 30.

<sup>794</sup> VG Frankfurt a. M., Urte. v. 19.3.2008 – 7 E 4067/06, Juris Rn. 55; a. M. HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 24 ff., wobei weitere Faktoren berücksichtigt wurden.

<sup>795</sup> HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 25 ff.

<sup>796</sup> HessVGH, Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 25 ff.

<sup>797</sup> VG Berlin, Urte. v. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 38.

<sup>798</sup> VG Frankfurt a. M., Urte. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; Urte. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 31 f.

<sup>799</sup> VG Frankfurt a. M., Urte. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 29; Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 18; Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 27.

<sup>800</sup> VG Frankfurt a. M., Urte. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765.

<sup>801</sup> VG Frankfurt a. M., Urte. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 92.

<sup>802</sup> VG Frankfurt a. M., Urte. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765.

<sup>803</sup> *Igstadt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285 (293). In diesem Sinne auch: HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 42; HessVGH, Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 41; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 24 ff. vgl. aber auch HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 31 und Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 31,

besondere die Aus- bzw. Überlastung der Behörde mit schon vorliegenden Informationsgesuchen oder andere Aufgaben, seien grundsätzlich unbeachtlich.<sup>804</sup> Dementsprechend lässt sich ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand nicht durch die Einbeziehung des mit betriebswirtschaftlichen Methoden ermittelten Auslastungsgrades der Personalreserven der betreffenden Behörde bzw. der für die Bearbeitung des Zugangsbegehrens zuständigen Abteilung dieser Behörde belegen.<sup>805</sup> Die Frage, ob der Behörde durch einen (ausreichend konkretisierten und präzisierten) Zugangsantrag ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entsteht, kann nicht anhand allgemeiner, für sämtliche Fallgestaltungen gültiger Maßstäbe beantwortet werden, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalls ab.<sup>806</sup>

Die Bedeutung der durch den Informationszugang ausgelösten Gebühren für eine Verweigerung des Informationszugangs wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands wurde unterschiedlich bewertet. Einerseits wurde betont, dass kein Verweigerungsgrund ersichtlich sei, soweit die Behörde Kostenersatz für Ihre Mühe erlangen kann.<sup>807</sup> Andererseits wurde die Unverhältnismäßigkeit auch damit begründet, dass eine entsprechende Gebührenbemessung als Kompensation des erforderlichen höheren Verwaltungsaufwands ausscheide.<sup>808</sup>

### 3.2.17.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

Wie oben ab S. 195 zum Thema Bearbeitungszeiten erläutert, sehen Behörden insbesondere bei Anträgen, die Einsicht in einen umfangreichen Aktenbestand erfordern, und Drittbeteiligungsverfahren einen hohen Arbeits- und Verwaltungsaufwand entstehen. In diesen Fällen erscheint es befragten Behörden fast unmöglich, die Monatsfrist bzw. bei Drittbeteiligung die 2-Monatsfrist einzuhalten. Zudem könne der Arbeits- und Verwaltungsaufwand praktisch nie über die Gebühren gedeckt werden, die Bundesbehörden auf Grundlage der IFGGebV verlangen können. Der Gesetzgeber hat vorgesehen, dass die Gebühren den Antragsteller nicht abschrecken sollen<sup>809</sup> (s. zum Faktor Kosten ab S. 235). Behörden beklagen auch, dass ihnen die Personalressourcen fehlen, die zur Bewältigung des durch IFG-Anfragen entstehenden Verwaltungsaufwandes erforderlich wären. Die IFG-Aufgaben seien zu bewälti-

---

wonach sich die Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands auch allein aus seinem Umfang ergeben kann.

<sup>804</sup> *Igstadt*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285 (294).

<sup>805</sup> HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 41; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 27.

<sup>806</sup> In diesem Sinne z. B.: HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 34; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 34; VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 46.

<sup>807</sup> Vgl. VG Frankfurt a. M., Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 68.

<sup>808</sup> Vgl. VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 18. Ähnlich auch: HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 28; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 28.

<sup>809</sup> Gesetzesbegründung.

gen, aber um das IFG gut verwalten zu können, müssten auch die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stehen (Interview-B11). Dies betrifft insbesondere die Fachreferate, in denen die Personalkapazitäten knapp seien (Interview-B8, B1), aber auch die für das IFG zuständigen Referate (Interview-B10, B4, B2, B1, B3, B7).

Die Bearbeitung der IFG-Anfragen erfolgt parallel oder zusätzlich zur Erledigung der Sachaufgaben bzw. originären Verwaltungsaufgaben. Folglich könne die Bewältigung der Aufgaben nur über eine Prioritätensetzung erfolgen (Interview-B2, B1, B8, B9). In den für IFG-Anfragen zuständigen Referaten erfolgt in der Regel eine prioritäre Bearbeitung (Interview-B8, B10, B4). Eine Behörde erläuterte, dass die Priorisierung der Aufgabenerledigung ihre anderen Aufgabenfelder betreffe, denn IFG-Anliegen müssten von vornherein prioritär bearbeitet werden, da mit dem IFG ein gesetzlicher Anspruch verbunden sei (Interview-B1).

Als weiterer Punkt wurde die Koordinierung und Abstimmung zwischen dem für IFG-Anfragen zuständigen Referat und den betroffenen Fachreferaten angesprochen. Je nachdem, ob IFG-Anträge in einer Behörde zentral oder dezentral bearbeitet werden, müssen sich das für IFG-Anfragen zuständige Referat, bei dem es sich häufig um das Justitiariat handelt, und die Fachreferate während des Bearbeitungsprozesses koordinieren und abstimmen (Interview-B10, B4, B7). Vor dem Hintergrund der Bearbeitung von IFG-Anfragen zusätzlich zu Sachaufgaben, ggf. aktualitätsbezogener oder krisenbedingter Hochphasen und Personalknappheit läuft diese Koordinierung nicht immer reibungslos ab (Interview-B4, B10).

Eine Behörde erklärte, dass es des Öfteren auch vorkomme, dass sie sich in IFG-Fällen mit einer anderen Behörde abstimmen müsste, was auch Zeit erfordere. Hier ist nicht eindeutig, ob andere Behörden als „Dritte“ eingeordnet werden könnten, woberüber sich die Bearbeitungsfrist auf zwei Monate verlängern lasse (Interview-B10).

Insbesondere Fälle, in denen es um die Einsicht in einen größeren Aktenbestand geht und Verfahren, in denen Dritte beteiligt werden und deren Interessen berücksichtigt werden müssen, werden von befragten Behörden als Vorgänge benannt, die einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Wie oben ab S. 195 dargestellt, geht die Bearbeitung umfangreicher Akteneinsichtsfälle mit einer Überschreitung der Monatsfrist einher, insbesondere wenn zusätzlich Interessen Dritter berücksichtigt werden müssen. Das BMU berichtete, dass es im Zusammenhang mit dem o.g. Antrag auf Einsicht in 200 Aktenbände über 20 Jahre zum Endlagersuchverfahren einen externen Dienstleister zur Bearbeitung eingeschaltet hätte, wodurch hohe Kosten entstanden seien. Dabei habe es sich aber um einen Einzelfall gehandelt, das sei

nicht verallgemeinerbar und das Ministerium habe keinen speziellen Haushaltstitel dafür, sondern die Kosten damals aus dem entsprechenden Sachtitel Endlager beglichen (Telefoninterview mit BMU).

Einige der befragten Behörden stufen durchaus in einigen Fällen den ihnen entstehenden Verwaltungsaufwand als unverhältnismäßig ein. Darunter sind auch die BaFin und die BvS, auf die sich die Urteile des Hessischen VGH (VGH Kassel 6 A 1684/08) und des VG Berlin (2 A 20.08) zum Verhältnis Informationsanspruch und unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand beziehen. Die Rechtsprechung hat einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bisher nicht als umfassenden Ausschlussgrund anerkannt bzw. in den bisherigen Fällen den Aufwand als zumutbar bewertet (vgl. o.g. Urteile). Da es sich um keinen Ausschlussbestand handelt, sei es für Behörden nur möglich diesen in Anlehnung an § 1 Abs. 2 IFG, der die Art der Informationsgewährung betrifft, und § 7 Abs. 2 IFG, in dem es bei Teilzugang um die Aussortierung der geheimhaltungsbedürftigen Informationen geht, ergänzend aufzuführen (Interview-B3, B4). Nach der Rechtsprechung gebe es *de facto* keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand, denn es müsste die „gesamte Behörde zusammenbrechen (Interview-B10)“ oder die gesamte Behörde „lahm gelegt (Interview-B4)“ werden und nicht nur eine Organisationseinheit, damit eine Behörde diesen Ablehnungsgrund nachweisen könne.

Die Mehrzahl der Behörden, die an Teil B der Befragung teilgenommen haben (N=88), gab an, keine neuen Stellen zur Erfüllung von IFG-Aufgaben geschaffen zu haben. Nur sieben Behörden haben neue Stellen geschaffen, drei davon im Jahr 2006 mit Inkrafttreten des Gesetzes (s. Tabelle 18, Frage 6.a) und Frage 6.b)). Interessant ist, dass die Mehrheit der Behörden unter Frage 7.a) (s. Tabelle 19 und Abbildung 17) angibt, keine nachteiligen Effekte durch IFG-Verpflichtungen zu haben. Die Hinweise in den Interviews auf Mehrarbeit und Prioritätensetzung geben ein etwas anderes Bild. Allerdings weisen auch die meisten der Behörden, die Frage 7.a) mit ja beantwortet haben, in Kommentaren auf eine Mehrbelastung, Mehrarbeit, zusätzlichen Verwaltungsaufwand und Behinderung in der Erledigung originärer Verwaltungsaufgaben hin. Als problematisch werden der formalisierte Verfahrensgang, die Berücksichtigung der Interessen Dritter und Abgrenzungsfragen einzelner Schutzvorschriften (§ 5, § 6, § 3 Nr. 4 IFG) genannt.

Ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand wurde von befragten Behörden in 140 Fällen insgesamt als Grund für die Ablehnung des Informationszugangs angegeben (s. Tabelle 20 und Abbildung 18. Da für Behörden bei den Ablehnungsgründen Mehrfachnennungen möglich waren, lässt sich hier keine repräsentative Aussage machen.

Unter Punkt 5.2.2. (→ ab S. 270) wird dieser Ablehnungsgrund im Zusammenhang mit allen Ablehnungsgründen betrachtet und letztere werden ins Verhältnis zueinander gesetzt.

### Tabelle 18: Personalmittel

Frage 6a), Teil B: Wurden aufgrund von IFG-Verpflichtungen neue Stellen geschaffen?

Antwort	Gesamt	Bundesministerien	Sonstige Bundesorgane	Unmittelbar nachgeordnet	mittelbar nachgeordnet
Ja	7	2	1	4	0
Nein	75	11	9	45	10
keine Antwort	6	0	0	5	1
<b>Gesamt</b>	<b>88</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>54</b>	<b>11</b>

\* Zollverwaltung, BPOL, WSV, WBV, BA und DGUV wurden als 1 Behörde gezählt.

Frage 6b) Jahr der Schaffung der neuen Stellen:

Jahr der Stellenschaffung	Häufigkeit
2011	1
2010	0
2009	1
2008	1
2007	1
2006	3

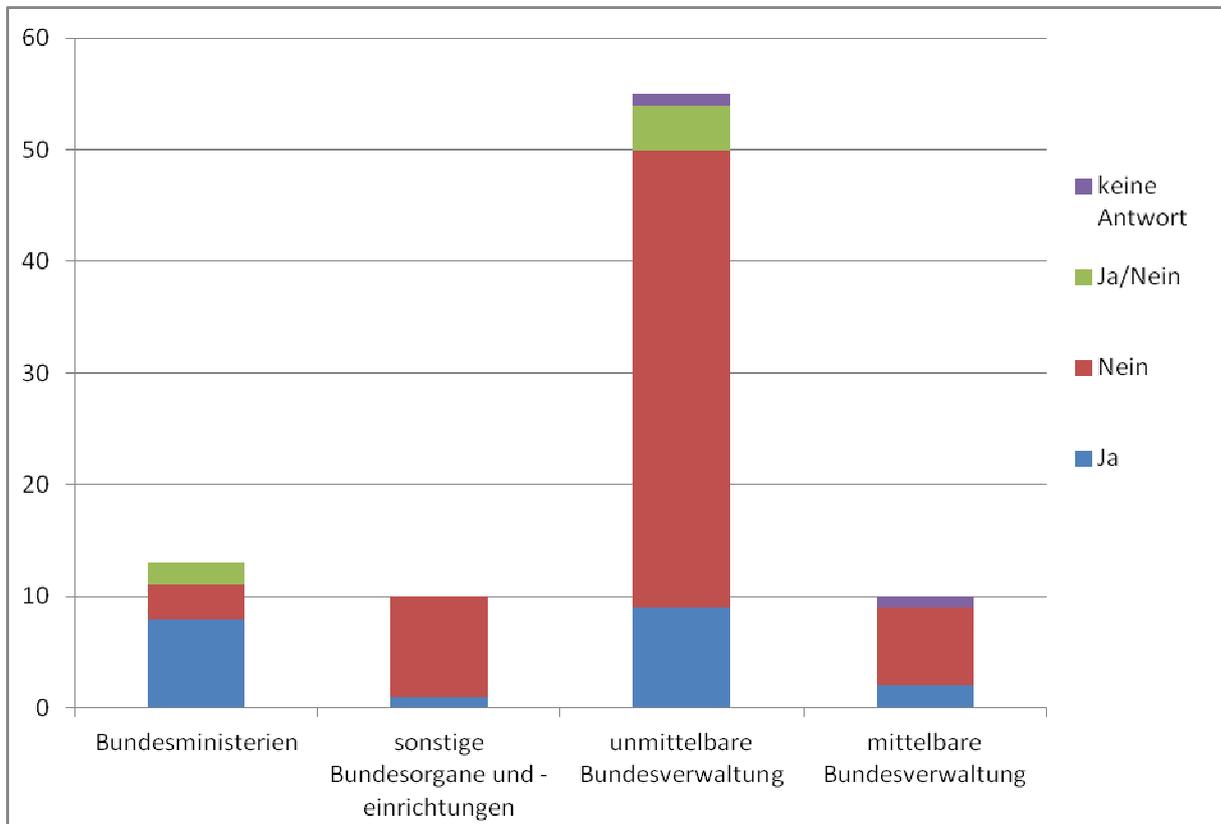
### Tabelle 19: Effekte auf Verwaltungsaufgaben in absoluten Werten

Frage: 7.a), Teil B: Sind durch IFG-Verpflichtungen nachteilige Effekte auf die Erledigung originärer Verwaltungsaufgaben aufgetreten?

Antwort	Gesamt	Bundesministerien	Sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	Unmittelbar nachgeordnet	Mittelbar nachgeordnet
Ja	20	8	1	9	2
Nein	60	3	9	41	7
Ja/Nein	6	2	0	4	0
keine Antwort	2	0	0	1	1
<b>Gesamt</b>	<b>88</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>45</b>	<b>10</b>

**Abbildung 17: Effekte auf Verwaltungsaufgaben in absoluten Werten**

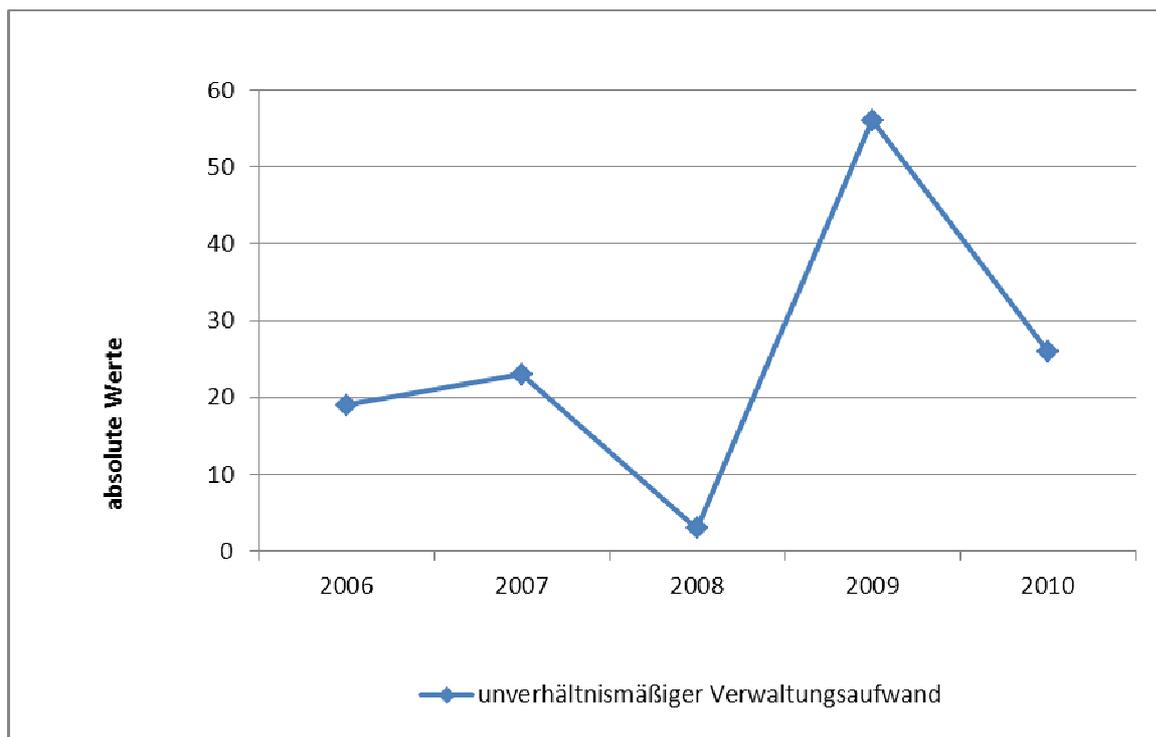
Frage: 7.a), Teil B: Sind durch IFG-Verpflichtungen nachteilige Effekte auf die Erledigung originärer Verwaltungsaufgaben aufgetreten?



**Tabelle 20: Erfolglosigkeit des Antrages: weitere andere Gründe in absoluten Werten, 2006-2011 (Frage 9.d-f), Teil A)**

unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
	19	23	3	56	26	13	140

**Abbildung 18: Erfolglosigkeit des Antrages: weitere andere Gründe in absoluten Werten, 2006-2010 (Frage 9.d-f), Teil A)**



### 3.2.17.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen

§ 5 Abs. 6 Nr. 4 BArchG enthält einen allgemeinen Ablehnungsgrund, wonach die Benutzung nicht zulässig ist, soweit ein nicht vertretbarer Verwaltungsaufwand entstehen würde. Mehr Vorgaben als das IFG enthält § 13 Abs. 7 StUG, wonach die Auskunft nur erteilt wird, „wenn der dafür erforderliche Aufwand nicht außer Verhältnis zu dem vom Antragsteller geltend gemachten Informationsinteresse steht“.

Ähnlich wie bei § 7 Abs. 2 IFG ist der Anspruch gem. § 7 Abs. 3 BremIFG, § 11 Abs. 3 IFG MV, § 5 Abs. 3 LIFG RP und § 7 Abs. 2 IZG LSA ausgeschlossen, wenn ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand besteht. Eine Besonderheit enthält § 6 Abs. 2 Satz 2 AIG BB: „Ist die Aussonderung mit einem unverhältnismäßig hohen

Aufwand verbunden, besteht nur ein Recht auf Auskunftserteilung.“ Ähnlich kann bei gleichförmigen Anträgen gem. § 8 Abs. 1 AIG BB ein Auskunftsrecht anstatt des Akteneinsichtsrechts treten. Detailreichere Vorgaben als § 7 Abs. 2 IFG enthält § 19 Abs. 1 Satz 3 BDSG: „Sind die personenbezogenen Daten weder automatisiert noch in nicht automatisierten Dateien gespeichert, wird die Auskunft nur erteilt, soweit der Betroffene Angaben macht, die das Auffinden der Daten ermöglichen, und der für die Erteilung der Auskunft erforderliche Aufwand nicht außer Verhältnis zu dem vom Betroffenen geltend gemachten Informationsinteresse steht.“

Umgekehrt kann unverhältnismäßiger Aufwand den Prüfungsaufwand für einen Informationszugang auch vermindern. So ist nämlich bei unverhältnismäßigem Aufwand für die Einholung der Einwilligung von Betroffenen personenbezogener Daten gem. § 11 Abs. 1 Nr. 3 HmbIFG, § 7 Nr. 4 IFG M-V, § 9 Abs. 1 lit. d) und Abs. 2 IFG NRW vorgesehen, dass die Einwilligung entbehrlich ist, wenn die mutmaßliche Einwilligung des Betroffenen vorliegt.

Auch nach der Konvention des Europarates kann eine Zurückweisung eines Antrages gem. Art. 5 Abs. 5 ii KEZaD vorgesehen werden, wenn dieser offensichtlich unangemessen („manifestly unreasonable“) ist.

Ein EU-Organ kann sich nach Art. 6 Abs. 3 TransparenzVO mit dem Antragsteller informell beraten, wenn ein Antrag ein sehr umfangreiches Dokument oder eine sehr große Zahl von Dokumenten betrifft, um eine angemessene Lösung zu finden. Ohne weiteren Anknüpfungspunkt in der TransparenzVO hat der EuGH aus dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit<sup>810</sup> abgeleitet, dass ein Antrag auf Informationszugang unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsaufwandes entfallen könnte: „Ein Organ muss daher die Möglichkeit behalten, in besonderen Fällen, in denen ihm durch die konkrete und individuelle Prüfung der Dokumente ein unangemessener Verwaltungsaufwand entstünde, die Bedeutung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Dokumenten und die sich daraus ergebende Arbeitsbelastung gegeneinander abzuwägen, um in diesen besonderen Fällen die Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu wahren“<sup>811</sup>. Im konkreten Fall wurde eine Akte von mehr als 47.000 Seiten noch als unproblematisch angesehen.<sup>812</sup>

---

<sup>810</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 19.7.1999 – T 14/98, NVwZ 1999, 1216 (1218 Rn. 86) - Heidi Hautala/Rat.

<sup>811</sup> EuGH, Urt. v. 13.4.2005 – T-2/03, EuZW 2005, 566 (571 Rn. 102) - Verein für Konsumenteninformation/Kommission.

<sup>812</sup> EuGH, Urt. v. 13.4.2005 – T-2/03, EuZW 2005, 566 (572 f. Rn. 118, 130) - Verein für Konsumenteninformation/Kommission; zustimmend: Lorenz, NVwZ 2005, 1274 (1276); Schoch, IFG, § 7 Rn. 64.

In Österreich sind Auskünfte nach § 1 AuskpfVG nur insoweit zu erteilen, als die Besorgung der übrigen Aufgaben der Verwaltung nicht wesentlich beeinträchtigt wird.<sup>813</sup> Bestehen in Südkorea die begehrten Informationen aus einem zu veröffentlichenden und einem nach § 9 Abs. 1 OIDA nicht zu veröffentlichenden Teil, so muss gem. § 14 OIDA der zu veröffentlichende Teil zugänglich gemacht werden, außer der verbleibende Rest wäre nicht mehr sinnvoll. Ein Ausschluss wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands war dagegen nicht ersichtlich.<sup>814</sup> Für Schweden und die USA war keine Regelung zur Zurückweisung bei unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand ersichtlich. Auch für die Schweiz konnte nur eine Regelung für Gesuche, die eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordern, gefunden werden: Nach Art. 10 Abs. 4 lit. c BGÖ kann insoweit eine längere Bearbeitungsfrist vorgesehen werden.

#### **3.2.17.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG**

In der Begründung des Gesetzentwurfs zum IFG wurde davon ausgegangen, dass ein „unzumutbarer Verwaltungsaufwand bei den betroffenen Behörden ... nicht zu erwarten“ stehe<sup>815</sup>. Nach in der Literatur<sup>816</sup> vertretener Einschätzung ist nur in Einzelfällen ein großer Verwaltungsaufwand ausgelöst worden. Hingegen ist von Behördenseite in den Interviews zum Ausdruck gebracht worden, dass ihnen bei umfangreichen Anfragen ein Verwaltungs- und Arbeitsaufwand entsteht, der an ihre Kapazitäten stößt und als unverhältnismäßig eingestuft werden könne. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung seien Behörden sich jedoch bewusst, dass sie einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand als Grund für eine Ablehnung kaum anführen könnten, da die Anforderungen der Gerichte bezüglich einer Unverhältnismäßigkeit (zu) hoch seien. Auch Drittbeteiligungsverfahren sind für Behörden mit einem zum Teil erheblichen Aufwand verbunden. Auch der BfDI berichtet von Fällen „in denen der durch einen Antrag auf Informationszugang ausgelöste Verwaltungsaufwand unzweifelhaft jedes vertretbare Maß überschritten hätte“. Obwohl der BfDI davon ausging, dass in diesen Fällen § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG nicht vorliegt, hat er diese Fälle nicht beanstandet.<sup>817</sup> Damit kommt indirekt zum Ausdruck, dass hier der Ablehnungsgrund des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes nicht nur für den Bereich der Trennung von Informationen zur Anwendung kommen sollte, die derzeitige Regelung also insoweit lückenhaft ist. Außerdem zeigt die Bestimmung des unverhältnismäßigen

<sup>813</sup> Dazu *Perthold-Stoitzner*, 180 ff.

<sup>814</sup> Vgl. *Hong*, 99 f.

<sup>815</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7.

<sup>816</sup> *Schoch*, IFG, Einl Rn. 191.

<sup>817</sup> *BfDI*, 1. Tätigkeitsbericht 2006 und 2007, BT-Drs. 16/8500, S. 13.

Verwaltungsaufwandes im Einzelfall, dass das Konfliktlösungsprogramm nur geringe Steuerungswirkung entfalten konnte.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass das Verhältnis zwischen dem Informationszugangsinteresse des Antragstellers und dem von der Behörde zur Befriedigung dieses Interesse einzusetzenden Verwaltungsaufwand nicht abschließend gelöst ist. Zwar werden lediglich rund 4 % der Ablehnungen von Informationszugangsanträgen auf den Gesichtspunkt der Unverhältnismäßigkeit gestützt (→ Tabelle 29, S. 273), doch sind weder die Rechtsgrundlage noch die Voraussetzungen einer solchen Verweigerungsmöglichkeit in rechtssicherer Weise geklärt.

### **3.2.17.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen**

Als Lösung zur Abmilderung des Arbeits- und Verwaltungsaufwands für Behörden wurde seitens der Behörden der Vorschlag unterbreitet, dass beispielsweise vorgegeben werden könne, dass eine Behörde eine bestimmte Anzahl von Dokumenten in einer bestimmten Zeit prüfen müsse, und dass einer Behörde für sehr umfangreiche Anfragen ein offenerer Zeitrahmen zur Verfügung stehe (Interview-B11). Ein anderer Vorschlag sieht vor, einen Bestimmtheitsgrundsatz einzufügen, der es Behörden möglich macht, zum einen Bestimmtheit bei IFG-Anträgen anzufordern und zum anderen das wirtschaftliche Eigeninteresse von IFG-Anträgen zu berücksichtigen (Interview-B10, B8). Als weitere Option wurde auf eine Gebührenregelung nach der Verwaltungskostenverordnung hingewiesen (Interview-B10). In Anbetracht dessen, dass von dem Problemkreis des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands nur eine geringe Zahl von Verfahren nach dem IFG betroffen ist, sollten Regelungen, die sich auch auf bisher als unproblematisch angesehene Verfahren auswirken würden vermieden werden. Die Einfügung einer dem Umfang des beantragten Informationszugangs korrespondierenden Verlängerungsmöglichkeit der Bearbeitungsfrist ist bereits (→ S. 207) empfohlen worden und mag einige Problemkonstellationen entschärfen.

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,<sup>818</sup> 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

---

<sup>818</sup> Vgl. bspw. VG Berlin, Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 46; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 99.

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?

### **3.2.18 Information zu temporären Ausschlussgründen**

Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie gem. § 9 Abs. 2 IFG mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist. Die Regelung dient der Verfahrensvereinfachung, so dass eine Befristung der Verweigerung vor diesem Hintergrund nicht erforderlich ist.<sup>819</sup> Zumeist wird dabei der Hinweis genügen, dass derzeit nicht ersichtlich ist, ob und wann der Informationszugang später erteilt werden kann.<sup>820</sup>

Während § 9 Abs. 2 IFG nur eine Mitteilungspflicht hinsichtlich des Zeitpunkts der Entscheidung über den Informationszugang statuiert, regelt § 4 Abs. 2 IFG für den temporären Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses ergänzend, dass der Antragsteller auch noch später über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens infor-

<sup>819</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 9 Rn. 4; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 9 Rn. 13; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 18.

<sup>820</sup> *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 9 Rn. 14; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 19.

miert werden soll.<sup>821</sup> Dieser Gedanke trifft auch für andere temporäre Ausschlussgründe wie insbesondere § 3 Nr. 1 lit. g) IFG zu. Auch in der Gesetzesbegründung wurde betont, dass nach § 3 Nr. 1 lit. g) IFG verweigerte Informationen nach Abschluss des Verfahrens einem Informationszugang vorbehaltlich anderer Ausnahmetatbestände wieder offen stehen.<sup>822</sup> In diesem Sinne hat auch das VG Frankfurt a. M. im Anschluss an die Verneinung eines Anspruchs nach § 3 Nr. 1 lit. g) IFG die Behörde darauf hingewiesen, dass die Behörde gem. § 4 Abs. 2 IFG den Antragsteller über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informieren soll.<sup>823</sup>

Allerdings ist damit nicht klar, ob und ggf. auf welche temporären Ausschlussgründe die Informationspflicht des § 4 Abs. 2 IFG zu erstrecken ist. Eine diesbezügliche Entscheidung zu treffen, wäre Sache des Gesetzgebers. Aus Sicht der Evaluatoren empfiehlt sich eine restriktive Sicht, um die Behörden nicht mit Pflichten zur Prüfung des Entfallens der Voraussetzungen eines Ausschlussgrundes von Amts wegen zu belasten.

### 3.2.19 Wirkungen des IFG auf Aufbau- und Ablauforganisation

#### 3.2.19.1 Problemanalyse Rechtsprechung und Literatur

In der Gesetzesbegründung ist zur Aufbau- und Ablauforganisation lediglich ausgeführt, dass sich nach den jeweiligen innerbehördlichen Organisationsstrukturen richtet, welche Stelle in der Behörde über den Antrag entscheidet.<sup>824</sup> Trotz Fehlens von direkten Vorgaben im IFG wird teils apodiktisch festgestellt, dass die Behörde darüber hinaus auch organisatorische Vorkehrungen zur Gewährung des freien Informationszugangs treffen müsse.<sup>825</sup> Insbesondere die Forderung nach besserer Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten wird geäußert.<sup>826</sup>

Einigkeit besteht darin, dass beispielsweise Räumlichkeiten für die Akteneinsicht zur Verfügung zu stellen sind, wobei dann freilich hinsichtlich der Ausstattung Streit besteht.<sup>827</sup> Nichtsdestoweniger fehlt im IFG eine dem § 7 UIG vergleichbare Regelung,

<sup>821</sup> Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 19.

<sup>822</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10 zu § 3 Nr. 1 lit. g) IFG.

<sup>823</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 61.

<sup>824</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15.

<sup>825</sup> BfDI, Anwendungshinweise, 5. Vgl. Schomerus, 168 ff.: „Pflicht zur informationsfreundlichen Organisation (Informationsmanagement)“.

<sup>826</sup> Vgl. Schaar/Roth, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (17).

<sup>827</sup> Vgl. Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 15; BMI, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 zu III. 9. f)).

wonach die Behörden Maßnahmen treffen müssen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Umweltinformationen zu erleichtern.

Eine positive Wirkung des IFG durch mehr Transparenz staatlichen Handelns auf die Behördenorganisation und die behördlichen Abläufe, insbesondere im Hinblick auf neue Aufgabenverteilungen in den betroffenen Behörden und deren Umgang mit Informationen, wird angenommen.<sup>828</sup> Mittels indirekter Steuerung sollen die Behörden durch die Möglichkeit von Anträgen dazu bewegt werden, Informationen so bereitzuhalten, dass einem Antrag kurzfristig entsprochen werden kann.<sup>829</sup> Einen Anreiz, sich organisatorisch auf IFG-Anträge vorzubereiten, bilden dabei Zeitvorgaben zur Entscheidung über einen Antrag, etwa die Monatsfrist in § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG. Sie verpflichtet die Verwaltung, sich darauf einrichten muss, einen IFG-Anspruch unter normalen Umständen innerhalb dieser Frist zu bescheiden.<sup>830</sup>

Neben dem BfDI als unabhängiger Instanz für die gesamte Bundesebene (→ S. 395) kommt auch eine zentrale (unabhängige) Stelle in jeder Behörde zur Förderung der Informationsfreiheit in Betracht. Bislang sieht das IFG die Einrichtung von behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten nicht vor.<sup>831</sup>

### 3.2.19.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

61 der 88 Behörden, die an Teil B der Befragung über Wirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation sowie Informationspolitiken von Behörden teilgenommen haben, antworteten, dass die Bearbeitung von IFG-Anträgen zu organisatorischen Änderungen geführt hat. Die Zollverwaltung, BPOL, WSV, WBV, BA und DGUV wurden wie in Teil A der Befragung jeweils als eine Behörde gezählt. Der restliche Teil, d.h. 27 Behörden gaben keine Antwort auf diese Frage. Es ist anzunehmen, dass das IFG bei diesen Behörden zu keinen Änderungen in der Organisation geführt hat. Behörden konnten auf die Frage Mehrfachantworten geben.

Die Zahlen zeigen, dass in der Mehrzahl der Fälle ein Informationsfreiheitsbeauftragter bestellt wurde. An zweiter Stelle steht die „Einrichtung einer zentralen Stelle zur inhaltlichen Bearbeitung von Informationsanträgen“, gefolgt von der „Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle z.B. zur Entgegennahme von IFG-Anträgen“ (s. Tabelle 21). Fünf Behörden gaben an, eine zentrale Stelle sowohl zur Entgegennahme von Anträgen als auch zur inhaltlichen Bearbeitung eingerichtet zu haben. Bei vier Be-

<sup>828</sup> *BReg*, BT-Drs. 16/2168, S. 6.

<sup>829</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (25).

<sup>830</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (25).

<sup>831</sup> Vgl. *BReg*, BT-Drs. 17/412, S. 6.

hörden hat die Bearbeitung von IFG-Anträgen zu Änderungen der Zuständigkeiten geführt und es wurde eine zentrale Stelle zur inhaltlichen Bearbeitung eingerichtet. Ebenfalls von vier Behörden wurden alle vier Antworten bejaht, also Änderung der Zuständigkeiten, Bestellung eines Informationsfreiheitsbeauftragten und Einrichtung einer zentralen Stelle zur Koordinierung und inhaltlichen Bearbeitung von IFG-Anträgen.

**Tabelle 21: Organisatorische Änderungen in absoluten Werten**

Teil B, Frage 3. Hat die Bearbeitung von IFG-Anträgen zu organisatorischen Änderungen geführt?

Änderung in Organisation	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
Änderung von Zuständigkeiten für die Bearbeitung von IFG-Anträgen	23	4	1	15	3
Bestellung eines Informationsfreiheitsbeauftragten	31	1	1	24	5
Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle (zur Entgegennahme von Informationsanträgen)	25	5	4	15	1
Einrichtung einer zentralen Stelle zur inhaltlichen Bearbeitung von Informationsanträgen	29	4	3	18	4
<b>Gesamt</b>	<b>108</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>72</b>	<b>13</b>

Die Frage 4. des Teils B über die zuständige Organisationseinheit für IFG-Anträge wurde von 87 der 88 teilnehmenden Behörden beantwortet. Auch hier waren Mehrfachnennungen möglich. Die drei meistgenannten Organisationseinheiten waren das je nach Sachfrage zuständige Fachreferat, das Justitiariat und der Informationsfreiheitsbeauftragte (s. Tabelle 22). Behörden, die mehrere Antwortoptionen wählten, führten am häufigsten das Justitiariat und Fachreferat (11) in Kombination an, an zweiter Position wurden für die Bearbeitung von IFG-Anträgen eine zentrale Stelle, Justitiariat und Fachreferat (6) genannt. Weitere Kombinationen waren mit jeweils vier Antworteingaben die Zentrale Stelle und Fachreferat, Informationsfreiheitsbeauftragter und Fachreferat sowie drittens der Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit.

**Tabelle 22: Zuständigkeit für IFG-Anfragen in absoluten Werten**

Teil B, Frage 4: Wer ist zuständig für die inhaltliche Bearbeitung von IFG-Anträgen?

Für IFG-Anfragen zuständige Organisationseinheit	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
Informationsfreiheitsbeauftragter	29	0	1	22	6
Datenschutzbeauftragter	25	0	2	11	12
Zentrale Stelle	26	1	3	18	4
Justitiariat	43	9	2	28	4
Für die mit dem Informationsbegehren verknüpfte Sachfrage zuständige Organisationseinheit	60	9	6	37	8
<b>Gesamt</b>	<b>183</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>116</b>	<b>34</b>

Organisation, Koordinierung und Bearbeitung von IFG-Anträgen wurden deutlich aus den Interviews mit ausgewählten Bundesbehörden. Es wurden sowohl Behörden interviewt, in denen einer Organisationseinheit die zentrale Koordinierung übertragen wurde, als auch Behörden, in denen eine dezentrale Bearbeitung erfolgt.

In den befragten Behörden mit zentraler Koordinierung wurde diese entweder dem Justitiariat, der Zentralen Abteilung oder dem Bereich Kommunikation übertragen. Bei einer zentralen Koordinierung werden die eingehenden IFG-Anträge der zentralen Anlaufstelle zugeleitet. Diese zentrale Stelle leitet den IFG-Antrag an das für diese Sachfrage zuständige Fachreferat weiter. Nachdem das Fachreferat seine Stellungnahme abgegeben hat, erfolgt die Bescheidung über die zentrale Stelle. Eine Behörde benannte als Vorteile für eine zentrale Koordinierung, dass der Sachverständige zu IFG-Fragen, wie z.B. Fragen über die Abgrenzung einzelner Ausschlussbestände, Gebührenerhebung, Rechtsbehelfsbelehrung bei Ablehnung in einem Referat angesiedelt sei und eine einheitliche Handhabung in der Bearbeitung von IFG-Anträgen gewährleistet werden könne (Interview-B4).

Während also bei der zentralen Koordinierung der IFG-Sachverständige bei einer Behörde angesiedelt ist und die Bescheidung, Gebührenerhebung, Koordinierung und Organisation der Informationsgewährung über eine zentrale Stelle läuft, bedeutet eine dezentrale Bearbeitung, dass die Bearbeitung und Entscheidung über IFG-Anträge durch die jeweiligen Referate erfolgt, die nach dem Geschäftsverteilungsplan einer Behörde über die angefragten Informationen verfügen (Interview-B1, B9, B7).

Aber auch bei Behörden mit dezentraler Bearbeitung übernehmen Rechtsreferate bzw. Justitiariate eine koordinierende und rechtsberatende Funktion in Sachen IFG (Interview-B1, B9, B7).

Eine sehr ausgeprägte dezentrale Bearbeitung findet sich bei der Bundesagentur für Arbeit (BA). Dies erklärt sich über den Behördenaufbau der BA. So werden IFG-Anfragen, die bei der Zentrale in Nürnberg eingehen, dort bearbeitet und die IFG-Anfragen, die in den Regionaldirektionen und Agenturen eingehen, werden entsprechend in den jeweiligen Dienststellen beschieden. Die Direktionen und Agenturen liefern für die ressortübergreifenden IFG-Statistiken ihre Fallzahlen an die Zentrale in Nürnberg, die die Gesamtstatistik für die BA führt (Telefoninterview mit BA).

Die Aktenführung läuft bei einigen Behörden mit zentraler Koordinierung getrennt, d.h. die Akte über den IFG-Vorgang wird bei der zentralen Stelle geführt und die Sachakte beim Fachreferat (Interview-B4, B10, B8). Eine Behörde mit dezentraler Bearbeitung berichtete ebenfalls die Akten getrennt nach IFG-Vorgang und Akte mit Sachinformationen zu führen. Bei der dezentralen Bearbeitung werden die Akten sowohl was den IFG-Vorgang als auch den Verwaltungsvorgang in Bezug auf den Sachgegenstand betrifft in den jeweiligen zuständigen Referaten geführt (Interview-B1, B5). Andere Behörden gaben an, keine getrennte Aktenführung zu haben, da die Gegenstände schwer zu trennen seien (Interview-B6, B5).

Die meisten der befragten Behörden führen in IFG-Anliegen Papierakten (6 von 9, 1 Antwort fehlt zu dieser Frage), in drei Behörden führten die für IFG-Anträge zuständigen Referate als Pilotreferate elektronische Akten, in einer davon parallel zu Papierakten. Eine Behörde führt parallel Papierakten und elektronische Akten. Zwei Behörden berichteten, dass sie bestimmte Vorlagen, Muster zur Bearbeitung von IFG-Anträgen gesammelt und gespeichert hätten.

Einige Behörden gaben zu bedenken, dass das IFG durchaus zur Folge habe, dass Beamte bei der Aktenführung sensibler damit umgehen würden, was in die Akte aufgenommen werde und was nicht (Interview-B10, B4, B2, B11). So werde stärker darüber reflektiert, was ein Entwurf, eine Notiz sei und ob Entwürfe oder persönliche Bemerkungen in die Akten aufgenommen werden oder nach Abschluss des Vorgangs vernichtet werden (Interview-B4, B2). Wie eine Behörde weiter erläuterte, müsse man sensibel dafür sein, dass nicht auf der einen Seite mit dem IFG größtmögliche Transparenz gefordert werde, dies aber auf der anderen Seite zur Folge hat, dass die Akten immer dünner würden, weil Beamte genauer reflektieren würden, was sie in die Akte aufnehmen und was nicht (Interview-B2). Die Behörde sieht hier-

durch den Zweck des IFG, wie er in der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 (Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse) formuliert sei, gefährdet. Hier heißt es:

„Der Schutz interner Verwaltungsabläufe ist für die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unerlässlich. Neben der ungestörten Entscheidungsfindung ist es auch Zweck des Gesetzes, eine vollständige und unbefangene behördliche Aktenführung zu gewährleisten, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert“.<sup>832</sup>

Folglich müsse es klarere Richtlinien geben, die regeln, was aktenwürdig sei und was nicht. Bisher gebe es dafür nur die Registraturrichtlinie (Interview-B2).

Auf die Probleme, die Behörden im Verhältnis Bearbeitungszeit, Arbeits- und Verwaltungsaufwand und Personalressourcen wahrnehmen, ist in Kapitel 3.2.17.2. (→ S. 217) eingegangen worden. Wie in Kapitel 3.2.17.2. (→ S. 217) ausgeführt, gaben nur 7 der 88 teilnehmenden Behörden an, aufgrund von IFG-Verpflichtungen neue Stellen im Zeitraum 2006 bis 2011 geschaffen zu haben. Eine Behörde hat eine halbe Stelle geschaffen, drei Behörden eine Stelle, eine Behörde 15 Stellen und eine Behörde zwischen 2006 und 2010 vier Stellen. In den Interviews befragte Behörden beklagten, dass ihnen die zur Erledigung der IFG-Anfragen notwendigen Personalmittel fehlen würden. Behörden, die in der Umfrageerhebung die Frage, ob durch IFG-Verpflichtungen nachteilige Effekte aufgetreten sind, bejaht haben, wiesen auf eine Mehrarbeit und zusätzlichen Verwaltungsaufwand hin. Der in den Interviews von Behörden gegebene Hinweis, dass sie Prioritäten setzen müssten, um ihre Aufgaben bewältigen zu können, bringt zum Ausdruck, dass die Bearbeitung von IFG-Anfragen als eine Mehrbelastung von Behörden wahrgenommen wird.

Was die Teilnahme von Personal an Fortbildungen anbetrifft, so gaben 21 Behörden an, interne Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt zu haben, und 44 Behörden bejahten die Teilnahme an extern organisierten Fortbildungsmaßnahmen. Die unter den Behörden Zollverwaltung (interne und externe Fortbildung), BPOL (externe Fortbildung), WSV (externe Fortbildung) sowie DGUV (interne und externe Fortbildung) eingegebenen und addierten Antworten enthalten sowohl ja- als auch nein-Antworten (s. Tabelle 23 und Tabelle 24).

---

<sup>832</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 12.

**Tabelle 23: Interne Fortbildungsmaßnahmen in absoluten Werten**

8.a) Wurden besondere interne Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Informationsfreiheit/IFG durchgeführt?

Interne Fortbildungen	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
<b>Ja</b>	<b>21</b>	5	3	13	0
<b>Nein</b>	<b>61</b>	8	7	38	8
<b>Ja/Nein</b>	<b>3</b>			1	2
<b>keine Antwort</b>	<b>3</b>	0	0	2	1
<b>Gesamt</b>	<b>88</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>54</b>	<b>11</b>

**Tabelle 24: Teilnahme an externen Fortbildungen in absoluten Werten**

8.b) Teilnahme von Personal an extern organisierten Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Informationsfreiheit/IFG?

Externe Fortbildungen	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
<b>Ja</b>	<b>44</b>	11	3	27	3
<b>Nein</b>	<b>38</b>	2	7	24	5
<b>Ja/Nein</b>	<b>5</b>			3	2
<b>keine Antwort</b>	<b>1</b>	0	0	0	1
<b>Gesamt</b>	<b>88</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>54</b>	<b>11</b>

Auf Ressortebene treffen sich die für das IFG zuständigen Bearbeiter der Ministerialressorts im Rahmen des vom BMI koordinierten IFG-Erfahrungsaustauschs etwa zweimal jährlich, um sich über allgemeine Anliegen, neuere Rechtsprechung und konkrete fallbezogene Fragen zum IFG auszutauschen. Im Rahmen dieses Erfahrungsaustausches wurden u.a. die Problematik des IFG und des in-camera-Verfahrens nach dem VwGO, die Frage nach der Bestimmtheit der IFG-Anträge und Gebührenfragen erörtert. Initiativen, die im Bezug zum IFG stehen, wie beispielsweise Entwicklungen beim VIG oder die Open Data Initiative der Bundesregierung werden am Rande auch mitbehandelt (Interview-B1). Dieser Erfahrungsaustausch wird von befragten Behörden generell als konstruktiv aufgenommen (Interview-B9, B4, B8, B2, B10, B1), Antworten auf Frage 9.a), Teil B Behördenbefragung).

Daneben tauschen sich die Ressorts auf dem Dienstweg über E-Mail oder Telefon über Einzelanträge, gleichlautende Anträge oder komplexe Fragestellungen aus (Interview-B10, B1, B8). Wie aus Antworten auf Frage 9.a), Teil B der Behördenbefragung hervorgeht, stimmen sich Ressorts bei gleichlautenden IFG-Anträgen, die bei ihnen eingehen, in der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen ab, um eine einheitliche Anwendung des Gesetzes zu gewährleisten (Antworten auf Frage 9.a), Teil B Behördenbefragung). Eine Behörde sieht allerdings Regelungsbedarf bei der Bearbeitung gleichlautender Anträge, die in mehreren Behörden (Bundesministerien) eingehen. Durch Abstimmungsprozesse würden relativ häufig Unterlagen bei verschiedenen Behörden liegen. Die gegenwärtige Regelung sei, dass jede Behörde für sich entscheidet, dann jeweils einzeln mit anderen Behörden abstimmt und schließlich jede Behörde ihren eigenen Bescheid erstellt. Durch diese Doppelprüfungen und jeweiligen Abstimmungen werde ein hoher Mehraufwand erzeugt.

Die Antworten der unmittelbar und mittelbar nachgeordneten Behörden auf Frage 9.a), Teil B (*Wie gestaltet sich die Koordination zwischen Behörden des Bundes in Fragen zum IFG?*) variieren. Einige berichteten über eine sehr gute und effektive Koordination und sachbezogene Zusammenarbeit oder Abstimmung mit der übergeordneten Behörde. Bei der unmittelbar nachgeordneten Bundesverwaltung läuft die Koordination in Form der Steuerung über die Fachaufsicht der obersten Bundesbehörde (ggf. durch Weisungen/Erlasse), was regelmäßige Informations- und Sachstandsabfragen durch die übergeordnete Behörde bzw. Berichtspflicht der nachgeordneten Behörden an übergeordnete Verwaltungsstellen beinhalten kann. Laut Angaben einiger Behörden kann sich die Zusammenarbeit aber auch nur auf die Statistikmeldungen für die ressortübergreifenden IFG-Statistiken beschränken (Antworten auf Frage 9.a), Teil B Behördenbefragung).

Manche Ressorts stellen die Protokolle des IFG-Erfahrungsaustausches der Ressortebene ihren Geschäftsbereichsbehörden zur Verfügung. Eine nachgeordnete Behörde berichtete aber, dass ihnen die Protokolle anfangs vom übergeordneten Ministerium zur Verfügung gestellt wurden, in den letzten Jahren aber leider nicht mehr. Da sie selbst sehr viele Erfahrungen in der Anwendung des IFG seit Inkrafttreten des Gesetzes gesammelt hätten, sei es bedauerlich, dass nicht auch Erfahrungen nachgeordneter Behörden in diesen Erfahrungsaustausch einfließen könnten (Interview-B7). Ein Informationsaustausch auf informeller Basis hat sich aber auch zwischen nachgeordneten Behörden entwickelt (Antworten Frage 9.a), Teil B Behördenbefragung, Interview-B7, B3, B5).

### 3.2.19.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen

Die deutsche Diskussion ist noch relativ neu.<sup>833</sup> Auf Europäischer Ebene wird derzeit ein entsprechender Vorschlag diskutiert, einen internen Beauftragten für Transparenz und gute Verwaltungspraxis in jeder allgemeinen Verwaltungseinheit zu benennen.<sup>834</sup> In den USA ist die Behördenleitung gem. (j) FOIA zur Benennung eines sog. Chief Information Officer auf Abteilungsleiterebene verpflichtet, der vor allem gem. (k) FOIA für die Überwachung der Schulung und die proaktive Information in der Behörde verantwortlich ist. Außerdem hat jede Behörde eine zentrale erste Anlaufstelle für Antragsteller („FOIA Requester Service Center“) einzurichten.<sup>835</sup> Entsprechende Verpflichtungen erfolgten durch die Änderung des FOIA 2007.<sup>836</sup> Auch in Korea muss in jeder Behörde ein Kollegialorgan mit weitreichenden Befugnissen nach Art. 12 OIDA eingerichtet werden. In Österreich, Schweden und der Schweiz waren keine vergleichbaren Stellen ersichtlich.

Weniger weit als in Korea und in den USA reichen die Aufgaben der Ansprechpartner für Bürger in der Bremischen Verwaltung<sup>837</sup>, deren Übertragung als Modell auf die Bundesebene gefordert wird<sup>838</sup>. Entsprechende Forderungen nach Informationsfreiheitsbeauftragten wurden damit begründet, dass diese insbesondere für große Verwaltungen von Vorteil wären, weil durch eine zentrale Koordination eine Vereinheitlichung und Bündelung der Erkenntnisse mit kürzeren Bearbeitungszeiten entstehen und der behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte als Multiplikator für die Informationsfreiheitsbeauftragten auf Landes- und Bundesebene wirken könnte.<sup>839</sup> In Betracht käme auch der Einsatz im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen<sup>840</sup>.

### 3.2.19.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG

Die Datenerhebung ergab, dass 69% der Behörden, die an der Befragung Teil B teilnahmen, organisatorische Änderungen zur Bearbeitung von IFG-Anträgen eingeleitet haben, nämlich die Bestellung eines Informationsfreiheitsbeauftragten und/oder die

<sup>833</sup> Siehe dazu: v. *Lewinski*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 265 ff.; *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 180; *Schomerus*, 170 ff.

<sup>834</sup> *Cashman*, A7-0426/2011, S. 45 f.

<sup>835</sup> Dazu *Bräutigam*, 139.

<sup>836</sup> Dazu *Gellmann*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 211 (218).

<sup>837</sup> [http://www.bremen.de/politik\\_und\\_staat/buergerservice/amtliche\\_informationen/kontakt-und-links-4247358](http://www.bremen.de/politik_und_staat/buergerservice/amtliche_informationen/kontakt-und-links-4247358).

<sup>838</sup> *Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion*, Informationsfreiheit 2.0 und Open Data, 5. Zu entsprechenden Forderungen nach einem Informationsfreiheitsbeauftragten auf EU-Ebene siehe <http://www.ombudsman.europa.eu/de/press/release.faces/de/10876/html.bookmark>.

<sup>839</sup> *BInBDI*, Jahresbericht 2006, 213; wohl auch *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 180.

<sup>840</sup> Zur gegenwärtigen Fortbildungspraxis vgl. *BReg*, BT-Drs. 17/5807, S. 4 f.

Einrichtung einer zentralen Stelle zur inhaltlichen Bearbeitung von IFG-Anträgen, und/oder die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle zur Entgegennahme und Koordinierung. Was die Frage der organisatorischen Zuständigkeit betrifft, so wurde in der Mehrzahl das Fachreferat als zuständige Organisationseinheit genannt, gefolgt vom Justitiariat, dem Informationsfreiheitsbeauftragten, der zentralen Stelle und dem Datenschutzbeauftragten. Als häufigste Kombinationen tauchen das Justitiariat und Fachreferate, sowie die zentrale Abteilung, Justitiariat und Fachreferate auf (→ S. 228).

Dass eine solche Pluralität von Versuchen zur Abbildung der identischen Fragestellung auf der Ebene der Bundesverwaltung dem mit dem Erlass des IFG verfolgten Anliegen und einer effizienten Verwaltungsarbeit dienlich ist, lässt sich ohne Fallstudien nicht verifizieren, mutet aber zumindest überprüfungsbedürftig an.

In den Gesprächen mit den Behörden wurde auf Beratungsbedarf innerhalb der Behörde hingewiesen ebenso wie angedeutet wurde, dass der Bekanntheitsgrad des IFG unter Mitarbeitern einer Behörde durchaus noch gering sei.

### **3.2.19.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen**

Die durchgängige Einrichtung einer zentralen Stelle zur Entgegennahme und inhaltlichen Bearbeitung von IFG-Anträgen würde sicherstellen, dass entsprechende Erfahrungen im Umgang mit derartigen Anträgen generiert werden und den Bürgerinnen und Bürgern ein leicht identifizierbarer Ansprechpartner zur Verfügung stünde. Die Einrichtung einer solchen Stelle würde es ermöglichen, auch auf Ebene der nachgeordneten Behörden einen festen Erfahrungsaustausch zu institutionalisieren.

Soll hierüber hinausgehend ein offener Informationszugang in verstärktem Maße zentraler Bestandteil der Kultur der Bundesverwaltung werden, was zuvörderst eine politische Entscheidung ist, so sollte die verpflichtende Einrichtung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten erwogen werden. Seine Aufgabe könnte es 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.

## 4 Konflikt Kostenverteilung

### 4.1 Kosten des Verwaltungsverfahrens

Bürger sind in der Regel an einer möglichst kostenfreien Informationsgewährung durch Behörden interessiert. Behörden können für Amtshandlungen auf Grundlage der IFGGebV Gebühren und Auslagen erheben, die aber nicht abschreckend sein dürfen. Dementsprechend müssen die Gebühren die der Verwaltung durch die IFG-Bearbeitung entstehenden Kosten nicht decken.<sup>841</sup>

#### 4.1.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

##### 4.1.1.1 Überblick

Bei der Kostenverteilung zwischen Antragsteller und Anspruchsverpflichtetem hat der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip zu beachten. Innerhalb dieses Äquivalenzprinzips kommt dem Gebührengesetzgeber ein politischer Handlungsspielraum zu, für welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen ein Antragsteller Gebühren zu tragen hat.<sup>842</sup> Dementsprechend waren die Kostenregelungen auch schon mehrfach Gegenstand politischer Diskussionen.<sup>843</sup> So ist der Informationszugang zwar voraussetzungslos, aber nicht kostenfrei.<sup>844</sup> In den vier Fällen, in denen gerichtliche Entscheidungen zu Kostenfragen vorlagen, hatten die Behörden nach Ansicht der Gerichte<sup>845</sup> in einem Fall einen Rechenfehler, aber nie einen Rechtsfehler begangen.

Dabei ist das Spannungsverhältnis zwischen einer möglichst weitreichenden finanziellen Entlastung der informationspflichtigen Stellen und einer möglichst ungehinderter Informationszugangsfreiheit mit Vermeidung von prohibitiven Kostenregelungen zu überbrücken.<sup>846</sup> Diese Problematik erschien besonders bedeutsam, weil die die

<sup>841</sup> Vgl. z.B. *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 10 Rn. 1.

<sup>842</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Urt. v. 12.7.2006 – 10 C 9.05, DÖV 2007, 123 (127); *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 10 Rn. 11; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 12, 52.

<sup>843</sup> Vgl. *Innenausschuss*, BT-Drs. 16/2161, S. 4; *Piltz et al.*, BT-Drs. 16/659, S. 2; *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/580, S. 1 f.; *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 3, 5.

<sup>844</sup> *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 1.

<sup>845</sup> Fehlerfrei lt.:

VG Köln, Urt. v. 24.5.2007 – 25 K 4067/06: Verwaltungsgebühren in Höhe von 127,75 Euro + 30 Euro Widerspruchsgebühr + 3,50 Euro Auslagen.

VG Köln, Urt. v. 25 K 1603/07 – 25 K 1603/07: Verwaltungsgebühren in Höhe von 430 Euro + 0,20 Euro Auslagen.

VG Berlin, Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07: Verwaltungsgebühren in Höhe von 500 Euro Gebühren + 66 Euro Auslagen.

Nach Berichtigung des Rechenfehlers in Verwaltungsberechnung fehlerfrei lt. VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07: 299,55 Euro Gebühren + 7,90 Euro Auslagen.

<sup>846</sup> *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 6.

Erhebung von Informationsbegehren abschreckende Wirkungen von Kosten vor Inkrafttreten des IFG im Ausland (von einem Journalisten, der Daten zu 2,8 Mio. Straftaten beantragte, wurden von der kanadischen Polizei 1,6 Mio. Dollar verlangt) und bei den Landesinformationsfreiheitsgesetzen und den Umweltinformationsgesetzen<sup>847</sup> bekannt waren.<sup>848</sup> Dementsprechend wurde vor allem in der Anfangszeit nach Inkrafttreten,<sup>849</sup> aber mit abnehmender Tendenz<sup>850</sup>, wenn auch 2011 noch hinsichtlich Krankenkassen,<sup>851</sup> eine überhöhte Gebührenpraxis kritisiert.<sup>852</sup>

Ausgenommen vom Anwendungsbereich der Kostenregelung des § 10 IFG sind nach der Gesetzesbegründung kommerziell aufbereitete Mehrwertinformationen. Um Wettbewerbsnachteile privater Informationsdienstleister zu vermeiden, können diese weiterhin mit angemessenem Gewinn verkauft werden.<sup>853</sup> Insoweit waren bislang keine Probleme ersichtlich.<sup>854</sup>

§ 10 Abs. 1 IFG geht grundsätzlich von einer Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem IFG aus. Probleme bereiten die Abgrenzung von kostenfreien Amtshandlungen und die Bemessung der Gebühren, die gem. § 10 Abs. 2 IFG in Anlehnung an die Regelung in § 12 UIG<sup>855</sup> auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass der Informationszugang nach § 1 IFG wirksam in Anspruch genommen werden kann. Als (unzulässige) Versuche, den Antragsteller von seinem Informationswunsch abzubringen, werden teilweise die Forderung einer Vorauszahlung<sup>856</sup> oder der Hinweis auf hohe Gebühren bewertet.<sup>857</sup> Andererseits wird im Hinblick auf Transparenz und Bürgerfreundlichkeit und die Bera-

<sup>847</sup> Dazu: *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, § 14 Rn. 7 ff.; *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 11.

<sup>848</sup> *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 101.

<sup>849</sup> *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 10 Rn. 18.

<sup>850</sup> In diesem Sinne: *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 6.

<sup>851</sup> *Schmittmann*, NZI 2011, 827, unter Hinweis auf beim VG Gelsenkirchen noch anhängige Verfahren.

<sup>852</sup> Demgegenüber haben sich entsprechende Befürchtungen hinsichtlich überhöhter Gebühren nicht realisiert nach: *Sauerwein*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 137 (144 f.)

<sup>853</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>854</sup> Vgl. dazu: *Berger*, in: Berger, Berger/Roth/Scheel, IFG, § 10 Rn. 16; *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, § 10 IFG Rn. 42; *Jastrow/Schlattmann*, IFG, § 10 Rn. 31; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 58 ff., der aber die Herausnahme der Mehrwertinformationen aus dem Anwendungsbereich des § 10 IFG bezweifelt und in Rn. 106, eine ausdrückliche Regelung fordert.

<sup>855</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>856</sup> Vgl. zur Forderung eines Vorschusses in Höhe von 500 Euro: VG Berlin, Urt. 16.1.2008 – VG 2 A 68.06, UA, S. 2, wo von dem Kostenvorschuss in Hinblick auf die Vorlage eines Sozialhilfebescheides abgesehen wurde. *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 87: „Zur Vermeidung einer prohibitiven Wirkung bezüglich der Wahrnehmung der Informationszugangsfreiheit kommen die Zahlung eines Kostenvorschusses oder die Leistung von Sicherheiten nur höchst ausnahmsweise in Betracht.“

<sup>857</sup> In diesem Sinne: *BfDI*, 1. Tätigkeitsbericht, BT-Drs. 16/8500, S. 19; kritisch dazu auch *Piltz et al.*, BT-Drs. 16/659, S. 2. A. M. wohl *Sauerwein*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 137.

tungspflicht der Behörde gem. § 25 VwVfG im Einzelfall ein Hinweis auf eine höhere Gebühr auch für erforderlich erachtet.<sup>858</sup> In dieser Weise verhalten sich auch die Anwendungshinweise des BMI: „Die Behörde muss den Antragsteller nicht von Amts wegen vorab über die voraussichtlichen Kosten unterrichten. Bei erkennbar besonders hohen Kosten soll jedoch ein Hinweis erfolgen. Auf § 16 VwKostG (Vorschusszahlung) wird hingewiesen.“<sup>859</sup>

Zur Konkretisierung der Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung wird gem. § 10 Abs. 3 Satz 1 IFG das BMI ermächtigt, wovon mit der gleichzeitig mit dem IFG in Kraft getretenen IFGGebV Gebrauch gemacht wurde, welche auch die Auslagen mitregelt. Zu berücksichtigen ist, dass das allgemeine Verwaltungskostenrecht subsidiär anwendbar bleibt<sup>860</sup>.

#### 4.1.1.2 Amtshandlung

Anders als bei § 12 UIG, der für die Übermittlung von Informationen einen Kostentatbestand vorsieht, knüpft § 10 IFG an das Vorliegen einer Amtshandlung an. Amtshandlung in diesem Sinne sind alle Handlungen der Bundesbehörden, die im Zusammenhang mit einem Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG vorgenommen werden.<sup>861</sup> Dass der Akteneinsicht der Erlass einer einstweiligen Anordnung vorausging, ändert nichts an der Bewertung als Amtshandlung i. S. des § 10 IFG, denn damit wurde der – auch dem Erlass der einstweiligen Anordnung zugrundeliegende – materielle Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG erfüllt, woran die Gebührentatbestände des IFG anknüpfen.<sup>862</sup>

Abgrenzungsprobleme bestehen zwischen Amtshandlungen „nach diesem Gesetz“ (§ 10 Abs. 1 Satz 1 IFG) und solchen im Rahmen der Akteneinsicht von Beteiligten nach § 29 VwVfG bzw. § 25 SGB X, welche gem. § 1 Abs. 3 IFG neben dem IFG anwendbar sind. Trotz zwei in Betracht kommender Anspruchsgrundlagen darf nur einmal eine Gebühr erhoben werden.<sup>863</sup> Kommen Informationszugangsrechte und Beteiligtenrechte in Betracht, wird in der Literatur die für den Antragsteller kostengünstigere Regelung favorisiert.<sup>864</sup>

<sup>858</sup> In diesem Sinne: *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 6; *Sauerwein*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 137 (144); *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 89. Demgegenüber eine Informationspflicht der Behörde verneinend: VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 9.

<sup>859</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1350 zu III. 9. g).

<sup>860</sup> *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 5; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 10 Rn. 1.

<sup>861</sup> VG Berlin, Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 4; *Rossi*, IFG, § 10 Rn. 8. In diesem Sinne auch: *Sauerwein*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 137 (139).

<sup>862</sup> VG Berlin, Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 4 f.

<sup>863</sup> *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 15; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 19.

<sup>864</sup> *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 15.

#### 4.1.1.3 Kostenfreie Amtshandlungen

Keine Kosten werden gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 IFG für „die Erteilung einfacher Auskünfte“ erhoben. Nach der Gesetzesbegründung<sup>865</sup> können hierunter insbesondere mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand fallen.

Gem. Teil A Nr. 1.1 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV sind „mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften“ gebührenfrei. Darüber hinaus sind nach der Literatur<sup>866</sup> kostenfrei auch einfache schriftliche und elektronische Auskünfte, die gar keinen oder nur sehr geringen Verwaltungsaufwand erfordern. Neben den Interessen der Antragsteller entspricht dies auch verwaltungsökonomischen Erwägungen.<sup>867</sup> Eine Auskunft zu mehreren Einzelfragen oder einem komplexen Sachverhalt wird regelmäßig einen nicht nur unerheblichen Verwaltungsaufwand erfordern.<sup>868</sup> Letztlich ist eine Abgrenzung nur nach den Umständen des Einzelfalls möglich.<sup>869</sup>

Ob auch folgende individuell veranlasste<sup>870</sup> Amtshandlungen kostenfrei sind bzw. sein sollten, wird diskutiert:

- Wie bei § 7 Nr. 1 VwKostG und § 12 Abs. 1 Satz 2 UIG wird gefordert, alle mündlichen Auskünfte ohne weitere Einschränkungen kostenfrei zu stellen.<sup>871</sup>
- Über die Kostenfreiheit „einfacher Auskünfte“ gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 IFG hinaus wird auch eine Kostenfreiheit für andere einfache Amtshandlungen diskutiert.<sup>872</sup>
- Mit dem Ausschluss der Anwendung des § 15 Abs. 2 VwKostG gem. § 10 Abs. 3 Satz 2 IFG und mit der Gesetzesbegründung<sup>873</sup> ist nach h. M.<sup>874</sup>

<sup>865</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>866</sup> *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 17/18; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 10 Rn. 13; *Rossi*, IFG, § 10 Rn. 31; *Sauerwein*, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009*, 137 (138).

<sup>867</sup> *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 17/18; *Schmitz/Jastrow*, *NVWZ 2005*, 984 (991); *Sauerwein*, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009*, 137 (138).

<sup>868</sup> *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 17/18.

<sup>869</sup> *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 17/18; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 33.

<sup>870</sup> Zur Kostenfreiheit von nicht durch Antragsteller veranlassten Maßnahmen siehe bspw.: Nr. 4 des Teils A der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV (bzgl. Veröffentlichungen nach § 11 IFG); *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 21.

<sup>871</sup> In diesem Sinne: *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG § 10 Rn. 12; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 30.

<sup>872</sup> Siehe dazu: *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 19.

<sup>873</sup> Vgl. *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>874</sup> In diesem Sinne: *BfDI*, *Anwendungshinweise*, 20. *BMI*, *Anwendungshinweise*, GMBI. 2005, 1346 (1349 zu III. 9. g); *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 17/18; *Kloepfer/v. Lewinski*, *DVBl.*

ausreichend zum Ausdruck gebracht, dass die Rücknahme des Auskunftsantrags kostenfrei ist. Weitere Argumente sind der Hinweis in der Gesetzesbegründung<sup>875</sup> auf die Anlehnung an § 12 Abs. 1 UIG und das in § 10 Abs. 2 IFG verankerte Verbot der prohibitiven Wirkung der Gebührenbemessung.

- Auch die Kostenfreiheit einer Ablehnung eines Antrages wird mit ähnlichen Gründen wie bei der Antragsrücknahme begründet<sup>876</sup> oder bezweifelt<sup>877</sup>.
- Aus der systematischen Stellung des § 10 IFG vor den Regelungen über den Informationszugang gem. § 11 Abs. 3 IFG<sup>878</sup> und die Anrufung des BfDI gem. § 12 Abs. 1 IFG<sup>879</sup> wird deren Kostenfreiheit geschlossen.

Bei schleppender Bearbeitung wird als Sanktion und Ausgleich für wirtschaftliche Folgen einer verzögerten Bearbeitung ein Entfallen von Gebühren und Auslagen gefordert.<sup>880</sup> Weiter werden Gebührenbefreiung oder eine niedrige Kappungsgrenze für Anträge gemeinnütziger Organisationen oder eine allgemeine Kappungsgrenze diskutiert.<sup>881</sup> Außerdem wird auch allgemein Kostenfreiheit gefordert,<sup>882</sup> die aber zu Friktionen mit Kostenvorschriften in § 12 UIG, § 6 VIG und parallelen Landesregelungen führen würde. Die Europäische Kommission hat sich in einem Grünbuch für die Möglichkeit einer Gebührenerhebung ausgesprochen, weil die öffentlichen Informationen mit Steuergeldern produziert würden, normalerweise nur ein kleiner Teil der Bevölkerung an der Nutzung eines bestimmten Informationsprodukts des öffentlichen Sektors interessiert sei und diese nicht von der übrigen Bevölkerung subventioniert werden sollten.<sup>883</sup>

---

2006, 1277 (1286); *Sauerwein*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 137 (138 f.), m. w. N. Kritisch dazu: *Matthes*, 59, der dies aus dem Fehlen eines Gebührentatbestandes in der IFGGebV herleitet; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 41 f.

<sup>875</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>876</sup> In diesem Sinne: *BfDI*, Anwendungshinweise, 20; *Info 2*, 20; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 zu III. 9. g); *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 20/21; *Sauerwein*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 137 (138 f.), m. w. N.

<sup>877</sup> In diesem Sinne *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 37 ff.

<sup>878</sup> In diesem Sinne: *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 22; *Rossi*, IFG, § 10 Rn. 37; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 43.

<sup>879</sup> In diesem Sinne: *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 22; § 12 Rn. 32; *Rossi*, IFG, § 12 Rn. 5; *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (161); *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 44.

<sup>880</sup> *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (14 f.).

<sup>881</sup> *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (15).

<sup>882</sup> In diesem Sinne: *Angelov*, 212, 248; *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 10 Rn. 16.

<sup>883</sup> Europäische Kommission, KOM(1998) 585, Tz. 94. In diesem Sinne auch: *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 10 Rn. 11.

#### 4.1.1.4 Bemessung der Gebühren

Die Gebühren sind gem. § 10 Abs. 2 IFG auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 IFG wirksam in Anspruch genommen werden kann. Dazu ist in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass die Gebühren nach Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend erhoben werden. Die Gebühren dürfen nicht abschreckend wirken; je nach Verwaltungsaufwand können Gebühren bis zu einem Höchstsatz von 500 Euro erhoben werden.<sup>884</sup>

Die Regelung in § 10 Abs. 2 IFG enthält – anders als im IFG-ProfE<sup>885</sup> – keinen erschöpfenden und abschließenden Maßstab für die Gebührenbemessung.<sup>886</sup> Bei der Gebührenbemessung sind Pauschalierungen und Typisierungen zulässig, denn mit der Wahl des Wortes „berücksichtigen“ hat der Gesetzgeber in § 10 Abs. 2 IFG zum Ausdruck gebracht, dass eine exakte Berechnung des Verwaltungsaufwands nicht erforderlich ist.<sup>887</sup> Die Behörde ist daher beispielsweise nicht dazu verpflichtet, die Arbeitsleistung ihrer Mitarbeiter minutengenau danach abzurechnen, wie lange das Heraussuchen der Akten und die Prüfung der im Einzelfall bestehenden Grenzen des Informationsrechts tatsächlich gedauert haben.<sup>888</sup> Eine Bundesbehörde kann in pauschalierender Weise den Verwaltungsaufwand sowohl hinsichtlich der Personal- als auch der Sachkosten anhand der zum Zeitpunkt der Amtshandlung geltenden Personalkostensätze und Sachkostenpauschalen des BMF als Durchschnittswerte zugrunde legen.<sup>889</sup> Außerdem steht der Behörde ein Ermessen bei der Festsetzung der aus dem Gebührenrahmen zu ermittelnden Gebühr gem. § 10 IFG zu, das gerichtlich nur eingeschränkt gem. § 114 Satz 1 VwGO überprüfbar ist.<sup>890</sup>

Der Gebührenrahmen wird durch das sog. Kostendeckungsprinzip abgesteckt. Da dieses nicht bereits kraft Verfassung gilt<sup>891</sup>, bringt der Gesetzgeber in § 10 IFG explizit zum Ausdruck, dass die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes zu bemessen sind.<sup>892</sup> Die Verwaltung darf nicht allgemeine Personal- oder Sachkosten für die Beschaffung und Pflege ihres Informationsbestandes dem Antragsteller in Rechnung stellen.<sup>893</sup> Die Orientierung der Gebühren am Verwal-

<sup>884</sup> *Fractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>885</sup> Vgl. *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, § 14 Rn. 18.

<sup>886</sup> *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 49.

<sup>887</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 6; Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 5.

<sup>888</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 6 f.; Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 6.

<sup>889</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 7; Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 6; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 f. zu III. 9. g).

<sup>890</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 5; Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 5.

<sup>891</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979 – 2 BvL 5776, BVerfGE 50, 217 (226); *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 52

<sup>892</sup> *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 26.

<sup>893</sup> *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 10 Rn. 14; zum IFG SH a. F. auch *Jahn*, 173.

tungsaufwand erscheint insofern problematisch, als ineffizient arbeitende Behörden für ihre Ineffizienz belohnt werden.<sup>894</sup>

Der Grad der Orientierung am Kostendeckungsprinzip schwankt. Während in der Gesetzesbegründung die Gebühren nach „Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend erhoben werden“<sup>895</sup>, sind diese nach den Anwendungshinweisen des BMI „so zu bemessen, dass in der Regel das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig deckt.“<sup>896</sup> Auch in der Rechtsprechung wurde eine ausschließliche Orientierung am entstandenen Verwaltungsaufwand nicht beanstandet.<sup>897</sup> In der Literatur<sup>898</sup> wird – unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung und § 6 Abs. 1 Satz 1 VIG, wonach explizit „kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben werden“ – betont, dass eben gerade keine Kostendeckung erforderlich ist. Rechtspolitisch wird ein Verzicht auf die volle Kostendeckung durch Gebühren in der Verordnung gefordert.<sup>899</sup>

Vor allem wird das Kostendeckungsprinzip des § 3 Satz 1 VwKostG durch § 10 Abs. 2 IFG insoweit modifiziert, als der vollständige Aufwand nicht umgelegt werden kann, wenn hierdurch eine abschreckende Wirkung erzielt würde.<sup>900</sup> In der Rechtspraxis wurde die Einhaltung dieser gesetzlichen Vorgaben in den konkreten Fällen damit begründet, dass der Antragsteller weder durch die Gebühr in unzumutbarer Weise belastet noch diese in einem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand stand, ohne auf eine abschreckende Wirkung im Übrigen einzugehen.<sup>901</sup> In der Literatur<sup>902</sup> wird darauf hingewiesen, dass es letztlich nicht mehr als eine Zielvorgabe sei. Dafür spricht, dass eine Überprüfbarkeit im Einzelfall sehr schwierig ist, weil sich Antragsteller gerade nicht von der Kostenregelung hat abhalten lassen, einen Antrag zu stellen.

<sup>894</sup> In diesem Sinne die Kritik bei *Angelov*, 212.

<sup>895</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>896</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 zu III. 9. g). In diesem Sinne auch: *BReg*, BT-Drs.16/613, S: 15: „Zur Bemessung findet das Kostendeckungsprinzip Anwendung, solange ein Höchstsatz von 500 Euro je Amtshandlung nicht erreicht wird.“

<sup>897</sup> In diesem Sinne: VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 5 f.; Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 5.

<sup>898</sup> *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 10 Rn. 27; *Kugelmann*, IFG, § 10 Rn. 1; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (991); *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 51.

<sup>899</sup> *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/580, S. 2.

<sup>900</sup> *Rossi*, IFG, § 10 Rn. 20; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 49.

<sup>901</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 8; Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 6 f.

<sup>902</sup> *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 57.

Der Rückgriff auf das gem. § 3 Satz 1 VwKostG geltende Äquivalenzprinzip bei der Gebührenbemessung dient dem Ausgleich zugewandter Vorteile.<sup>903</sup> Jedoch lässt sich das Äquivalenzprinzip im Bereich des Informationszugangs kaum „in Reinform“ realisieren, weil ohne Darlegung des Informationsinteresses sich der individuelle Nutzen der Leistung oft nicht bestimmen lässt.<sup>904</sup> Daher sei das durchschnittliche Interesse maßgeblich, d. h. wie viel ein durchschnittlicher Antragsteller bereit ist, für die Gewährung des Informationszugangs auszugeben.<sup>905</sup> Offengelassen wurde in zwei Gerichtsentscheidungen, ob auch § 9 Abs. 1 Nr. VwKostG anwendbar ist, wonach neben dem Verwaltungsaufwand auch die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner sowie dessen wirtschaftliche Verhältnisse im Einzelfall zu berücksichtigen sind. Eine Berücksichtigung war in diesen Fällen nicht erforderlich, weil die Antragsteller insoweit keine Angaben gemacht hatten, die zu einer anderen Gebührenbemessung hätten veranlassen mussten.<sup>906</sup>

Außerdem wird das BMI gem. § 10 Abs. 3 Satz 1 IFG ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. Diese soll sich nach der Gesetzesbegründung<sup>907</sup> an der Umweltinformationskostenverordnung orientieren. Der in der Begründung<sup>908</sup> zu § 10 IFG erwähnte Höchstsatz für Gebühren, wird überwiegend als für den Verordnungsgeber bindend, aber mit der Möglichkeit zur Anpassung aus Gründen der Inflation bewertet.<sup>909</sup> Derzeit ist die höchste Gebühr für eine Amtshandlung in Teil A Nr. 1.3., 2.2 und 3 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFG-GebV auf 500 Euro festgelegt. Die Bevorzugung solcher Gebührenschuldner, bei denen der zurechenbare Verwaltungsaufwand für einen Gebührentatbestand über 500 Euro liegt und die damit einen Teil des Verwaltungsaufwandes nicht zu tragen haben, verstößt nach Ansicht des VG Berlin nicht gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG. Denn es ist schon kein praktikabler Maßstab ersichtlich anhand dessen sich innerhalb des normierten Gebührenrahmens Gebühren zu dem entstandenen Verwaltungsaufwand in ein angemessenes Verhältnis setzen lassen. Außerdem ist der Gestaltungsspielraum bei dieser bevorzugenden Typisierung weiter gespannt als bei benachteiligender Typisierung und die Gebüh-

<sup>903</sup> Guckelberger, in: Fluck/Theuer, § 10 IFG Rn. 30.

<sup>904</sup> Guckelberger, in: Fluck/Theuer, § 10 IFG Rn. 31; Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, § 14 Rn. 17.

<sup>905</sup> Guckelberger, in: Fluck/Theuer, § 10 IFG Rn. 31; Rossi, IFG, § 10 Rn. 26.

<sup>906</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 7; Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 6.

<sup>907</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>908</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>909</sup> In diesem Sinne: Schomerus/Tolkmitt, DÖV 2007, 985 (991); Guckelberger, in: Fluck/Theuer, § 10 IFG Rn. 35. Demgegenüber kritisch Schoch, IFG, § 10 Rn. 57: keine rechtliche Bindung für den Verordnungsgeber sondern Zielvorgabe.

renobergrenze von 500 Euro ist immer noch so hoch, dass die Bevorzugung lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen wird.<sup>910</sup> Auch ist in der IFGGebV – anders als in der UIGKostV – kein Gebührenhöchstsatz festgelegt, so dass bei umfangreichen und schwierigen Anfragen mehrere Gebührentatbestände zum Tragen kommen. Wenn beispielsweise neben einer schriftlichen Auskunft oder der Herausgabe von Abschriften auch eine Akteneinsicht begehrt wird, sind die anfallenden Kosten zusammenzurechnen und können so auch mehr als 500 Euro betragen.<sup>911</sup>

Für die Zurückweisung eines Widerspruchs ist gem. Nr. 5 zu Anlage (zu § 1 Abs. 1) IFGGebV eine Gebühr bis zur Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr, jedoch mindestens 30 Euro vorgesehen, was rechtspolitisch kritisiert wird<sup>912</sup>.

Während die Kosten nach § 10 Abs. 1 Satz 2 IFG zu erheben *sind*, mithin kein Ermessen besteht,<sup>913</sup> kann gem. § 2 Satz 2 IFGGebV aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses in besonderen Fällen von der Erhebung der Gebühr abgesehen werden. Als Rechtsgrundlage dafür wird § 6 VwKostG herangezogen.<sup>914</sup> In einem Urteil wurde mitgeteilt, dass – nachdem zunächst ein Kostenvorschuss in Höhe von 500 Euro gefordert worden war – später auf die Gebührenerhebung verzichtet wurde, weil ein Sozialhilfebescheid vorgelegt worden war.<sup>915</sup>

Verwaltung und Gerichte orientierten sich in den vier vorliegenden Fällen bei der Gebührenbemessung ausschließlich am Verwaltungsaufwand und stellten lediglich fest, dass keine prohibitiven Wirkungen von den erhobenen Kosten ausgingen. Das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und gewährter Information war in einem Fall besonders groß, wurde allerdings in der Gerichtsentscheidung nicht weiter thematisiert. In diesem Fall wurde eine Anfrage von mehreren Bearbeitern insgesamt 6,5 Stunden geprüft und dafür eine Gebühr in Höhe von 430 Euro und 0,20 Euro Auslagen (Kopierkosten) festgesetzt.<sup>916</sup> Der Verwaltungsaufwand war nachvollziehbar, weil eine Prüfung eines Präzedenzfalles, aus dessen Anlass eine bis dahin bestehende Verwaltungspraxis – mit Blick auf die nunmehr anzuwenden-

<sup>910</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 8.

<sup>911</sup> Guckelberger, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 61; Jastrow/Schlatmann, IFGGebV, § 1 Rn. 13. Rechtspolitisch wird eine entsprechend Grenze gefordert von Stokar von Neuforn et al., BT-Drs. 16/580, S. 2.

<sup>912</sup> Stokar von Neuforn et al., BT-Drs. 16/580, S. 2.

<sup>913</sup> Berger, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 10 Rn. 5; Guckelberger, in: Fluck/Theuer, § 10 IFG Rn. 23; Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 10 Rn. 4; Schoch, IFG, § 10 Rn. 15.

<sup>914</sup> Schoch, IFG, § 10 Rn. 72.

<sup>915</sup> VG Berlin, Urt. 16.1.2008 – VG 2 A 68.06, UA, S. 2.

<sup>916</sup> VG Köln, Urt. v. 5.10.2007 – 25 K 1603/07, UA, S. 2 f.

den Vorschriften des zum damaligen Jahresbeginn in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetzes – aufgegeben wurde, auch eine besonders gründliche Prüfung erforderlich machte.<sup>917</sup> Angesichts der Einhaltung des Gebührenrahmens und der Orientierung des Ermessens anhand der dazu ergangenen – grundsätzlich sachgerechten – Anwendungshinweise des BMI<sup>918</sup> und der „Verfahrensanweisung“ des BfArM sei der Bescheid nicht zu beanstanden.<sup>919</sup>

#### 4.1.1.5 Auslagen

Problematisch erscheint die Regelung der Auslagen in der IFGGebV, weil die Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung sich nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 3 Satz 1 IFG nur auf „Gebührentatbestände und Gebührensätze“ bezieht. Konsequenterweise wird die IFGGebV wegen fehlender gesetzlicher Ermächtigung insoweit für nichtig bewertet.<sup>920</sup> Überwiegend<sup>921</sup> wird aus dem Willen des Gesetzgebers heraus oder mit systematischen und teleologischen Argumenten die Ansicht vertreten, dass § 10 Abs. 3 IFG auch zur Regelung von Auslagen ermächtige. Nichtsdestoweniger sollte diese Regelung aus Gründen der Rechtssicherheit nachgebessert werden.<sup>922</sup>

Unproblematisch erscheinen die Regelungen über die Höhe der Auslagenerstattung, denn sie werden grundsätzlich nur in der Höhe erhoben, in der sie tatsächlich angefallen sind<sup>923</sup>. In Teil B Nr. 1.1 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV ist für die Herstellung von Abschriften und Ausdrucken je DIN A4-Kopie ein Auslagenbetrag in Höhe von 0,10 Euro vorgesehen, wogegen bislang noch keine Bedenken bekannt wurden. Außerdem ist der Auslagenbetrag nach Nr. 4 in voller Höhe zu erstatten für „Herstellung von Kopien auf sonstigen Datenträgern oder Filmkopien“. Nicht eindeutig von diesem Wortlaut erfasst, ist die Anfertigung von Scans von Papierakten, die der Antragsteller angefordert hat.

Das Fehlen einer Obergrenze für die Erstattung von Auslagen könnte insoweit problematisch sein, als ein Antragsteller eventuell den Umfang der angeforderten Informationen erheblich unterschätzt.

<sup>917</sup> VG Köln, Urt. v. 5.10.2007 – 25 K 1603/07, UA, S. 5.

<sup>918</sup> Vgl. *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 f. zu III. 9. g).

<sup>919</sup> VG Köln, Urt. v. 5.10.2007 – 25 K 1603/07, UA, S. 6.

<sup>920</sup> *Schoch*, IFG, § 10, Rn. 74 ff.

<sup>921</sup> *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 60; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 10 Rn. 37 (aus VwKostG); *Rossi*, IFG, § 10 Rn. 39.

<sup>922</sup> So auch: *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 60; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 107.

<sup>923</sup> *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 46/47; *Rossi*, IFG, § 10 Rn. 29.

#### 4.1.1.6 § 10 Abs. 3 Satz 2 IFG

§ 10 Abs. 3 Satz 2 IFG bestimmt: „§ 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.“ § 15 Abs. 2 VwKostG regelt eine Gebührenreduzierung für bestimmte Fälle der Zurücknahme oder Ablehnung von Anträgen. Konsequenter Weise wäre in diesen Fällen dann eine Gebührenermäßigung ausgeschlossen.<sup>924</sup> Demgegenüber steht in der Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 3 Satz 2 IFG: „Die Rücknahme des Auskunftsantrags ist nach Satz 2 kostenfrei.“<sup>925</sup> Dies wird überwiegend für die Kostenfreiheit von Rücknahme und Ablehnung eines Antrags angeführt. Nichtsdestoweniger bleibt die Regelung misslungen,<sup>926</sup> aber unschädlich. Auf § 6 VwKostG kann nämlich eine Regelung zur Kostenfreiheit in bestimmten Fällen gestützt werden,<sup>927</sup> wenngleich eine Nachbesserung im IFG zu bevorzugen ist<sup>928</sup>.

#### 4.1.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

Die Mehrheit der interviewten Behörden gab an, dass die Handhabung der Gebührenerhebung auf Grundlage der IFGGebV problematisch sei. Es gäbe Aufwände, für die keine Gebühren erhoben werden. So wiesen zwei Behörden darauf hin, dass dies etwa bei Ablehnungen der Fall sei. Hier fände eine intensive Prüfung und Abstimmung zwischen dem für IFG zuständigen Referat und den betroffenen Fachreferaten statt. Diesen Aufwand könnten sie letztlich aber nach der IFGGebV nicht abrechnen (Interview-B10, B1). Bei Anträgen, denen stattgegeben wird, bemühe man sich, die Gebühren moderat bzw. gering anzusetzen (Interview-B10, B1, B3, B8, B4).

Eine Behörde wies darauf hin, viel Rechtsberatung zu leisten, die sie aber gebührentechnisch z.B. auch nicht bei stattgebenden Anträgen berücksichtigen, sondern nur den Arbeitsaufwand erfassen würden, der dem Fachreferat entsteht (Interview-B1). Zwei Behörden erklärten, dass sie für einfache Auskünfte auch aus Eigeninteresse keine Gebühren erheben würden, da die Gebührenberechnung und -eintreibung einen Aufwand verursache (Interview-B5, B4), der in keinem Verhältnis zu der Gebühr selber stehe (Interview-B5). Zwischenzeitlich sei das Einzugsverfahren von Gebühren aber automatisiert worden, so dass die Bundeskasse nun die Kosten nacherhebe und dies nicht mehr den einzelnen Behörden obliege.

<sup>924</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 10 Rn. 19; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 80.

<sup>925</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>926</sup> *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 82.

<sup>927</sup> Zu § 6 VwKostG als Ermächtigungsgrundlage: *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 10 Rn. 26; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 82.

<sup>928</sup> In diesem Sinne auch *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 10 Rn. 20/21; *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 10 Rn. 26.

Eine Behörde, für die primär das UIG relevant ist, erhebt generell keine Gebühren und erklärt hierzu, da es der Anspruch der Behörde sei, eine transparente Behörde zu sein, die die Bearbeitung von UIG-/IFG-Anträgen als Amtsaufgabe ansehe. Die Gebührenerhebung stelle einen zu großen Aufwand dar und stünde im Widerspruch zu dem von der Behörde verfolgten Grundsatz der Transparenz. Denn wie wolle man einem Bürger gegenüber vermitteln, dass eine Bürgeranfrage kostenlos sei, für eine Anfrage auf Grundlage des UIG, IFG jedoch ggf. Gebühren erhoben werden könnten (Interview-B1).

Andere befragte Behörden berichteten, dass insbesondere bei komplexen Anfragen die zu erhebenden Gebühren nie dem Arbeitsaufwand, der geleistet werde, entsprechen würden. Eine Behörde brachte zum Ausdruck, dass es „für diejenigen, die die Tätigkeiten tatsächlich ausüben, eine Wertschätzung hätte, wenn die Kosten so erhoben werden könnten, wie sie anfallen (Interview-B2). Einige Behörden erklärten, sie würden die Stunden, die für die Bearbeitung der IFG-Anträge anfallen, zwar aufschreiben, aber einer solchen aufwandsbezogenen Betrachtung stehe entgegen, dass Gebühren nicht abschreckend wirken sollen (Interview-B8, B10). Abhängig von der Anfrage käme man gelegentlich auch an die Grenzen der Deckelung auf 500 € bzw. 250 € (Interview-B1). Eine Behörde berichtete, dass sie bei der Gebührenerhebung durchaus den Antragstellertypus und seine wirtschaftlichen Verhältnisse berücksichtigen und ihre Gebühren danach ausrichten würde (Interview-B3).

Eine andere Behörde erläuterte, dass unter Zugrundelegung der Personalkostensätze des BMI die Kosten des Behördenaufwandes bei umfangreichen Anfragen die maximale Gebühr von 500 € schnell um ein Vielfaches überschreiten würden. Bei dieser Behörde besteht die Sondersituation, dass sie sich nicht über Steuern finanziere, sondern über Umlagen. Die „Mehrkosten“ haben entsprechend die beaufsichtigten Unternehmen über die Umlage zu leisten (Interview-B7).

Im Zusammenhang mit umfangreichen Anfragen wies eine Behörde darauf hin, dass sie in 2-3 Anträgen auf Akteneinsicht kumuliert Gebühren erhoben habe, also z.B. Gebühren für die Einsichtnahme und für die Anfertigung von Kopien (Interview-B2). Eine andere Behörde erklärte, dass sie bei Mehrfachantragstellern, die sie in der Tendenz querulatorisch einstufte, von ihrem Grundsatz, geringe Kosten anzusetzen, abweichen und die Kosten in diesen Fällen realistischer ansetzen würde, was durchaus eine abschreckende Wirkung haben könne (Interview-B10). Eine weitere Behörde erklärte, dass zwar einsichtig sei, dass die IFGGebV bewusst nicht kostendeckend angelegt sei. Dennoch würde sie über die Gebühren erreichen wollen, dass Antragsteller darauf aufmerksam gemacht werden, dass mit der Bearbeitung von

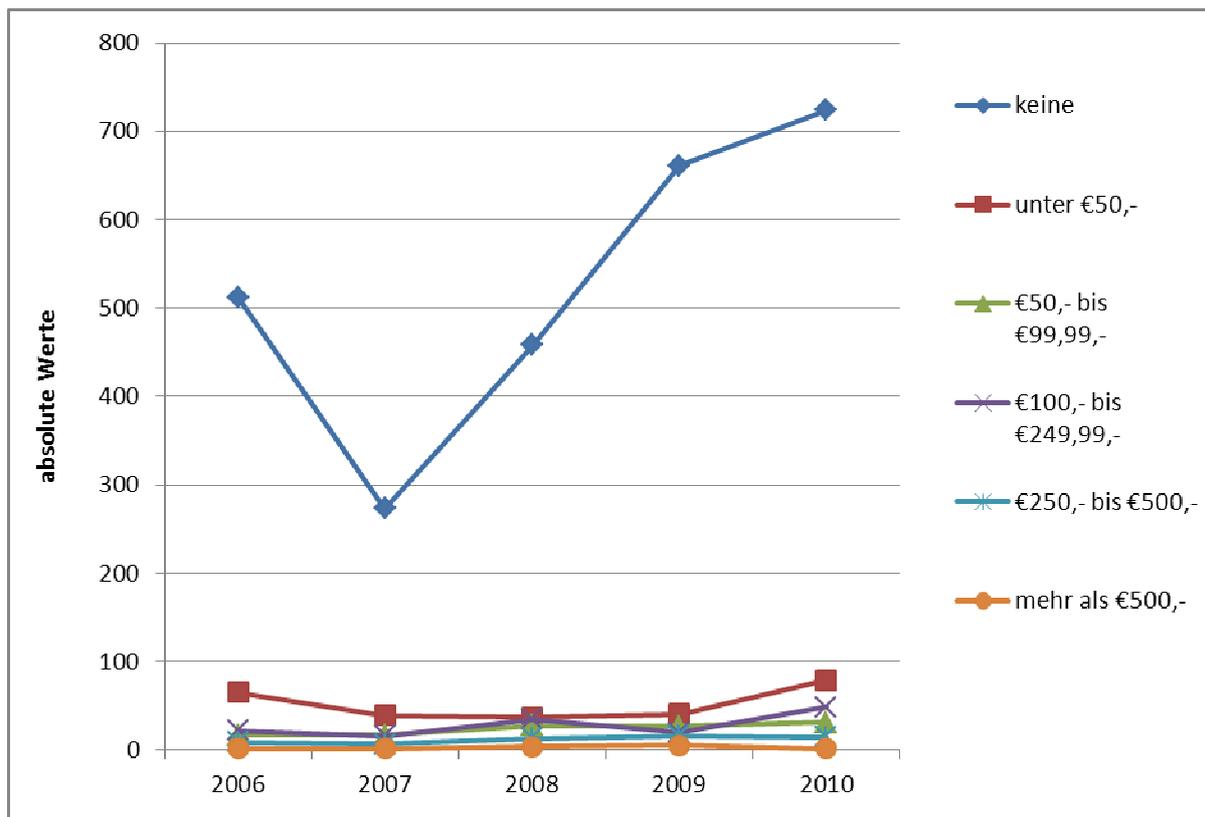
IFG-Anfragen ein erheblicher Aufwand verbunden ist. Bei umfangreichen Anfragen würde die IFGGebV auch als Steuerungsmittel genutzt, um Antragsteller dazu zu bewegen, ihren Antrag einzugrenzen. So würden z.B. einem Antragsteller Listen zur Eingrenzung seiner Anfrage übermittelt und darauf hinweisen, dass bei Eingrenzung des Antrags weniger Kosten anfallen und die Bearbeitung schneller erfolgen könne (Interview-B11).

Den Ergebnissen der Befragung ist zu entnehmen, dass Behörden seit 2007 zunehmend keine Gebühren verlangt haben. Der Rückgang im Jahr 2011 ist wiederum darauf zurückzuführen, dass in der Befragung nur das 1. Halbjahr 2011 abgefragt wurde (s. Tabelle 25 und Abbildung 19). Ein Vorschuss wurde im Zeitraum 2006-2011 in 137 Fällen erhoben, davon in 133 Fällen über 50 €, 102 dieser 133 Vorschüsse wurden im Jahr 2011 erhoben.

**Tabelle 25: Gebührenerhebung nach § 10 IFG i.V.m. IFGGebV in absoluten Werten und Prozent, 2006-2011**

Gebührenhöhe	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
keine	512	273	458	661	724	412	3040
	81,66	77,12	79,65	85,84	80,44	72,03	80,04
unter €50,-	65	39	37	41	79	65	326
	10,37	11,02	6,43	5,32	8,78	11,36	8,58
€50,- bis €99,99,-	17	17	28	27	31	24	144
	2,71	4,80	4,87	3,51	3,44	4,20	3,79
€100,- bis €249,99,-	22	16	35	20	49	63	205
	3,51	4,52	6,09	2,60	5,44	11,01	5,40
€250,- bis €500,-	9	7	13	16	15	7	67
	1,44	1,98	2,26	2,08	1,67	1,22	1,76
mehr als €500,-	2	2	4	5	2	1	16
	0,32	0,56	0,70	0,65	0,22	0,17	0,42
Gesamt	627	354	575	770	900	572	3798
	16,51	9,32	15,14	20,27	23,70	15,06	100,00

Abbildung 19: Gebührenerhebung nach § 10 IFG i.V.m. IFGGebV, 2006-2010



Seitens der IFG-Antragsteller gab die Mehrzahl an, dass keine Gebühren für die Informationsgewährung erhoben wurden. In 17 Fällen wurden zwischen 100 und 500 € erhoben, in 11 Fällen unter 50 € erhoben (s. Tabelle 26). Antragsteller, von denen über 500 € verlangt wurden, nannten als Gründe, die ihnen seitens der Behörden für diese Gebührenbeträge mitgeteilt wurden, einen hohen Verwaltungsaufwand bzw. einen großen Umfang an Akten. In einem Fall wurde Widerspruch gegen die Entscheidung der Behörde eingelegt, der dann abgelehnt wurde, aber der Vorgang entsprechend zu weiteren Kosten führte. In einem anderen Fall beschränkt der Antragsteller ebenfalls den Rechtsweg und verwies entsprechend auf die hier entstehenden Anwaltskosten etc.

Die von Behörden für den Informationszugang verlangten Gebühren werden von der Mehrheit der Antragsteller, die diese Frage beantworteten (gesamt 43), als zu hoch empfunden (28), 14 Antragsteller hielten sie für angemessen (s. Tabelle 27). Wie von einigen IFG-Antragstellern erörtert, werden hohe Gebühren, die von Behörden verlangt würden, als eine Handlung mit abschreckender Wirkung wahrgenommen.

**Tabelle 26: Perspektive Antragsteller: Gebühren**

Frage 6.e): Hat die Behörde für den Informationszugang Gebühren verlangt?

Gebühren	Online	Schriftlich	E-Mail	Gesamt
keine Gebühren	58	11	11	80
unter 50 €	6	4	1	11
50 - 99,99 €	5	3	0	8
100 - 500 €	8	3	6	17
über 500 €	3	2	1	6
<b>Gesamt</b>	<b>80</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>122</b>

**Tabelle 27: Perspektive Antragsteller: Einstellung zu Gebühren**

Frage 6.f): Sind die von der Behörde verlangten Gebühren für Sie...

Einstellung zu Gebühren	Online	Schriftlich	E-Mail	Gesamt
Gebühren zu niedrig	0	0	1	1
Gebühren angemessen	7	3	4	14
Gebühren zu hoch	15	9	4	28
<b>Gesamt</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>43</b>

Wie aus den Daten über Widerspruchsgebühren der Statistiken des BMI hervorgeht, werden von Ressorts und Geschäftsbereichsbehörden in der Regel Widerspruchsgebühren von  $\leq 30$  € erhoben. Interessant ist der Anstieg der Fallzahlen beim BMF inklusive Geschäftsbereichsbehörden im Jahr 2011 (s. Tabelle 28 und Abbildung 20 und Abbildung 21). Dieser Anstieg ist auf die BaFin zurückzuführen, da hier im Jahr 2011 nach Ablehnung von rund 485 IFG-Anträgen gestellt von einer Rechtsanwaltskanzlei im Auftrag ihrer Mandanten identische Widersprüche eingingen, aus denen nach Ablehnung durch die BaFin in der Zwischenzeit Klagen vor dem Verwaltungsgericht erwachsen sind.

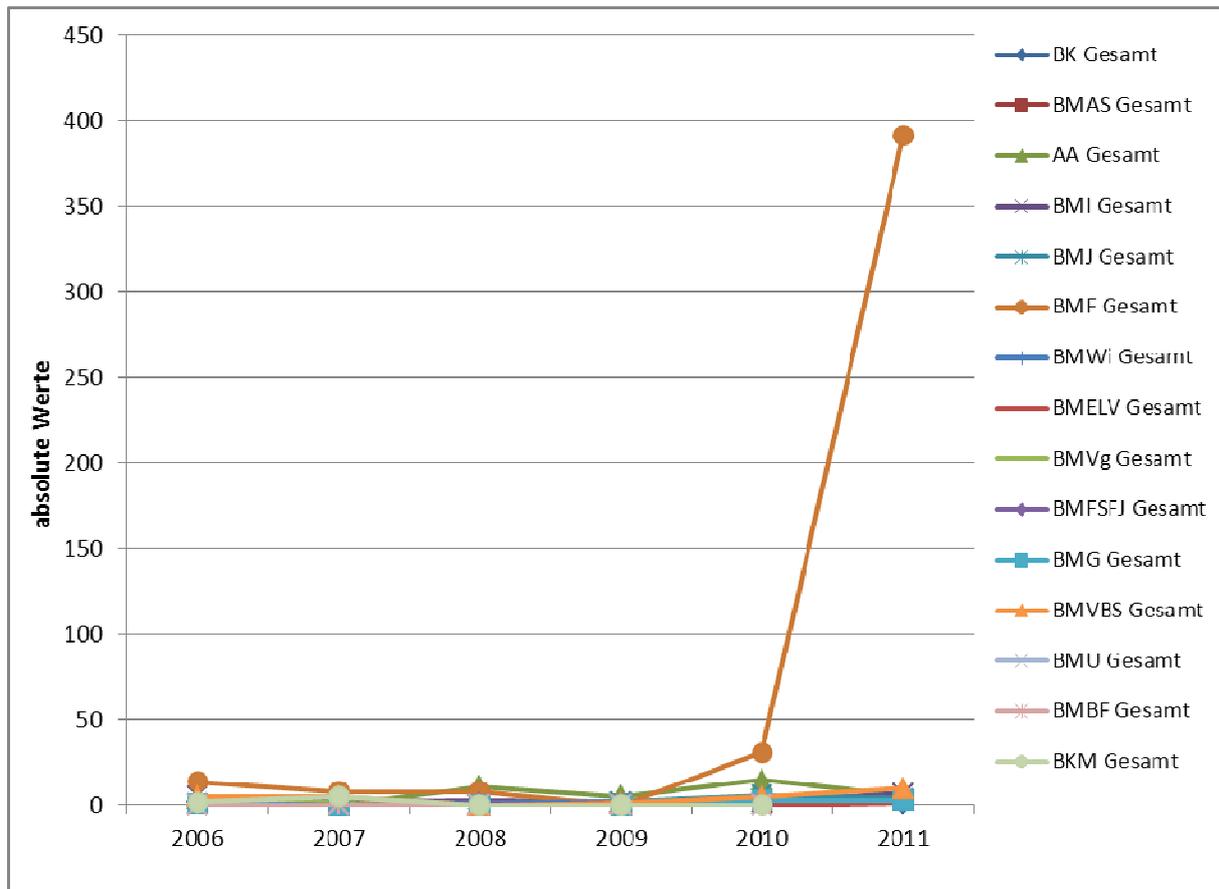
Tabelle 28: Widerspruchsgebühren 2006-2011 in Euro (€) in absoluten Werten

Behörde	2006		2007		2008		2009		2010		2011		Gesamt	
	≤ 30	> 30	≤ 30	> 30	≤ 30	> 30	≤ 30	> 30	≤ 30	> 30	≤ 30	> 30	≤ 30	> 30
BK	2		1		1				2		1		7	0
BK GB													0	0
BK Gesamt	2	0	1	0	1	0	0	0	2	0	1		7	0
BMAS	1								2		2		5	0
BMAS GB					2		1				1		4	0
BMAS Gesamt	1	0	0	0	2	0	1	0	2	0	3		9	0
AA	4				11		5		15	2	6	1	41	3
AA GB													0	0
AA Gesamt	4	0	0	0	11	0	5	0	15	2	6	1	41	3
BMI	5				1		1		2		3	1	12	1
BMI GB			2		2	0	1				4		9	0
BMI Gesamt	5	0	2	0	3	0	2	0	2	0	7	1	21	1
BMJ	1	1			1				4		4		10	1
BMJ GB							2		2		1		4	1
BMJ Gesamt	1	1	0	0	1	0	2	0	6	0	4	1	14	2
BMF	2								2		1	1	5	1
BMF GB	12		8	1	8				29	1	390	4	447	6
BMF Gesamt	14	0	8	1	8	0	0	0	31	1	391	5	452	7
BMWi	1				1				1	1	2		5	1
BMWi GB	1	3				1	2	1					3	5
BMWi Gesamt	2	3	0	0	1	1	2	1	1	1	2		8	6
BMELV	2						1				1		4	0
BMELV GB	2												2	0
BMELV Gesamt	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1		6	0
BMVg	1		1										2	0
BMVg GB		1						2					0	3
BMVg Gesamt	1	1	1	0	0	0	0	2	0	0			2	3
BMFSFJ									2				2	0

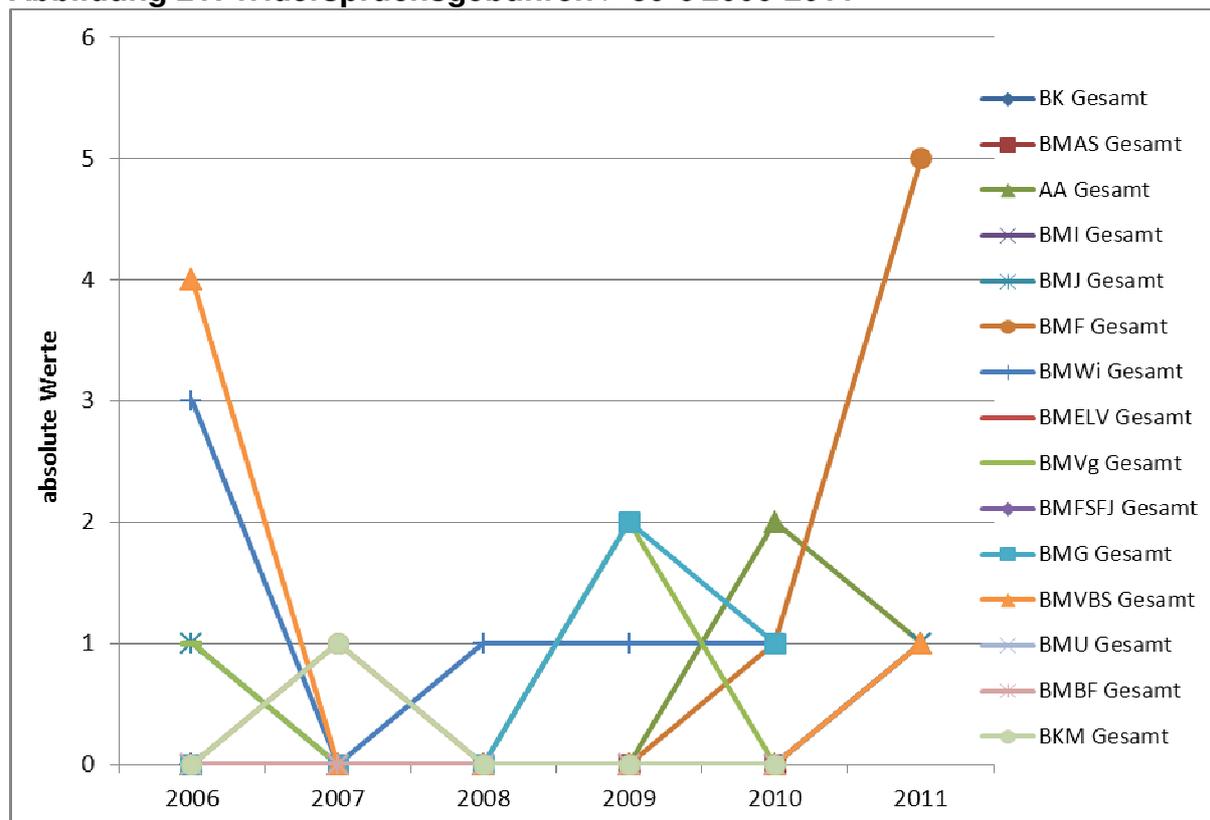
<b>BMFSFJ GB</b>	2								1				3	0
<b>BMFSFJ Gesamt</b>	2	0	0	0	1	0	0	0	3	0			6	0
<b>BMG</b>	1								2		2		5	0
<b>BMG GB</b>								2	1	1	1		2	3
<b>BMG Ge- samt</b>	1	0	0	0	0	0	0	2	3	1	3		7	3
<b>BMVBS</b>	3	1	3						3		8	1	17	2
<b>BMVBS GB</b>	2	3	2				1		2		2		9	3
<b>BMVBS Gesamt</b>	5	4	5	0	0	0	1	0	5	0	10	1	26	5
<b>BMU</b>													0	0
<b>BMU GB</b>													0	0
<b>BMU Ge- samt</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			0	0
<b>BMBF</b>													0	0
<b>BMBF GB</b>													0	0
<b>BMBF Gesamt</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			0	0
<b>BKM</b>	1												1	0
<b>BKM GB</b>	1		5	1									6	1
<b>BKM Ge- samt</b>	2	0	5	1	0	0	0	0	0	0			7	1
<b>BMZ**</b>	1					1					1		2	1
<b>BPA**</b>													0	0
<b>BPräsA**</b>									1				1	0
<b>BT**</b>											6		6	0
<b>BBank**</b>													0	0
<b>BfDI**</b>													0	0
<b>Ressorts Gesamt</b>	25	2	5	0	16	0	7	0	36	3	37	4	126	9
<b>Ressorts GB'e Ge- samt</b>	20	7	17	2	12	1	7	5	35	2	398	5	489	22
<b>Ressorts und GB'e Gesamt</b>	45	9	22	2	28	1	14	5	71	5	435	9	615	31

Quelle: BMI-Statistiken 2006-2011.

Abbildung 20: Widerspruchsgebühren ≤ 30 € 2006-2011



Quelle: BMI-Statistiken 2006-2011.

**Abbildung 21: Widerspruchsgebühren > 30 € 2006-2011**

Quelle: BMI-Statistiken 2006-2011.

### 4.1.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen

#### 4.1.3.1 Spezielles Bundesrecht

Im Bundesrecht enthalten § 6 BArchG i. V. m. BArchKostV Regelungen für Benutzungsgebühren von Archiven, die nur eingeschränkt mit dem IFG vergleichbar sind. Ebenso wie das IFG geht § 42 StUG von einer grundsätzlichen Kostenerhebung aus, lediglich Auskünfte an Betroffene und vergleichbare Personengruppen sind gem. Abs. 1 Satz 3 kostenfrei. Im Gegensatz zum IFG stellt § 42 Abs. 1 Satz 2 StUG aber ausdrücklich klar, dass unter anderem auch in den Fällen der Ablehnung oder Zurücknahme eines Antrags Kosten zu erheben sind. Außerdem sieht § 7 Abs. 2 StU-KostV eine Möglichkeit der Ermäßigung der Gebühren in Ausnahmefällen mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Zahlungspflichtigen oder sonst aus Billigkeitsgründen vor. In dem dazu ergangenen Kostenverzeichnis sind sehr viel differenziertere Gebührentatbestände als für das IFG vorgesehen, wobei die Höchstgebühr hier auf 150,- Euro festgelegt wurde.

In der Gesetzesbegründung zum IFG<sup>929</sup> ist eine Anlehnung an die Regelungen im Bereich der Umweltinformationen vorgesehen, welche bei dem Inhalt und bei der Struktur der Kostenerhebungstatbestände weitgehend erfolgte, allerdings sind neben vielen Parallelen auch signifikante Unterschiede erkennbar.<sup>930</sup> Weitergehend als im IFG sind von den Kosten gem. § 12 Abs. 1 Satz 2 UIG die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort und nicht vom Antragsteller verursachter Verwaltungsaufwand ausdrücklich ausgenommen. Das Kostenverzeichnis zu § 1 Abs. 1 UIGKostV differenziert zwischen Herausgabe von Duplikaten, die im Normalfall maximal Gebühren bis 125 Euro verursachen, und umfassenden schriftlichen Auskünften, die bis 250 Euro teuer sein können. Nur bei außergewöhnlich aufwändigen Maßnahmen zur Zusammenstellung von Unterlagen, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange in zahlreichen Fällen Daten ausgesondert werden müssen, können Gebühren bis 500 Euro erhoben werden. Anders als § 1 Abs. 2 UIGKostV enthält die IFGGebV keine Regelung, wonach die Gebühren insgesamt 500 Euro nicht übersteigen dürfen, auch wenn im Falle einer Amtshandlung mehrere gebührenpflichtige Tatbestände des Kostenverzeichnisses entstanden sind.<sup>931</sup> Auch in weiteren Details und insgesamt ist das Kostenrecht für Umweltinformationen für die Antragsteller günstiger ausgestaltet als im allgemeinen Informationszugangsbereich.<sup>932</sup> Rechtspolitisch wird gefordert, dass die Kosten nach dem IFG nicht höher als nach dem UIG sein dürfen.<sup>933</sup>

Die Kostenregelung im VIG wird zum 1. September 2012 verändert, um die Kosteneffizienz in den Behörden zu verbessern, indem die Kostenerhebung auf die wenigen besonders arbeitsintensiven „Globalanfragen“ beschränkt und einfachere Anfragen gleichzeitig vollständig von Kosten freigestellt werden.<sup>934</sup> Auf Grund des neu eingefügten § 7 Abs. 1 Satz 3 VIG n. F. ist der Antragsteller über den Umstand der Kostenerhebung sowie die voraussichtliche Höhe der Kosten vorab zu informieren, um ihm die Möglichkeit zur vorherigen Rücknahme oder Einschränkung seines Antrages einzuräumen.<sup>935</sup> Derzeit und auch zukünftig fehlt ein Verbot von prohibitiven Gebühren im VIG. Kostenfrei sind gem. § 6 Abs. 1 Satz 2 VIG der Zugang zu allen Daten über Verstöße gegen das LFGB, gegen die auf Grund des LFGB erlassenen Rechtsverordnungen und gegen unmittelbar geltende europäische Rechtsakte im Anwen-

<sup>929</sup> *Fractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>930</sup> *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 77.

<sup>931</sup> *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 78. Rechtspolitisch wird diese Höchstgrenze auch für das IFG gefordert: *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/580, S. 2.

<sup>932</sup> In diesem Sinne mit der Darstellung weiterer Unterschiede bei: *Jastrow/Schlatmann*, IFGGebV Einf., Rn. 3 ff.; *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 78.

<sup>933</sup> *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/580, S. 1.

<sup>934</sup> *BReg*, BT-Drs. 17/7374, S. 2.

<sup>935</sup> *BReg*, BT-Drs. 17/7374, S. 14.

dungsbereich des LFGB sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit solchen Verstößen getroffen worden sind.

Ein ausdrücklicher Hinweis hinsichtlich der zurückgenommenen Anträge fehlt, vielmehr begnügt sich § 6 Abs. 3 Satz 2 VIG – wie § 10 Abs. 3 Satz 2 IFG – mit einer Verweisung auf § 15 Abs. 2 VwKostG. Soweit das VIG durch Stellen des Bundes ausgeführt wird, sieht § 2 VIGGebV die Möglichkeit der Befreiung und Ermäßigung vor. Bei der Gebührenbemessung sind in der Anlage zu § 1 Satz 1 VIGGebV Höchstsätze von 250 Euro vorgesehen worden, die nur bei Entstehung eines außergewöhnlichen Verwaltungsaufwandes ausnahmsweise bis zum doppelten Höchstsatz erhöht werden können. Im Gegensatz zum IFG sind selbst für einfache Auskünfte mit Herausgabe von bis zu 3 Abschriften Gebühren (in Höhe von 5 bis 25 Euro gem. Nr. 1.1 der Anlage zu § 1 Satz 1 VIGGebV) anzusetzen.

Während Teil B der Anlage zur BArchKostV detaillierte Regelungen für Scans vorsieht, entsprechen die Regelungen in den Anlagen zur UIGKostV. Hinsichtlich der Auslagen verweist § 1 VIGKostV auf § 10 VwKostG.

#### **4.1.3.2 Bundesländer**

Bei den Kostenregelungen wird in einigen Bundesländern (§ 16 IFG BE, § 7 Abs. 5 HH, § 5 SIFG sowie mit mehr Modifizierungen auch § 13 LIFG RP und § 10 IZG LSA) auf die allgemeinen Kostenregelungen des Landes zurückgegriffen. Demgegenüber zumeist privilegierende Kostenregelungen enthalten § 10 AIG BB, § 10 BremIFG, § 13 IFG M-V, § 11 IFG NRW, § 12 IZG SH und § 1 Abs. 1 ThürIFG, wonach in Thüringen grundsätzlich § 10 IFG anzuwenden ist.

Bemerkenswert sind die Kostenfreiheit für Handlungen gegenüber Beteiligten (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BremIFG) oder für die Einsichtnahme in amtliche Informationen vor Ort gem. § 13 Abs. 1 Satz 1 LIFG RP, § 12 Abs. 1 Nr. 3 IZG SH. Eine entsprechende Kostenfreiheit wird auch für das IFG gefordert.<sup>936</sup>

Außerdem wird die Gebührenfreiheit bei Ablehnung eines Antrages in einigen Bundesländern explizit im Gesetz geregelt (§ 10 Abs. 2 Satz 2 BremIFG, § 12 Abs. 1 Satz 3 LIFG RP). Während § 8 IFG SH a. F. (anders § 12 IZG SH) formulierte, dass die Verwaltungsgebühren erhoben werden „können“, mithin Ermessen bestand, gehen jetzt alle Landesgesetze von einer Gebührenerhebungspflicht aus.

<sup>936</sup> Stokar von Neuforn et al., BT-Drs. 16/580, S. 2.

Die Höchstsätze sind teils wie im IFG auf 500 Euro gem. Teil A Nr. 4 c der Anlage zur IFGGebV BR sowie gem. Nr. 2.1 und Nr. 3. 4 AllgGebVerzV RP 2007 beschränkt. Teilweise liegen die Gebührenhöchstsätze bei 1000 Euro gem. Nr. 1.2.3 der Anlage zur AIGGebO BB, Nr. 1.3.3 der Anlage zur VerwGebO IFG NRW sowie Teil A Nr. 1.6, 2.2 und 3.2 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGKostVO M-V, wobei in Mecklenburg-Vorpommern sogar eine Erhöhungsoption gem. § 3 IFG KostVO M-V vorgesehen ist. Allerdings sieht § 4 IFGKostVO M-V Mitteilungspflichten gegenüber dem Finanzministerium und dem Antragsteller vor, wenn ein Verwaltungsaufwand mehr als 200 Euro beträgt, wobei eine daraufhin erfolgende Antragsrücknahme zur Gebührenfreiheit führt.

Ebenso wie § 10 Abs. 3 Satz 1 IFG verzichten mehrere andere landesrechtliche Verordnungsermächtigungen (§ 42 Abs. 2 StUG, § 6 Abs. 3 Satz 1 VIG, § 10 Abs. 2 AIG BB und § 11 Abs. 2 IFG NRW) auf die Nennung der Auslagen und in den entsprechenden Gebührenordnungen wird gleichwohl eine Regelung zu den Auslagen getroffen. Demgegenüber enthalten mehrere Ermächtigungen (§ 6 Satz 1 Nr. 2 BArchG, § 12 Abs. 3 UIG, § 10 Abs. 4 BremIFG, § 13 Abs. 2 IFG M-V, § 10 IZG LSA, § 12 Abs. 3 IZG SH) eine explizite Regelung für Auslagen bzw. über den weiteren Kostenbegriff.

#### **4.1.3.3 Europäische Ebene**

Für Anfragen bei Organen der EU enthält Art. 10 Abs. 1 TransparenzVO die Möglichkeit der Kostenerhebung, wobei die Einsichtnahme vor Ort, Kopien von weniger als 20 DIN-A4-Seiten und der direkte Zugang in elektronischer Form oder über das Register kostenfrei sind. Die Gebührenbemessung erfolgt bei den verschiedenen Organen unterschiedlich.<sup>937</sup> Da das Kostenerhebungsverfahren aufwändig und die erhaltenen Beträge gering wären, wurden in der Praxis nur selten Rechnungen gestellt.<sup>938</sup> Sehr weitgehend ist die Gebührenfreiheit gem. Art. 7 Abs. 1 KEZaD, wonach nur Ausnahmen für Archive und Museen vorgesehen werden dürfen. Kosten für die Auslagen dürfen die tatsächlichen Reproduktionskosten nicht übersteigen (Art. 7 Abs. 2 KEZaD).

#### **4.1.3.4 Ausgewählte Staaten**

Auch in der Republik Korea steht das Ziel der Förderung von Transparenz des Verwaltungshandelns prohibitiven Kosten entgegen.<sup>939</sup> Die Kosten des Informationszu-

<sup>937</sup> Dazu *Meltzian*, 273 f.

<sup>938</sup> *Meltzian*, 274.

<sup>939</sup> *Song*, in: *Seok/Ziekow*, 213 (218).

gangs werden gem. § 17 OIDA grundsätzlich dem Antragsteller auferlegt, jedoch besteht gem. § 17 Abs. 2 OIDA die Möglichkeit, bei Anfragen im Interesse des allgemeinen Wohls die Kosten zu reduzieren oder eine Kostenbefreiung zu gewähren.<sup>940</sup> Durch die seit 2006 erfolgende Etablierung eines vereinheitlichten Informationssystems ([https://www.open.go.kr/pa/html/eng\\_main.htm](https://www.open.go.kr/pa/html/eng_main.htm)) verliert die Kostenregelungen in § 17 OIDA an Bedeutung, weil der Abruf veröffentlichter Informationen über dieses System kostenlos ist und im Übrigen die Kosten nur noch ein Zehntel der Kosten des Informationszugangs bei Kopien betragen, so dass die Auslagen nur etwa 1 Cent pro Seite betragen.<sup>941</sup>

In Österreich gelten auch im Verfahren zur Auskunftserteilung die allgemeinen Regelungen des AVG über die Kosten des Verfahrens, der Bundes-Verwaltungsabgabenverordnung bzw. der entsprechenden Landesregelungen sowie des Gebührengesetzes, soweit das AuskpfG keine Ausnahmen vorsieht.<sup>942</sup> Nunmehr sind gem. § 5 AuskpfG Auskunftsbegehren und Auskünfte sowie Anträge und Bescheide, die sich auf Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung beziehen, von den Stempelgebühren und von den Bundesverwaltungsabgaben befreit. Diese Privilegierung wurde im Zuge der Einsichtnahme in die sog. Spitzelakte eingeführt und wird als gleichheitsrechtlich bedenklich bewertet, weil aus tagespolitischen Überlegungen einzelne Angelegenheiten von der Gebührenpflicht befreit wurden.<sup>943</sup> Schriftliche Auskunftsbegehren von Privatpersonen (vgl. § 2 GebührenG 1957) sind als „Eingabe“ i. S. von § 14 Tarifpost 6 Abs. 1 GebührenG 1957 zu qualifizieren,<sup>944</sup> mithin fällt derzeit eine feste Gebühr von 14,30 Euro an. Weiter sind Gebühren für die Auskunftserteilung durch § 78 Abs. 1 AVG erfasst.<sup>945</sup> Die Höchstgebühr beträgt gem. § 78 Abs. 2 AVG 1.090 Euro. Für das Anfertigen von Kopien sind Barauslagen nach § 76 AVG zu entrichten.<sup>946</sup>

In Schweden ist die Einsichtnahme in Dokumente gem. Kap. 2 Art. 12 Abs. 1 Satz 1 TF kostenlos. Für die Herausgabe von Kopien gelten die allgemeinen Regelungen, die im Wesentlichen einer Auslagenerstattung nach deutschem Recht entsprechen.<sup>947</sup>

<sup>940</sup> Siehe dazu und zu den Regelbeispielen in der Verordnung: *Hong*, 103 f.

<sup>941</sup> Dazu vertiefend *Hong*, 104.

<sup>942</sup> *Perthold-Stoitzner*, 238.

<sup>943</sup> *Perthold-Stoitzner*, 239 f.

<sup>944</sup> *Perthold-Stoitzner*, 238.

<sup>945</sup> *Perthold-Stoitzner*, 240.

<sup>946</sup> *Perthold-Stoitzner*, 241.

<sup>947</sup> Vgl. *Griebel*, 207 f.

In der Schweiz wird gem. Art. 17 Abs. 1 BGÖ „in der Regel“ eine Gebühr erhoben. Keine Gebühren werden erhoben, wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert, für Schlichtungsverfahren und für Verfahren auf Erlass einer Verfügung (Art. 17 Abs. 2 BGÖ). In Abs. 3 Satz 2 ist eine Vorbehaltsklausel für abweichende Gebührenregelungen durch die Spezialgesetzgebung vorgesehen. Klargestellt ist in Abs. 4, dass für die Abgabe von Berichten, Broschüren oder anderen Drucksachen und Informationsträgern in jedem Fall eine Gebühr erhoben werden kann. Einzelheiten und den Gebührentarif legt der Bundesrat nach Aufwand fest. In Art. 15 VBGÖ sind Tatbestände für den Erlass oder die Reduktion der Gebühren vorgesehen für geringe Gebühren oder wenn das Zugangsgesuch abgelehnt oder nur teilweise gewährt wurde. Nach Art. 16 Abs. 1 VBGÖ hat die Behörde den Antragsteller zu informieren, wenn die Kosten voraussichtlich 100 Franken übersteigen. Im Anhang wird u. A. festgelegt, dass für Kopien pro Seite zumindest -,20 Franken und pro Stunde 100,- Franken zu zahlen sind. Eine Gebühr von weniger als 100 Franken wird gem. Art. 15 Abs. 1 Satz 2 VBGÖ nicht erhoben. Im Evaluierungsbericht wird vorgeschlagen, angesichts der niedrigen Beträge und der praktischen Probleme auf die Erhebung von Gebühren zu verzichten bzw. diese auf Gesuche, deren Kosten 500 Franken übersteigen oder offensichtlich missbräuchlich sind, zu beschränken.<sup>948</sup>

In den USA verpflichtet (4) (A) (i) FOIA jede Behörde, Vorschriften bekannt zu machen, in denen die Kosten der Bearbeitung im Rahmen bestimmt geregelter Vorgaben festgelegt werden.<sup>949</sup> Nur die unmittelbaren Kosten von Suche, Sichtung und Vervielfältigung der gesuchten Dokumente dürfen gem. (4) (A) (iv) FOIA berücksichtigt werden, nicht aber die Kosten für die Klärung von rechtlichen oder politischen Fragestellungen.<sup>950</sup> Dabei müssen nach (a) (4) (A)(ii) FOIA drei Kostenkategorien vorgesehen sein: Für Anträge zum Zwecke der wirtschaftlichen Verwertung der erlangten Informationen können angemessene Regelgebühren für Dokumentensuche, Dokumentendurchsicht und Vervielfältigung erhoben werden, für Informationen von Bildungs- oder nichtwirtschaftliche Forschungseinrichtungen und sonstigen begünstigten Zwecken für die Vervielfältigung der Dokumente und in allen anderen Fällen Regelgebühren für Dokumentensuche und Vervielfältigung.<sup>951</sup> Von einer Kostenerhebung kann in Bagatellfällen abgesehen werden, aber eine Kostenermäßigung aus sozialen Gründen ist in der FOIA nicht vorgesehen.<sup>952</sup>

<sup>948</sup> Pasquier, 29, zust. Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, 8.

<sup>949</sup> Griebel, 208.

<sup>950</sup> Griebel, 208.

<sup>951</sup> Griebel, 209.

<sup>952</sup> Griebel, 209.

Sofern die Veröffentlichung der angefragten Dokumente im öffentlichen Interesse liegt, sind gem. (a)(4)(A)(iii) FOIA keine oder ermäßigte Kosten für den Antrag zu erheben.<sup>953</sup> Nach (a)(4)(A)(iv) FOIA entfallen die Suchgebühr (und u. U. die Kopierkosten) bei Überschreitung der gesetzlich bestimmten Bearbeitungsfristen.<sup>954</sup> Für die Antragsablehnung ist eine Befreiung von den Kosten nicht vorgesehen.<sup>955</sup>

#### 4.1.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG

Die Erhebungspraxis weicht nicht unerheblich von den derzeitigen Normvorgaben ab. Ungeachtet einer grundsätzlichen Gebührenerhebungspflicht (→ S. 235) wird einerseits häufig bei geringem Verwaltungsaufwand keine Gebühr erhoben (→ S. 245), was verständlich ist, weil insoweit wiederum (nicht abrechenbarer) Aufwand entstehen würde. Andererseits bemängeln Behörden, dass bestimmte Aufwände, wie z.B. im Falle von Ablehnungen oder die Rechtsberatung, die eine Behörde in IFG-Verfahren leistet, über die IFGGebV nicht abgedeckt seien. Generell weisen Behörden darauf hin, dass insbesondere bei umfangreichen Anträgen der Verwaltungsaufwand, der Behörden entsteht, über die Gebührenbemessung auf Grundlage der IFGGebV nicht angemessen berücksichtigt werden könne (→ S. 246). In dem Zusammenhang beziehen Behörden teilweise bei der Gebührenbemessung die vermutete Motivation (z. B. bei querulatorische Anfragen) ein (→ S. 246), obwohl insoweit keine rechtlichen Anknüpfungspunkte bestehen.

In Anbetracht dessen, dass die derzeitige Kostenregelung unter unterschiedlichen Gesichtspunkten nicht als zufriedenstellend angesehen wird, sollte über eine Neuregelung nachgedacht werden.

#### 4.1.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen

Für Neuregelungen im Bereich der Kostenregelung lassen sich verschiedene Optionen denken:

- Um das Verhältnis zwischen Gebührenerhebung und Arbeitsaufwand stärker zu honorieren, wurde in den mit Behörden geführten Interviews eine Orientierung am Verwaltungskostengesetz vorgeschlagen. In Anlehnung an das Verwaltungskostengesetz könnten z.B. bei ablehnenden Bescheiden ein Viertel

<sup>953</sup> *Griebel*, 209.Lt. *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 10, wäre eine solche Anfrage kostenlos.

<sup>954</sup> Die etwas weitergehende Beschreibung der Kostenfreiheit von *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 10, konnte nicht nachvollzogen werden.

<sup>955</sup> *Griebel*, 210.

oder die Hälfte der anfallenden Kosten erhoben werden. Durch eine Betonung des Äquivalenzprinzips könnte das wirtschaftliche Eigeninteresse, welches in einer Vielzahl der Anfragen erkennbar werde, von den Behörden mitberücksichtigt werden. In Bezug auf solche wirtschaftlich motivierten Anfragen wäre weiter zu überlegen, ob Behörden in Ausnahmefällen höhere Gebühren als die jetzt gedeckelten verlangen könnten (Interview-B10, B1). Schließlich wurde angeregt, zu prüfen, ob ein Kostentatbestand für die Übermittlung elektronischer Dokumente in die IFGGebV aufgenommen werden könne (Interview-B7). Eine Orientierung der Gebührenbemessung anhand des wirtschaftlichen Interesses wird nicht empfohlen, vor allem weil insoweit Umgehungsstrategien entwickelt werden können (→ S. 111).

- Während diese Änderungen die Belange der verpflichteten Behörden aufnehmen würden, käme umgekehrt als „große“ Lösung der Kostenprobleme eine Aufhebung der derzeitigen Kostenregelung in Betracht. Die grundsätzliche Kritik<sup>956</sup> zur aktuellen Kostenregelung zum IFG dürfte zumindest zahlenmäßig die Zustimmung<sup>957</sup> überwiegen. Ausgehend vom Ziel des IFG, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken,<sup>958</sup> erscheinen Gebühren grundsätzlich nicht zur Steigerung der Partizipation zielführend.<sup>959</sup> In der Praxis wurden im Zeitraum zwischen 1.1.2006 und 30.6.2011 auch nur bei etwa einem Fünftel (19,96 %) der Verfahren Gebühren erhoben (→ S. 247). Damit und angesichts des Höchstbetrages von 500 Euro pro Antrag trägt die Kostenerhebung wenig zum durch IFG-Anfragen entstandenen Kostenaufwand bei.

Bei der letzten Änderung des VIG sollte die Kosteneffizienz der Behörden dadurch verbessert werden, dass eine Kostenerhebung auf die wenigen besonders arbeitsintensive „Globalanfragen“ beschränkt und einfachere Anfragen gleichzeitig vollständig von Kosten freigestellt werden.<sup>960</sup> Auch im Evaluierungsbericht für die schweizerische Kostenregelung wurde vorgeschlagen angesichts der niedrigen Beträge und der praktischen Probleme, ob die Verwaltung nicht auf die Erhebung von Gebühren verzichten bzw. diese auf Gesuche, deren Kosten 500 Franken übersteigen oder offensichtlich missbräuchlich

<sup>956</sup> In diesem Sinne: *Neumann*, LKV 2007, 1 (4); *Piltz et al.*, BT-Drs. 16/659, S. 2; *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 3, 5.

<sup>957</sup> *Sauerwein*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 137 (145).

<sup>958</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 1.

<sup>959</sup> In diesem Sinne für die insoweit vergleichbare Regelung in MV: *Neumann*, LKV 2007, 1 (4).

<sup>960</sup> *BReg*, BT-Drs. 17/7374, S. 2.

sind, beschränken soll.<sup>961</sup> Dann dürften allerdings für umfangreiche Anfragen prohibitive Wirkungen eintreten, die bislang in Deutschland vermieden werden sollten.

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 Missbrauchsgebühr auch gegenüber Rechtsanwälten verhängt werden.<sup>962</sup> 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 (vgl. → S. 168).

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 wie in den USA (→ S. 428) und automatische Informationsabrufsysteme nach dem Vorbild der Republik Korea (→ S. 429) – die Kosten für die Anfrage im Einzelfall erheblich reduzieren.

<sup>961</sup> Pasquier, 29, zust. Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, 8.

<sup>962</sup> Vgl. bspw. BVerfG, Beschl. v. 6.10.2010 – 2 BvR 1354/10, NJW 2010, 3150 f. (Missbrauchsgebühr gegen Mandanten und Bevollmächtigten); Debus, in: Terwiesche, Kap. 31 Rn. 1.

Unter dem Ansatz des IFG weniger zielführend wäre - in Anlehnung an die Regelung in Südkorea<sup>963</sup> und USA - eine Erleichterung des Informationszugangs durch eine Reduzierung oder ein Entfallen der Kosten, wenn die Erhebung eines Informationsbegehrens im allgemeinen öffentlichen Interesse erfolgt. Denn dann wären im Antrag nähere Angaben notwendig, die der Antragsteller sonst nicht offenzulegen braucht, die nicht überprüfbar und daher leicht zu umgehen sind, so dass Rechtstreitigkeiten vorprogrammiert sind.<sup>964</sup>

## 4.2 Gerichtsverfahren

Die Kosten eines Gerichtsverfahrens ergeben sich mittelbar aus der Streitwertfestsetzung. Soweit eine gerichtliche Entscheidung über die Streitwertfestsetzung neben der Hauptentscheidung zugänglich war, wurde in Klagen auf Informationszugang ohne oder mit wenig Begründung fast immer der Auffangstreitwert gem. § 52 Abs. 2 GKG in Höhe von 5.000 Euro angenommen.<sup>965</sup> 5.000 Euro wurden auch in einem Fall insgesamt festgesetzt, als zwei Informationsbegehren als gesonderte Streitgegenstände in einem Verfahren geltend gemacht wurden.<sup>966</sup>

Auch im Falle einer einstweiligen Anordnung wurde in der Regel der volle Auffangwert angesetzt,<sup>967</sup> weil mit dem Eilantrag die Hauptsache vorweg genommen würde. Anderes gilt freilich, wenn ein Dritter sich gegen den Informationszugang wehrt, insoweit verblieb es bei der Grundregel, dass der Vorläufigkeit des Verfahrens durch das Ansetzen der Hälfte Rechnung getragen wurde.<sup>968</sup>

Abweichende Streitwertfestsetzungen erfolgten, als Adressdaten von 180.000 Mitgliedsunternehmen begehrt wurde (Streitwert 18.000 Euro)<sup>969</sup>, und in mehreren Ent-

<sup>963</sup> In diesem Sinne für Südkorea *Hong*, 104.

<sup>964</sup> In diesem Sinne *Meltzian*, 274.

<sup>965</sup> Z. B. BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14.11, BeckRS 2011, 53127; Beschl. v. 23.11.2011 – 7 C 2.11, BeckRS 2011, 56846; VG Berlin, Urt. v. 22.4.2010 – 2 K 98/09, Juris Rn. 25; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 35; VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 39; VG Köln, Urt. v. 4.12.2008 – 13 K 996/08, UA, S. 7; Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08, UA, S. 11.

<sup>966</sup> Vgl. VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 4.2.2011 – 7 K 2234/09.F, UA, S. 2 f.

<sup>967</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6.5.2009 – OVG 12 S 29.09, UA, S. 1; VG Berlin, Beschl. v. 23.2.2009 – VG 2 A 115.08, UA, S. 1; HessVGH, Beschl. v. 15.9.2009 – 6 B 2326/09 (auch bei der nicht vorliegenden Entscheidung der Vorinstanz VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 27.7.2009 – 7 L 1553.09F); HessVGH, Beschl. v. 27.10.2010 – 6 B 1979/10, zit. nach BaFin; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 23; Beschl. v. 10.7.2009 – 7 L 1556/09.F, Juris Rn. 19; Beschl. v. 10.7.2009 – 7 L 1560/09.F, Juris Rn. 21; Beschl. v. 28.7.2009 – 7 L 1553/09.F, Juris Rn. 17; Beschl. v. 30.8.2011 – 7 L 2428/11.F, UA, S. 2. A. M. (halber Auffangstreitwert): VG Trier, Beschl. v. 16.12.2008 – 5 L 757/08.TR, Juris Rn. 1, womit der Beschl. v. 4.12.2008 (voller Auffangstreitwert) aufgehoben wurde.

<sup>968</sup> VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 25.4.2008 – 7 L 635/08.F, Juris Rn. 35; bestätigt von HessVGH, Beschl. v. 1.10.2008 – 6 B 1133/08, Juris Rn. 30.

<sup>969</sup> Vgl. BayVGH, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, Juris Rn. 60; VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 11 und 39.

scheidungen des VG Ansbach. So erfolgte ausnahmsweise eine Herabsetzung auf 500 Euro, weil nur über das „wie“ der Zugangsgewährung gestritten wurde<sup>970</sup> oder wegen „begrenzter Bedeutung“<sup>971</sup> oder in einem Fall auch ohne explizite Begründung<sup>972</sup>. Nach Ansicht des OVG Berlin-Brandenburg<sup>973</sup> sei in Verfahren, in denen ein Kläger Informationszugang nach dem IFG begehrt, pauschal und typisierend von dem Auffangwert des § 52 Abs. 2 GKG auszugehen, weil das Recht auf Informationszugang weder ein rechtliches noch ein berechtigtes Interesse voraussetze und das Motiv hierfür bzw. der Zweck des begehrten Informationszuganges unbeachtlich sei. Auf die wirtschaftliche Bedeutung, die der Informationszugang im Einzelfall für den Berechtigten habe, komme es nicht an. Dabei sei auch nicht zu beanstanden, wenn für zwei unterschiedliche und selbständige Informationsbegehren (Auskunft über Namen und dienstliche Stellung von zwei Botschaftsmitarbeitern, Ablichtungen bestimmter Verwaltungsvorschriften) jeweils der Auffangstreitwert festgesetzt werde.<sup>974</sup>

Die Praxis, die vom Auffangstreitwert von 5.000 Euro (je selbständigem Informationsbegehren) ausgeht, erscheint deshalb als problematisch, weil damit die in § 10 IFG vorgesehene Gebührenprivilegierung für das Verwaltungsverfahren nicht im Rahmen des Gerichtsverfahrens fortgeführt worden ist. Konkret bedeutet dies, dass bei einem Verfahren mit einem Streitwert von 5.000 Euro bei anwaltlicher Vertretung nur des Antragstellers bei der Inanspruchnahme auch nur einer Gerichtsinstanz ein Gerichts- und Anwaltskostenrisiko des Antragstellers in beträchtlicher Höhe, beim Rechtszug bis zum Bundesverwaltungsgericht von mehreren tausend Euro besteht. 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.

<sup>970</sup> VG Ansbach, Urt. v. 3.5.2011 – AN 4 K 11.00644, Juris Rn. 27; Urt. v. 14.9.2010. Az. AN 4 K 10.01419, Juris Rn. 19.

<sup>971</sup> VG Ansbach, Urt. v. 14.9.2010 – AN 4 K 10.01664, Juris Rn. 17.

<sup>972</sup> VG Ansbach, Urt. v. 20.3.2008 – AN 16 K 06.00003, Juris Rn. 27.

<sup>973</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 30.12.2010 – OVG 12 L 73.10, Juris Rn. 1. Vgl. auch VG Minden, Gerichtsbescheid v. 12.08.2010 – 7 K 23/10, Juris Rn. 12 und 47, wo auch der Auffangstreit angenommen wurde, obwohl ein Insolvenzverwalter Informationen zu Zahlungen der Insolvenzschuldnerin beehrte und er konkrete Vermutungen hatte, in welcher Höhe Zahlungen erfolgt waren.

<sup>974</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 30.12.2010 – OVG 12 L 73.10, Juris Rn. 2.

## **5 Konflikt zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse**

### **5.1 Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG**

Der zentrale, bei der Geltendmachung eines Informationszugangsrechts auftretende Konflikt besteht zwischen den widerstreitenden Interessen des Antragstellers auf Informationszugang auf der einen Seite und den Geheimhaltungsinteressen von Behörden oder Dritten auf der anderen Seite. Hierbei lässt sich zwischen den Ausschlussgründen, die primär dem Schutz von öffentlichen Interessen dienen (→ S. 274), und denen, die vorrangig dem Schutz Interessen von (privaten) Dritten dienen (→ S. 322), unterscheiden. Neben der hier vorgenommen Unterscheidung wird noch eine Kategorisierung der Ausnahmetatbestände anhand deren Struktur vorgenommen. Danach können – wie schon oben (→ S. 129) behandelt – Bereichsausnahmen vorgesehen sein, wodurch bestimmte Materien oder Einrichtungen allgemein vom Informationszugang ausgenommen werden.

Demgegenüber ist bei absoluten und bei relativen Ausschlusstatbeständen eine einzelfallbezogene Prüfung erforderlich. Bei den absoluten Informationsverweigerungsgründen hat der Normgeber eine abschließende Entscheidung zu Gunsten der Geheimhaltung (ohne Raum für behördliche Ermessenserwägungen oder Abwägungsentscheidungen) getroffen.<sup>975</sup> Die Ausnahmetatbestände zum Schutz des öffentlichen Interesses in §§ 3 f. IFG (→ S. 274) entsprechen weitestgehend dieser Kategorie.

Liegt der absolute Ausnahmetatbestand vor, muss der Informationszugang verweigert werden, es sei denn, im Gesetz ist ein Einwilligungsvorbehalt vorgesehen und eine entsprechende Einwilligung liegt vor.<sup>976</sup> Dem entspricht der Schutz besonderer Arten personenbezogener Daten gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG (→ S. 330) und der Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen gem. § 6 IFG (→ S. 340).

Die relativen Informationsverweigerungsgründe schützen bestimmte Geheimhaltungsinteressen, soweit ihnen im konkreten Falle des Informationszugangs Nachteile drohen und das Opazitätsinteresse das Informationsinteresse überwiegt.<sup>977</sup> Dies entspricht dem Zugang zu „normalen“ personenbezogenen Daten gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG (→ S. 326).

<sup>975</sup> Schoch, EuZW 2011, 388 (391).

<sup>976</sup> Schoch, EuZW 2011, 388 (391).

<sup>977</sup> Schoch, EuZW 2011, 388 (391).

## 5.2 Allgemeine Aspekte der Problemadäquanz dieses Programms

### 5.2.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

#### 5.2.1.1 Versagungspflicht oder Versagungsermessen?

Das Spannungsverhältnis zwischen Informationszugang und Schutz von öffentlichen Interessen kann im Gesetz abschließend geregelt sein oder seine Bewältigung kann im Ermessen der Behörde stehen. Der Anspruch auf Informationszugang „besteht nicht“ gem. § 3 IFG, wenn bestimmte Tatbestände zum Schutz von besonderen öffentlichen Belangen verwirklicht sind. Der Antrag auf Informationszugang „soll abgelehnt werden“ zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses gem. § 4 IFG. Nach der Gesetzesbegründung sind die Versagungsgründe der §§ 3 und 4 IFG abgestuft nach Ist- und Soll-Versagungsgründen.<sup>978</sup>

Dementsprechend wird zumeist davon ausgegangen, dass § 3 IFG als gesetzlich gebundene Entscheidung ohne behördlichen Ermessenspielraum zwingend zur Verneinung des Informationsanspruchs führt<sup>979</sup> und der Ausschlusstatbestand des § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG ein intendiertes Versagungsermessen enthält, wonach im Regelfall unter den in § 4 Abs. 1 IFG normierten Voraussetzungen kein Informationszugang besteht<sup>980</sup>. Vereinzelt wird aber auch davon ausgegangen, dass in den Fällen des § 3 IFG ein Ermessen der Behörde besteht.<sup>981</sup>

Auch beim Schutz privater Interessen Dritter gem. § 5 IFG besteht ein vergleichbarer Meinungsstreit, ob die Interessenabwägung durch § 5 IFG abschließend durch das Gesetz vorgegeben ist oder ob die Behörde noch eigene Ermessenserwägungen treffen kann und muss. Der Wortlaut „darf nur gewährt werden“ lässt beide Lösungen zu.<sup>982</sup>

In der Rechtsprechung findet sich eine Entscheidung des VG Karlsruhe, in der davon ausgegangen wird, dass im System der Ausnahmetatbestände bei §§ 4, 5 IFG ein Ermessenspielraum bestehe, während §§ 3 und 6 IFG zwingende Versagungsgründe enthalte.<sup>983</sup> Ohne Begründung mit Hinweis auf die Literatur geht das VG Berlin

<sup>978</sup> *Fractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9.

<sup>979</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.11.2008 – OVG 12 B 50.07, Juris Rn. 26; VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 28; *Schoch*, IFG, Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 66; *Sitsen*, 156. In diesem Sinne auch: *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 1.

<sup>980</sup> *Schoch*, IFG, Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 68.

<sup>981</sup> In diesem Sinne: Kläger im Fall des OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.11.2008 – OVG 12 B 50.07, Juris Rn. 26; wohl auch: *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (24 f.).

<sup>982</sup> Vgl. *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 39.

<sup>983</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 28.

von der Gegenansicht aus, wonach kein Ermessen der Behörde bestehe.<sup>984</sup> Auch bei § 6 Satz 2 IFG wird ohne nähere Begründung festgestellt, dass bei § 6 Satz 2 IFG kein Ermessensspielraum eröffnet ist.<sup>985</sup>

Gesetzliche Klarstellungen zu diesen Streitfragen wären insoweit angezeigt.

### 5.2.1.2 Verhältnis der Ausschlussgründe zueinander

Das Geheimhaltungsinteresse kann sich aus mehreren Anspruchsgrundlagen ergeben. Allgemein ist unstreitig, dass die Ausschlussgründe nebeneinander anzuwenden sind.<sup>986</sup> Dementsprechend werden von einer Behörde, die einen Antrag auf Informationszugang ablehnt, häufig viele verschiedene Gründe angeführt. Beispiel sind die Fälle, in denen Krankenkasse die Ausschlussgründe der Beeinträchtigung von Gerichtsverfahren gem. § 3 Nr. 1 lit. g IFG<sup>987</sup> und von fiskalischen Interessen der Sozialversicherungen gem. § 3 Nr. 6 IFG<sup>988</sup> anführten. In diesen konkreten Fällen müssen alle Ausschlussgründe entkräftet werden, bevor eine Klage auf Informationszugang erfolgreich ist. Umgekehrt wird die Bestätigung der Informationsverweigerung häufig von den Gerichten nur anhand eines Ausschlussgrundes begründet und das Vorliegen der übrigen Ausschlussgründe offen gelassen.<sup>989</sup>

Teilweise wird auch das Vorliegen mehrerer Ausschlussgründe bejaht.<sup>990</sup> Mit etwaigen Überschneidungen von Ausschlussgründen gibt es in der gerichtlichen Praxis offenbar keine größeren Probleme. Lediglich wenn zunächst ein Ausnahmegrund geltend gemacht wurde, der grundsätzlich keine Drittbeteiligung erforderte (§§ 3 f. IFG), und später ein Grund, der eine Drittbeteiligung erforderte (§§ 5 f. IFG), entstehen gewisse Problem hinsichtlich des Verfahrens (→ S. 384). Demgegenüber werden die Überschneidungen häufig rechtspolitisch heftig kritisiert (→ S. 319).

<sup>984</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 28, unter Hinweis auf *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 39.

<sup>985</sup> Vgl. bspw. bei: *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 6 Rn. 48; *Rossi*, IFG § 6 Rn. 81; *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 71.

<sup>986</sup> In diesem Sinne bspw.: OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 114 = ZLR 2011, 113 (129) (explizit für Ausschlussgründe des § 3 IFG); *BfDI*, Anwendungshinweise, 7; *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 6; *Schoch*, IFG, Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 56.

<sup>987</sup> → S. 284.

<sup>988</sup> → S. 300.

<sup>989</sup> In diesem Sinne bspw.: OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 116 = ZLR 2011, 113 (129); HessVGH, Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 45; VG Ansbach, Urt. v. 22.1.2008 – AN 4 K 07.00903, AN 4 K 07.01333, Juris Rn. 19; VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07, UA, S. 12; Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 29.08, Juris Rn. 34; Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 28; Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 36; Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 44.

<sup>990</sup> In diesem Sinne bspw.: BayVGH, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, Juris Rn. 48; VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 27; Urt. v. 10.2.2011 – 2 K 23.10, Juris Rn. 39.; VG Köln, Urt. v. 27.1.2011 – 6 K 4165/09, Juris Rn. 63; VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 26 f.

### 5.2.1.3 Enge Auslegung und abschließender Charakter

Um den Grundsatz des freien Informationszugangs nicht zu gefährden, sind die Versagungsgründe der §§ 3 ff. IFG nach der Gesetzesbegründung und den üblichen Auslegungsregeln als Ausnahmetatbestände eng zu verstehen.<sup>991</sup> Damit ist aber nicht gemeint, dass das Vorliegen einer Ausnahme von der Regel nach rein quantitativen Maßstäben zu bestimmen ist. Vielmehr hat in jedem Einzelfall eine qualitative Betrachtung zu erfolgen, die es nicht von vornherein ausschließt, dass sogar in der Mehrzahl der Fälle eine Ausnahme von der Regel in Betracht kommen kann.<sup>992</sup> Inhaltlich ist bei der Prüfung der von der Behörde angeführten Gründe zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber – von § 3 Nr. 8 IFG abgesehen – mit den Ausnahmetatbeständen keine umfassenden Bereichsausnahmen für ganze Behörden normieren wollte; stattdessen entziehen die Ausnahmetatbestände des IFG einzelne Informationen einer Offenlegung.<sup>993</sup>

Von verfassungsrechtlich eventuell gebotenen Ausschlussgründen abgesehen (→ S. 308) wird die Aufzählung der Ausnahmetatbestände in §§ 3-6 IFG als abschließend bewertet. So wurde beispielsweise in einem Fall darauf hingewiesen, dass außerhalb der vom Informationszugang generell ausgenommenen Verfahren auch vertrauliche Vorgänge nicht allgemein geschützt sind<sup>994</sup> oder dass eine weitergehende besondere Rücksichtnahme auf Belange der Kirchen und Parteien nicht mit der Zielrichtung des IFG zu vereinbaren ist<sup>995</sup>.

Insoweit besteht kein gesetzlicher Klarstellungsbedarf.

<sup>991</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9. In diesem Sinne bspw.: OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 112; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 65; Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; Urt. v. 19.3.2008 – 7 E 4067/06, Juris Rn. 36; Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 14; Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07, Juris Rn. 23; Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 38; Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 37; Urt. v. 18.2.2009 – 2 K 4170/07.F, Juris Rn. 24; Urt. v. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 45; Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 16; Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 10; VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 27; *BReg*, BT-Drs. 16/11958, S. 3; BT-Drs. 17/412, S. 2; *BfDI*, Anwendungshinweise, 6 f.; v. *Kopp-Colomb*, in: Assmann/Schlitt/von Kopp-Colomb, Wertpapierprospektgesetz/Verkaufprospektgesetz, § 22 WpPG Rn. 39; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 5; *Schoch*, EuZW 2011, 388 (391); *Schoch*, NVwZ 2012, 254 (255).

<sup>992</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 65; Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; Urt. v. 19.3.2008 – 7 E 4067/06, Juris Rn. 36; Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 14; Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07, Juris Rn. 23; Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 38; Urt. v. 18.2.2009 – 2 K 4170/07.F, Juris Rn. 24; Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 10 f., jeweils unter Hinweis auf die im Ausländerrecht vergleichbare Rechtsprechung des BVerwG

<sup>993</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 122.

<sup>994</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.4.2010 – 2 K 98/09, Juris Rn. 20.

<sup>995</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 152 (zur externen Finanzkontrolle i. S. d. § 3 Nr. 1 lit. e IFG).

#### 5.2.1.4 Bedingungsformulierung der Ausschlussgründe („soweit und solange“)

Um den Grundsatz des freien Informationszugangs nicht zu gefährden, darf der Zugang nur in dem Umfang versagt werden, in dem die Informationen schützenswert sind.<sup>996</sup> Dabei stellt sich die Frage, ob dies auch hinreichend in den Formulierungen des Gesetzestextes zum Ausdruck kommt.

Hinsichtlich der Formulierung von Rechtsnormen enthält das vom BMJ herausgegebenen Handbuch der Rechtsförmlichkeit folgende Beschreibungen: „Die Konjunktionen ‚wenn‘, ‚falls‘, ‚soweit‘ und ‚sofern‘ leiten Bedingungssätze ein, jedoch mit folgendem Unterschied: ‚Wenn‘ und ‚falls‘ drücken eine uneingeschränkte oder absolute Bedingung aus; sie schließen die Rechtsfolge ganz aus oder lassen sie ganz zu. ... Werden dagegen die einschränkenden Konjunktionen ‚soweit‘, ‚sofern‘ und ‚solange‘ gebraucht, eröffnet die Bedingung einen Spielraum. Die Rechtsfolge gilt nur in dem durch die Regelung festgelegten Umfang. ‚Soweit‘ und ‚sofern‘ sollten immer durch ‚in dem Maß, wie‘ ersetzbar sein.

Beispiel:

§ 6 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes:

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht.

Das heißt, in dem Maß, wie das geistige Eigentum geschützt ist, besteht kein Zugangsrecht.<sup>997</sup>

Ob die gesetzlichen Formulierungen der Ausschlussgründe im IFG diesen Regeln immer folgen, erscheint zweifelhaft. Derzeit werden im IFG folgende Formulierungen verwendet:

- „wenn“ (§ 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 4, Nr. 6 IFG)
- „wenn und solange“ (§ 3 Nr. 3 IFG)
- „soweit und solange“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 IFG)
- „soweit“ (§ 5 Abs. 1 Satz 1 IFG, § 6 IFG)
- sonstige (§ 3 Nr. 5, Nr. 7, Nr. 8 IFG).

Würde man die Konjunktion „wenn“ in den Ausschlussstatbeständen immer entsprechend dem Handbuch der Rechtsförmlichkeit interpretieren, wären Informationen bei Vorliegen eines Ausnahmegrundes nicht nur teilweise, sondern insgesamt unzugänglich.<sup>998</sup> Demgegenüber wurde das „wenn“ bei § 3 Nr. 1 lit. g IFG in einem Fall

<sup>996</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9.

<sup>997</sup> *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 89.

<sup>998</sup> *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 3 Rn. 17.

von einem Gericht auch jetzt schon als „soweit“ interpretiert. Im Falle einer möglichen Beeinträchtigung eines Gerichtsverfahrens „könnten lediglich diese Informationen vom Zugangsrecht nach dem Wortlaut der Vorschrift – die als Ausnahmegvorschrift eng auszulegen ist – ausgenommen sein, nicht aber die ganze Akte.“<sup>999</sup> Dies entspricht dem temporären Charakter des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG, der in der Gesetzesbegründung betont wird: „Diese [Akten] stehen nach Abschluss des Verfahrens einem Informationszugang vorbehaltlich anderer Ausnahmetatbestände wieder offen.“<sup>1000</sup> Hier wäre also nach der Gesetzesbegründung ein „solange“ angebracht gewesen. In diesem Sinne erfolgte in der Rechtsprechung sogar eine noch weitergehende „Klarstellung“, wonach eine Informationspflicht nach Beendigung des Verfahrens bestehe.<sup>1001</sup> Allerdings wird teilweise auch der Bedeutung der Formulierung „wenn und solange“ besonderes Gewicht in § 3 Nr. 3 IFG beigemessen,<sup>1002</sup> so dass die unterschiedlichen Formulierungen für die Rechtspraxis nicht als vollständig bedeutungslos angesehen werden dürfen.

Nach der Gesetzesbegründung darf der Informationszugang soweit versagt werden, wie die Information schützenswert ist.<sup>1003</sup> Um der Gesetzesbegründung im Wortlaut Rechnung zu tragen, dürften aber alle Ausnahmegründe nur eingreifen, „soweit und solange“ ein Schutzgut beeinträchtigt werden kann. Auf dieser Linie liegt auch die zutreffende Kritik an der Verwendung der Konjunktion „wenn“ im IFG, die auf einen Vergleich mit „soweit“ in §§ 8 f. UIG hinweist.<sup>1004</sup> Außerdem würde eine solche Formulierung („soweit und solange“) für den nachträglichen Wegfall des Schutzbedürfnisses sinnvoll sein, damit es keiner Übernahme einer dem koreanischen Art. 9 Abs. 2 OIDA<sup>1005</sup> vergleichbaren speziellen Regelung bedarf<sup>1006</sup>.

Eine entsprechende gesetzliche Klarstellung wird angeraten.

### 5.2.1.5 Unerheblichkeit der antragstellenden Person?

Ob und inwieweit zum Schutz öffentlicher Belange es auf die antragstellende Person ankommt, ist ein bislang nur am Rande, unzusammenhängend thematisiertes Problem. Während das Vorliegen eines Ablehnungsgrundes i. S. des § 3 IFG von der in-

<sup>999</sup> VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 46.

<sup>1000</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10 zu § 3 Nr. 1 lit. g) IFG.

<sup>1001</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 61. → S. 224.

<sup>1002</sup> In diesem Sinne wohl: BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris Rn. 5; Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 31; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 31; VG Berlin, Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 22; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 11.

<sup>1003</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9.

<sup>1004</sup> In diesem Sinne: *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 3 Rn. 17; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 98 f., 208.

<sup>1005</sup> → S. 317.

<sup>1006</sup> So aber *Hong*, 165 i. V. m. 161.

formationspflichtigen Stelle unabhängig von der Person des konkreten Antragstellers nur für alle Anträge einheitlich beurteilt werden könne<sup>1007</sup>, wird im Rahmen der Abwägung des Informations- mit dem Geheimhaltungsinteresse auch das persönliche Informationsinteresse (→ S. 326) berücksichtigt. Insoweit wurde zu § 5 IFG in der Gesetzesbegründung ausgeführt: „Zugunsten des Dritten ist bei der Interessenabwägung auch der Verwendungszusammenhang (insbesondere im sicherheitsbehördlichen Bereich) zu berücksichtigen.“<sup>1008</sup>

Diese bislang wenig beachtete Frage gewinnt vor allem dann an Bedeutung, wenn man Veröffentlichungspflichten für bereits positiv beschiedene Informationszugangsanträge statuieren wollte (→ S. 432).

### **5.2.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung zur Behördenpraxis im Allgemeinen**

In Fällen, in denen die befragten Behörden aufgrund des Eingreifens bestimmter Schutzvorschriften die Gewährung des Informationszugangs ablehnen, orientieren sie sich bei der Auslegung der Ausnahmetatbestände insbesondere an der Kommentarliteratur, der Rechtsprechung und Gesetzesbegründung sowie sie Aufsätze der rechtswissenschaftlichen Literatur einbeziehen. Auf den vom BMI koordinierten Ressort austausch wurde ebenfalls hingewiesen (Interview-B8). Auslegungsschwierigkeiten werden bei allen Ablehnungs- und Ausschlussgründen gesehen (Interview-B7, B10, B2). Die bisherige Rechtsprechung zu den verschiedenen Ausnahmetatbeständen sei nicht einheitlich, so. z. B. zu § 3 Nr.1 IFG (Interview-B7). Hier erhoffen sich Behörden, dass durch weitere Rechtsprechung mehr Klarheit in der Anwendung geschaffen wird. Wie oben erläutert, betrifft dies weiterhin die Fragen nach Regierungstätigkeit (Interview-B2, B1; → S. 117) und einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand (Interview-B4; → S. 215), aber auch Schwierigkeiten bei konkreten Fällen in der Abgrenzung zwischen dem IFG und Spezialgesetzen, wie z. B. Akteneinsicht nach § 29 VwVfG oder Akteneinsichtsrechten nach der StPO, der ZPO oder nach § 30 AO (Interview-B2, B10; → S. 150).

In den Gesprächen wurden als wesentliche Ablehnungsgründe § 3 Nr. 1 a) und b) und g), § 3 Nr. 3 a und b), § 3 Nr. 4, § 3 Nr. 7 und die §§ 5 und 6 benannt, wobei Be-

<sup>1007</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 VG Frankfurt, Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 16 f. (im Zusammenhang mit § 3 Nr. 1 lit. d IFG). – 7 C 22/08, Juris Rn. 24.

<sup>1008</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13. In diesem Sinne auch: BfDI, Anwendungshinweise, S. 11; BMI, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 zu III. 8. d)).

hörten diese Normen in den Interviews ergänzend zu ihren vorab gemachten Angaben in der Behördenbefragung auf.

Den Ergebnissen der Behördenbefragung ist zu entnehmen, dass in der Gesamtheit Behörden vor allem § 6 Schutz des geistigen Eigentums (113) und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (298, gesamt: 411), § 5 Schutz personenbezogener Daten (387) sowie § 3 Nr. 4 IFG (Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht, Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis, 352) als Gründe für die Ablehnung von IFG-Anträgen angeben (s. Tabelle 29 und Abbildung 22). Die Daten der einzelnen Bundesbehörden über die Anzahl ihrer Ablehnungen bzw. Teilablehnungen im Verhältnis zu ihren Antragszahlen ebenso wie über die Ablehnungsgründe im Verhältnis zu der Anzahl der Ablehnungen der Behörden können im Anhang 6 nachvollzogen werden.

Eine niedrige Ablehnungsquote von  $\leq 10\%$  weisen das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BaFzA) und das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) auf. Eine sehr hohe Ablehnungsquote von  $\geq 70\%$  findet sich beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bundespräsidialamt (BPräsA), Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA), dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und dem Friedrich-Löffler-Institut (vTI) (→ S. 510 f).

Da die Ablehnungen regelmäßig in der spezifischen Stellung und Aufgabenstellung der betreffenden Behörden begründet liegen, weisen sie überwiegend einen deutlichen Bezug zu einem oder zwei bestimmten Ablehnungsgründen auf. So erklärt sich die hohe Ablehnungsquote beim BfV darüber, dass gem. § 3 Nr. 8 IFG ein Anspruch auf Informationszugang gegenüber Nachrichtendiensten nicht besteht (→ S. 129). Auch beim GBA ist die 100prozentige Ablehnung gem. § 3 Nr. 1 g) behördenbedingt erklärbar. Gleiches gilt für das Bundespräsidialamt, bei dem die wesentlichen Ablehnungsgründe „Regierungstätigkeit“ und „Informationen nicht (mehr) vorhanden“ zum Ausdruck bringen, dass zahlreiche Tätigkeiten verfassungsrechtlicher Natur und damit keine Verwaltungsaufgaben sind.<sup>1009</sup> Das BMU hat, wenn es um IFG-Anfragen geht, eine kleine Fallzahl, da hier das UIG zentrale Informationszugangsregelung bildet und Anfragen sich hauptsächlich auf umweltspezifische Informationen beziehen. Die abgelehnten Einzelfälle sind daher nicht aussagekräftig. Die 100prozentige Ablehnung auf Grundlage von § 2 Nr. 1 IFG beim vTI erklärt sich über seine Funktion

<sup>1009</sup> Vgl. *Jastrow/Schlatmann*, IFG, Rn. 40.

als Ressortforschungseinrichtung. Der primäre Ablehnungsgrund des BZSt, § 3 Nr. 1 d) IFG kann in den steuerlichen Aufgaben des BZSt begründet liegen.

Das BAFA und die BaFin weisen beide hohe Werte bei den Ablehnungsgründen §§ 5 und 6 auf. Beim BAFA bildet ein weiterer wesentlicher Ablehnungsgrund § 3 Nr. 1 f). Bei der BaFin werden in abfallender Zahlenfolge § 3 Nr. 4, § 3 Nr. 1 d), ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand und § 9 Abs. 3 IFG aufgeführt.

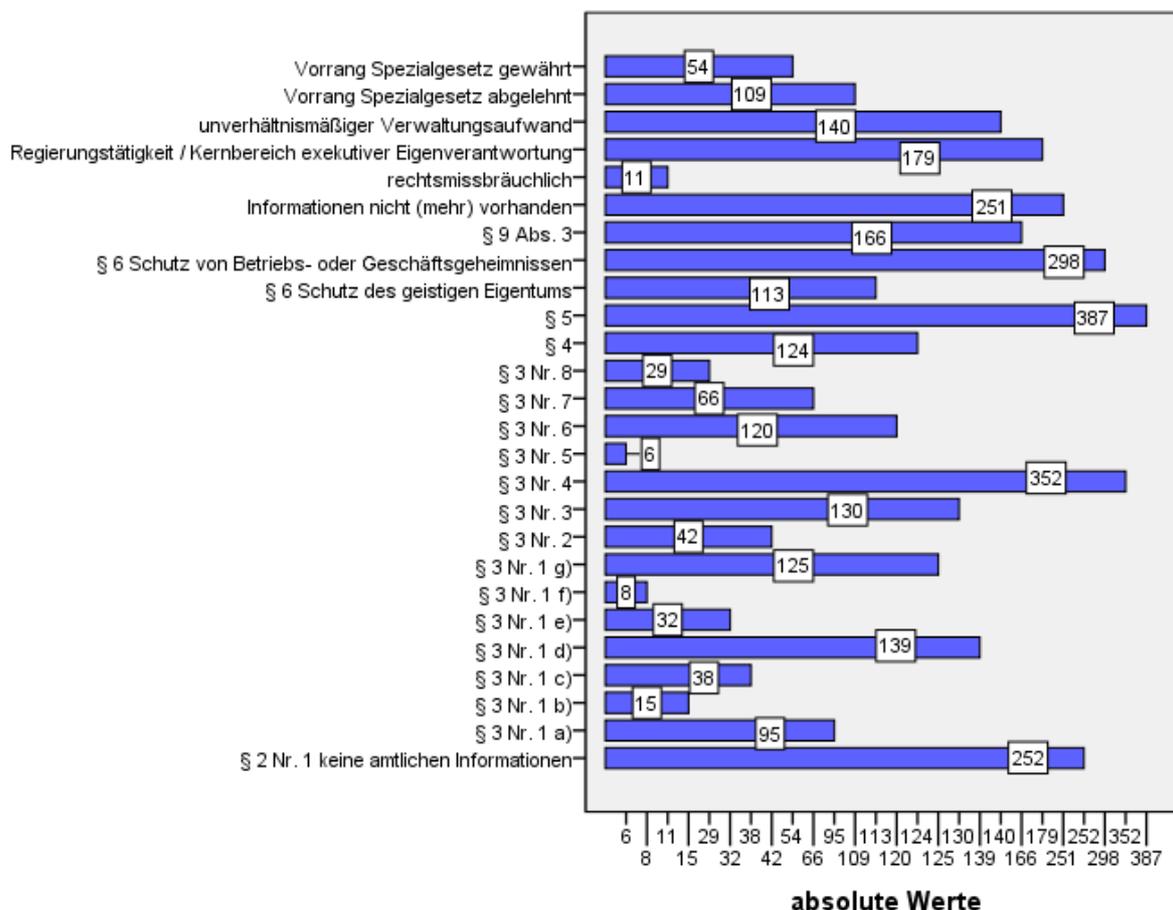
Betrachtet man stichprobenartig Bundesbehörden, bei denen die Ablehnungsquote um die 40-50% liegt, so werden beim Bundesministerium des Innern (BMI) als wesentliche Ablehnungsgründe die §§ 2 Nr. 1, 3 Nr. 4, § 3 Nr. 1 c), § 4 und § 5 benannt, beim Auswärtigen Amt (AA) sind es die §§ 3 Nr. 4, 2 Nr. 1, § 5 und § 3 Nr. 1 a). Zentraler Ablehnungsgrund bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ist § 3 Nr. 6 IFG. § 3 Nr. 6 bildet auch bei der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) den Hauptablehnungsgrund.

Weitere Ausschlussgründe, die vergleichsweise höhere Werte erreichen, sind die Gründe, dass es sich um keine amtlichen Informationen nach § 2 Nr. 1 IFG handele (252) oder dass die Informationen nicht (mehr) vorhanden sind (251) (s. Tabelle 29 und Abbildung 22). Unter letzterem sind auch die Fälle erfasst, für die eine Behörde sich nicht für zuständig oder verfügungsbefugt ansah.

Tabelle 29: Ablehnungsgründe 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent

Ablehnungsgründe	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1 Hj.)	Gesamt	Prozent
rechtsmissbräuchlich	2	3	2	3	1	0	11	0,3
§ 3 Nr. 1 a)	14	14	15	15	29	8	95	2,9
§ 3 Nr. 1 b)	2	0	0	5	5	3	15	0,5
§ 3 Nr. 1 c)	8	2	8	7	12	1	38	1,2
§ 3 Nr. 1 d)	33	42	3	4	49	8	139	4,2
§ 3 Nr. 1 e)	9	3	8	6	4	2	32	1,0
§ 3 Nr. 1 f)	6	1	0	0	0	1	8	0,2
§ 3 Nr. 1 g)	15	21	40	19	22	8	125	3,8
§ 3 Nr. 2	17	4	0	8	9	4	42	1,3
§ 3 Nr. 3	13	20	19	22	38	18	130	4,0
§ 3 Nr. 4	77	61	41	42	102	29	352	10,7
§ 3 Nr. 5	1	0	0	0	2	3	6	0,2
§ 3 Nr. 6	17	3	18	26	47	9	120	3,7
§ 3 Nr. 7	10	7	14	16	12	7	66	2,0
§ 3 Nr. 8	12	1	2	3	8	3	29	0,9
§ 4	23	14	27	23	26	11	124	3,8
§ 5	53	39	30	126	103	36	387	11,8
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	21	16	1	43	22	10	113	3,4
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	47	45	15	115	57	19	298	9,1
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	34	30	63	55	40	30	252	7,7
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	24	11	34	33	48	29	179	5,5
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	18	20	15	8	39	9	109	3,3
Vorrang Spezialgesetz gewährt	10	6	6	7	15	10	54	1,6
Informationen nicht (mehr) vorhanden	23	27	21	52	76	52	251	7,5
§ 9 Abs. 3	26	18	39	42	32	9	166	5,1
Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	19	23	3	56	26	13	140	4,3
<b>Gesamt</b>	<b>532</b>	<b>431</b>	<b>424</b>	<b>736</b>	<b>822</b>	<b>331</b>	<b>3281</b>	<b>100,0</b>
<b>Prozent</b>	<b>16,2</b>	<b>13,2</b>	<b>12,9</b>	<b>22,5</b>	<b>25,1</b>	<b>10,1</b>	<b>100,0</b>	

Abbildung 22: Ablehnungsgründe gesamt in absoluten Werten



### 5.3 Konflikt zwischen Interesse des Antragstellers an Information, Transparenz und demokratischer Kontrolle der Verwaltung und dem Interesse der Verwaltung am Schutz besonderer öffentlicher Belange und der Vertraulichkeit von Informationen

Ein wesentlicher Konflikt äußert sich in dem Interesse des Bürgers am freien und voraussetzungslosen Zugang zu behördlichen Informationen, das dem Interesse von Behörden gegenübersteht, die darum bemüht sind, besondere öffentliche Belange und bestimmte Bundesinteressen (§ 3), wie z.B. Belange der inneren oder äußeren Sicherheit, die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben, Vertraulichkeit von Beratungen etc. sowie Informationen, die behördliche Entscheidungsprozesse betreffen (§ 4), zu schützen.

#### 5.3.1 Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG

Der Konflikt zwischen den Interessen der Antragsteller (und der Allgemeinheit) an Information, Transparenz und demokratischer Kontrolle der Verwaltung und dem In-

teresse der Verwaltung am Schutz besonderer öffentlicher Belange und der Vertraulichkeit von Informationen wird durch ein normatives Konfliktbewältigungsprogramm in §§ 3 und 4 IFG reguliert. Danach hat grundsätzlich das Informationsinteresse in den dort einzeln aufgelisteten Fällen hinter dem Geheimhaltungsinteresse zurückzutreten.

## 5.3.2 Problemadäquanz dieses Programms

### 5.3.2.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

Neben den bereits erwähnten allgemeinen Aspekten zur Bewältigung des Konfliktes zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteressen sind bei den einzelnen Tatbeständen in den §§ 3 und 4 IFG sehr differenzierte Konfliktbewältigungsmechanismen enthalten, die nachfolgend differenziert untersucht werden. Zunächst soll aber der Regelungsmechanismus in Bezug auf die unterschiedlichen Formulierung des Schutzniveaus in §§ 3 und 4 IFG betrachtet werden.

#### 5.3.2.1.1 Formulierung der Schutzniveaus

Wie intensiv die Beeinträchtigung der öffentlichen Belange sein muss, damit sie ein Überwiegen gegenüber dem Informationsinteresse rechtfertigt, ist sehr unterschiedlich umschrieben. Die unterschiedlichen Formulierungen des Schutzniveaus werden als problematisch angesehen:<sup>1010</sup>

- „nachteilige Auswirkungen haben kann“ (§ 3 Nr. 1 IFG),
- „gefährden kann“ (§ 3 Nr. 2 IFG),
- „beeinträchtigt werden“ (§ 3 Nr. 3 IFG),
- „geeignet wäre ... zu beeinträchtigen“ (§ 3 Nr. 6 IFG) oder
- „soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg ... vereitelt würde“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 IFG).

Auf Vorschlag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages wurde das Wort „könnte“ in § 3 Nr. 1 IFG des Fraktionsentwurfs durch das Wort „kann“ ersetzt, um die Schutzstandards der öffentlichen Belange in § 3 Nr. 1 und 2 IFG zu vereinheitlichen.<sup>1011</sup> Im Übrigen war eine Erläuterung der Unterschiede in der Gesetzesbegründung nicht ersichtlich. In den Anwendungshinweisen des BMI wird lediglich darauf verwiesen, dass – je nach Tatbestand – eine Prognose erforderlich ist.<sup>1012</sup> Die Ratio-

<sup>1010</sup> Schnabel, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (155); Schoch, IFG, Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 33.

<sup>1011</sup> Innenausschuss, BT-Drs. 15/5606, S. 3, 5.

<sup>1012</sup> BMI, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1348 zu III. 8. b)).

nalität dieser Divergenzen bleibt eher unklar.<sup>1013</sup> Nichtsdestoweniger wird teilweise in der Rechtsprechung und Literatur versucht, aus den unterschiedlichen Formulierungen versucht, verschiedene Schutzniveaus zu ermitteln.<sup>1014</sup>

Im Zuge einer eventuellen Überprüfung bestehenden Novellierungsbedarfs sollten die unterschiedlichen Schutzniveaus angepasst oder in ein erkennbares, angemessenes Stufenverhältnis gebracht werden.

### 5.3.2.1.2 **Nachteilige Auswirkungen (§ 3 Nr. 1 IFG)**

#### 5.3.2.1.2.1 **Möglichkeit nachteiliger Auswirkung durch Bekanntwerden der Information**

Im Spannungsverhältnis zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse setzt der Ausschluss eines Informationszugangs gem. § 3 Nr. 1 IFG voraus, dass das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die jeweiligen öffentlichen Belange haben kann. Die Konkretisierung der Anforderungen bereitet in der gerichtlichen Praxis Probleme.

Nachteilige Auswirkungen werden nach einer Formulierung angenommen, wenn sich das Bekanntwerden der Information negativ oder ungünstig auswirken kann. Eine mögliche Belastung ist ausreichend; eine Gefährdung, Beeinträchtigung oder ein Schaden ist nicht erforderlich.<sup>1015</sup> Hinsichtlich des Grades der Gewissheit ist nach der Formulierung des BVerwG<sup>1016</sup> die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen ausreichend, während eher fernliegende Befürchtungen ausscheiden. Ähnliche Formulierungen verwenden allerdings den Begriff der Gefahr für das Schutzgut.<sup>1017</sup> Auch wird betont, dass an die Wahrscheinlichkeit eines Nachteils nur geringe Anforderungen zu stellen seien.<sup>1018</sup> Hier zeigen sich weitere Unklarheiten hinsichtlich des Schutzniveaus, die auch aus den unterschiedlichen Formulierungen des IFG resultieren (→ S. 275).

<sup>1013</sup> Schoch, IFG, Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 33.

<sup>1014</sup> Vgl. dazu: VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 20; *BfDI*, Anwendungshinweise, 7.

<sup>1015</sup> In diesem Sinne: OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, Juris Rn. 23; VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 19 f. mit umfangreicher Begründung; Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07, UA, S. 10 f. mit umfassender Begründung; Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 29; Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 38. Ähnlich: *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 17; v. *Kopp-Colomb*, in: Assmann/Schlitt/von Kopp-Colomb, Wertpapierprospektgesetz/Verkaufprospektgesetz, § 22 WpPG Rn. 40.

<sup>1016</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, Juris Rn. 19; VG Berlin, Urt. v. 10.2.2011 – 2 K 23.10, Juris Rn. 29.

<sup>1017</sup> Vgl. OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 114.

<sup>1018</sup> VG Berlin, Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 24.

Ein Lösungsversuch liegt darin, den Standard des § 3 Nr. 1 IFG mit denen von § 8 Abs. 1 UIG<sup>1019</sup> und/oder § 3 Nr. 2 IFG (→ S. 289)<sup>1020</sup> gleichzusetzen.

### 5.3.2.1.2.2 Internationale Beziehungen (§ 3 Nr. 1 lit. a IFG)

Das Informationsinteresse tritt hinter das Opazitätsinteresse gem. § 3 Nr. 1 lit. a IFG zurück, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben kann. Dadurch sollen – anders als bei § 3 Nr. 3 IFG (→ S. 291) auch außerhalb von internationalen Verhandlungen – die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland und das diplomatische Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten, zwischen- sowie überstaatlichen Organisationen, etwa der EU oder den Vereinten Nationen, geschützt werden.<sup>1021</sup> Trotz dieser Erwähnung des Verhältnisses zur EU in der Gesetzesbegründung werden Zweifel angemeldet, ob das Verhältnis des Bundeswirtschaftsministeriums zur Europäischen Kommission unter „internationale Beziehungen“ subsumierbar ist.<sup>1022</sup>

Die Nachteile für die auswärtigen Beziehungen müssen nach dem Wortlaut des § 3 Nr. 1 lit. a IFG auf das „Bekanntwerden“ der Information zurückzuführen sein. Da der Begriff des Bekanntwerdens der Information notwendig den ihm zugrundeliegenden Akt der Bekanntgabe umfasst, soll die Regelung auch dann anwendbar sein, wenn die internationalen Beziehungen nicht dadurch gestört werden können, dass bestimmte Daten bekannt sind, sondern auch dann, wenn die internationalen Beziehungen in erster Linie dadurch gestört werden können, dass gerade die Bundesregierung als informationspflichtige Stelle die Daten (gleichsam offiziell) bekanntmacht.<sup>1023</sup>

Der Ausnahmegrund wird vor dem Hintergrund des vom BVerfG<sup>1024</sup> eingeräumten weiten Gestaltungsspielraums der Regierung in außenpolitischen Angelegenheiten

<sup>1019</sup> HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 16; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 16; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 12; VG Frankfurt, Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 16 f. (im Zusammenhang mit § 3 Nr. 1 lit. d IFG).

<sup>1020</sup> HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 16; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 16; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 12.

<sup>1021</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9. In diesem Sinne auch: BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, Juris Rn. 14; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, Juris Rn. 23; VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 18; Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 29; Beschl. v. 1.6.2011 – VG 20 L 151.11, BeckRS 2011, 41771; *BfDI*, Anwendungshinweise, 7; v. *Kopp-Colomb*, in: Assmann/Schlitt/von Kopp-Colomb, Wertpapierprospektgesetz/Verkaufsprospektgesetz, § 22 WpPG Rn. 41.

<sup>1022</sup> *Schiller/Wolf*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 305 (330).

<sup>1023</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, Juris Rn. 26.

<sup>1024</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 18.12.1984 – 2 BvE 13/83, BVerfGE 68, 1 (83 ff.); Urt. v. 12.7.1994 – 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93, BVerfGE 90, 286 (357 ff.); Urt. v. 7.5.2008 – 2 BvE 1/03, BVerfGE 121, 135 (156 ff.).

betrachtet.<sup>1025</sup> Dementsprechend wird der Regierung bei § 3 Nr. 1 lit. a IFG ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum eingeräumt.<sup>1026</sup> Denn welche Ziele die Bundesregierung mit Hilfe welcher Strategie verfolgen will, entzieht sich mangels hierfür bestehender rechtlicher Kriterien weithin einer gerichtlichen Kontrolle.<sup>1027</sup>

Eine derartige Entscheidung überprüft das Gericht (nur) daraufhin, ob die anspruchspflichtige Stelle von vollständigen und zutreffenden tatsächlichen Grundlagen ausgegangen ist, die entscheidungserheblichen Gesichtspunkte erkannt hat und ob ihre Prognose über die möglichen nachteiligen Auswirkungen nicht offensichtlich fehlerhaft, insbesondere in sich widersprüchlich ist.<sup>1028</sup> Dementsprechend blieben die Prognosen grundsätzlich unbeanstandet, die CIA-Flüge<sup>1029</sup> oder Informationen im Arzneimittelzulassungsverfahren im Zusammenhang mit der europäischen Zulassungsbehörde betrafen<sup>1030</sup>. Offen gelassen wurde, ob der Schriftverkehr nicht nur von Ministerien oder obersten Bundesbehörden, sondern auch von der oberen Bundesbehörde BaFin mit ausländischen Aufsichtsbehörden geschützt sein kann<sup>1031</sup>. Insoweit können andere Informationsverweigerungsgründe aus dem Finanzbereich „einfacher“ bejaht werden, weil diese eine Zustimmung der ausländischen Behörde zur Informationsweitergabe erfordern (§ 3 Nr. 4 IFG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 8 KWG und § 7 Abs. 4 Satz 5 i. V. m. § 7 Abs. 4 Satz 3 WpHG).<sup>1032</sup>

Die niedrigen Anforderungen der Rechtsprechung an die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit werden im Hinblick auf die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG kritisch bewertet.<sup>1033</sup> Damit werde de facto der gesamte Bereich der Außenpolitik (zu-

<sup>1025</sup> *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (161).

<sup>1026</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, Juris Rn. 15; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, Juris Rn. 24; VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 22; Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 30; Beschl. v. 1.6.2011 – VG 20 L 151.11, BeckRS 2011, 41771; *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 12; *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (560); *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (162).

<sup>1027</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, Juris Rn. 15.

<sup>1028</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, Juris Rn. 20; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, Juris Rn. 24; VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 22; Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 30.

<sup>1029</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, Juris Rn. 19-37, allerdings erfolgte eine Zurückverweisung, weil das OVG nicht ausreichend Aspekte geprüft hatte, ob ein nachträglicher Bericht der Prognose tatsächlich den Boden entzogen hat; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, Juris Rn. 25-33; VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 23-26.

<sup>1030</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 31.

<sup>1031</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 40 ff.; Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 30 f.

<sup>1032</sup> Vgl. VG Frankfurt a. M., Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 31.

<sup>1033</sup> *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (162).

mindest der Bundesregierung) dem Anwendungsbereich des IFG entzogen.<sup>1034</sup> Kritisiert wird auch, dass die Rechtsprechung<sup>1035</sup> es für unerheblich bewertet hat, ob die begehrten Informationen ein (völker-)rechtswidriges Verhalten beweisen können.<sup>1036</sup> Gefordert wird, dass die zu erwartenden Nachteile für die internationalen Beziehungen auf den Wertepräferenzen des Grundgesetzes beruhen.<sup>1037</sup>

### 5.3.2.1.2.3 Sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr (§ 3 Nr. 1 lit. b IFG)

Das Informationsinteresse ist gem. § 3 Nr. 1 lit. b IFG nachrangig, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr haben kann. Dazu gehören nach der Gesetzesbegründung auch Informationen aus nichtmilitärischen Bereichen der Bundeswehr, die Rückschlüsse auf schutzwürdige sicherheitsrelevante Sachverhalte zulassen.<sup>1038</sup> Dies wurde in einem Fall von der Rechtsprechung verneint, in dem die verweigerten Lieferanten-Reportings von der Behörde nicht darauf untersucht worden waren, ob die Liefermengen Schwankungen in Bezug die einzelnen belieferten Dienststellen aufwiesen, die Rückschlüsse auf besondere Aktivitäten einzelner Abteilungen der Wehrbereichsverwaltung zur Vorbereitung oder Durchführung wichtiger Einsätze und Projekte zuließen.<sup>1039</sup> Bei einer Anfrage zur Nutzung eines Standortübungsplatzes durch einen privaten Verein hatte das BVerwG<sup>1040</sup> den ähnlichen Ausnahmegrund nach dem UIG noch nicht einmal thematisiert.

In der Literatur findet sich vor allem der Hinweis, dass der Wortlaut des § 3 Nr. 1 lit. b IFG („militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange“) insoweit fehlerhaft sei, als wohl eine alternative Verknüpfung der Belange gemeint sei.<sup>1041</sup> Außerdem wird diskutiert, inwieweit der Informationszugang auch im Hinblick auf Militärbündnisse der Bundeswehr verweigert werden können.<sup>1042</sup>

<sup>1034</sup> In diesem Sinne die Kritik von: *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (163); *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 18 ff. Vgl. auch *Neumann*, jurisPR-BVerwG 5/2010 Anm. 1, D: „schwer justiziabel“.

<sup>1035</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, NVwZ 2010, 321 Rn. 17.

<sup>1036</sup> *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (162).

<sup>1037</sup> *Roth*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 25; *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (162 f.).

<sup>1038</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9; zust. bspw.: *BfDI*, Anwendungshinweise, 7.

<sup>1039</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 78 ff.

<sup>1040</sup> BVerwG, Urt. v. 18.10.2005 – 7 C 5.04, DVBl. 2006, 182 ff.

<sup>1041</sup> *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 26.

<sup>1042</sup> Dafür: *Jastrow/Schlattmann*, § 3 Rn. 28; *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 14; *Roth*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 34 (soweit Bezug zur Bundeswehr); *Schomerus*, 205. Zweifelnd: *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 3 Rn. 14; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 29.

#### 5.3.2.1.2.4 Belange der inneren oder äußeren Sicherheit (§ 3 Nr. 1 lit. c IFG)

Außerdem muss das Informationsinteresse gem. § 3 Nr. 1 lit. c IFG weichen, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren oder äußeren Sicherheit haben kann. Dies betrifft nach der Gesetzesbegründung den nichtmilitärischen Sicherheitsbereich unter anderem der Nachrichtendienste sowie den Geheimnisschutz für die Wirtschaft, der auf der Grundlage der §§ 24 ff. SÜG zur Wahrung staatlicher Sicherheitsinteressen wahrgenommen wird.<sup>1043</sup>

Dadurch wird die freiheitlich demokratische Grundordnung sowie der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder, einschließlich der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen, vor Angriffen durch fremde Staaten (äußere Sicherheit) oder gewaltsame Aktionen Privater (innere Sicherheit) geschützt.<sup>1044</sup> Nicht erforderlich ist dafür eine Bedrohung für den Bestand der Bundesrepublik Deutschland als solcher.<sup>1045</sup>

Die für § 3 Nr. 1 lit. a IFG entwickelten Prognosegrundsätze (→ S. 277) wurden dabei von der Rechtsprechung auch für die Belange der inneren und äußeren Sicherheit übernommen.<sup>1046</sup> Einem Informationszugang zur Bauwerksdatenbank über die Bundesfernstraßen kann dementsprechend entgegengehalten werden, dass mögliche Anschläge von Terroristen auf Infrastruktureinrichtungen des Bundes als Angriffe auf die innere Sicherheit in den Schutzbereich dieser Bestimmung fallen.<sup>1047</sup>

Ein Angriff auf die innere Sicherheit wäre auch ein Anschlag von Terroristen auf die Bundeskanzlerin, wenn anhand des Informationszugangs zu ihrem Terminkalender ein Bewegungsprofil ermittelt würde, das es potentiellen Attentätern ermöglichte, die Orte und Zeiten zu ermitteln, die für einen Anschlag am besten geeignet seien.<sup>1048</sup> Diese Entscheidung wird aber auch kritisiert, weil bei einem solchen Verständnis wohl nur wenige Daten, die das Verhalten und den Aufenthaltsort von Spitzenpolitikern betreffen, zugänglich blieben.<sup>1049</sup> Außerdem wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass der Begriff der inneren Sicherheit<sup>1050</sup> vielschichtig sei.

<sup>1043</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9.

<sup>1044</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.2.2011 – 2 K 23.10, Juris Rn. 27; Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 32; *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 16; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 33 f.

<sup>1045</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.2.2011 – 2 K 23.10, Juris Rn. 28.

<sup>1046</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.2.2011 – 2 K 23.10, Juris Rn. 30 ff.; Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 33.

<sup>1047</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.2.2011 – 2 K 23.10, Juris Rn. 27 ff.

<sup>1048</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 31 ff.

<sup>1049</sup> *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (165).

<sup>1050</sup> Vgl. *Götz*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV<sup>3</sup>, § 85 Rn. 3 ff.

### 5.3.2.1.2.5 Kontrolle/Aufsicht der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden (§ 3 Nr. 1 lit. d IFG)

Weiter unterliegt das Informationsinteresse gem. § 3 Nr. 1 lit. d IFG, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden haben kann. Die Regelung dient nach der Gesetzesbegründung dem Schutz von Informationen, der die Kontrolle des Steuerpflichtigen in Verfahren i. S. des § 30 Abs. 2 Nr. 1 lit. a und b AO bezweckt, weil eine Weitergabe dieser Daten an den Steuerpflichtigen den Kontrollzweck gefährden und das Steueraufkommen vermindern würde. Entsprechendes gilt für die Zollverwaltung.

Geschützt sind schließlich Belange der Aufsicht nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, dem Telekommunikationsgesetz oder dem Energiewirtschaftsgesetz, weil die mit der Anwendung dieser Gesetze betrauten Behörden im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags wettbewerbsrelevante Unternehmens- und Marktdaten erhalten, deren Bekanntwerden den Wettbewerb zwischen den Unternehmen behindern oder verfälschen könnte.<sup>1051</sup> Die notwendige Transparenz der Behördentätigkeit wird unter Beachtung der Besonderheiten der Wettbewerbsaufsicht und Regulierungstätigkeit bereits durch die gesetzlichen Berichtspflichten der Behörden und die Monopolkommission gewährleistet.<sup>1052</sup>

Eine Gesetzesinitiative für eine Bereichsausnahme insbesondere für die BaFin scheiterte (→ S. 140). Lediglich in diesem Bereich hatte die Vorschrift bislang praktische Bedeutung, insbesondere weil sehr viele Informationszugangsbegehren gegenüber der BaFin geltend gemacht wurden und die BaFin nach herrschender Meinung<sup>1053</sup> eine Behörde i. S. d. § 3 Nr. 1 lit. d IFG ist. Allerdings enthält die Regelung keine um-

<sup>1051</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9.

<sup>1052</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10.

<sup>1053</sup> Einordnung als Finanzbehörde: BVerwG, Urt. v. 24.5.2011 – 7 C 6/10, Juris Rn. 13; VG Berlin, Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 22; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 22.4.2009 – 7 K 805/08.F, Juris Rn. 50; Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 11; *Döhmel* in: Assmann/Schneider, WpHG, § 8 Rn. 29; v. *Kopp-Colomb*, in: Assmann/Schlitt/von Kopp-Colomb, Wertpapierprospektgesetz/Verkaufsprospektgesetz, WpPG, § 22 Rn. 42; *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 20; *Roth*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 52; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 48.

Einordnung als Regulierungsbehörde vertretbar laut: v. *Kopp-Colomb*, in: Assmann/Schlitt/von Kopp-Colomb, Wertpapierprospektgesetz/Verkaufsprospektgesetz, § 22 WpPG Rn. 42.

Einordnung als Behörde i. S. des § 3 Nr. 1 lit. d IFG ohne genauere Festlegung: HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 9; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 9; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 7; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), Juri- onRS 2008, 25765; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 15; VG Frankfurt, Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 11 f.

Gegen eine Einordnung als Behörde i. S. des § 3 Nr. 1 lit. d IFG: *Möllers/Wenninger*, ZHR 170 (2006), 455 (467); *Gurlit*, WM 2009, 773 (776 f.).

fassende Bereichsausnahme für die genannten Behörden, mithin verbietet sich die Annahme, dass jedenfalls das konkrete Aufgabenfeld der Wertpapieraufsicht generell die Verweigerung des Informationszugangs rechtfertigt; denn es lässt sich nicht pauschal feststellen, dass das Bekanntwerden diesbezüglicher Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Tätigkeit der Behörde haben kann.<sup>1054</sup> Vielmehr ist dies nach dem jeweiligen Sachbereich und Regelungskontext zu beurteilen, in dem die Information steht.<sup>1055</sup> Hinsichtlich Stimmrechtsmitteilungen fehlt es jedenfalls an jeglichem Anhaltspunkt dafür, dass die Aufsichtstätigkeit der BaFin beeinträchtigt werden könnte.<sup>1056</sup> Auch allgemeine Befürchtungen mangelnder (freiwilliger) Kooperation als Folge der Offenlegung sind nicht ausreichend,<sup>1057</sup> vielmehr muss die konkrete Möglichkeit einer erheblichen und spürbaren Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung durch die Behörde bestehen.<sup>1058</sup> Zumeist wurde dies nicht konkret dargelegt.<sup>1059</sup> Im Übrigen würden die Ausschlussgründe der § 3 Nr. 7 IFG, §§ 4 bis 6 IFG ausreichen, um die Funktionsfähigkeit der BaFin zu sichern.<sup>1060</sup> § 3 Nr. 1 lit. d IFG ist gegeben, wenn der Informationszugang den Wettbewerb zwischen den kontrollierten Unternehmen beeinträchtigt.<sup>1061</sup>

### 5.3.2.1.2.6 Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle (§ 3 Nr. 1 lit. e IFG)

Wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle haben kann, muss gem. § 3 Nr. 1 lit. e IFG

<sup>1054</sup> BVerwG, Urt. v. 24.5.2011 – 7 C 6/10, Juris Rn. 13. In diesem Sinne auch: HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 15; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 10, 15; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 8; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 16 f., Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 12.

<sup>1055</sup> BVerwG, Urt. v. 24.5.2011 – 7 C 6/10, Juris Rn. 13.

<sup>1056</sup> BVerwG, Urt. v. 24.5.2011 – 7 C 6/10, Juris Rn. 13.

<sup>1057</sup> In diesem Sinne aber VG Berlin, Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 25 f.

<sup>1058</sup> BVerwG, Beschl. v. 23.6.2011 – 20 F 21/10, Juris Rn. 21; In diesem Sinne auch: HessVGH, Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 11 ff.; Beschl. v. 11.10.2010 – 27 F 1081/10, Juris Rn. 12; VG Frankfurt, a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 17 f.; Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07, Juris Rn. 24; Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 39; Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 38; Urt. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 46; Urt. v. 26.3.2010 – 7 K 243/09.F, Juris Rn. 30; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 15; Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 13 ff.; *BfDI*, Anwendungshinweise, 7.

<sup>1059</sup> Vgl. HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 10 ff.; Beschl. v. 11.10.2010 – 27 F 1081/10, Juris Rn. 12; Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 9; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 9; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 7; VG Frankfurt a. M., Urteil v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), NVwZ 2008, 1384 (1385 ff.); Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 17 f.; Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07, Juris Rn. 24; Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 39; Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 38; Urt. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 46; Urt. v. 26.3.2010 – 7 K 243/09.F, Juris Rn. 30; Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 39; Urt. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 47; Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 11 ff.

<sup>1060</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 17 f.

<sup>1061</sup> In diesem Sinne: HessVGH, Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 11; Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 11; VG Frankfurt, Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 13; *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (560).

das Informationsinteresse gegenüber dem Schutz öffentlicher Belange zurücktreten. Dieser Schutz umfasst nach der Gesetzesbegründung Informationen, die der BRH (einschließlich der ihn unterstützenden Prüfungsämter) im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt.<sup>1062</sup>

Eine von dem BMZ durchgeführte Prüftätigkeit fällt nicht unter den Anwendungsbereich der externen Finanzkontrolle, weil es sich dabei um eine zuwendungsrechtliche Erfolgskontrolle handelt, während Gegenstand der Prüfung durch den BRH die Haushalts- und finanzrechtliche Kontrolle ist, die darauf abzielt, die Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden.<sup>1063</sup> Außerdem ist die Stellung der Außenrevision des BMZ sowohl hinsichtlich der organisatorischen Aufstellung als auch bezüglich der Zielrichtung der Kontrolltätigkeit nicht mit der des BRH und seiner Prüfungsämter zu vergleichen.<sup>1064</sup>

Der Informationszugang zu Prüfberichten beim BRH, die anlässlich der Prüfung der Zuwendungsempfänger durch das BMZ als Zuwendungsgeber erstellt wurden, könne nach Ansicht des VG Köln nachteilige Auswirkungen auf die Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle haben. Der BRH hätte nämlich plausibel dargelegt, dass die Ermittlung der prüfungsrelevanten Sachverhalte ohne die Mitwirkung und die Auskünfte der geprüften externen Stellen - Zuwendungsempfänger - erheblich erschwert würde, da die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zur Unterrichtung der Prüfer erheblich geringer wäre, wenn sich diese nicht mehr darauf verlassen könnten, dass die von ihnen übermittelten Informationen vertraulich behandelt werden.<sup>1065</sup> Demgegenüber sah das OVG Münster die Darlegung nicht als ausreichend an. Dabei neigte das Gericht wohl zu der Ansicht, dass bei § 3 Nr. 1 lit. e IFG – anders als bei lit. a – kein Prognosespielraum anzuerkennen sei.<sup>1066</sup> Jedenfalls fehle es an einer gesicherten Tatsachenbasis für die Annahme, dass die vom BRH behauptete Verhaltensänderung überhaupt eintreten werde.<sup>1067</sup> Die angeführten Vorbehalte betreffen die gesamte Prüfungstätigkeit des BRH, so dass eine derart weitreichende Ausnahme im Ergebnis zu einem vollständigen Ausschluss des Zugangs zu Informationen der externen Finanzkontrolle und damit zu einer Bereichsausnahme für die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs führen würde, die nicht im Einklang mit der Wertung des Gesetzgebers, der eine Bereichsausnahme in § 3 Nr. 8 IFG nur für Nachrichtendienste vorgesehen hat, stehe.<sup>1068</sup>

<sup>1062</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10.

<sup>1063</sup> VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 28 f.

<sup>1064</sup> VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 30.

<sup>1065</sup> VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 717/09, Juris Rn. 29 f.

<sup>1066</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 118 ff.

<sup>1067</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 132.

<sup>1068</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 135.

In der Literatur wird vor allem die Frage diskutiert, ob § 3 Nr. 1 lit. e IFG noch ein sinnvoller Anwendungsbereich verbleibt, weil der BRH nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG nur insoweit informationspflichtig ist, als er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.<sup>1069</sup> Außerdem wird rechtspolitisch in Frage gestellt, ob überhaupt für den BRH ein Geheimschutzinteresse bestehe, weil nach europäischem Staatsverständnis öffentliche Haushalte originär Dokumente seien, deren fehlende Transparenz nur mit einer Billigung von Schattenhaushalten erklärbar sei.<sup>1070</sup>

#### **5.3.2.1.2.7 Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr (§ 3 Nr. 1 lit. f IFG)**

Der Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr überwiegt gem. § 3 Nr. 1 lit. f IFG jedes Informationsinteresse. Dazu ist in der Gesetzesbegründung ausgeführt: „Unerlaubt ist verbotswidriger oder ungenehmigter Außenwirtschaftsverkehr. Geschützt ist Information, die im Zusammenhang mit der Exportkontrolle erhoben wird. Hierzu gehören auch die im Rahmen von Vorfeldüberprüfungen und in Hinweisdateien gesammelten Daten, die zur Verhinderung unerlaubter Exporte benötigt werden. Unter den Außenwirtschaftsverkehr fällt auch sämtliche Information im Zusammenhang mit der Durchführung von wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen (siehe dazu auch § 4 Abs. 1). Der Schutz wirkt nach Abschluss von Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren nach dem Außenwirtschaftsgesetz fort.“<sup>1071</sup>

Aus der Rechtsprechung waren keine Fälle ersichtlich, in denen das Vorliegen dieses Ausschlussgrundes diskutiert wurde. Auch in der Literatur war keine spezielle Kritik ersichtlich.<sup>1072</sup> Lediglich die Frage der Dauer des Schutzes wurde thematisiert, wobei in der Tendenz die nach der Gesetzesbegründung geltende Weiterwirkung nach der Durchführung von wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen kritisch bewertet wurde.<sup>1073</sup>

#### **5.3.2.1.2.8 Schutz laufender Gerichtsverfahrens, faires Verfahren oder Ermittlungen (§ 3 Nr. 1 lit. g IFG)**

##### **5.3.2.1.2.8.1 Überblick**

Die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, der Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen ist gem. § 3 Nr. 1 lit. g IFG wichtiger als das Informationsinteresse. Diese Regelung gilt für die bei der Ausgangsbehörde

<sup>1069</sup> Vgl. *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 24; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 60, 64.

<sup>1070</sup> *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 3 Rn. 57 f.

<sup>1071</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10.

<sup>1072</sup> Vgl. *Jastrow/Schlattmann*, IFG, § 3 Rn. 42-47; *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 3 Rn. 61-66; *Sitsen*, 164.

<sup>1073</sup> *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 27; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 71.

vorliegenden Akten, während auf die Akten im Rahmen des jeweiligen Ermittlungs-, Gerichts- oder ordnungsbehördlichen Verfahrens statt des IFG die spezialgesetzlichen Vorschriften Anwendung finden.<sup>1074</sup>

### 5.3.2.1.2.8.2 Schutzzweck

Wie sich bereits aus der Überschrift zu § 3 IFG ergibt, dient die Norm dem „Schutz von besonderen öffentlichen Belangen“. Nr. 1 lit. g der Vorschrift soll dementsprechend das Gerichtsverfahren als Teil der Rechtspflege vor Beeinträchtigungen durch das Bekanntwerden verfahrensrelevanter Informationen schützen.<sup>1075</sup> Nach herrschender Meinung<sup>1076</sup> dient die Vorschrift ausschließlich dem Schutz des laufenden Verfahrens an sich, d.h. seiner störungsfreien Durchführung, nicht aber dem Schutz der Position von prozessbeteiligten Behörden oder Dritten. Nicht geschützt ist die verfahrens- und nachfolgend die materiell-rechtliche Position der Verfahrensbeteiligten, in einem anderen Prozess zu unterliegen.<sup>1077</sup> Auch die Abwehr vor öffentlichem Meinungsdruck kann nicht verlangt werden.<sup>1078</sup>

Daneben wird nach einer Ansicht auch die Befugnis der Beteiligten geschützt, im Rahmen der jeweiligen Verfahrensordnungen darüber disponieren zu können, ob und in welchem Umfang sie Dritten Informationen über Gegenstand und Inhalte des von ihnen geführten Gerichtsverfahrens zugänglich machen.<sup>1079</sup> Dieser Schutz wird dann sogar so weitgehend interpretiert, dass sich ein prozessbeteiligter Dritter daraus eine Rechtsbehelfsbefugnis bei fehlender Durchführung eines Verfahrens gem. § 8 IFG (→ S. 387) herleiten kann.<sup>1080</sup> Allerdings solle dies keine Übertragung der Vorschriften der Zivilprozessordnung über die Darlegungs- und Beweislast auf den

<sup>1074</sup> *Fractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10; *BfDI*, Anwendungshinweise, 7; *Kopp-Colomb*, in: Assmann/Schlitt/von Kopp-Colomb, Wertpapierprospektgesetz/Verkaufprospektgesetz, § 22 WpPG Rn. 43.

<sup>1075</sup> VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07, UA, S. 8 f.; VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 37; VG Hamburg, Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 34; Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 33; *Schoch*, IFG, § 3 Rn 74; zur Parallelvorschrift im UIG a. F. auch: BVerwG, Urt. v. 28.10.1999 – 7 C 32/98, BVerwGE 110, 17 (24); *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (167).

<sup>1076</sup> In diesem Sinne neben den in der nächsten Fußn. Genannten: *BfDI*, Anwendungshinweise, 8; *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 17; *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 2. Im Ergebnis ebenso: *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 22.

<sup>1077</sup> BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 2010 - 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235 (236); OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 29; VG Hamburg, Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 46; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (167); *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 81, 87 ff. Dagegen wohl auch einen Schutz von fiskalischen Interessen bejahend: *Cranshaw*, jurisPR-InsR 17/2009 Anm. 4, C. 5; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 948 (992).

<sup>1078</sup> *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (167); *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 76; wohl a. M. beim UIG a. F.: BVerwG, Urt. v. 28.10.1999 – 7 C 32/98, BVerwGE 110, 17 (24).

<sup>1079</sup> VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07, UA, S. 9; VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 37.

<sup>1080</sup> So VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07, UA, S. 13.

Anspruch auf Informationszugang zugunsten der informationspflichtigen Behörde darstellen und nicht bedeuten, dass die öffentliche Hand Informationen zurückhalten kann, die der Bürger benötigt, um etwa in einem Amtshaftungsprozess die Rechtswidrigkeit staatlichen Handelns nachzuweisen.<sup>1081</sup> Vielmehr könnte im anderen Prozess des Antragstellers gegen die Behörde die Entscheidungsfindung des Zivilgerichts durch zusätzliche Argumente auf eine breitere Basis gestellt werden.<sup>1082</sup>

### 5.3.2.1.2.8.3 Gerichtsverfahren

Der Begriff des Gerichtsverfahrens in § 3 IFG erfasst nach herrschender Meinung auch Schiedsverfahren, weil andernfalls die Gleichrangigkeit von Schiedsgerichtsbarkeit und staatlicher Gerichtsbarkeit in Frage gestellt werden würde und damit die Gefahr bestünde, der Schiedsgerichtsbarkeit ihre entlastenden Funktionen zu nehmen.<sup>1083</sup>

„Laufend“ i. S. des § 3 Nr. 1 lit. g IFG ist ein Verfahren, wenn die Klage bereits anhängig und das Verfahren noch nicht beendet ist.<sup>1084</sup> Wenn lediglich ein Verfahren bevorsteht, wie bei den zahlreichen Anträgen der Insolvenzverwalter gegenüber Krankenkassen, liegt § 3 Nr. 1 lit. g IFG nach ganz herrschender Meinung nicht vor.<sup>1085</sup> Nur vereinzelt wird dagegen vorgetragen, dass der Schutz erst Recht bestehen müsse, bevor der Prozess durchgeführt würde. Andernfalls würde das IFG eine Art pre trial discovery nach dem Vorbild des US-Rechts einführen, ein Rechtsinstrument, das unserer Rechtsordnung fremd sei.<sup>1086</sup> Der Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 1 lit. g IFG kann aber nicht in diesem Sinne erweiternd ausgelegt werden, denn der Wortlaut als regelmäßige Grenze der Auslegung würde überschritten, wenn nicht mehr auf ein bereits laufendes, sondern auf ein erst bevorstehendes Gerichtsverfahren abgestellt würde.<sup>1087</sup> Auch eine entsprechende Anwendung der Vorschrift scheidet aus. Dem steht zum einen schon der Grundsatz entgegen, dass die Ausnahme-

<sup>1081</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 37.

<sup>1082</sup> VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 24.

<sup>1083</sup> In diesem Sinne: VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07, UA, S. 8 ff.; wohl auch *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 80. A. M. *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 2.

<sup>1084</sup> VG Hamburg, Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 35; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 45; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 44; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 79.

<sup>1085</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 8; VG Hamburg, Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 36; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 17; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 62; *Schoch*, IFG, § 3 Rn 79; *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 3 Rn 73.

<sup>1086</sup> *F. L. Cranshaw*, jurisPR-InsR 17/2009 Anm. 4, D.

<sup>1087</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 2010 - 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235 (236); OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 29; VG Hamburg, Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 46; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109.

tatbestände eng zu verstehen sind.<sup>1088</sup> Auch würde mit dieser Auffassung die verfahrens- und nachfolgend die materiell-rechtliche Position der öffentlichen Hand im anderen Insolvenzverfahren geschützt, was jenseits des Schutzzwecks des Ausnahmetatbestandes nach § 3 Nr. 1 lit. g IFG liegt.<sup>1089</sup> Da das IFG vielmehr Folge der Sonderstellung der öffentlichen Hand ist, die besondere Transparenzpflichten mit sich bringt, bleibt diese besondere Pflichtenstellung auch dort bestehen, wo Teile der Staatsverwaltung im Einzelfall zugleich am Insolvenzverfahren als Insolvenzgläubiger teilnehmen.<sup>1090</sup>

Ein Informationszugang kann bereits dann nachteilige Auswirkungen haben, wenn gerade die in Frage stehenden Informationen unmittelbar Gegenstand und Inhalt eines Gerichtsverfahrens sind, weil dann in die ausschließliche Befugnis der Gerichte und der Beteiligten des betreffenden Gerichtsverfahrens eingegriffen würde, allein darüber entscheiden zu können, ob und in welchem Umfang sie Informationen über das Gerichtsverfahren zugänglich machen.<sup>1091</sup> So würde die Herausgabe des Betreibervertrages zum Mautsystem an den Antragsteller nach Ansicht des VG Berlin unmittelbar in die von § 3 Nr. 1 lit. g IFG geschützte Freiheit der Beteiligten der Schiedsverfahren eingreifen, allein darüber disponieren zu können, ob und in welchem Umfang sie Dritten Informationen über den Gegenstand des von ihnen geführten Gerichtsverfahrens zugänglich machen.<sup>1092</sup>

Auch das Vorliegen von Beeinträchtigungen der Verfahrensposition einer Behörde wurde bejaht, als ein Schadensersatzprozess des Antragstellers gegen die Behörde anhängig war und der Antragsteller nun die Akten zu einem Vergleich hinsichtlich desselben Schadensereignisses beehrte. Dann bestehe die konkrete Möglichkeit, dass die Veröffentlichung der Informationen aus dem u. a. zwischen der Behörde und den anderen Unfallbeteiligten geschlossenen Vergleich die Verhandlungsspielräume der Behörde in dem mit der Klägerin geführten Schadensersatzprozess beschränken kann. Denn die Behörde unterläge angesichts der Identität des Schadensereignisses im Falle der Veröffentlichung unweigerlich einem gewissen Rechtfertigungsdruck gegenüber dem Antragsteller, sofern sie im Falle der Klägerin eine

<sup>1088</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 2010 - 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235 (236); OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 - 10 A 10091/10, Juris Rn. 29; VG Hamburg, Urt. v. 7.5.2010 - 19 K 288/10, Juris Rn. 46; Urt. v. 7.5.2010 - 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 - 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 - 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109.

<sup>1089</sup> BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 2010 - 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235 (236).

<sup>1090</sup> VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 - 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840.

<sup>1091</sup> VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 - VG 2 A 69.07, UA, S. 11.

<sup>1092</sup> VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 - VG 2 A 69.07, UA, S. 12. In diesem Sinne auch: *BReg*, BT-Drs. 16/2168, S. 4, 6.

von den Vereinbarungen des Settlement Agreement abweichende Verhandlungsposition einnahme.<sup>1093</sup>

Im Falle eines anhängigen Insolvenzverfahrens wurde das Vorliegen von nachteiligen Auswirkungen auf das Verfahren verneint, weil allenfalls Nachteile für einen Beteiligten durch die Entscheidung in einem etwaigen Gerichtsverfahren zu befürchten sind.<sup>1094</sup> Allenfalls die Ausführungen in den Akten zur den Erfolgsaussichten eines Insolvenzanfechtungsprozesses könnten vom Zugangsrecht nach dem Wortlaut der Vorschrift – die als Ausnahmenvorschrift eng auszulegen ist – ausgenommen sein, nicht aber die ganze Akte.<sup>1095</sup> Die Unterschiede zwischen der Behandlung von Vergleichen und drohenden Verurteilungen zu Geldzahlungen überzeugt nicht.<sup>1096</sup>

#### 5.3.2.1.2.8.4 Ermittlungsverfahren

Anders als bei Gerichtsverfahren setzt § 3 Nr. 1 lit. g IFG kein „laufendes“ Ermittlungsverfahren voraus.<sup>1097</sup> Nach dem Wortlaut reicht es aus, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher etc. Ermittlungen haben „könnte“.

Entsprechend der allgemeinen Interpretation dieser Formulierung (→ S. 276) kommt eine Berufung auf den Ausschlussgrund nach dem Zweck des Schutzes der Rechtspflege und der Rechtsdurchsetzung in Betracht, wenn eine Verfahrensbeeinträchtigung zumindest möglich erscheint.<sup>1098</sup> Erforderlich ist, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung des Ermittlungsverfahrens hat. Dies ist immer dann der Fall, wenn im Fall des Zugänglichmachens einzelner Informationen das Ermittlungsverfahren gestört und hierdurch die Ermittlungsergebnisse beeinträchtigt und das objektive Ergebnis verfälscht werden könnte.<sup>1099</sup> Geschützt sind alle Daten, die der Ermittlungsbehörde im Zusammenhang mit dem zugrunde liegenden behördlichen Vorgang übermittelt werden. Dies spricht dafür, neben den Daten, die für sich allein dem Schutzbereich des § 5 IFG unterfallen, auch all jene Informationen diesem Schutzbereich zuzuordnen, aus denen Rückschlüsse

<sup>1093</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 39.

<sup>1094</sup> VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 44.

<sup>1095</sup> VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 46.

<sup>1096</sup> *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (167).

<sup>1097</sup> *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 56; *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (168).

<sup>1098</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07, Juris Rn. 25; Beschl. v. 10.7.2009 – 7 L 1556/09.F, Juris Rn. 16; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 10.7.2009 – 7 L 1560/09.F, Juris Rn. 18; Beschl. v. 28.7.2009 – 7 L 1553/09.F, Juris Rn. 12; Beschl. v. 30.8.2010 – 7 L 1957/10.F, Juris Rn. 36.

<sup>1099</sup> VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 34, zust. *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (167 f.).

auf diese Daten und damit verbundene Lebenssachverhalte, die für das strafrechtliche Ermittlungsverfahren von Bedeutung sind, gezogen werden können.<sup>1100</sup>

Damit soll der Informationszugang für die Dauer eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens in der Regel ausgeschlossen sein.<sup>1101</sup> Dementsprechend wurde zumeist ohne weitere Begründung der Ausschluss des Informationszugangsanspruchs in mehreren gerichtlichen Entscheidungen bejaht, in denen die Staatsanwaltschaft ermittelte.<sup>1102</sup>

In einem Fall, in dem von der Behörde, bei der Informationszugang beantragt worden war, noch keine Akten verschickt worden waren, war damit auch nicht ersichtlich, welche nachteiligen Auswirkungen auf ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren zu gewärtigen wären.<sup>1103</sup>

### 5.3.2.1.2.8.5 Faires Verfahren

Ob ein Informationszugang gegen das Recht auf ein faires Verfahren verstößt, wurde anhand der Problematik diskutiert, inwieweit der Staat verpflichtet ist, „Material für einen Prozesssieg“ zu liefern. Auch wenn vor Inkrafttreten des IFG im Bereich keine entsprechenden Vorschriften (im Bereich des Insolvenzverfahrens) vorhanden waren, lässt sich auch unter dem Gesichtspunkt der prozessualen Waffengleichheit kein Verstoß gegen ein faires Verfahren herleiten. Vielmehr nimmt das IFG in Kauf, dass etwaige Ansprüche gegen die öffentliche Hand unter erleichterten Bedingungen geltend gemacht werden können.<sup>1104</sup>

### 5.3.2.1.3 Gefährdung der öffentliche Sicherheit durch Bekanntwerden der Information (§ 3 Nr. 2 IFG)

Wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann, ist gem. § 3 Nr. 2 IFG das Informationsinteresse nachrangig. In der Gesetzesbegrün-

<sup>1100</sup> VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 34, zust. *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (167 f.).

<sup>1101</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07, Juris Rn. 25; Beschl. v. 10.7.2009 – 7 L 1556/09.F, Juris Rn. 16; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 10.7.2009 – 7 L 1560/09.F, Juris Rn. 18; Beschl. v. 28.7.2009 – 7 L 1553/09.F, Juris Rn. 12; Beschl. v. 30.8.2010 – 7 L 1957/10.F, Juris Rn. 36; *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 31.

<sup>1102</sup> In diesem Sinne: HessVGH, Beschl. v. 27.10.2010 – 6 B 1979/10, zit. nach BaFin; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07, Juris Rn. 25; Urt. v. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 60; Beschl. v. 28.7.2009 – 7 L 1553/09.F, Juris Rn. 12, 16 ff.; Urt. v. 26.03.2010 – 7 K 243/09.F, Juris Rn. 31 ff.; Beschl. v. 30.8.2010 – 7 L 1957/10.F, Juris Rn. 36 f.

<sup>1103</sup> VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 18.5.2010 – 7 K 1645/09.F, Juris Rn. 24.

<sup>1104</sup> In diesem Sinne: VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 50 f.; VG Hamburg, Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 37; Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 34; VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 48 ff.; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 26 f.; *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (168 f.).

„die öffentliche Sicherheit unter Rückgriff auf die allgemeine gefahrenabwehrrechtliche Terminologie definiert als „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.“ Denn auch im Bereich des Gefahrenabwehrrechts des Bundes kann ein berechtigtes Interesse daran bestehen, sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen (z. B. Anzahl, Art und Einsatz von Führungs- und Einsatzmitteln, Ausstattungs- und Einsatzkonzepte der Polizeien des Bundes, Vorbereitung von Planungsentscheidungen für Alarmierungsfälle, Geisellagen und Fahndungslagen) vor Bekanntwerden zu schützen.<sup>1105</sup>

Wohl deckungsgleich mit dem polizeirechtlichen Begriffspaar „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ ist der primär verfassungsrechtliche Begriff der „inneren Sicherheit“<sup>1106</sup>, welche bereits von § 3 Nr. 1 lit. c IFG geschützt ist. Daher wird eine Zusammenfassung von Nr. 1 lit. c IFG (→ S. 280) mit Nr. 2 gefordert, insbesondere weil die Gefährdungsschwellen der beiden Regelungen unterschiedlich formuliert sind.<sup>1107</sup> § 3 Nr. 1 lit. c IFG sei im Verhältnis zu § 3 Nr. 2 IFG ohne eigenständige normative Substanz und damit überflüssig.<sup>1108</sup>

Außerdem wird die Reichweite des § 3 Nr. 2 IFG in der Literatur häufig kritisiert.<sup>1109</sup> Nicht ausreichen könne, dass die Information abstrakt geeignet ist, zu einem Rechtsbruch missbraucht zu werden.<sup>1110</sup>

Ausführungen zu § 3 Nr. 2 IFG waren nur in zwei gerichtlichen Beweisbeschlüssen ersichtlich, in denen der begehrte Informationszugang nicht i. S. des Ausnahmetatbestandes in § 3 Nr. 2 IFG dadurch zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit führen würde, dass Transparenz-, Offenlegungs- und Verschwiegenheitsbestimmungen aus anderen Rechtsbereichen als Teil der Rechtsordnung verletzt würden.<sup>1111</sup>

<sup>1105</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10.

<sup>1106</sup> In diesem Sinne *Götz*, in: *Isensee/Kirchhof, HStR IV*<sup>3</sup>, § 85 Rn. 4. Vgl. auch *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (165): bei Störungen der äußeren und inneren Sicherheit muss es sich immer auch um Störungen der öffentlichen Sicherheit handeln.

<sup>1107</sup> *Arbeitsgemeinschaft der Informationsfreiheitsbeauftragten Deutschlands*, DuD 2005, 290 (292); *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (13).

<sup>1108</sup> *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 110.

<sup>1109</sup> *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 204, 209.

<sup>1110</sup> In diesem Sinne: *BfDI*, Anwendungshinweise, 8; *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (165 f.).

<sup>1111</sup> HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 21; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 21.

### 5.3.2.1.4 Vertraulichkeit von Verhandlungen und Beratungen (§ 3 Nr. 3 IFG)

#### 5.3.2.1.4.1 Notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen (§ 3 Nr. 3 lit. a IFG)

Das Geheimhaltungsinteresse ist gem. § 3 Nr. 3 lit. a IFG vorrangig, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen beeinträchtigt wird. Damit schützt Nummer 3 nach der Gesetzesbegründung ergänzend zu § 3 Nr. 1 lit. a IFG Informationen im Rahmen europäischer und internationaler Verhandlungen.<sup>1112</sup> Ein Fall in dem § 3 Nr. 3 lit. a IFG ernsthaft in Erwägung gezogen wurde, war nicht ersichtlich. Dies überrascht nicht, denn nicht zu Unrecht wird häufiger die Ansicht vertreten, dass § 3 Nr. 3 lit. a IFG vollständig in § 3 Nr. 1 lit. a IFG aufgeht.<sup>1113</sup>

#### 5.3.2.1.4.2 Beeinträchtigung von Beratungen von Behörden (§ 3 Nr. 3 lit. b IFG)

Der Anspruch auf Informationszugang besteht gem. § 3 Nr. 3 lit. b IFG nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Dieser Wortlaut des § 3 Nr. 3 lit. b IFG wird als „sprachlich missglückt“<sup>1114</sup> bewertet, weil die „notwendige Vertraulichkeit“, die lediglich in § 3 Nr. 3 lit. a IFG („notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen“) enthalten ist, auch bei § 3 Nr. 3 lit. b IFG zu gelten hat.<sup>1115</sup> Dies wird damit begründet, dass der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 IFG nach der Gesetzesbegründung<sup>1116</sup> und dem vergleichbaren Ausschlussgrund im UIG (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG „Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen“), an dem sich der Gesetzgeber des IFG orientieren wollte, auf die innerbehördliche Vertraulichkeit sowohl im internationalen als auch im rein innerstaatlichen Rahmen zielt.<sup>1117</sup>

Der Begriff „Beratung“ wird objektiv i. S. des Beratungsprozesses, des Beratungsgegenstandes, des Beratungsverlaufs oder des Beratungsergebnisses interpretiert. Demgegenüber sind subjektive Aspekte der Teilnehmer (wie Namen, Titel, akademische Grade sowie Berufs- und Funktionsbezeichnungen) an der Beratung nicht ge-

<sup>1112</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10.

<sup>1113</sup> In diesem Sinne: *Roth*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 97; *Schnabel*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (163); *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 17, 129, 206; *Schomerus*, 204.

<sup>1114</sup> OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 83 = ZLR 2011, 113 (124 f.).

<sup>1115</sup> So zumindest im Ergebnis: BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris Rn. 5; OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 83 = ZLR 2011, 113 (124 f.); VG Köln, Urt. v. 13.1.2011 – 13 K 3033/09, Juris Rn. 60; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 113, 121, 207; *Sitsen*, 174 f.; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 72.

<sup>1116</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10.

<sup>1117</sup> OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 84 = ZLR 2011, 113 (125).

schützt, weil es dabei nicht um die Beratung oder deren Beeinträchtigung selbst geht.<sup>1118</sup>

Eine Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden ist nach der Gesetzesbegründung bei zwischen- und innerbehördlichen Vorgängen, bei Beratungen zwischen Exekutive und Legislative, schließlich zwischen Behörden und sonstigen Einrichtungen (z. B. Forschungseinrichtungen), Gewerkschaften und sonstigen Vereinigungen, wie etwa der Tarifgemeinschaft deutscher Länder denkbar.<sup>1119</sup> Der Ablehnungstatbestand wird nicht bereits dadurch begründet, dass eine Beratung nichtöffentlich stattfindet oder als vertraulich bezeichnet wird.<sup>1120</sup> Nur weil ein Verwaltungsverfahren bei der zuständigen Stelle noch nicht abgeschlossen worden ist, liegen nicht bereits die Voraussetzungen des § 3 Nr. 3 lit. b IFG vor, was dennoch nach Ansicht des BfDI einer häufiger anzutreffenden Praxis entspricht.<sup>1121</sup>

Zweck von § 3 Abs. 1 Nr. 3 lit. b IFG ist es, einen unbefangenen und freien Meinungsaustausch innerhalb der Behörde zu gewährleisten.<sup>1122</sup> Ebenso wie von § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG soll auch von § 3 Nr. 3 lit. b IFG nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d. h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung - der Beratungsprozess im engeren Sinne - geschützt sein, nicht aber die hiervon zu unterscheidenden Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) sowie das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis).<sup>1123</sup>

Der Begriff „beeinträchtigen“ wird nach seinem natürlichen Wortsinn „auf jemanden eine behindernde, hemmende, negative Wirkung ausüben“ interpretiert.<sup>1124</sup> Ob durch das Bekanntwerden der fraglichen Informationen die Beratungen „beeinträchtigt werden“, bedarf notwendigerweise einer Prognose.<sup>1125</sup> Notwendig und hinreichend ist eine konkrete Gefahr, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchti-

<sup>1118</sup> VG Köln, Urt. v. 13.1.2011 – 13 K 3033/09, Juris Rn. 60.

<sup>1119</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 10 f.

<sup>1120</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 8.

<sup>1121</sup> *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 16.

<sup>1122</sup> In diesem Sinne: OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 89 = ZLR 2011, 113 (125); VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 19; Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 33; Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 22; *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 3 Rn. 105.

<sup>1123</sup> In diesem Sinne: OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 91 = ZLR 2011, 113 (125); VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 19; Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 33; Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 22; Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 25; *Schoch*, NVwZ 2012, 254 (255); etwas weiter *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 124 (auch Beratungsgegenstand dürfte häufig erfasst sein).

<sup>1124</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 20.

<sup>1125</sup> OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 96 = ZLR 2011, 113 (126 f.); VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 20; Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 34; Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 22; *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 3 Rn. 106; *Sitsen*, 171.

gung; an die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung ist.<sup>1126</sup> Dies wiederum bewertet sich insbesondere nach dem Gewicht des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Verlauf des in Frage stehenden behördlichen Willensbildungsprozesses.<sup>1127</sup>

Dass die Bekanntgabe der Vermerke und Stellungnahmen zur Frage, ob und inwieweit ein die Laufzeiten von Kernkraftwerken verlängerndes Gesetzes der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf, sich auch noch nach Abschluss des Beratungsprozesses auf Beratungen des BMJ hindernd oder hemmend auswirken kann, wurde nach Auffassung des entscheidenden Gerichts vom BMJ nicht hinreichend dargelegt. Die geäußerte Befürchtung, Behördenmitarbeiter würden zukünftig, etwa bei anderen Gesetzesvorhaben, ihre Rechtsauffassungen nicht mehr äußern, wenn sie mit deren späteren Publikation rechnen müssten, wurde als fernliegend bewertet, weil ein solches Verhalten einer Arbeitsverweigerung gleich käme.<sup>1128</sup>

Auch Protokolle zu Teilen einer Ausländerreferentenbesprechung waren zugänglich zu machen, weil nicht einmal dargelegt wurde, dass die fraglichen Protokollteile persönliche Erklärungen, Ideen oder Stellungnahmen von Teilnehmern – die möglicherweise sogar namentlich benannt werden – enthielten.<sup>1129</sup> Als zu wenig substantiiert wurden Ausführungen der Behörde zur verweigerten Auskunft über die tatsächliche Entwicklung der Regelung des Sorgerechts bei nicht ehelichen Eltern bewertet, die Gegenstand der Vorarbeiten für einen Gesetzesentwurf waren,<sup>1130</sup> sowie zur Beeinträchtigung der Beratungen einer adhoc-Kommission, welche ihre Tätigkeit mit der Vorlage eines allgemein zugänglichen – Gesetzesentwurfes zehn Jahre zuvor endgültig beendet hatte<sup>1131</sup>. Auch die Voraussetzungen für eine Informationsverweigerung hinsichtlich Stellungnahmen, die das BMJ in zwei Petitionsverfahren gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages abgegeben hatte, wurde als nicht hinreichend dargelegt angesehen.<sup>1132</sup>

<sup>1126</sup> BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris Rn. 11; OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 96 = ZLR 2011, 113 (126 f.); VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 20; Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 34; Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 22; Roth, in: Berger/Roht/Scheel, IFG, § 3 Rn. 106.

<sup>1127</sup> OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 96 = ZLR 2011, 113 (126 f.); VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 20; Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 34; Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 22.

<sup>1128</sup> VG Berlin, Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 23.

<sup>1129</sup> VG Berlin, Urt. v. 25.8.2011 – 2 K 50.11, Juris Rn. 21 ff.

<sup>1130</sup> VG Berlin, Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 35; Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 22.

<sup>1131</sup> BVerwG, Beschl. v. 23.11.2011 – 7 C 2.11, BeckRS 2011, 56846; ebenso die Vorinstanz: OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 - OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 34; unerheblich noch bei VG Berlin, Urt. v. 16.1.2008 – VG 2 A 68.06.

<sup>1132</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4/11, Juris Rn. 31 ff.

Demgegenüber würde der Informationszugang zu den protokollierten fachlichen Äußerungen einzelner Mitglieder der STIKO bei „Strategiediskussionen“ zukünftige Beratungen gefährden, insbesondere da angesichts der Bedeutung der Aufgaben der STIKO ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, dass die Kommission auf einem qualitativ hohen Niveau ungehindert arbeiten und dabei zu sachlich beständigen und ausgewogenen Lösungen gelangen kann.<sup>1133</sup>

Soweit Informationen zu Sitzungsprotokollen enthaltenden reinen Beratungsergebnissen der Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission begehrt wurden, werden diese nach Auffassung der Gerichte vom Schutzzweck des § 3 Nr. 3 lit. b IFG nicht erfasst.<sup>1134</sup> Im Übrigen wurde im Rahmen einer Prognose davon ausgegangen, dass die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen beeinträchtigt würde, weil angesichts des hohen Schutzgutes und der heterogenen Besetzung des Gremiums die Mitglieder der Kommission in hohem Maße zu Kompromissen bereit sein müssten.<sup>1135</sup> In der Literatur wurden die Entscheidungen insoweit kritisiert, als keine teilweise Einsichtnahme in die Protokolle, beispielsweise in Form von Schwärzungen von Namen derjenigen Personen, die sich mit einem bestimmten Beitrag an der Beratung beteiligt haben, erwogen wurde.<sup>1136</sup>

Mit der Formulierung „solange“ betont das Gesetz, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist (→ S. 268). Die Dauer dieses Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet, wobei der Abschluss des laufenden Verfahrens keine unüberwindbare zeitliche Grenze bildet.<sup>1137</sup> In vielen Entscheidungen wurde die Informationsfreigabe vor allem auch mit zeitlichen Komponenten begründet, dass im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor den Tatsachengerichten keine Gefährdung der Beratung mehr bestehen würde.<sup>1138</sup>

### 5.3.2.1.5 Besondere Geheimhaltungsregelung (§ 3 Nr. 4 IFG)

Der Konflikt zwischen der grundsätzlichen Informationsfreiheit und besonderen Geheimhaltungsregeln ist in § 3 Nr. 4 IFG i. S. des Grundsatzes „so viel Information wie

<sup>1133</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 18 ff.

<sup>1134</sup> OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 93 = ZLR 2011, 113 (126).

<sup>1135</sup> OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 94 ff. = ZLR 2011, 113 (126 ff.), unbeanstandet von BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris Rn. 6 ff.

<sup>1136</sup> Beyerlein, ZLR 2011, 130 (132 f.).

<sup>1137</sup> BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris Rn. 5; Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 31; a. M. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 34.

<sup>1138</sup> In diesem Sinne bspw.: BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris Rn. 5 ff.; VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 26; VG Köln, Urt. v. 13.1.2011 – 13 K 3033/09, Juris Rn. 61 ff.

möglich, so viel Geheimnisschutz wie nötig“<sup>1139</sup> geregelt. Daraus ergibt sich, dass der Geheimnisschutz im direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Geheimnis gewährleistet werden soll, also durch die entsprechenden materiell-rechtlichen Vorschriften in den jeweiligen Spezialgesetzen selbst.<sup>1140</sup> Daher besteht gem. § 3 Nr. 4 IFG ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

Dazu führt die Gesetzesbegründung aus: „Besonders wichtige Geheimnistatbestände begründen das Steuer-, Sozial-, Statistik- und Adoptionsgeheimnis, die ärztliche und die anwaltliche Schweigepflicht. Gesetzliche Geheimhaltungsregelungen enthalten z. B. das Bundesverfassungsschutzgesetz, das Bundesnachrichtendienstgesetz, das Sicherheitsüberprüfungsgesetz, die Strafprozessordnung, das Ordnungswidrigkeitengesetz, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie das Bundesbank- und das Kreditwesengesetz. Der Zugang ist auch ausgeschlossen, soweit dies aus wichtigen Gründen, insbesondere des Geheimnisschutzes oder zur Wahrung von Fabrikations-, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen geboten ist (z. B. § 72 Abs. 2, § 111 Abs. 2 GWB).“<sup>1141</sup>

Trotz der Wichtigkeit einer klaren Abgrenzung zwischen einer besonderen und einer allgemeinen Verschwiegenheitspflicht, fehlt es bislang an generellen Unterscheidungskriterien.<sup>1142</sup> Vielmehr hat sich in der Rechtsprechung eine umfangreiche Kasuistik herausgebildet. Als Rechtsvorschriften i. S. des § 3 Nr. 4 IFG wurden in der Rechtsprechung folgende Regelungen angeführt:

- Steuergeheimnis (§ 30 AO 1977)<sup>1143</sup>,
- Verschwiegenheitspflicht von Rechtsanwälten (§ 43a Abs. 2 BRAO)<sup>1144</sup>,
- Verschwiegenheitspflicht von in Entschädigungseinrichtung Beschäftigten oder für sie Tätige (§ 15 Satz 1 EAEG)<sup>1145</sup>,

<sup>1139</sup> In diesem Sinne: *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11.

<sup>1140</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.11.2008 – OVG 12 B 50.07, Juris Rn. 28.

<sup>1141</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11.

<sup>1142</sup> *Schomerus*, 232.

<sup>1143</sup> BFH, Beschl. v. 7.12.2006 – V B 163/05, Juris Rn. 14.

<sup>1144</sup> VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 34, dessen Voraussetzungen für eine Geheimhaltungspflicht im konkreten Fall allerdings verneint wurden.

<sup>1145</sup> VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 28 ff., dessen Voraussetzungen für eine Geheimhaltungspflicht im konkreten Fall allerdings verneint wurden.

- Verschwiegenheitspflicht von bei der BaFin beschäftigten oder von ihr beauftragten Personen (insbes. § 9 KWG<sup>1146</sup> bzw. § 8 WpHG<sup>1147</sup>),
- Vertraulichkeit von Ausschusssitzungen des Bundesrates (§ 37 Abs. 2 i. V. m. § 44 GO BR)<sup>1148</sup>
- Verschwiegenheitspflicht von Mitgliedern des Beirat (§ 39 Abs. 4 Satz 1 StUG)<sup>1149</sup>,
- Sozialgeheimnis (insbes. § 35 Abs. 1 SGB I i. V. m. §§ 25 Abs. 3, 67 ff. SGB X)<sup>1150</sup>,
- § 27 der Geschäftsordnung des Gemeinsamen Bundesausschusses in der Fassung vom 17.7.2008 (Bundesanzeiger S. 3256)<sup>1151</sup> und
- Vertraulichkeitsregelungen in der Geschäftsordnung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission<sup>1152</sup>.

Unstreitig ist auch das Statistikgeheimnis eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG, jedoch ist die Reichweite schwierig zu bestimmen, so dass derzeit eine Klage beim VG Wiesbaden hinsichtlich der Berechnungsfaktoren für die Festsetzung des Regelsatzes für Alleinstehende („Hartz IV“) anhängig ist.<sup>1153</sup>

<sup>1146</sup> Z. B. HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 1 ff.; Beschl. v. 24.3.2010 – 66 A 1832/09, Juris Rn. 1 ff.; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 1 ff.; VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 28 ff.; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426, Juris Rn. 38 ff.; Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 8 ff.; Urt. v. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 48 ff.

<sup>1147</sup> Z. B. BVerwG, Urt. v. 24.5.2011 – 7 C 6/10, Juris Rn. 14 ff.; HessVGH, Beschl. v. 24.3.2010 – 6 A 1832/09, Juris Rn. 24; VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 28 ff.; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426, Juris Rn. 38 ff.

<sup>1148</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.11.2008 – OVG 12 B 50.07, Juris Rn. 29 ff.; VG Berlin, Urt. v. 7.6.2007 – 2 A 130.06, Juris Rn. 20 ff.

<sup>1149</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 33 f.

<sup>1150</sup> Sozialdatenschutz hinsichtlich Personenfirma, aber nicht hinsichtlich Firmen mit Sach- oder Fantasienahmen: BayVGH, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, Juris Rn. 48 f.; VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 26; VG Karlsruhe, Urt. v. 22.11.2006 – 11 K 1466/06, UA, S. 5 ff.

Kein Sozialdatenschutz gegenüber Insolvenzverwalter in Bezug auf Insolvenzschuldner, z. B.: VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris 52 ff.; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840.

Sozialdatenschutz gegenüber Arbeitgeber: LSG BW, Urt. v. 1.7.2011 – L 8 U 3577/10, Juris Rn. 27 ff.; SG Konstanz, Urt. v. 22.6.2010 – S 11 U 337/10, UA, S. 11 f. Revisionsverfahren unter Az. B 2 U 21/11 R.

<sup>1151</sup> VG Köln, Urt. v. 13.1.2011 – 13 K 3033/09, Juris Rn. 65 ff., wo diese Regelung im konkreten Fall durch den Informationszugang nicht tangiert wurde, aber nicht explizit festgestellt wurde, dass die Regelung im Rahmen des § 3 Nr. 4 IFG geprüft werden muss.

<sup>1152</sup> VG Köln, Urt. v. 25.2.2010 – 13 K 119/08, Juris 47 ff. Im nachfolgenden Verfahrensgang wird auf § 3 Nr. 4 IFG nicht mehr eingegangen, vielmehr wird die Ablehnung auf § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG gestützt bei: BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris; OVG NW, Urt. v. 2.11.2010 – 8 A 475/10, Juris Rn. 38 = ZLR 2011, 113 ff. Die Entscheidung des VG Köln wird kritisiert von: *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 24.

<sup>1153</sup> Dazu *BfDI*, 3. Tätigkeitsbereich 2010 und 2011, S. 52 f.

Im Finanzbereich sind Informationsverweigerungsgründe unproblematisch zu prüfen, wenn die Informationsweitergabe eine Zustimmung der ausländischen Behörde zur Informationsweitergabe erfordern (§ 3 Nr. 4 IFG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 8 KWG und § 7 Abs. 4 Satz 5 i. V. m. § 7 Abs. 4 Satz 3 WpHG).<sup>1154</sup> Ansonsten erwies sich die Prüfung der Verschwiegenheitspflichten von KWG und WpHG als schwierig, deren grundsätzliche Anwendbarkeit im Rahmen von § 3 Nr. 4 IFG zwar unstreitig ist, aber deren Anwendung in der Praxis häufig in das komplexe System finanzmarktrechtlicher Vorschriften führt und umfangreiche Ausführungen erforderlich macht.<sup>1155</sup> Häufig<sup>1156</sup> stellte sich dann die Frage des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (→ S. 344).

Kein Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis begründen die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit der Bundesminister (§ 6 BMinG)<sup>1157</sup> oder die allgemeinen beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflichten (§ 67 BBG, § 37 BeamStG)<sup>1158</sup>. Offen gelassen wurde, wie die Verschwiegenheitspflicht der Abgeordneten (§ 44d AbgG) einzuordnen wäre, weil sie nur für den Abgeordneten gilt und keinerlei überschießende Wirkungen bei Anfragen gegenüber dem BMJ hat.<sup>1159</sup> Ebenfalls unerheblich war, ob § 17 Abs. 3 EG-VOL/A eine Rechtsvorschrift i. S. des § 3 Nr. 4 IFG ist oder sich aus dieser Bestimmung ergeben kann, dass eine Information i. S. von § 3 Nr. 7 IFG vertraulich übermittelt worden ist. Denn jedenfalls war der Schutzgegenstand des § 17 Abs. 3 EG-VOL/A nicht identisch mit der begehrten Information, so dass es an der erforderlichen „Vertraulichkeit“ fehlte.<sup>1160</sup>

Eine Information unterliegt einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht, wenn aufgrund von § 35 Abs. 1 SÜG nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen eine Einstufung zumin-

<sup>1154</sup> Vgl. VG Frankfurt a. M., Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 31.

<sup>1155</sup> Vgl. z. B. HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 44 ff.; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 21 ff.; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 34 ff.; Beschl. v. 11.10.2010 – 27 F 1081/10, Juris Rn. 8; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; Urt. v. 19.3.2008 – 7 E 4067/06, Juris Rn. 37 ff.; Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 18 ff.; Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 41 ff.; Urt. v. 18.2.2009 – 2 K 4170/07.F, Juris Rn. 26 ff.; Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 20 ff.

<sup>1156</sup> VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 30; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 19.3.2008 – 7 E 4067/06, Juris Rn. 44 ff.; Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 24 ff.; Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 53 ff.

<sup>1157</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 26.

<sup>1158</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 26.

<sup>1159</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 30.

<sup>1160</sup> VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 29 f.

dest<sup>1161</sup> als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ erfolgte.<sup>1162</sup> Die Verwaltungspraxis der Einstufung war bereits mehrfach Gegenstand von Drucksachen des deutschen Bundestages.<sup>1163</sup> Gefordert wird insbesondere, einen Informationszugangsantrag als Anlass für eine Überprüfung der Einstufung zu nehmen.<sup>1164</sup> Die Kritik geht vor allem dahin, dass die Einstufung ein unbürokratisches Mittel eröffne, unerwünschte Informationszugangsanträge abzuweisen.<sup>1165</sup>

Dies wurde in der Rechtsprechung zunächst als denkbar, aber nicht praktisch relevant bewertet.<sup>1166</sup> Unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung<sup>1167</sup> wurde vielmehr zunächst die Ansicht vertreten, dass ein Anspruch nach § 3 Nr. 4 IFG bereits dann nicht besteht, wenn eine Information als Verschlussache eingestuft wurde.<sup>1168</sup> Als nicht plausibel wurde der Einwand eines Antragstellers bewertet, dass eine Einstufung vom Leitfaden Sprachnachweis des Goethe-Instituts als Verschlussache im konkreten Fall einen nach EU-Recht unzulässigen Wettbewerbsvorteil zugunsten des Goethe-Instituts darstelle.<sup>1169</sup> Zuvor hatten dieselbe Kammer des VG Berlin<sup>1170</sup> und das Berufungsgericht<sup>1171</sup> in einem anderen Fall noch offen gelassen, ob bei § 3 Nr. 4 IFG die formale Einstufung als Verschlussache ausreichend war oder ob es einer Prüfung der materiellen Gründe für die Einstufung bedurfte, weil die Einstufung der von der Deutschen Flugsicherung (und von EUROCONTROL) erstellten Listen mit detaillierten Informationen zu Recht erfolgt sei. Ähnlich war das VG Ansbach verfahren, das zwar davon ausging, dass die Einstufung ausreichend wäre,<sup>1172</sup> aber außerdem feststellte, dass die Einstufung der von Seiten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführten sog. Herkunftsländer-Leitsätze ordnungsgemäß erfolgt sei<sup>1173</sup>. Beide Überlegungen wurden in einem Antrag, der im Bundestag eingebracht wurde, anders bewertet.<sup>1174</sup>

<sup>1161</sup> Dass die Einstufung bereits ab der untersten Stufe als VS-NfD ausreicht, wird anscheinend nicht in Frage gestellt, vgl. bspw.: VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 27; Urt. v. 22.8.2008 – 2 A 138.07, UA, S. 4.

<sup>1162</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11.

<sup>1163</sup> *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 2, 4, 5. *BReg*, BT-Drs. 17/412, S. 3.

<sup>1164</sup> *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 5; *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 8.

<sup>1165</sup> In diesem Sinne *Roth*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 124.

<sup>1166</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.8.2008 – 2 A 138.07, UA, S. 6.

<sup>1167</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11.

<sup>1168</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.8.2008 – 2 A 138.07, UA, S. 4 ff.

<sup>1169</sup> Im konkreten Fall als nicht plausibel bewertet von: VG Berlin, Urt. v. 22.8.2008 – 2 A 138.07, UA, S. 3.

<sup>1170</sup> VG Berlin, Urt. v. 31.5.2007 – 2 A 93.06, Juris Rn. 29.

<sup>1171</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 1.10.2008 – OVG 12 B 49.07, Juris Rn. 36.

<sup>1172</sup> VG Ansbach, Urt. v. 22.1.2008 – AN 4 K 07.00903, AN 4 K 07.01333, Juris Rn. 28.

<sup>1173</sup> VG Ansbach, Urt. v. 22.1.2008 – AN 4 K 07.00903, AN 4 K 07.01333, Juris Rn. 33 ff.

<sup>1174</sup> *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 4.

Zur Frage der Überprüfung der Einstufung entschied das BVerwG, dass es nach dem Sinn und Zweck sowie nach der damit untrennbar verbundenen Systematik des § 3 IFG auf die materielle Richtigkeit der Einstufung als Verschlussache ankomme.<sup>1175</sup> Da diese speziellen Interessen nur unter besonderen tatbestandlichen Voraussetzungen des § 3 IFG ein Geheimhaltungsbedürfnis begründen, das dem Anspruch auf Informationszugang entgegengehalten werden kann, würden diese Voraussetzungen unterlaufen, wenn bereits die formelle Einstufung als Verschlussache, die in allen diesen Fällen ebenfalls möglich wäre, den Anspruch ausschliesse.<sup>1176</sup> Im Anschluss daran überprüfte nunmehr auch das VG Berlin<sup>1177</sup>, ob die Einstufung zu Recht erfolgt ist, und bejahte dies hinsichtlich der Bauwerksdatenbank Bundesfernstraßen. Ebenso verfuhr das BVerwG<sup>1178</sup> mit der Einstufung der Akten zu Adolf Eichmann bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Sperrerklärung.

#### 5.3.2.1.6 Vorübergehend beigezogene Information (§ 3 Nr. 5 IFG)

Bei vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll, kann die Behörde den Antrag gemäß allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen nach pflichtgemäßem Ermessen weiterleiten, den Antragsteller an die zuständige Stelle verweisen oder deren Zustimmung zur Informationserteilung einholen.<sup>1179</sup> Die angegangene Behörde soll das Spannungsverhältnis nicht selbst auflösen, sondern dies grundsätzlich dem Urheber überlassen. Dazu schließt § 3 Nr. 5 IFG den Zugang zu Informationen mit Ursprung außerhalb des Bundes (z.B. Informationen der Länder, der EU oder eines ihrer Mitgliedstaaten) vom Informationszugang aus, solange der Bund sie nur vorübergehend beigezogen hat (sog. eingeschränktes Urheberprinzip).<sup>1180</sup>

In der Literatur wird die Regelung des § 3 Nr. 5 IFG als überflüssig bewertet, weil bei fehlender Verfügungsbefugnis kein tauglicher Anspruchsgegenstand vorliegt.<sup>1181</sup> Dem entspricht der Befund, dass keine gerichtliche Entscheidung gefunden werden konnte, in der § 3 Nr. 5 IFG behandelt wurde.

<sup>1175</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 21/08, Juris Rn. 16 ff.; Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, Juris Rn. 52 ff.

<sup>1176</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 21/08, Juris Rn. 18; Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, Juris Rn. 54.

<sup>1177</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.2.2011 – 2 K 23.10, Juris Rn. 39 f.

<sup>1178</sup> BVerwG, Beschl. v. 10.1.2012 – 20 F 1/11, Juris Rn. 9 ff.

<sup>1179</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11; *BfDI*, Anwendungshinweise, 11.

<sup>1180</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11; *BfDI*, Anwendungshinweise, 8.

<sup>1181</sup> In diesem Sinne: *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 53; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 154.

### 5.3.2.1.7 Beeinträchtigung fiskalischer Interessen (§ 3 Nr. 6 IFG)

#### 5.3.2.1.7.1 Überblick

Kompliziert wird das Austarieren von Informationszugang und Informationsrestriktionen außerhalb des hoheitlichen Bereichs insbesondere bei erwerbswirtschaftlichem Staatshandeln, wenn eine volle Erstreckung der Informationszugangsfreiheit zu einer immanenten Benachteiligung des Fiskus als Wettbewerber führen würde, wenn und weil die privaten Konkurrenten keinen entsprechenden Transparenzgebote unterliegen.<sup>1182</sup> Deshalb kann zwar die entsprechende Ausnahme aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit sinnvoll sein, aber andererseits kann eine Transparenzverpflichtung öffentlicher Unternehmen auch von Nutzen sein (z. B. bei der Korruptionsbekämpfung).<sup>1183</sup>

Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass der Bund ein erhebliches Interesse daran hat, seine Einnahmen zu schützen. Insofern sei Nr. 6, der haushaltsrechtlichen Grundsätzen Rechnung trägt, eine Entsprechung zu dem Schutz wirtschaftlicher Interessen privater Dritter nach § 6 IFG, die durch die Grundrechte der Berufs- und Eigentumsfreiheit nach Art. 12 und Art. 14 GG geschützt seien.<sup>1184</sup> Allerdings wird die Gesetzesbegründung insoweit kritisiert, als der Staat auch bei fiskalischem Handeln nicht wie eine Privatperson auftritt, er vielmehr auch insoweit seinen grundrechtlichen Bindungen unterliegt.<sup>1185</sup> Problematisch erscheint der Hinweis in der Gesetzesbegründung auf § 6 IFG auch insoweit, als die für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verwendeten Definitionen (→ S. 344) nicht jedes unternehmensbezogene Datum umfasst, ein Privater aber auch jenseits davon grundsätzlich gar keine unternehmensbezogene Daten preiszugeben braucht.<sup>1186</sup>

Nach Inkrafttreten wurde ein Beschluss des Bundestages angeregt, aber nicht verabschiedet, wonach die Praxis von Finanzverwaltungen zu beenden sei, die gesetzlichen Ausnahmeregelungen des Gesetzes in faktische Bereichsausnahmen umzu-deuten und die Regelung des § 3 Nr. 6 IFG zum Schutz fiskalischer Interessen des Bundes zum Vorwand zu nehmen, den Informationsantrag pauschal abzulehnen.<sup>1187</sup>

<sup>1182</sup> Kloepfer, K&R 2006, 19 (21).

<sup>1183</sup> Kloepfer, K&R 2006, 19 (21).

<sup>1184</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11 (zu § 3 Nr. 6 IFG) (vgl. den Fortgeltungshinweis zur ursprünglichen Begründung vom *Innenausschuss*, BT-Drs. 15/5606, S. 6), zustimmend zitiert bei VG Köln, Urt. v. 27.1.2011 – 6 K 4165/09, Juris Rn. 44.

<sup>1185</sup> Schnabel, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (172); Schoch, IFG, § 3 Rn. 174.

<sup>1186</sup> Schnabel, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153 (172 f.).

<sup>1187</sup> *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 3.

### 5.3.2.1.7.2 Fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr

Wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen, sind diese Interessen gem. § 3 Nr. 6 IFG gegenüber dem Informationsinteresse vorrangig. Durch die Beschränkung auf den Wirtschaftsverkehr soll klargestellt werden, dass nicht jegliches fiskalische Interesse – etwa die Kosten der Auskunft – eine Ausnahme vom Informationszugang begründet.<sup>1188</sup>

So wurde die Verweigerung eines Informationszugangs zu einem Vertrag über die Wasserkraftnutzung der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost damit begründet, dass andernfalls die Gefahr bestehe, dass der Bund Geschäftsgeheimnisse preisgebe.<sup>1189</sup> Auch in der Herausgabe von Informationen zum Mietvertrag am Flughafen Tempelhof wurde von einer Kammer des VG Köln eine Schwächung der Wettbewerbsposition der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben gesehen.<sup>1190</sup> Diese Praxis wird vom BfDI<sup>1191</sup> kritisiert. Auf dessen Linie liegt eine Entscheidung einer anderen Kammer des VG Köln<sup>1192</sup>, wonach dieselbe Behörde Auskunft bei Veräußerung von Liegenschaften zu erteilen hat. Obendrein war hinsichtlich Lieferanten-Reportings Informationszugang zu gewähren, weil die Voraussetzungen des § 3 Nr. 6 Alt. 1 IFG nicht ausreichend dargelegt wurden.<sup>1193</sup>

### 5.3.2.1.7.3 Wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherung

Ebenso überwiegt gem. § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG das wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen. Unklar bleibt dabei, ob diese zweite Alternative überhaupt erforderlich ist, weil die Sozialversicherungsträger – soweit sie als bundesunmittelbare Körperschaft informationspflichtig ist, auch unter den Begriff „Bund“ der 1. Alternative des § 3 Nr. 6 IFG gefasst werden können<sup>1194</sup>. Nach Ansicht des Innenausschusses sollte durch § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG geschützt werden „unter anderem die bei den Sozialversicherungen wie z. B. der gesetzlichen Krankenversicherung und ihren Einrichtungen vorhandenen anonymisierten Leistungs- und Abrechnungsdaten sowie Mitglieder-, Vertrags- und Finanzdaten. So ist es etwa im Bereich der gesetzlichen Krankenkassen zur Sicherung des Wettbewerbs der Krankenkassen untereinander und zu den privaten Krankenversicherungsunternehmen erforderlich, dass Vertragspartner, Konkurrenten oder beispielsweise Leistungserbringer keine Kenntnis von

<sup>1188</sup> Innenausschuss, BT-Drs. 15/5606, S. 5; *BfDI*, Anwendungshinweise, 8 f.

<sup>1189</sup> VG Magdeburg, Urte. v. 24.11.2008 – 1 A 212/07 MD, UA, S. 4 f.

<sup>1190</sup> VG Köln, Urte. v. 27.1.2011 – 6 K 4165/09, Juris Rn. 20 ff.

<sup>1191</sup> Zuletzt *BfDI*, 3. Tätigkeitsbereich 2010 und 2011, S. 40.

<sup>1192</sup> VG Köln, Urte. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 35 ff.

<sup>1193</sup> VG Stuttgart, Urte. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 74 f.

<sup>1194</sup> In diesem Sinne die Auslegung von „Bund“ bei: VG Hamburg, Urte. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 61.

wettbewerbserheblichen Daten (namentlich der Inhalt von Verträgen sowie Finanz-, Mitgliederstruktur- und Leistungsdaten) oder sonstigen Daten erlangen können, die geeignet sind, die wirtschaftliche Leistungserbringung der Krankenkassen zu beeinträchtigen.“<sup>1195</sup>

Das Vorliegen dieses Ausnahmetatbestandes wurde in vielen gerichtlichen Entscheidungen diskutiert, in denen Insolvenzverwalter gegenüber Krankenkassen bzw. der Finanzverwaltung als Vollstreckungsorgan der Krankenkassen Auskunft zu Zahlungen des Insolvenzschuldners beehrten. Die Krankenkassen bejahten in diesen Fällen den Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG mit der Begründung, dass der Insolvenzverwalter die beehrten Informationen dazu benutzen könne, um Ansprüche gegen sie im Insolvenzverfahren auf Rückerstattung geleisteter Betragszahlungen geltend zu machen, wodurch die Rückerstattungen dann zulasten der Solidargemeinschaft erfolgen müsste, was ihre wirtschaftlichen Interessen beeinträchtigen würde.<sup>1196</sup>

Jedoch wurde diese Argumentation – im Hinblick auf den vom Innenausschuss geäußerten Schutzzweck und die Beispiele – von den Gerichten nicht als notwendige Darlegung der konkreten Möglichkeit einer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungsträger im Wettbewerb bewertet. Bei Informationen zu bestimmten Zahlungsvorgängen eines Insolvenzschuldners ist nämlich kein Rückschluss auf die Struktur der Mitglieder der Sozialversicherungsträger, auf die Art ihrer Vertragsgestaltung oder sonstige Leistungsdaten, die im Wettbewerb der Sozialversicherungsträger relevant sind, möglich.<sup>1197</sup> Auch der Hinweis auf eine Ungleichbehandlung gegenüber konkurrierenden gesetzlichen Krankenkassen, die keiner Auskunftsverpflichtung aus Bundes- bzw. Landesinformationsfreiheitsgesetzen unterliegen, rechtfertigte keine andere Bewertung, weil – unbeschadet der Frage, ob Körperschaften des öffentlichen Rechts sich überhaupt mit Erfolg auf den grundrechtlichen Schutz aus Art. 3 Abs. 1 GG berufen können – ein Anspruch auf Gleichbehand-

<sup>1195</sup> Innenausschuss, BT-Drs. 15/5606, S. 6.

<sup>1196</sup> Vgl. VG Freiburg, Urt. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, NZI 2011, 825 (826).

<sup>1197</sup> In diesem Sinne: VG Düsseldorf, Urt. v. 20.4.2007 - 26 K 5324/06, Juris Rn. 40; VG Freiburg, Urt. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, NZI 2011, 825 (826), mit zust. Anmerkung J. M. Schmittmann, NZI 2011, 827; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 54; VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 48 f.; Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 32; Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 30 f.; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 42 f.; Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 64; VG Minden, Gerichtsbescheid v. 12.8.2010 – 7 K 23/10, Juris Rn. 36 ff.; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 29 f. In diesem Sinne in der Literatur bspw. auch: Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984 (992).

In diesem Sinne auch für Informationen bei der Vollstreckungsstelle der Krankenkassen: OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 31; ebenso die Vorinstanz VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; nicht mehr behandelt bei der Ablehnung der Nichtzulassungsbeschwerde durch BVerwG, Beschl. v. 9.11.2010 – 7 B 43/10, NVwZ 2011, 235.

lung nur gegenüber dem nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung konkret zuständigen Träger öffentlicher Gewalt bestehe.<sup>1198</sup> Auch eine Benachteiligung der gesetzlichen gegenüber privaten Krankenkassen bedeute keinen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, weil der rechtfertigende Grund für die Ungleichbehandlung die nach dem IFG normierte besondere Pflichtenstellung der öffentlichen Hand in Bezug auf Informationszugangsrechte sei.<sup>1199</sup>

Der Schutz vor möglichen Beeinträchtigungen wirtschaftlicher Interessen soll nach herrschender Meinung auch bei einer weitgehenden Monopolstellung der jeweiligen Berufsgenossenschaft, die Wettbewerb kaum zulässt, eingreifen.<sup>1200</sup> Da bereits die Mitgliedsdaten geschützt seien<sup>1201</sup>, gelte dies erst recht für Daten über Abrechnungen der Leistungserbringer.<sup>1202</sup>

Die Vielzahl der gerichtlichen Entscheidungen zu § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG und der jeweilige Begründungsaufwand deuten darauf hin, dass der in den Gesetzesmaterialien betonte Schutz im Wettbewerb bislang nicht sehr deutlich im Wortlaut zum Ausdruck gekommen ist. Allerdings ist die Rechtsprechung insoweit als konsolidiert anzusehen, so dass eine gesetzgeberische Klarstellung nicht erforderlich ist.

#### 5.3.2.1.7.4 Überschneidung mit § 6 IFG

Vereinzelt wurde der Ausschluss des Informationszugang auf § 3 Nr. 6 IFG und § 6 IFG gestützt.<sup>1203</sup> In der Literatur wird § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG neben § 6 Satz 2 IFG für entbehrlich bewertet.<sup>1204</sup> Als Verbesserungsmöglichkeit käme eine Aufhebung des § 3 Nr. 6 IFG in Betracht, der mit einer Klarstellung der Anwendbarkeit der Regelung des § 6 IFG über den Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen<sup>1205</sup> auf den Staat verbunden werden sollte.

<sup>1198</sup> VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109; Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 57 ff.

<sup>1199</sup> VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 63.

<sup>1200</sup> BayVGh, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, Juris Rn. 44, von der Vorinstanz VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 32, wurde § 3 Nr. 6 IFG noch unter diesem Aspekt verneint, aber im Hinblick auf den Aufwand für die Weitergabe der Daten als wirtschaftlicher Faktor bejaht. Wie der BayVGh auch: SG Konstanz, Urt. v. 22.6.2010 – S 11 U 337/10, UA, S. 11; demgegenüber das Vorliegen von § 3 Nr. 6 offen gelassen von der Berufungsinstanz LSG BW, Urt. v. 1.7.2011 – L 8 U 3577/10, Juris Rn. 29.

<sup>1201</sup> BayVGh, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162, Juris Rn. 41 ff.

<sup>1202</sup> SG Konstanz, Urt. v. 22.6.2010 – S 11 U 337/10, UA, S. 11; demgegenüber das Vorliegen von § 3 Nr. 6 offen gelassen von der Berufungsinstanz LSG BW, Urt. v. 1.7.2011 – L 8 U 3577/10, Juris Rn. 29.

<sup>1203</sup> VG Köln, Urt. v. 27.1.2011 – 6 K 4165/09, Juris Rn. 63.

<sup>1204</sup> Schoch, IFG, § 3 Rn. 206.

<sup>1205</sup> → S. 340.

### 5.3.2.1.8 Vertraulichkeitsabrede (§ 3 Nr. 7 IFG).

Neben § 3 Nr. 3 lit. a, b, Nr. 4 IFG ist auch bei Nr. 7 der Schutz der Vertraulichkeit gegenüber dem Informationsbegehren vorrangig. Gem. § 3 Nr. 7 IFG besteht kein Anspruch auf Zugang von vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht. Damit soll nach der Gesetzesbegründung dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Behörden in hohem Maße auf eine – insbesondere freiwillige – Informationszusammenarbeit mit Bürgern angewiesen sind und dass die Bereitschaft der Bürger zu einer solchen Kooperation von dem Vertrauen in die Verschwiegenheit der Verwaltung abhängt.<sup>1206</sup>

Mehrfach wurde die Besorgnis vor einer ins Belieben des Informanten gestellten Einstufung der Vertraulichkeit geäußert.<sup>1207</sup> Auch wegen der Förderung des Denunziantentums, wurde die Regelung kritisiert.<sup>1208</sup> Umgekehrt wird die Regelung wegen des öffentlichen Interesses an der Korruptionsbekämpfung von Transparency International begrüßt.<sup>1209</sup>

Die Regelung des § 3 Nr. 7 IFG dient nach herrschender Meinung auch dem Schutz des Informanten, weil dieser durch die Vertraulichkeitsvereinbarung über das Vorliegen der Voraussetzungen von § 3 Nr. 7 IFG disponieren kann.<sup>1210</sup> Dem Schutz von Hinweisgebern und Informanten („whistleblower“) entspreche, dass nur die freiwillige Informationsübermittlung, die von der Behörde nicht erzwungen werden kann, als geschützt bewertet wird.<sup>1211</sup>

Vertraulich im Sinne der Nr. 7 ist nach der Gesetzesbegründung eine vertraulich (von der Behörde) erhobene oder (an die Behörde) übermittelte Information, wobei vertrauliche Übermittlungen zwischen Behörden nicht vom Schutzzweck umfasst sind.<sup>1212</sup> Dabei werden die Begriffe der Erhebung und Übermittlung in Anlehnung an § 3 Abs. 3 bzw. Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 BDSG verstanden.<sup>1213</sup> Nach dem Wortsinn von

<sup>1206</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11.

<sup>1207</sup> Vgl. *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 2 f.; *Roth*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 145.

<sup>1208</sup> *Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland*, DuD 2005, 290 (293).

<sup>1209</sup> *Jastrow/Schlattmann*, IFG, § 3 Rn. 107.

<sup>1210</sup> In diesem Sinne: *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 8 Rn. 5; *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 60; *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 17. *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 22: verfahrensrechtlicher Schutz über § 2 Nr. 2 i. V. m. § 8 Abs. 1 IFG.

Vgl. aber VG Frankfurt a. M., Urt. v. 22.4.2009 – 7 K 805/08.F, Juris Rn. 34, wo § 3 Nr. 7 IFG auch auf der Agenda stand, das Gericht die Möglichkeit verneint, dass Belange des Dritten berührt sind, weil sich die Ablehnung des Auskunftsanspruchs allein auf das öffentliche Interesse stützen könne.

<sup>1211</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 145; ausführlich *Sitsen*, 188 ff.

<sup>1212</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11 f.

<sup>1213</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 29.08, Juris Rn. 32.

„vertraulich“ sind dies Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind.<sup>1214</sup> Der offen formulierte Tatbestand des § 3 Nr. 7 IFG zwingt dabei zur Heranziehung von Indikatoren, wie eine behördliche Zusicherung oder getroffene Vereinbarung oder sonstigen Umständen.<sup>1215</sup> Dabei will die Rechtsprechung auf die zu § 8 UIG entwickelten Kriterien zurückgreifen.<sup>1216</sup>

Nicht ausreichend ist es, wenn der Informationsgeber den Zugang der Öffentlichkeit verwehren möchte, vielmehr bedarf es einer Übereinstimmung mit dem Informationsnehmer darüber, dass die Information der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wird.<sup>1217</sup> Nur dann entsteht schutzwürdiges Vertrauen, an welches der Begriff (auch) anknüpft und dessen Schutz die Norm ausweislich der Gesetzesmaterialien gerade bezweckt.<sup>1218</sup> Die Einigung über die vertrauliche Behandlung der Information kann ausdrücklich erfolgen; sie kann sich aber auch aus den Umständen ergeben.<sup>1219</sup> Dies dürfte für Fälle vor Inkrafttreten des IFG wohl nur selten gegeben sein, weil die Beteiligten mit keiner Weitergabe von personenbezogenen Daten rechneten. Angesichts dessen wurde davon ausgegangen, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages bei Einzahlung auf das Sonderkonto zum Ausgleich von privat verwendeten, aber dienstlich erworbenen Bonusmeilen keine Vertraulichkeitsabrede mit der Bundestagsverwaltung getroffen haben.<sup>1220</sup>

Vertraulichkeit wurde hinsichtlich der anonymisierten Datensätze der Studie über Todesfälle bei Kindern im 2. bis 24. Lebensmonat (TOKEN-Studie) angenommen, weil die Behörde den beteiligten Sorgeberechtigten in einer vorformulierten Einverständniserklärung zugesichert hatte, die Daten nicht an Dritte weiterzugeben.<sup>1221</sup> Zwar wurde bei einem Informanten der BaFin vom VG Frankfurt a. M. die Vertraulichkeit bejaht,<sup>1222</sup> aber Informationen, die von der BaFin im Rahmen ihrer gesetzlich obliegenden Aufsichts- und Kontrollaufgaben erhoben oder die von den beaufsichtigten Instituten auf Grund rechtlicher Verpflichtung oder freiwillig zur Verfügung gestellt werden, würden in der Regel nicht zu den der Vertraulichkeit unterliegenden Informationen i. S. von § 3 Nr. 7 IFG gehören, weil die Vertraulichkeit dieser Informationen

<sup>1214</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073; Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 29.08, Juris Rn. 33; VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 34.

<sup>1215</sup> Vgl. *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 192 f.

<sup>1216</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.11.2011 – 7 C 2.11, BeckRS 2011, 56846.

<sup>1217</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073; VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 34; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 192.

<sup>1218</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073.

<sup>1219</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 2807; VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 34; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 192; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 110.

<sup>1220</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073.

<sup>1221</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 29.08, Juris Rn. 33.

<sup>1222</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 22.4.2009 – 7 K 805/08.F, Juris Rn. 53.

durch das Fachrecht in § 9 Abs. 1 Satz 1 KWG und § 8 Abs. 1 Satz 1 WpHG gewährleistet werde, auf die das IFG in § 3 Nr. 4 IFG zurückgreife.<sup>1223</sup>

Auch Stellungnahmen oder Äußerungen, die während eines Gesetzgebungsverfahrens abgegeben werden, sind nicht von § 3 Nr. 7 IFG geschützt.<sup>1224</sup> Im Übrigen haben die Gerichte das Vorliegen einer Vertraulichkeitsabrede häufig verneint: So war das Bestehen einer solchen Abrede zwischen dem BMZ und den jeweiligen Zuwendungsempfängern bzw. anderen Hinweisgebern weder ersichtlich noch von der Behörde substantiiert dargelegt worden.<sup>1225</sup> Als nicht plausibel wurde es auch angesehen, dass Unternehmen den Eintritt in Vergleichsverhandlungen mit einer Behörde bzw. den Abschluss des Vergleichs davon abhängig gemacht hätten, dass ihre Anonymität gegenüber Dritten dauerhaft gewahrt bliebe.<sup>1226</sup> Weiter war die mit Toll Collect vor Inkrafttreten des IFG vereinbarte Vertraulichkeit zwar Gegenstand einer kleinen Anfrage im Deutschen Bundestag<sup>1227</sup>, konnte aber im Gerichtsverfahren<sup>1228</sup> dahingestellt bleiben, weil der Informationszugang im Hinblick auf das anhängige Gerichtsverfahren nach § 3 Nr. 1 lit. g IFG versagt wurde.

#### **5.3.2.1.9 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG)**

Im Konflikt zwischen Informationszugang und dem Schutz interner Verwaltungsabläufe räumt § 4 IFG letzterem grundsätzlich den Vorrang ein. Dabei bezweckt die Regelung nach der Gesetzesbegründung nicht nur den Schutz der ungestörten Entscheidungsfindung, sondern auch einer vollständigen und unbefangenen behördlichen Aktenführung zu gewährleisten, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert.<sup>1229</sup> Dazu bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG, dass der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden soll für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde.

Zweck der Regelung ist der Schutz des behördlichen Willensbildungsprozesses, um zunächst verschiedene Alternativen einer zu treffenden Entscheidung durchspielen

<sup>1223</sup> HessVGH, Beschl. v. 24.3.2010 - 6 A 1832/09, Juris Rn. 19; Beschl. v. 28.4.2010 - 6 A 1767/08, Juris Rn. 19.

<sup>1224</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 - OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 31; offen gelassen von BVerwG, Beschl. v. 23.11.2011 - 7 C 2.11, BeckRS 2011, 56846.

<sup>1225</sup> VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 - 13 K 676/09, Juris Rn. 36.

<sup>1226</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 - 2 A 62.08, Juris Rn. 31.

<sup>1227</sup> Vgl. *BReg*, BT-Drs. 16/2168, S. 3.

<sup>1228</sup> Vgl. VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 - VG 2 A 69.07, UA, S. 12.

<sup>1229</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 12.

zu können, ohne dass dieser für eine alle relevanten Gesichtspunkte einbeziehende Entscheidung unentbehrliche Diskurs durch eine öffentliche Diskussion einzelner Diskurselemente gefährdet wird.<sup>1230</sup>

Zur verfahrensmäßigen Absicherung der Rechte des Antragstellers soll dieser über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden (→ S. 224). Noch weiterreichend ist der durch § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG bezweckte Schutz, der Entwürfe vollständig dem Anwendungsbereich des IFG entzieht (→ S. 116).

Der auf den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses gerichtete Ablehnungsgrund des § 4 IFG entfällt nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens.<sup>1231</sup> Sowohl der Schutzzweck als auch der Wortlaut des § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG machen deutlich, dass die Entscheidung selbst nicht erfasst wird, mithin dem Informationszugangsanspruch unterfällt. 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>1232</sup>

Berücksichtigt man das Verhältnis der Dauer von Verwaltungs- zu Gerichtsverfahren, wird deutlich, dass dieser Ablehnungsgrund in der Gerichtspraxis kaum eine Bedeutung hat. Vielmehr kommt der ähnliche, ggf. auch nach Abschluss des Verfahrens eingreifende Ablehnungsgrund zum Schutz von Beratungen gem. § 3 Nr. 3 lit. b IFG (→ S. 291) eher in Betracht. Häufig wird das Verhältnis zwischen § 4 und § 3 Nr. 3 IFG als unklar bezeichnet.<sup>1233</sup> So sei es schwierig, Fallbeispiele zu konstruieren, wonach eine Antragsablehnung ausschließlich auf § 4 Abs. 1 IFG gestützt werden könne. Am ehesten käme noch ein Antrag in Betracht, mit der Betroffene Auskunft über eine bei sich selbst bevorstehende Überwachungsmaßnahme erhalten wollen.<sup>1234</sup> Durch einen solchen IFG-Antrag wird aber notwendiger Weise der Belang betroffen, der durch die Überwachungsmaßnahme kontrolliert werden soll. Dementsprechend könnten Antragsablehnungen zumeist auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit nach § 3 Nr. 2 IFG gestützt werden.

<sup>1230</sup> Vgl. zu der entsprechenden Regelung des nordrhein-westfälischen Landesrechts OVG Münster, Ur. v. 9.11.2006 – 8 A 1679/04 -.

<sup>1231</sup> BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, NVwZ 1072 Rn. 5; Ur. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 28; OVG Berlin-Brandenburg, Ur. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 34; *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 17; *Schoch*, IFG, § 4 Rn. 31 f.; *Rossi*, IFG, § 4 Rn. 16.

<sup>1232</sup> BVerwG, Ur. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 28.

<sup>1233</sup> Z. B. *Rossi*, IFG, § 4 Rn. 18 f.; *Schoch*, IFG, § 4 Rn. 54, der eine Streichung des § 4 IFG empfiehlt, weil kein Raum neben § 3 Nr. 3 lit. b IFG bestehe.

<sup>1234</sup> *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 4 Rn. 20.

Aber selbst wenn die begehrten Informationen sich auf einen noch nicht abgeschlossenen Entscheidungsprozess beziehen, dürfte es nur selten gelingen nachzuweisen, inwieweit durch eine Veröffentlichung der Erfolg der Entscheidung vereitelt werden könnte.<sup>1235</sup> Diesbezüglich ist von der Behörde eine Prognose anzustellen, die von einer über den den Informationszugang Begehrenden hinausgehenden Publikwerdung der Information ausgeht.<sup>1236</sup> In dieser Prognose muss die Behörde begründen, weshalb die „Entscheidung ... bei Offenbarung der Information voraussichtlich überhaupt nicht, mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme“<sup>1237</sup>. Außerdem bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG, dass zu Ergebnissen der Beweiserhebung und Gutachten<sup>1238</sup> oder Stellungnahmen Dritter regelmäßig Informationszugang zu gewähren ist. Weitergehend werden, da § 4 IFG dem Schutz spezifisch des Diskussionsprozesses dient, die Gegebenheiten, auf denen der Diskurs beruht, nicht von der Vorschrift erfasst. Die den Beratungen zugrunde liegenden Tatsachen und Dokumente sind Voraussetzung einer unbefangenen Willensbildung, ohne zu deren Bestandteil zu werden.<sup>1239</sup>

### 5.3.2.1.10 Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Bei Unvereinbarkeit von Informationsbegehren mit geheimem Regierungshandeln besteht nach der Gesetzesbegründung „ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Dieser exekutive Kernbereich schließt einen selbst von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung ein ... Dem Bürger ist damit der Zugang zu diesem Kernbereich erst recht verschlossen.“<sup>1240</sup> Dies findet im Ergebnis allgemeine Zustimmung,<sup>1241</sup> jedoch sind Art und Weise der Berücksichtigung unklar<sup>1242</sup>.

Ein sehr weiter „Schutzwall“ für den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung war der Ansatz, der zwischen informationspflichtigem Verwaltungshandeln und nicht in-

<sup>1235</sup> Vgl. die im konkreten Fall § 4 IFG ablehnenden Entscheidungen: BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 28; VG Berlin, Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 36; Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 35; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 26.03.2010 – 7 K 243/09.F, Juris Rn. 37. Vgl. auch VG Berlin, Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 20, wo dies noch als Grund angenommen wurde, bei einem beendeten Verfahren, den Informationszugang zu verweigern.

<sup>1236</sup> Rossi, IFG, § 4 Rn. 13.

<sup>1237</sup> BT-Drucks. 15/4493, S. 12.

<sup>1238</sup> VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 35.

<sup>1239</sup> Fischer, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IFG Bund § 4 Rn. 25 (Stand: Dez. 2005).

<sup>1240</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 12.

<sup>1241</sup> Z. B. BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 35; VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 101.06, UA, S. 7; *BfDI*, Anwendungshinweise, 10. Vorausgesetzt bei der Argumentation von BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 31. Offen gelassen von OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 35.

<sup>1242</sup> Explizit offen gelassen bspw. von: BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 35.

formationspflichtigem Regierungshandeln unterschied.<sup>1243</sup> Allerdings wird diese Differenzierung nach Entscheidungen des BVerwG aus 2011 wohl kaum noch vertreten (→ S. 122).

Eine Auffassung<sup>1244</sup> wendet § 4 IFG zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung an, weil dieser im Rahmen des § 4 IFG in der Gesetzesbegründung erwähnt wurde und weil § 4 IFG sowie der Kernbereichsschutz relativen Schutz gewährleisten. Dieser Ansatz versagt jedoch insoweit, als auch bei abgeschlossen Vorgängen Fälle möglich sind, in denen die Regierung nicht verpflichtet ist, Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen<sup>1245</sup>.

Eine andere Meinung<sup>1246</sup> versucht die Fälle über § 3 Nr. 3 lit. b IFG (→ S. 291) zu lösen, wonach der Informationszugang entfällt, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden.

Wohl mehrheitlich wird – in Anlehnung an die Gesetzesbegründung – der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als ein ungeschriebener, verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund gesehen.<sup>1247</sup> Bislang blieb eine Berufung darauf in der Praxis erfolglos. So ist die Rechtsprechung dem Versuch entgegen getreten, die gesamte gesetzesvorbereitende Tätigkeit eines Ministeriums entgegen den abweichenden und in Kenntnis der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Kernbereichsschutz getätigten Äußerungen im Gesetzgebungsverfahren ganz generell den Ansprüchen nach dem IFG zu entziehen.<sup>1248</sup> Eine Stellungnahme, die bestimmungsgemäß einem anderen Verfassungsorgan übermittelt worden ist, habe den absolut geschützten Binnenbereich der Regierung verlassen und unterliege deshalb dem

<sup>1243</sup> Besonders deutlich wird diese Argumentationslinie bei VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 101.06, UA, S. 7.

<sup>1244</sup> *Schoch*, IFG, Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 27.

<sup>1245</sup> VG Berlin, Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 33.

<sup>1246</sup> In diesem Sinne: VG Berlin, Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 27. Vgl. BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 31: Überschneidet sich indessen jedenfalls teilweise mit geschriebenen Versagungsgründen, insbesondere dem nach § 3 Nr. 3 lit. b IFG. Demgegenüber bedarf es nach BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14/11, Juris Rn. 7, „einer inhaltlichen Ausrichtung an den Kriterien für einen dem parlamentarischen Informationsrecht entzogenen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ nicht.

Vgl. auch *Roth*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 108, der dies bei § 3 Nr. 3 lit. b IFG kommentiert, und darauf verweist, dass sich die Rechtsfigur in verschiedenen Bestimmungen des IFG einfließt. Gegen eine Ableitung eines Ausnahmetatbestandes des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ aus der „Vertraulichkeit der Beratungen: *Schomerus*, 27

<sup>1247</sup> In diesem Sinne bspw.: *BfDI*, Anwendungshinweise, 6; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1347); *Jastrow/Schlattmann*, IFG, § 3 Überschrift vor Rn. 121. Sehr kritisch dazu: *Schomerus*, 211 f. Explizit dagegen: *Schoch*, IFG, § 4 Rn. 45.

<sup>1248</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, Juris Rn. 31; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 36.

Informationszugang.<sup>1249</sup> Vermerke und Stellungnahme, in denen Behördenmitarbeiter ihre Rechtsauffassung zur Zustimmungsbefürftigkeit eines Gesetzes niedergelegt haben, durch das die Laufzeiten der deutschen Atomkraftwerke verlängert werden sollten, gehörten nicht zum Kernbereich, vor allem weil der Entscheidungsprozess schon abgeschlossen war und sie lediglich die Arbeitsebene und damit vorgelagerte Beratungs- und Entscheidungsabläufe betreffen, die einem Informationszugang nur in einem geringeren Maße entzogen sind als Informationen, die den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung betreffen.<sup>1250</sup>

### 5.3.2.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

In Ergänzung zu ihren Angaben in der Behördenbefragung nannten interviewte Behörden neben den §§ 5 und 6, den Vorschriften zum Schutz privater Belange, als weitere wesentliche Ablehnungsgründe § 3 Nr. 1 a) und b) und g), § 3 Nr. 3 a und b), § 3 Nr. 4, § 3 Nr. 7 IFG und § 4 IFG.

Eine Behörde berichtete über Unsicherheiten in der Anwendung des Begriffs vertrauliche Informationen (§ 3 Nr. 7 IFG) bei IFG-Anfragen auf Akteneinsicht in Sachverhalten oder Sitzungen, die vor Inkrafttreten des IFG stattgefunden haben. In diesen Fällen seien die besprochenen Inhalte vertraulich behandelt worden bzw. sei den Beteiligten zugesagt worden, diese Inhalte vertraulich zu behandeln. Zu diesem Zeitpunkt habe es das IFG nicht gegeben und man habe nicht damit rechnen können, dass ein IFG in Kraft treten werde und die Inhalte, die unter dem „Siegel der Verschwiegenheit“ beraten worden seien, nun auf Grundlage des IFG doch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden könnten. Seit Inkrafttreten des IFG sei man sich dessen bewusst, aber es bestünde Unsicherheit in der Handhabung bei Protokollen und Akten, die vor der Zeit des IFG angefertigt wurden (Interview-B4). Der Begriff der vertraulichen Informationen (§ 3 Nr. 7 IFG) werde von den Verwaltungsgerichten unterschiedlich ausgelegt: So gebe es Gerichte, die argumentieren würden, dass eine Vertraulichkeitsabrede erforderlich sei und den Begriff damit weiter auslegen würden, während die Kommentarliteratur § 3 Nr. 7 IFG eher restriktiver auslegen und argumentieren würde, dass es bei den vertraulich übermittelten Informationen um die *whistleblower*-Fälle gehe. Da es aber durchaus auch andere Vertraulichkeitsfälle gebe, sei dies zu eng gefasst (Interview-B4).

Es wurde weiter als problematisch benannt, dass die bisherige Rechtsprechung z.B. zu § 3 Nr. 1 a) Schutz internationaler Beziehungen nicht einheitlich sei. Insbesondere

<sup>1249</sup> BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, Juris Rn. 35.

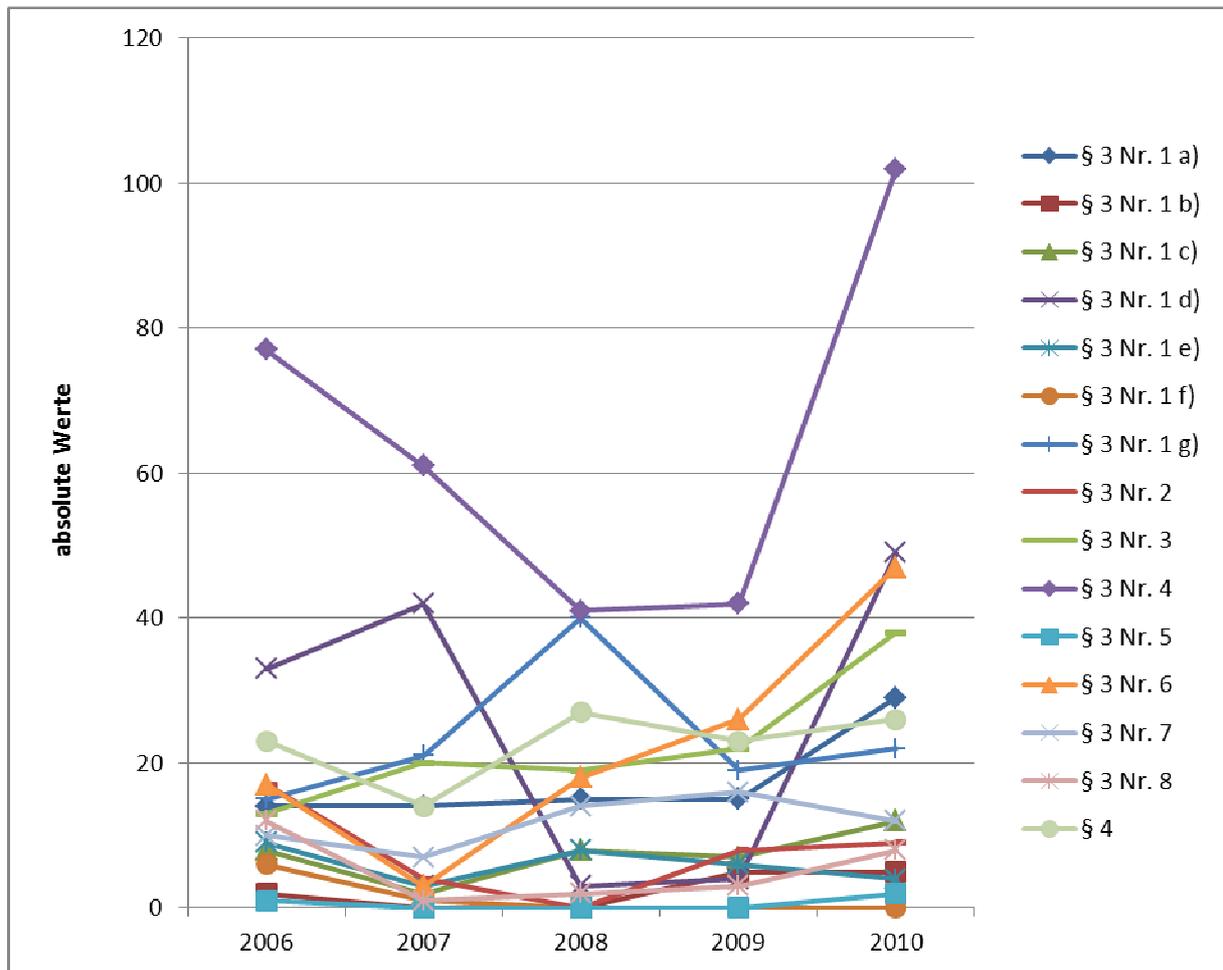
<sup>1250</sup> VG Berlin, Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 40 ff.

die für die §§ 3 Nr. 1 d) und 3 Nr. 7 IFG von den Gerichten zugrunde gelegten Maßstäbe an die Darlegungslast durch Behörden würden zum Leerlaufen dieser Regelungen führen (Antwort Behördenbefragung, Interview-B7).

Eine Behörde benannte Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Ausschlussstatbeständen über vertrauliche Beratungen, § 3 Nr. 3 b) (Beratungen von Behörden) und § 4 (behördliche Entscheidungsprozesse) sowie zwischen den Schutzvorschriften zu Sicherheitsbelangen, § 3 Nr. 1 b) (militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr), § 3 Nr. 1c) (innere und äußere Sicherheit) und § 3 Nr. 2 IFG (öffentliche Sicherheit). Bei Vorliegen eines dieser Ausschlussgründe würden Behörden aufgrund dieser Abgrenzungsschwierigkeiten alle relevanten Normen aufführen, was aber sicherlich vom Gesetzgeber nicht so beabsichtigt gewesen sei (Interview-B11).

Eine Analyse der Ergebnisse der Behördenbefragung zeigt in der Entwicklung der Ablehnungsgründe über die Jahre 2006-2011 die Relevanz des § 3 Nr. 4 IFG auf (s. Abbildung 23). Der enorme Anstieg im Jahr 2010 geht auf die BaFin zurück. Im Jahr 2007 zeichnet sich ein leichter Anstieg des § 3 Nr. 1 d) ab, die Kurve fällt dann wieder ab und im Jahr 2010 kommt es zu einem erneuten Anstieg. Auch hier lassen sich die Anstiege auf die BaFin zurückführen. Es lässt sich noch der der BaFin zuzuordnende Anstieg der Fälle nach § 3 Nr. 1 g) im Jahr 2008 nennen sowie der Anstieg der Fälle nach § 3 Nr. 6 IFG im Jahr 2010, der sich auf die DRV KBS zurückführen lässt. Im Übrigen ergibt sich in der Zeitreihe eine relativ gleichmäßige Inanspruchnahme der verschiedenen Tatbestände.

**Abbildung 23: Entwicklung §§ 3 und 4 IFG als Ablehnungsgründe 2006-2010 in absoluten Werten**



### 5.3.2.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen

#### 5.3.2.3.1 Spezielles Bundesrecht

Während in § 8 UIG neun, oft eng eingegrenzte, geschützte öffentliche Belange normiert wurden, bewertet das IFG 17, oft weit formulierte Belange gegenüber dem Informationsinteresse für vorrangig.<sup>1251</sup>

Dass die Ausnahmetatbestände des IFG zumeist breiter als im VIG angelegt sind, wird als oftmals nur schwer nachvollziehbar und daher kritisch bewertet.<sup>1252</sup> Während nach § 2 Nr. 1 lit. a) lit. aa) VIG die Informationsverweigerung eine „erhebliche Ge-

<sup>1251</sup> Schrader, ZUR 2005, 568 (573).

<sup>1252</sup> Schoch, IFG, § 3 Rn. 4.

fahr für die öffentliche Sicherheit“ voraussetzt, verzichtet § 3 Nr. 2 IFG auf die Qualifizierung der Gefährdungslage. Vor allem diese Abweichung sei nicht nachvollziehbar.<sup>1253</sup> § 2 Nr. 1 lit. e) VIG statuiert einen Versagungsgrund für bestimmte Informationen, die vor mehr als fünf Jahren seit der Antragstellung entstanden sind. Dieser Versagungsgrund findet im IFG keine Entsprechung. Außerdem reicht beispielsweise bei § 2 Satz 1 Nr. 1 lit. a) lit. bb) VIG aus, dass die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden „berührt“ wird, während nach dem ähnlichen § 3 Nr. 3 lit. b) IFG erforderlich ist, dass die Beratung „beeinträchtigt“ wird.

### 5.3.2.3.2 Bundesländer

Im Saarland und in Thüringen wird auf die Ausschlussgründe des Bundes verwiesen. Auch die Regelungen in §§ 3 und 4 BremIFG, §§ 9 und 10 LIFG RP sowie §§ 3 und 4 IZG LSA entsprechen der Bundesregelung in weiten Teilen, wobei allerdings kleinere redaktionelle Zusammenfassungen vorgenommen wurden und insbesondere in Sachsen-Anhalt für bestimmte Landesbehörden besondere Ausnahmegründe vorgesehen werden. Eine dem § 4 IFG vergleichbare Regelung enthalten noch § 10 IFG BE, § 9 HmbIFG, § 6 IFG MV, § 7 IFG NW, § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG-SH und § 4 Abs. 1 AIG BB, der aber eine Abwägungsklausel mit dem Informationsinteresse vorsieht. Eine Auffangregelung bei Gefährdung des Gemeinwohls enthält § 11 IFG BE. Im Übrigen haben die Landesregelungen (§ 9 und § 11 IFG BE, § 4 AIG BB, § 8 HmbIFG, § 5 IFG MV und § 6 IFG NW) einen deutlich geringeren Umfang als §§ 3 f. IFG.<sup>1254</sup> Dabei ist allerdings zu bedenken, dass das Bundesrecht – schon aufgrund der Rechtsetzungskompetenz des Bundes – Schutzgegenstände zu erfassen hat, die dem Landesrecht entzogen sind (z. B. Belange der Bundeswehr, Außenwirtschaftsverkehr, bestimmte Nachrichtendienste).<sup>1255</sup> Nichtsdestoweniger enthält beispielsweise § 6 Abs. 4 IFG MV – anders als das IFG – sogar eine ausdrückliche Regelung zum Ausschluss des Informationsanspruchs bei Beeinträchtigung der exekutiven Eigenverantwortung der Landesregierung.<sup>1256</sup>

Auffällig ist die Neuregelung aus 2012 in Schleswig-Holstein: Bei Vorliegen der extrem kompakt in § 9 Abs. 1 IZG-SH auflisteten Gründe ist der Informationszugang zu versagen, „es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt“. Im Übrigen waren keine allgemeinen Abwägungsklauseln ersichtlich, sondern lediglich in § 4 AIG BB und § 3 IZG LSA wird zwischen absolut und relativ geschützten öffentlichen Belangen differenziert.

<sup>1253</sup> Schoch, IFG, § 3 Rn. 209.

<sup>1254</sup> Schoch, IFG, § 3 Rn. 4.

<sup>1255</sup> Schoch, IFG, § 3 Rn. 4.

<sup>1256</sup> Dazu: Dalibor, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 271 (310 f.).

### 5.3.2.3.3 EU

Nach der absoluten Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 lit. a TransparenzVO verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit, die Verteidigung und militärische Belange, die internationalen Beziehungen oder die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats beeinträchtigt würde. Nach der relativen Ausnahmeregelung in Art. 4 Abs. 2 TransparenzVO besteht ein Zugangsanspruch zu einem Dokument nicht, durch dessen Verbreitung der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung oder der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Eine § 4 IFG vergleichbare Regelung enthält Art. 4 Abs. 3 TransparenzVO.

Nach Art. 4 Abs. 6 und 7 TransparenzVO darf der Zugang nur soweit und solange verweigert werden, wie die Ausnahme besteht, insbesondere gelten die Ausnahmen zumeist höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren.

Damit ist der Ausnahmekatalog der TransparenzVO deutlich schmäler als im IFG, jedoch ist dabei zu berücksichtigen, dass das Bundesrecht – schon auf Grund der Rechtsetzungskompetenz es Bundes – Schutzgegenstände wie z. B. Belange der Bundeswehr, Außenwirtschaftsverkehr, Nachrichtendienste erfasst, die dem EU-Recht entzogen sind.<sup>1257</sup>

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments schlug im November 2011 vor, eine allgemeine Abwägungsklausel zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteressen einzufügen. Danach sollte Art. 4 Abs. 4 TransparenzVO folgende Fassung erhalten: „Bei der Abwägung des öffentlichen Interesses an einer Verbreitung gemäß Artikel 1 bis 3 wird davon ausgegangen, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht, wenn das angeforderte Dokument den Schutz von Grundrechten und der Rechtsstaatlichkeit, die ordnungsgemäße Verwaltung öffentlicher Mittel oder das Recht auf Leben in einer gesunden Umwelt, einschließlich Emissionen in die Umwelt betrifft. Ein Organ, eine Einrichtung oder sonstige Stelle, die eine dieser Ausnahmen geltend macht, muss eine objektive und individuelle Bewertung vornehmen und zeigen, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung des geschützten Interesses vorhersehbar und nicht rein hypothetisch ist, und darlegen, wie der Zugang zu dem betreffenden Dokument das geschützte Interesse tatsächlich konkret beeinträchtigen könnte.“<sup>1258</sup>

<sup>1257</sup> Schoch, IFG, § 3 Rn. 4.

<sup>1258</sup> Cashmann, A7-0426/2011, S. 31.

#### **5.3.2.3.4 Konvention des Europarats**

Mögliche Limitierungen des Informationszugangs gem. Art. 3 Abs. 1 KEZaD dürfen nur zum Schutz folgender Interessen erfolgen:

- a) nationale Sicherheit, Verteidigung und internationale Beziehungen,
- b) öffentliche Sicherheit,
- c) Vorsorge gegen, Ermittlung und Verfolgung von kriminellen Handlungen,
- d) Disziplinarverfahren,
- e) Inspektion, Kontrolle und Aufsicht durch die Behörden,
- g) Kommerzielle und andere wirtschaftliche Interessen,
- h) Wirtschafts-, Währung und Wechselkurspolitik des Staates,
- i) Gleichheit der Parteien vor Gerichten und die wirksame Verwaltung der Justiz,
- j) Umwelt oder
- k) Beratungen innerhalb oder zwischen Behörden über die Prüfung einer Sache.

Der Informationszugang darf gem. Art. 3 Abs. 2 KEZaD nur versagt werden, wenn die Offenlegung diese Interessen verletzen oder wahrscheinlich verletzen wird, es sei denn dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung besteht.

#### **5.3.2.3.5 Schweden**

Kap. 2 Art. 2 Abs. 1 TF enthält eine abschließende Auflistung von Interessen, deren Schutz eine Zugangsbeschränkung rechtfertigen „kann“:

1. die Sicherheit des Reiches oder seiner Beziehungen zu einem anderen Staat oder einer internationale Organisation;
2. die zentrale Steuer-, Geld- oder Währungspolitik des Reichs;
3. die Kontrolle, Steuerung oder andere Aufsichtstätigkeit einer Behörde;
4. das Interesse der Verhütung oder Verfolgung von Straftaten;
5. das wirtschaftliche Interesse der öffentlichen Institutionen;
7. die Erhaltung der Tier- oder Pflanzenarten.

Die konkreten Geheimhaltungsvorschriften finden sich überwiegend im schwedischen Geheimhaltungsgesetz, welches mittlerweile etwa 160 komplexe Normen enthält. Nur in wenigen Fällen sind diese Geheimhaltungsvorschriften zwingend, viel-

mehr ist in der Regel eine widerlegliche Vermutung für Öffentlichkeit oder für die Geheimhaltung normiert.<sup>1259</sup>

### 5.3.2.3.6 USA

(d) FOIA betont die Regel-Ausnahme-Systematik, wonach nur die im Unterabschnitt (b) und (c) FOIA aufgeführten Ausnahmen (exemptions) angeführt werden können, um Informationen zurückzuhalten.<sup>1260</sup> Die exemptions sind im FOIA sehr knapp formuliert und daher auslegungs- und konkretisierungsbedürftig.<sup>1261</sup> Dabei sind diese Ausnahmen eng auszulegen und selbst in Fällen, in denen eine der exemptions greift, ist eine Zurückhaltung von Akten nicht zwingend.<sup>1262</sup>

Informationen, die ordnungsgemäß als confidential, secret oder top secret klassifiziert wurden, dürfen gem. (b) (1) FOIA zurückgehalten werden, wobei diese Einstufung zunächst sehr viele Akten betrifft, die später nach einer bestimmten Zeit normalerweise freigegeben werden.<sup>1263</sup> Behördeninterne Regeln und Informationen zur Verwaltungspraxis (internal personnel rules and practices of an agency) und die interne Behördenkommunikation (internal government communication) sowie Ausnahmen aufgrund anderer Bundesgesetze<sup>1264</sup> brauchen nach (b) (2), (5) bzw. (3) FOIA nicht offengelegt werden.<sup>1265</sup> Ausgenommen sind Informationen zu Finanzinstituten und geologische Daten gem. (b) (8) bzw. (9) FOIA.<sup>1266</sup> Eine exemption besteht für Informationen zur Rechtsdurchsetzung im Rahmen der Ermittlungstätigkeit der Polizei (records or information compiled for law enforcement purposes) Daten gem. (b) (7) FOIA. Damit in Zusammenhang steht die exclusion des (c) FOIA, wonach die Behörde berechtigt ist, dem Antragsteller zu verschweigen, ob eine Ermittlungstätigkeit vorliegt.<sup>1267</sup>

### 5.3.2.3.7 Österreich

Die Auskunftspflicht besteht gem. Art. 20 Abs. 4 Satz 1 Hs. 1 B-VG, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht. Durch Art. 20 B-VG wird der einfache Gesetzgeber ermächtigt, Umfang und Grenzen des Auskunftsrechts durch die Normierung von Auskunftsverweigerungsgründen zu bestimmen.<sup>1268</sup> Ne-

<sup>1259</sup> Griebel, 31.

<sup>1260</sup> Bräutigam, 54.

<sup>1261</sup> Bräutigam 52.

<sup>1262</sup> Bräutigam, 51 f.

<sup>1263</sup> Bräutigam, 52.

<sup>1264</sup> Vgl. dazu DOJ, 207-261.

<sup>1265</sup> Dazu Bräutigam, 52 f.

<sup>1266</sup> Dazu Bräutigam, 54.

<sup>1267</sup> Dazu Bräutigam, 54.

<sup>1268</sup> Perthold-Stoitzner, 142.

ben einer Vielzahl von verfassungsgesetzlichen und einfachgesetzlichen Verschwiegenheitspflichten sind besonders wichtig die verfassungsrechtliche Pflicht zur Amtsverschwiegenheit des Art. 20 Abs. 3 B-VG sowie die in im AuskpfIG normierten Verweigerungsgründe.<sup>1269</sup>

Nach Art. 20 Abs. 3 Satz 1 B-VG sind alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts, „soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit)“. Sinn dieser Bestimmung über die Amtsverschwiegenheit, die gleichzeitig mit der Einführung der Auskunftspflicht in Art. 20 Abs. 4 B-VG novelliert wurde, ist die Präzisierung des davor allgemein umschriebenen Geheimhaltungstatbestandes durch eine abschließende Aufzählung der Geheimhaltungsinteressen.<sup>1270</sup>

Das AuskpfIG wiederholt zum einen die Beschränkungen, die sich bereits aus der Verfassungsnorm selbst ergeben (Beschränkungen aus dem Begriff Auskunft, Einschränkung auf Angelegenheiten des Wirkungsbereiches, Beschränkung der Auskunftspflicht für Organe beruflicher Vertretungen). Zum anderen normiert es weitere Einschränkungen bei mutwilligem Auskunftsbegehren oder wenn die Information anders zugänglich ist sowie einen Nachrang gegenüber den übrigen Verwaltungsaufgaben.<sup>1271</sup>

### 5.3.2.3.8 Republik Korea

Aus dem Gesetzeszweck wird auch in Korea gefolgert, dass die in Art. 9 OIDA geregelten Ausnahmetatbestände eng auszulegen sind.<sup>1272</sup> Die Ausnahmetatbestände sind einheitlich als relative Ausschlusstatbestände mit Abwägungsvorbehalt ausgestaltet.<sup>1273</sup> Außerdem ist eine spezielle Offenlegungsregel in Art. 9 Abs. 2 OIDA vorgesehen, falls das Schutzbedürfnis später wegfällt.<sup>1274</sup>

<sup>1269</sup> Perthold-Stoitzner, 142 f.

<sup>1270</sup> Perthold-Stoitzner, 143.

<sup>1271</sup> Perthold-Stoitzner, 144. Siehe dazu unten auch den Rechtsvergleich hinsichtlich der Verweigerung wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands (→ S. 220).

<sup>1272</sup> Hong, 163; Song, in: Seok/Ziekow, 213 (219).

<sup>1273</sup> Hong, 160.

<sup>1274</sup> Hong, 161.

Verweigerungsgründe des § 3 Nr. 1-7 IFG sind in Art. 9 Abs. 1 Nr. 1-4 OIDA zusammengefasst, wobei die geringere Zahl der Ausnahmetatbestände mit einer Abstraktion der Begriffe einhergeht, die sehr kritisiert wird.<sup>1275</sup>

Der Informationszugang kann bei Gefährdung nationaler Interessen gem. Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 OIDA versagt werden, soweit und solange das Bekanntwerden der Information insbesondere die staatlichen Sicherheit, die Landesverteidigung, die Wiedervereinigung oder die internationalen Beziehungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erheblich beeinträchtigen würde.<sup>1276</sup> Die Forderung dieses hohen Wahrscheinlichkeitsgrades dient als Ausgleich für die sehr weite Fassung der Ausschlussgründe.<sup>1277</sup> Bei der Überprüfung von Entscheidungen der Exekutive im Bereich Sicherheit ist die Rechtsprechung sehr zurückhaltend.<sup>1278</sup>

Die Weite der zahlreichen Ausnahmeregelungen – gerade im Bereich der staatlichen Sicherheit – werden kritisiert, so dass die Ausnahmen das Gesetz teilweise als Kodifizierung des Amtsgeheimnisses wirken lassen, nicht als ein Informationsfreiheitsgesetz.<sup>1279</sup> Eine Konkretisierung erfolgt durch Entscheidung des Beirats für die Informationsöffentlichkeit (Art. 12 OIDA) oder gerichtliche Entscheidung.<sup>1280</sup>

### 5.3.2.3.9 Schweiz

In der Schweiz wird der Zugang zu Berichten über die Evaluation der Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung und die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen gem. Art. 8 Abs. 5 BGÖ immer gewährleistet.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird gem. Art. 7 Abs. 1 BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung:

- a. die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organes oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann;
- b. die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde;
- c. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann;

<sup>1275</sup> Hong, 160 f. Zu § 3 Nr. 8 IFG → S. 129.

<sup>1276</sup> Song, in: Seok/Ziekow, 213 (219).

<sup>1277</sup> Song, in: Seok/Ziekow, 213 (219).

<sup>1278</sup> Song, in: Seok/Ziekow, 213 (219 f.).

<sup>1279</sup> Song, in: Seok/Ziekow, 213 (222).

<sup>1280</sup> Hong, 162.

- d. die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können;
- e. die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen beeinträchtigt werden können;
- f. die wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz gefährdet werden können; oder
- g. Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat.

Außerdem sind temporär gem. Art. 8 Abs. 4 bzw. 2 BGÖ amtliche Dokumente ausgenommen bis zum Abschluss laufender und künftiger Verhandlungen oder bis der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist.

#### 5.3.2.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG

Die vielfältigen Überschneidungen und nach den durchgeführten empirischen Untersuchungen (→ S. 310) in der Praxis schwierige Abgrenzbarkeit der Ausschlussgründe des §§ 3, 4 IFG werden häufig (rechtspolitisch) kritisiert.<sup>1281</sup> Die Ausnahmeregelungen des IFG seien zu weitreichend<sup>1282</sup> und zu vage<sup>1283</sup> formuliert. Als sehr weitgehend werden insbesondere § 3 Nr. 1 lit. g)<sup>1284</sup> und Nr. 3<sup>1285</sup> kritisiert. Weitergehend wird wegen fehlender systematischer Abstimmung einzelner Ausschlussgründe eine gesetzgeberische Klärung als notwendig bewertet.<sup>1286</sup>

Auch ist bei nachteiligen Auswirkungen auf einen öffentlichen Belang der Antrag auf Umweltinformationen – anders als nach § 3 IFG – dann nicht abzulehnen, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Die Ausweitungen der Ausschlussgründe im Vergleich mit dem UIG werden als oftmals nur schwer nachvollziehbar, wenig harmonisch und daher kritisch bewertet.<sup>1287</sup> Insbesondere die Abwei-

<sup>1281</sup> Z. B.: *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (21); *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (13); *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 206 ff. Demgegenüber auch die Vorteile der Doppelung sehend: *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 7.

<sup>1282</sup> Z. B.: *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (20); *Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion*, Informationsfreiheit 2.0 und Open Data, 2; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 209.

<sup>1283</sup> *Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion*, Informationsfreiheit 2.0 und Open Data, 2.

<sup>1284</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (22).

<sup>1285</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (22).

<sup>1286</sup> In diesem Sinne: *Scholz*, BKR 2008, 485 (487), für die fehlende Abstimmung von § 3 Nr. 1 lit. d IFG und § 6 Satz 2 IFG.

<sup>1287</sup> In diesem Sinne: *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 3 Rn. 14 ff.; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 2, 4, 208, 209.

chung vom UIG durch den Verzicht auf eine Qualifizierung der Gefährdungslage zur öffentlichen Sicherheit in § 3 Nr. 2 IFG wird kritisch bewertet.<sup>1288</sup>

### 5.3.2.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen

„Der unübersichtliche und in sich auch widersprüchliche Katalog der Ausnahmetatbestände ist neu zu fassen. Hier ist eine systematische Neugliederung und Zusammenfassung verwandter Regelungsbereiche dringend geboten.“<sup>1289</sup> Diese Aussage ist durch die vorliegende Untersuchung jedenfalls in Teilbereichen bestätigt worden. In Hinblick auf eine langfristige, internationale Perspektive erscheint überdies eine Orientierung an der Konvention des Europarates mit der Regelung in Art. 3 Abs. 1 KEZaD sinnvoll (→ S. 315), um im Falle des Fortschreitens der Anerkennung dieser Konvention vorbereitet zu sein. Problematisch hierbei ist allerdings 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 (→ S. 312), bietet sich auch eine Orientierung an den Regelungen des UIG an, zumal diese von der Rechtsprechung schon konkretisiert wurden. 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 Regelungssystem des IFG konzentrieren würde:

- **Schutzniveau:** Allgemein sollten die unterschiedlich in § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 6 sowie in § 4 IFG formulierten Schutzniveaus angepasst oder in ein erkennbares, angemessenes Stufenverhältnis gebracht werden (→ S. 275).
- **Abwägungsklausel:** Der internationale Vergleich zeigt, dass Klauseln zur Abwägung zwischen Informationsinteresse und den zu schützenden öffentlichen Belangen<sup>1290</sup> vorhanden und im Wesentlichen praktikabel sind. Auf EU-

<sup>1288</sup> Schoch, IFG, § 3 Rn. 209.

<sup>1289</sup> Schaar/Roth, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (13).

<sup>1290</sup> Empfohlen beispielsweise von *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, 12; *Hong*, 165 f.; *Mecklenburg et al.*, *BIG*, S. 25.

Ebene wird die Ersetzung der nach Fallgruppen zwischen absoluten und relativen Ausnahmegründen differenzierenden Regelung durch eine weiterreichende Abwägungsklausel diskutiert (→ S. 314). 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 relativ unstrittige 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.<sup>1291</sup> 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 (→ S. 291). 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 (→ S. 299). Auch von den Behörden wird dieser Ausschlussgrund nur sehr selten angewendet und er hat einen Anteil von 0,2% aller Ablehnungsgründe (→ Tabelle 29, S. 273).
- 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

<sup>1291</sup> Weitergehend gar für die Abschaffung des § 3 Nr. 2 IFG plädierend, weil keine Schutzlücken verbleiben würden: *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 3 Rn. 84.

Geschäftsgeheimnissen<sup>1292</sup> für den Staat und Sozialversicherungsträger verbunden werden sollte<sup>1293</sup>.

- 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 (→ S. 291). Bei den Behördenentscheidungen wird der Ablehnungsgrund des § 4 IFG häufiger angeführt, und zwar hat er einen Anteil von 3,8% aller Ablehnungsgründe (→ Tabelle 29, S. 273). § 4 IFG wird aber von der Rechtsprechung sehr selten mitgeprüft (→ S. 306). Dies deutet darauf hin, dass die Unklarheit des eigenständigen Anwendungsbereichs der Norm zu einer vorschnellen Inanspruchnahme führt. 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.<sup>1294</sup> Als Folgeänderung müsste die Regelung zur Information bei temporären Ausschlussgründen (→ S. 224) für § 3 Nr. 3 lit. b) IFG angepasst werden.
- Die Nichterwähnung des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im IFG hat zu Interpretationsunsicherheiten geführt (→ S. 308). Daher ist eine gesetzliche Regelung sinnvoll. Eine ausdrückliche Regelung zum Ausschluss des Informationsanspruchs bei Beeinträchtigung der exekutiven Eigenverantwortung der Landesregierung enthält beispielsweise § 6 Abs. 4 IFG MV<sup>1295</sup>, die auf das IFG übertragbar erscheint. 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 (vgl. → S. 267).

#### **5.4 Konflikt zwischen Interesse des Antragstellers an Informationszugang und Transparenz und Interesse der Verwaltung Daten Dritter/private Daten zu schützen**

Dem Interesse des Bürgers am Zugang zu bestimmten Informationen steht die Notwendigkeit gegenüber, besonders schützenswerte Daten wie etwa personenbezoge-

<sup>1292</sup> → S. 340.

<sup>1293</sup> Siehe auch *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 206.

<sup>1294</sup> In diesem Sinne: *Schoch*, IFG, § 4 Rn. 54.

<sup>1295</sup> Dazu: *Dalibor*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 271 (310 f.).

ne Daten (§ 5 IFG), Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 6 IFG) oder Rechte am geistigen Eigentum (§ 6 IFG) zu schützen. Der Schutz personenbezogener Daten kann sich zum einen auf Kontaktdaten der Sachbearbeiter und Mitarbeiter von Behörden beziehen, zum anderen kann dies personenbezogene Daten oder Informationen von Dritten betreffen. In ersterem Fall steht dem Informationsinteresse des Bürgers und seinem Interesse an konkreten Ansprechpersonen das schutzwürdige Interesse der Sachbearbeiter / Mitarbeiter einer Behörde gegenüber. Im zweiten Fall steht das schutzwürdige Interesse des Dritten dem Informationsinteresse des Antragstellers gegenüber. Das IFG sieht für § 5 eine Abwägung zwischen den kollidierenden Interessen des Antragstellers am Informationszugang und des Dritten nach einem datenschutzrechtlichen Geheimhaltungsbedürfnis vor. Für § 6, der den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährleistet, ist keine Abwägung vorgesehen.

Das Verhältnis von Informationszugangsansprüchen und schutzwürdigen Informationsrestriktionsinteressen privater Dritter unterscheidet sich vom Konflikt zwischen Informationsbegehren und öffentlichen Belangen vor allem dadurch, dass den Informationszugangsansprüchen grundrechtlich geschützte Geheimhaltungsinteressen gegenüber stehen. Dabei treten Dreiecksverhältnisse (Antragsteller - Staat - Dritter) und im Bereich der Berufsgeheimnisse sogar Vierecksverhältnisse (Antragsteller - Staat - Geheimnisträger - Dritter) auf.<sup>1296</sup>

Wessen Interessen zu berücksichtigen sind, ergibt sich aus der in Bezug genommenen Legaldefinition des Dritten in § 2 Nr. 2 IFG. Dritter ist danach jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen. Konkretisierend ist dazu in der Gesetzesbegründung ausgeführt: „Dritter nach Nummer 2 ist jeder, dessen in §§ 5, 6 und 8 genannten Rechte durch den Informationszugang berührt werden könnten. Neben den Datenschutzrechten werden damit das geistige Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfasst. Dritter kann im Fall des § 6 auch eine Behörde sein, hingegen – nach dem Schutzzweck – nicht bei § 3 Nr. 7. Amtsträger sind (nur) insoweit keine Dritten, als es um die Weitergabe von Daten geht, die sich auf ihre Amtsträgerfunktionen beziehen (vgl. Begründung zu § 5 Abs. 4).“<sup>1297</sup>

---

<sup>1296</sup> Kloepfer, K&R 2006, 19 (22).

<sup>1297</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9, zust. Z. B.: VG Frankfurt a. M., Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 44; *BfDI*, Anwendungshinweise, 5.

In der Rechtsprechung finden sich zumeist nur sehr kurze oder gar keine Ausführungen dazu, warum jemand Dritter i. S. des § 2 Nr. 2 IFG.<sup>1298</sup> Dies deutet darauf hin, dass es keine praktischen Probleme mit dieser Definition gibt.

In der Literatur wird häufig der „Dritte“ i. S. des § 5 IFG mit dem Betroffenen gem. § 3 Abs. 1 BDSG gleichgesetzt, während Dritter i. S. BDSG gerade nicht die Betroffenen, sondern außenstehende Personen und Stellen seien (§ 3 Abs. 8 Satz 2 BDSG).<sup>1299</sup> Diese unterschiedliche Terminologie zwischen Datenschutzrecht und Informationszugangsrecht entbehre der sachlichen Rechtfertigung und sei daher zu kritisieren.<sup>1300</sup>

#### 5.4.1 Schutz personenbezogener Daten

Im Spannungsverhältnis zwischen Informationsinteresse und Schutz personenbezogener Daten enthält § 5 IFG einen relativen Vorrang des Datenschutzes, wie bereits die amtliche Überschrift der Regelung zum Ausdruck bringt.<sup>1301</sup> Dies berücksichtigt das verfassungsrechtlich höhere Gewicht des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (→ S. 53), denn nur der Datenschutz, nicht aber die Informationszugangsfreiheit ist aus dem Grundgesetz (→ S. 50) ableitbar.<sup>1302</sup>

Auch im Wortlaut der Grundnorm des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG kommt der Vorrang des Datenschutzes zum Ausdruck.<sup>1303</sup> Dieser Schutz wird für besondere Arten personenbezogener Daten durch Abs. 1 Satz 2 und für Personaldaten und den Geheimnisschutz gem. Abs. 2 noch weiter verstärkt. Demgegenüber sind bestimmte Daten von Bearbeitern gem. Abs. 4 immer und von Sachverständigen und Gutachtern gem. Abs. 3 in der Regel zugänglich. Die Anwendung des § 5 IFG kann durch vorrangige Regelungen ausgeschlossen sein und bei Vorliegen einer Einwilligung des Dritten scheidet eine Informationsverweigerung gem. § 5 IFG aus.

Gleichwohl muss der Dritte grundsätzlich Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bei Vorliegen eines überwiegenden Interesses der In-

<sup>1298</sup> Mit kurzen Ausführungen bspw. VG Frankfurt a. M., Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 32.

<sup>1299</sup> *Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland*, DuD 2005, 290 (292); *BfDI*, Anwendungshinweise, 5; *Schoch*, IFG, § 2 Rn. 61.

<sup>1300</sup> In diesem Sinne: *Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland*, DuD 2005, 290 (292); *Schoch*, IFG, § 2 Rn. 61 ff.

<sup>1301</sup> In diesem Sinne: *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl. 2005, 1277 (1283); *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (22); *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 7.

<sup>1302</sup> In diesem VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 28; *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (22).

<sup>1303</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13; *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 2.

formationsgewährung hinnehmen,<sup>1304</sup> soweit es nicht um den „letzten unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung“ geht, der der öffentlichen Gewalt schlechthin entzogen ist.<sup>1305</sup> Dabei bewirkt das IFG zumindest de facto eine Aufhebung der ursprünglichen Zweckbindung der von der informationspflichtigen Stelle erhobenen personenbezogenen Daten.<sup>1306</sup> Nichtsdestoweniger wird allgemein von der Vereinbarkeit von § 5 IFG mit den europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben ausgegangen.<sup>1307</sup>

#### 5.4.1.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

##### 5.4.1.1.1 Verhältnis zu anderen Regelungen

Ob die Konfliktlösung zwischen Informationsinteresse und Schutz von personenbezogenen Daten durch § 5 IFG abschließend umschrieben ist, wird nur selten thematisiert. Die allgemeine Regelung zum Schutz personenbezogener Daten bei der Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen in § 16 BDSG wird nach ganz herrschender Ansicht durch die Spezialregelung in § 5 IFG verdrängt.<sup>1308</sup>

Für die umgekehrte Fallkonstellation einer spezielleren Regelung in einem anderen Gesetz, waren nur wenige Stellungnahmen ersichtlich. Danach kann sich die Behörde nicht auf den Ausschlussgrund des § 5 IFG berufen, soweit nach dem WpHG und dem WpPG entsprechende Bestimmungen getroffen worden sind, die diesen Schutz zurücktreten lassen.<sup>1309</sup> Ähnlich ergab eine Gesamtschau des Normgefüges des § 5 Abs. 1 bis 3 IFG in einer Fallkonstellation, dass mit Ausnahme der dem Grunde nach mitzuteilenden Formaldaten des Abs. 3 eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem schutzwürdigen Interesse eines Dritten ausscheidet und die Behörde die ihr gemäß § 8 WpHG obliegende Verschwiegenheit zu wahren hatte.<sup>1310</sup>

<sup>1304</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 28; *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 10.

<sup>1305</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13, unter Hinweis auf das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, statt aller BVerfG, Urt. v. 14.9.1989 – 2 BvR 1062/87, BVerfGE 80, 367, 373 f.

<sup>1306</sup> Dazu: *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl 2005, 1277 (1283); *Rossi*, IFG, § 5 Rn. 2; *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 11; *Sitsen*, 227 f.

<sup>1307</sup> Explizit: VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 28; *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 2, 8 ff. Zumeist wird die Frage gar nicht angesprochen.

<sup>1308</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 5 Rn. 7; *Jastrow/Schlatmann*, IFG § 5 Rn. 1; *Rossi*, IFG, § 5 Rn. 3; *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 3; a. M. *Sitsen*, 198 ff.

<sup>1309</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 26.3.2010 – 7 K 1496/09.F, Juris Rn. 46.

<sup>1310</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 102.

Demgegenüber war kein Schutz der personenbezogenen Daten im Verhältnis zwischen Insolvenzverwalter und Insolvenzschuldner zu wahren. Muss nämlich der Schuldner gem. § 97 Abs. 1 Satz 1 InsO dem Insolvenzverwalter die ihm möglichen Auskünfte über die von ihm gezahlten Sozialversicherungsbeiträge für seine Arbeitnehmer erteilen, sind diese Informationen dem Insolvenzverwalter gegenüber von vornherein nicht geheimhaltungsbedürftig.<sup>1311</sup>

Auch andere Gerichtsentscheidungen gehen von einem Vorrang von Wertungen spezieller Art aus: „In dem dargelegten Umfang, in dem ein Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I nicht gegeben ist, stehen einem Informationsanspruch der Klägerin auch die §§ 5 und 6 IFG nicht entgegen.“<sup>1312</sup> Soweit dagegen ein Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 4 IFG greife, sei dieser schon aus systematischen Gründen nicht mehr im Rahmen des § 5 IFG disponibel.<sup>1313</sup>

#### **5.4.1.1.2 Einwilligung des Dritten**

Dem Informationsinteresse wird entsprochen, wenn eine Einwilligung der Dritten vorliegt. Bei Vorliegen einer Einwilligung ist eine Abwägung entbehrlich,<sup>1314</sup> denn dann besteht kein Konflikt mit einem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen.<sup>1315</sup> Für eine wirksame Einwilligung i. S. des § 5 IFG werden die Voraussetzungen gem. § 4a BDSG gefordert.<sup>1316</sup>

Liegt keine Einwilligung der Dritten vor, hat die Behörde auch nicht versucht eine Einwilligung zu erlangen und geht die Interessenabwägung im Rahmen des § 5 IFG zu Lasten des Antragstellers aus (dazu anschließend), so ist der Fall noch nicht entscheidungsreif (→ S. 384).

#### **5.4.1.1.3 Zugang zu personenbezogenen Daten gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG**

Zugang zu personenbezogenen Daten darf gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Inte-

<sup>1311</sup> In diesem Sinne: VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 5018/09, BeckRS 2010, 54109 (selbst wenn Arbeitnehmerdaten betroffen sind); VG Gelsenkirchen, Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10, Juris Rn. 67; VG Hamburg, Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09, Juris Rn. 72.

<sup>1312</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 22.11.2006 – 11 K 1466/06, UA, S. 7.

<sup>1313</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 22.11.2006 – 11 K 1466/06, UA, S. 7.

<sup>1314</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 11; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 zu III. 8. d))

<sup>1315</sup> Wohl a. M. *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13: „Stimmt der Dritte der Offenbarung seiner personenbezogenen Daten zu, so muss die Behörde aufgrund der Einwilligung auch dann dem Antrag auf Informationszugang stattgeben, wenn sie die Geheimhaltungsinteressen des Dritten für vorrangig hält.“

<sup>1316</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13; *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 11; *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 26

resse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

Der Begriff der personenbezogenen Daten wird auch im IFG üblicherweise anhand der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 BDSG konkretisiert.<sup>1317</sup> Personenbezogene Daten sind danach Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Dazu zählen auch Handlungen, Äußerungen und sonstige Verhaltensweisen von Personen.<sup>1318</sup> Werden Informationen begehrt, welche Abgeordnete Montblanc-Schreibgeräte bestellt und/oder Digitalkameras gekauft und gegenüber der Bundestagsverwaltung abgerechnet haben, handelt es sich um Angaben über deren Verhalten, mithin um personenbezogene Daten i. S. des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG.<sup>1319</sup>

Kein Personenbezug besteht, wenn ein Insolvenzverwalter Akteneinsicht über Zahlungen und Vollstreckungsmaßnahmen verlangt, die einem Betrieb, nicht aber bestimmten Personen zuzuordnen sind. Selbst wenn in diesen Fällen personenbezogene Daten enthalten sein würden, würden diese über die Angaben nach § 5 Abs. 3 IFG (→ S. 331) nicht hinausgehen. Außerdem hatten die Insolvenzverwalter sich vorsorglich mit der Schwärzung solcher Daten einverstanden erklärt (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 2 IFG → S. 190), so dass der Informationszugang gewährt wurde, weil es den Insolvenzverwaltern gerade nicht um Auskunft über personenbezogene Daten, sondern ausschließlich um Auskunft über Vollstreckungsmaßnahmen ging.<sup>1320</sup>

Die für den Personenbezug erforderliche Bestimmtheit i. S. des § 3 Abs. 1 BDSG liegt vor, wenn feststeht, dass sich die Angaben auf diese Person und nicht auf eine andere beziehen.<sup>1321</sup> Bestimmbar ist eine Person, wenn ihre Identität zwar nicht durch die Daten allein eindeutig identifiziert wird, jedoch – gegebenenfalls unter Verwendung von zugänglichem Zusatzwissen, mit Unterstützung mathematisch-statistischem Wissen und unter Rückgriff auf externe Datenverarbeitungskapazität –

<sup>1317</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 37; VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073; Urt. v. 28.5.2008 – VG 2 A 70.07, UA, S. 5; Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 36 f.; Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 6; Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 41; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 99; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 28; *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 11; *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 17.

<sup>1318</sup> VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 41.

<sup>1319</sup> VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 41, wo im konkreten Fall der Informationszugang – vorbehaltlich einer einzuholenden Einwilligung – gem. § 5 Abs. 3 IFG versagt wurde → S. 331.

<sup>1320</sup> VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 50, Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 44; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 31.

<sup>1321</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073.

festgestellt werden kann<sup>1322</sup> Keine personenbezogenen Daten enthalten die Unterlagen der Bundestagsverwaltung zu dem Sonderkonto bei der Deutschen Bundesbank - Filiale B. - Konto-Nr. ... für die Jahre 2002, 2003, 2004 und 2005, soweit darin aufgezeichnet ist, wie viele Bundestagsabgeordnete Rückzahlungen auf dieses Sonderkonto geleistet haben, wann die jeweiligen Rückzahlungen geleistet wurden, ob der Verwendungszweck „Bonusmeile“ Reise Ausland oder „Bonusmeile“ Reise Inland lautete, welcher Betrag pro Person eingezahlt worden ist und wie viel Geld von den Bundestagsabgeordneten insgesamt zurückgezahlt wurde. Nach Auffassung des VG Berlin war es nicht möglich, anhand dieser Daten einerseits und der Daten der Lufthansa AG andererseits Kombinationen anzustellen, die zu einer eindeutigen Identifizierung eines Abgeordneten oder eines Kreises von Abgeordneten führen könnten. Damit war Informationszugang zu gewähren.<sup>1323</sup>

In einem sozialrechtlichen Fall wurde zur Bestimmung der personenbezogenen Daten neben der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 BDSG auch § 67 Abs. 1 SGB X erwähnt.<sup>1324</sup> Die in diesem Fall begehrten Namen und Anschriften von Gesellschaftsunternehmen sind keine Sozialdaten, da sie sich nicht auf eine bestimmte natürliche Person beziehen, so dass insoweit grundsätzlich Informationszugang zu gewähren ist.<sup>1325</sup> Demgegenüber gehören Namen und Anschrift bei Unternehmen, die als Personenfirma (i. S. des § 19 Abs. 1 Nr. 1 HGB) geführt werden, zu den personenbezogenen Daten, deren Schutz nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG gewährleistet sein muss.<sup>1326</sup>

Beim Informationsinteresse können nach herrschender Meinung sowohl private als auch öffentliche Belange berücksichtigt werden,<sup>1327</sup> wobei ein rein privates Interesse an der Einsichtnahme regelmäßig das schutzwürdige Interesse des Dritten nicht überwiegt.<sup>1328</sup> Nach einer anderen Formulierung ist das abstrakte und das vom Antragsteller konkret geltend gemachte Informationsinteresse (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG) einerseits mit dem Interesse des Dritten am Schutz seiner persönlichen Daten

<sup>1322</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073.

<sup>1323</sup> VG Berlin, Urt. v. 10.10.2007 – VG 2 A 102.06, BeckRS 2007, 28073.

<sup>1324</sup> VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 28.

<sup>1325</sup> VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 29.

<sup>1326</sup> VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 28.

<sup>1327</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13; *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 11; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 zu III. 8. d)); *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 5 Rn. 12; *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 5 Rn. 12; *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 32.

<sup>1328</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1349 zu III. 8. d)). In diesem Sinne wohl auch *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13.

und an der Wahrung seines Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung andererseits abzuwägen.<sup>1329</sup>

Folgende Fälle aus der Rechtsprechung mögen die bei der gebotenen Abwägung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte illustrieren:

- In einem Fall, in dem Zugang zu den Namen von nicht der BStU angehörenden Wissenschaftlern begehrt wurde, ging die Abwägung zu Lasten des Informationsinteresses aus. Zwar sei das abstrakte Informationsinteresse des Antragstellers im Hinblick auf die Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes (Transparenz behördlicher Entscheidungen; Kontrolle staatlichen Handelns) hoch zu bewerten. Ein konkretes Interesse an Namen der nicht der BStU angehörenden Wissenschaftlern hatte der Antragsteller jedoch nicht dargetan, so dass deren Interesse am Schutz ihrer personenbezogene Daten höher einzustufen sei als das Informationsinteresse des Antragstellers, zumal in den Aufzeichnungen der Beklagten Werturteile über sie und ihre Arbeit abgegeben worden seien.<sup>1330</sup>
- Beim Informationszugang hinsichtlich einer Veranstaltung des Bundeskanzleramtes für eine bestimmte Person wurde ein schutzwürdiges Interesse an Geheimhaltung hinsichtlich eines auf Wikipedia veröffentlichten Geburtsdatums verneint.<sup>1331</sup> Auch soweit die Behörde bei zehn Personen den Namen und die (dienstlichen) Anschriften in den beiden Gästelisten, in dem Adressverteiler zu dem Einladungsschreiben sowie den Namen in der Tisch- und Sitzordnung geschwärzt bzw. unkenntlich gemacht hatte, wurde das Informationsinteresse des Antragstellers höher als das Interesse der zum Abendessen eingeladenen Personen bewertet. Dabei überwog das Informationsinteresse an der Aufzeigung der Verflechtungen von Wirtschaft und Politik das relativ geringe Schutzbedürfnis von Einladungsdaten von Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Unterhaltung und Sport, die unter ihrer jeweiligen „dienstlichen“ Adresse offiziell von der Bundeskanzlerin eingeladen worden sind.<sup>1332</sup>
- Demgegenüber wurde das Informationsinteresse eines Antragstellers hinsichtlich der Informationen des Auswärtigen Amtes im Zusammenhang mit einem Unfall der Tochter des Antragstellers in den USA nach einer individuellen und

<sup>1329</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 35.

<sup>1330</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 35 f.

<sup>1331</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 25.

<sup>1332</sup> VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 28 ff.

umfangreichen Abwägung als nachrangig bewertet. Dies galt auch hinsichtlich der üblicherweise nach § 5 Abs. 4 IFG freizugebenden Informationen von Bearbeitern (→ S. 332), weil ein Ausnahmetatbestand vorlag.<sup>1333</sup>

Diese Fälle zeigen, dass das Fehlen von Kriterien für die Abwägung nicht unproblematisch ist.<sup>1334</sup> Allerdings waren innerhalb von sechs Jahren nur zwei Gerichtsfälle ersichtlich, in denen eine Abwägung allein anhand des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG erforderlich war. Klargestellt werden sollte allerdings, inwieweit beim „Informationsinteresse des Antragstellers“ i. S. des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG auch das öffentliche Interesse an der Offenlegung berücksichtigungsfähig ist.

#### **5.4.1.1.4 Besondere Arten personenbezogener Daten (§ 5 Abs. 1 Satz 2 IFG)**

Besondere Arten personenbezogener Daten i. S. des § 3 Abs. 9 BDSG dürfen gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt (→ S. 326) hat. Diese Regelung beruht auf Art. 8 der Datenschutzrichtlinie, welche die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Verarbeitung von Angaben über die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben grundsätzlich zu untersagen.<sup>1335</sup>

Entsprechend wurde der Informationszugang zu mehreren Seiten einer Akte verweigert, weil dort Gesundheitsdaten von Mitarbeitern der BStU enthalten waren und die Dritten nicht ausdrücklich eingewilligt hatten.<sup>1336</sup> Die Regelung ist schon deshalb der Kritik entzogen, weil sie in Umsetzung von Vorgaben der Datenschutzrichtlinie ohne echte Alternativen ist.<sup>1337</sup>

<sup>1333</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6.4.2009 – 12 N 84.08, UA, S. 2 f.; VG Berlin, Urt. v. 28.5.2008 – VG 2 A 70.07, UA, S. 5 f.

<sup>1334</sup> Schoch, IFG, § 5 Rn. 29, 36 ff., 78, m. w. N.

<sup>1335</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13.

<sup>1336</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 28 f.

<sup>1337</sup> Schoch, IFG, § 5 Rn. 76.

#### 5.4.1.1.5 Schutz von Personaldaten und Geheimnisschutz (§ 5 Abs. 2 IFG)

Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt gem. § 5 Abs. 2 IFG nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen. Diese Vorschrift dient nach der Gesetzesbegründung der Ergänzung von § 3 Nr. 4 IFG.<sup>1338</sup> Dem wird entgegen gehalten, dass durch § 3 Nr. 4 IFG gerade der Schutz des Berufs- und Amtsgeheimnisses bereits komplett abgedeckt sei, so dass die Vorschrift insoweit überflüssig sei.<sup>1339</sup> Im Übrigen laufe der Schutz des Mandats ins Leere, weil Abgeordnete des Deutschen Bundestages in ihrer Funktion als Mandatsträger dem IFG gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 gar nicht unterliegen.<sup>1340</sup>

Allerdings legte die Rechtsprechung den Zusammenhang zum Mandat in § 5 Abs. 2 IFG weit aus, so dass alle personenbezogenen Daten, die die Bundestagsverwaltung – vergleichbar einer Personalakte – zu Abgeordneten in Unterlagen festhält und die in einem unmittelbaren inneren Zusammenhang mit dem Mandat stehen, erfasst sind. Dementsprechend wurde Informationszugang zum Sachleistungskonsum der Abgeordneten ohne deren Einwilligung versagt.<sup>1341</sup>

Nur noch in einem weiteren Fall wurde § 5 Abs. 2 IFG thematisiert, als der Informationszugang neben anderen Begründungen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 WpHG) auch deshalb versagt wurde, weil der begehrten Preisgabe von Informationen zu wahren Berufsgeheimnisse entgegen stünden, wie dies z.B. Berichte und Stellungnahmen von Wirtschaftsprüfern, Rechtsanwälten oder Steuerberatern bzw. entsprechender Gesellschaften (vgl. § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB) beträfe.<sup>1342</sup>

#### 5.4.1.1.6 Informationen zu Gutachtern und Sachverständigen (§ 5 Abs. 3 IFG)

Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt gem. § 5 Abs. 3 IFG das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine

<sup>1338</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 13.

<sup>1339</sup> *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 77.

<sup>1340</sup> *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 77.

<sup>1341</sup> VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 42 ff.

<sup>1342</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 100.

Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat. Die Ausgestaltung als Regelvorschrift soll es nach der Gesetzesbegründung ermöglichen, den Informationszugang in Ausnahmefällen abzulehnen, etwa wenn bereits der Umstand der Beteiligung an einem Verfahren geheimhaltungsbedürftig ist. Maßgebend dabei ist, ob der Dritte durch die Offenbarung der aufgeführten Daten der Gefahr spürbarer Nachteile ausgesetzt würde.<sup>1343</sup>

Letzteres wurde hinsichtlich des Vertrauensanwalts der deutschen Botschaft Eriwan bejaht, weil es hinreichend wahrscheinlich war, dass eine Offenlegung von dessen Identität und der Tatsache, dass er mit der deutschen Botschaft zusammenarbeitet, nicht nur zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung oder gar Beendigung seiner Zusammenarbeit mit der deutschen Botschaft Eriwan führte, sondern das Bekanntwerden seiner Ermittlungstätigkeit für eine ausländische Botschaft auch seine Arbeit als Anwalt in Berg-Karabach empfindlich stören könnte. Gegenüber diesem gewichtigen Interesse des Vertrauensanwalts hatte das Informationsinteresse des Antragstellers zurückzutreten.<sup>1344</sup>

Umstritten ist dabei, ob und inwieweit im Rahmen des § 5 Abs. 3 IFG auch öffentliche Interessen – hier der Behörde an der Geheimhaltung der Identität des Vertrauensanwalts – zu berücksichtigen sind.<sup>1345</sup> In der Rechtsprechung konnte diese Frage bislang offen gelassen werden.<sup>1346</sup>

#### **5.4.1.1.7 Daten von Amtsträgern (§ 5 Abs. 4 IFG)**

Das Informationsinteresse überwiegt gem. § 5 Abs. 4 IFG bei Namen, Titeln, akademischen Graden, Berufs- und Funktionsbezeichnungen, Büroanschriften und -telekommunikationsnummern von Bearbeitern, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Diese Wertung bewegt sich auf der Linie der höchstrichterlichen Rechtsprechung, die den Anspruch eines Bediensteten einer Behörde abgelehnt hat, von Publikumsverkehr und von der Möglichkeit, postalisch oder elektronisch von außen mit ihm Kontakt aufzunehmen, abgeschirmt zu werden, es sei denn, legitime Interessen z.B. der Sicherheit gebieten dies.<sup>1347</sup> In einem Fall wurde die Behörde verurteilt, dies im Rahmen der neuerlichen Bescheidung zu berücksichtigen.<sup>1348</sup>

<sup>1343</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14.

<sup>1344</sup> VG Berlin 2. Kammer, Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 7.

<sup>1345</sup> Dafür *Rossi*, 2006, § 5 Rn. 31. Dagegen *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 64.

<sup>1346</sup> Vgl. VG Berlin 2. Kammer, Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 7.

<sup>1347</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 33, unter Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 12.03.2008 – 2 B 131/07, Juris Rn. 8.

<sup>1348</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 33.

Umstritten ist, wer als „Bearbeiter“ dem geringeren Schutz seiner personenbezogenen Belange nach § 5 Abs. 4 IFG unterliegt. Unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung, wo die „Daten von Amtsträgern“<sup>1349</sup> erwähnt werden, wird in der Literatur der weitere Begriff als vorzugswürdig betrachtet.<sup>1350</sup> Nach der Rechtsprechung fällt jedenfalls ein Vertrauensanwalt einer Botschaft nicht darunter, selbst wenn man davon ausgeht, dass dieser gem. § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG einer Behörde gleichstehe.<sup>1351</sup>

#### 5.4.1.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

Der Schutz personenbezogener Daten gem. § 5 IFG betrifft zum einen personenbezogene Angaben der Sachbearbeiter und Mitarbeiter von Behörden in amtlichen Dokumenten und zum anderen bezieht er sich auf personenbezogene Daten oder schützenswerte Informationen Dritter.

Zwei Behörden wiesen darauf hin, dass sie die Herausgabe persönlicher Daten von Mitarbeitern bzw. Sachbearbeitern in ihrer Behörde problematisch fänden. In § 5 Abs. 4 IFG ist geregelt, dass Name und Amtsbezeichnung von Bearbeitern grundsätzlich zu veröffentlichen sind, es sei denn es liegt eine besondere Ausnahme vor. Die eine Behörde erklärte, dass es oft Fälle gebe, bei denen in einem Vorgang bestimmte Beschäftigte der Behörden erwähnt werden, die im Grunde auch Bearbeiter seien. Hier bestände Unsicherheit bzw. Unklarheit darüber, ob die persönlichen Daten dieser Personen geschwärzt werden dürften oder nicht. In ihrer bisherigen Praxis hätten sie einzelfallbezogen entschieden (Interview-B4).

Eine andere Behörde sieht aus Erfahrung die Gefahr bestehen, dass die Herausgabe persönlicher Daten von Beschäftigten der Behörde missbraucht werden könne. So sei es zwar richtig, dass nachvollziehbar sein müsse, welcher Bearbeiter welches Aufgabengebiet in der Behörde bearbeite. Diese Informationen würden aber über die Organigramme veröffentlicht. Die Gefahr zum Missbrauch sei entsprechend dort gegeben, wo gezielt nach Namen gefragt werde und diese herausgegeben werden müssten. § 5 Abs. 4 IFG sei diesbezüglich zu überprüfen (Interview-B10). Für eine weitere Behörde ist nicht klar geregelt, inwieweit in der Zusammenarbeit der Behörde mit Partnerorganisationen das Bedürfnis von Dritten, ihre personenbezogenen Daten zu schützen, garantiert werden kann (Interview-B8).

<sup>1349</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14.

<sup>1350</sup> *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 65 f., 71, 78.

<sup>1351</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31.5.2011 – 12 N 20.10, Juris Rn. 13; VG Berlin 2. Kammer, Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 6.

Die Darstellung der Ausschlussgründe nach §§ 5 und 6 IFG weist darauf hin, dass es einen Anstieg im Jahr 2009 gab. Die Fallzahlen nahmen im Jahr 2010 aber wieder ab, wobei die Abnahme bei § 6 steiler ist als bei § 5 (s. Abbildung 24). Der Anstieg bei § 6 erklärt sich über die Ablehnungszahlen der BaFin, gleiches gilt für § 5, wobei hier auch die Zahlen des AA eine Rolle spielen. Ablehnungen nach § 3 Nr. 4 IFG nahmen im Jahr 2010 zu, auch dies ist auf die BaFin zurückzuführen.

**Abbildung 24: Entwicklung §§ 5, 6 und 3 Nr. 4 IFG als Ablehnungsgründe 2006-2010 in absoluten Werten**



### 5.4.1.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen

#### 5.4.1.3.1 Spezielles Bundesrecht

Die Bewältigung des Konflikts zwischen Informationsinteresse und dem Schutz personenbezogener Daten erfolgt im BArchG auf eine pauschalisierende Weise. § 5 Abs. 2 Satz 1 BArchG statuiert den Grundsatz, wonach Archivgut des Bundes, das sich auf natürliche Personen bezieht, erst 30 Jahre nach dem Tode der Betroffenen

durch Dritte benutzt werden darf. Komplizierter ist das System bei personenbezogenen Daten nach dem StUG. Es ist davon gekennzeichnet, dass die Verwendung personenbezogener Informationen über Betroffene oder Dritte, die im Rahmen der zielgerichteten Informationserhebung oder Ausspähung des Betroffenen einschließlich heimlicher Informationserhebung gewonnen worden sind, zum Nachteil dieser Personen grundsätzlich gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 StUG unzulässig ist. Umgekehrt haben diese Personen grundsätzlich einen unbeschränkten Informationszugang gem. § 13 StUG.

Ein Unterschied zwischen IFG und UIG besteht darin, dass nach dem Wortlaut von § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG das Informationsinteresse des Antragstellers und bei § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG das öffentliche Interesse für die Abwägung maßgeblich ist. Demgegenüber ist bei der ähnlichen Abwägung gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 lit. a) VIG der Zugang zu personenbezogenen Daten zu versagen, es sei denn, das Informationsinteresse der Verbraucherin oder des Verbrauchers überwiegt das schutzwürdige Interesse der oder des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs oder die oder der Dritte hat eingewilligt. Im Übrigen sind gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 VIG die § 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 und 4 IFG entsprechend anzuwenden.

#### **5.4.1.3.2 Bundesländer**

Die Konfliktregelung erfolgt nach den Grundsätzen des IFG im Saarland und in Thüringen aufgrund der Verweisungen in § 1 Satz 1 SIFG bzw. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG. Jedoch verlangt § 1 Abs. 1 Satz 2 ThürIFG, dass der Antragsteller ein rechtliches Interesse am Zugang zu personenbezogenen Daten geltend machen muss. Ähnliche Regelungen wie das IFG enthalten auch § 5 BremIFG und § 5 IZG LSA.

Vergleichbar der Bundesregelung sind die Regelungen in den meisten anderen Bundesländern, allerdings ist die Gewichtung zwischen Informationsinteresse und Schutz privater Belange mit Hilfe von Regelbeispielen (vgl. bspw. § 6 IFG BE) oder allgemeinen Umschreibungen („besonderer Umstände des Einzelfalls“ gem. § 5 Abs. 2 Nr. 3 AIG BB) etwas anders austariert.

Nur noch von der Struktur mit dem IFG vergleichbar sind die untereinander aber ähnlichen Regelungen in § 11 HmbIFG, § 7 IFG MV und § 9 IFG NRW, die ein sehr differenziertes System von Tatbeständen für den Informationszugang aufstellen. Demgegenüber verzichtet § 10 IZG-SH auf konkretisierende Abwägungsvorgaben.

Einen besonders weitgehenden Schutz von personenbezogenen Daten enthält § 12 LIFG RP. Die Regelung enthält keine Abwägungsklausel, mithin besteht ein Informa-

tionszugang nur aufgrund von Einwilligung, besonderer Rechtsvorschrift oder bei Vorliegen dort genauer umschriebener Tatbestände, welchen eine besondere Nähe des Dritten zur Behörde gemeinsam ist.

#### **5.4.1.3.3 EU**

Das Informationsinteresse hat gem. Art. 4 Abs. 1 lit. b TransparenzVO zurückzutreten, wenn durch Verbreitung des Dokumentes der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten, beeinträchtigt würde. Diese Ausnahmen gelten gem. Art. 4 Abs. 7 TransparenzVO nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten grundsätzlich höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren, aber im Falle von Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen bezüglich der Privatsphäre fallen, und im Falle von sensiblen Dokumenten können die Ausnahmen erforderlichenfalls nach Ablauf dieses Zeitraums weiter Anwendung finden.

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments schlug im November 2011 vor, eine Abwägungsklausel zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteressen einzufügen. Danach sollte Art. 4 Abs. 4 TransparenzVO folgende Fassung erhalten: „Bei der Abwägung des öffentlichen Interesses an einer Verbreitung gemäß Artikel 1 bis 3 wird davon ausgegangen, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht, wenn das angeforderte Dokument den Schutz von Grundrechten und der Rechtsstaatlichkeit, die ordnungsgemäße Verwaltung öffentlicher Mittel oder das Recht auf Leben in einer gesunden Umwelt, einschließlich Emissionen in die Umwelt betrifft. Ein Organ, eine Einrichtung oder sonstige Stelle, die eine dieser Ausnahmen geltend macht, muss eine objektive und individuelle Bewertung vornehmen und zeigen, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung des geschützten Interesses vorhersehbar und nicht rein hypothetisch ist, und darlegen, wie der Zugang zu dem betreffenden Dokument das geschützte Interesse tatsächlich konkret beeinträchtigen könnte.“<sup>1352</sup>

#### **5.4.1.3.4 Konvention des Europarats**

Mögliche Limitierungen des Informationszugangs dürfen gem. Art. 3 Abs. 1 KEZaD zum Schutz der Privatsphäre und anderer berechnigte privater Interessen erfolgen. Der Informationszugang darf gem. Art. 3 Abs. 2 KEZaD nur versagt werden, wenn die Offenlegung diese Interessen verletzen oder wahrscheinlich verletzen wird, es sei denn dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung besteht.

<sup>1352</sup> *Cashmann*, A7-0426/2011, S. 31.

#### 5.4.1.3.5 Schweden

Nach Kap. 2 Art. 2 Abs. 1 Nr. 6 TF „kann“ der Schutz der persönlichen Verhältnisse der privaten Subjekte eine Informationsverweigerung rechtfertigen. Die konkreten Geheimhaltungsvorschriften finden sich überwiegend im schwedischen Geheimhaltungsgesetz, welches mittlerweile etwa 160 komplexe Normen enthält. Nur in wenigen Fällen sind diese Geheimhaltungsvorschriften zwingend, vielmehr ist in der Regel eine widerlegliche Vermutung für Öffentlichkeit oder für die Geheimhaltung normiert,<sup>1353</sup> wobei im schwedischen Recht zumeist das öffentliche Interesse an Offenheit das private Interesse an individuellem Schutz der Privatsphäre überwiegt.<sup>1354</sup> So gibt es beispielsweise in Schweden kein Steuergeheimnis und jährlich erscheint ein sog. Taxeringskalender, wo für jeden aufgelistet ist, welches Einkommen tatsächlich versteuert wurde.

#### 5.4.1.3.6 USA

Auch in den USA überwiegt zumeist das Informationsinteresse. In (b) (6) FOIA ist lediglich eine Ausnahme für Personalakten und Krankenakten („Privacy personnel and medical files“) vorgesehen. Nur ein eindeutig unbefugtes Eindringen in die Privatsphäre ist verboten, demgegenüber sollte die Zurückhaltung von Informationen nur ausnahmsweise erfolgen.<sup>1355</sup>

#### 5.4.1.3.7 Österreich

Im allgemeinen Spannungsverhältnis zwischen Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht in Österreich ordnet Art. 20 Abs. 3 B-VG an, dass alle Organe von Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet sind, deren Geheimhaltung im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist. Damit ist grundsätzlich jedes Interesse – also sowohl ein rechtliches, als auch ein wirtschaftliches, politisches oder rein persönliches – geschützt.<sup>1356</sup> Dieses Interesse an der Geheimhaltung ist gegen das Interesse an der Weitergabe der Information bzw. dem Interesse der Öffentlichkeit bzw. Allgemeinzugänglichkeit bestimmter Tatsachen abzuwägen.<sup>1357</sup> Ein überwiegendes Interesse wird jedenfalls dann angenommen, wenn gesetzliche Verschwiegenheitspflichten bestimmte Interessen gegenüber anderen schützen.<sup>1358</sup>

---

<sup>1353</sup> *Griebel*, 31.

<sup>1354</sup> *Haellmigk*, 35.

<sup>1355</sup> *Bräutigam*, 53.

<sup>1356</sup> *Perthold-Stoitzner*, 164.

<sup>1357</sup> *Perthold-Stoitzner*, 164.

<sup>1358</sup> *Perthold-Stoitzner*, 165.

Dabei ist insbesondere das Grundrecht auf Datenschutz zu beachten, welches in Art. 1 § 1 DSGVO 2000 ein Konglomerat von vier subjektiven verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten enthält, wobei in diesem Kontext ausschließlich das in Art. 1 § 1 Abs. 1 DSGVO normierte verfassungsgesetzliche Recht auf Geheimhaltung personenbezogener Daten relevant ist.<sup>1359</sup> Danach hat jedermann, insbesondere auch im Hinblick auf die Achtung seines Privat- und Familienlebens, Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten. Soweit die Verwendung von personenbezogenen Daten nicht im lebenswichtigen Interesse des Betroffenen oder mit seiner Zustimmung erfolgt, sind Beschränkungen des Anspruchs auf Geheimhaltung nur zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen zulässig, und zwar bei Eingriffen einer staatlichen Behörde nur auf Grund von Gesetzen, die aus den in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten Gründen notwendig sind. Da durch Art. 20 Abs. 4 B-VG ein Auskunftssuchender auch ein rechtlich geschütztes Interesse eingeräumt wurde, sind die gegenläufigen Interessen abzuwägen.<sup>1360</sup>

#### **5.4.1.3.8 Republik Korea**

Unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze für die Ausnahmeregelungen in der Republik Korea (→ S. 317) wird das Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Informationszugang in Art. 9 Abs. 1 Nr. 6 OIDA in der Weise aufgelöst, dass grundsätzlich der Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn, es liegt einer der dort explizit aufgeführten Fälle vor.<sup>1361</sup> Die Abwägung zwischen dem Interesse des Dritten an informationeller Selbstbestimmung und dem Interesse des Antragstellers an Herausgabe der Information wird kritisch bewertet, weil damit nicht durch das Gesetz, sondern durch den Beamten entschieden werde, welches Rechtsgut Vorrang genieße.<sup>1362</sup>

#### **5.4.1.3.9 Schweiz**

In der Schweiz kann ausnahmsweise das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen, jedoch wird im Regelfall gem. Art. 7 Abs. 2 BGG der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann. Nach der konkretisierenden Regelung in Art. 6 Abs. 2 VBGÖ kann das öffentliche Interesse am Zugang namentlich überwiegen, wenn:

<sup>1359</sup> Perthold-Stoitzner, 143 f.

<sup>1360</sup> Perthold-Stoitzner, 169.

<sup>1361</sup> Song, in: Seok/Ziekow, 213 (220).

<sup>1362</sup> Song, in: Seok/Ziekow, 213 (220 f.).

- „a. die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Vorkommnisse;
- b. die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit; oder
- c. die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen.“

#### **5.4.1.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG**

In Bezug auf die Regelung zum Schutz von personenbezogenen Daten in § 5 IFG bestehen keine signifikanten 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. Diese Unsicherheit betrifft zum einen die Herausgabe von Vorgängen, in denen Sachbearbeiter lediglich erwähnt werden, ohne dass sich das Informationsbegehren auf gerade diese Information richtet. Zum anderen wird einer detaillierten Abfrage persönlicher Daten von Sachbearbeitern durch Antragsteller skeptisch gegenübergestanden, da man Missbrauch befürchtet.

#### **5.4.1.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen**

Anknüpfend an die vorstehende Skizzierung des Problemhorizonts sollte seitens des Gesetzgebers zumindest 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.

Wenngleich der Wunsch nach einer Möglichkeit zur Beschränkung des Zugangs von Daten von Bearbeitern zur Verhütung von Missbrauch nachvollziehbar ist, wird zur Sicherstellung der Kontrollfunktion des freien Zugangs diesbezüglich kein Handlungsbedarf des Gesetzgebers gesehen.

## 5.4.2 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

### 5.4.2.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

#### 5.4.2.1.1 Überblick

Das Informationsinteresse hat gem. § 6 Satz 1 IFG immer hinter dem Schutz des geistigen Eigentums zurückzutreten. Auch der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat. Diese Regelungen tragen nach der Gesetzesbegründung der Berufs- und Eigentumsfreiheit in Art. 12 und 14 GG sowie – für fiskalisches Handeln der öffentlichen Hand – haushaltsrechtlichen Grundsätzen Rechnung.<sup>1363</sup>

#### 5.4.2.1.2 Entgegenstehendes geistiges Eigentum

Dem Informationsinteresse wird gem. § 6 Satz 1 IFG nicht entsprochen, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Damit besteht ein absoluter Schutz für die Rechte am geistigen Eigentum, der nicht durch Abwägung relativiert wird.<sup>1364</sup>

##### 5.4.2.1.2.1 Geistiges Eigentum

Zum geistigen Eigentum gehören nach der Gesetzesbegründung<sup>1365</sup> insbesondere Urheber-, Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrechte. Entscheidend ist damit das jeweilige Fachrecht (Immaterialgüterrecht).<sup>1366</sup> Zu den urheberrechtlich geschützten Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst gehören nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG insbesondere Sprachwerke, wie Schriftwerke, Reden und Computerprogramme. Dies setzt gem. § 2 Abs. 2 UrhG voraus, dass es sich um persönliche geistige Schöpfungen handelt.

Im Zusammenhang mit Anträgen nach dem IFG wurde dies bei einer vierseitigen Zitattensammlung als Aufsatzvorbereitung verneint.<sup>1367</sup> Auch das Vorbringen der Behörde zur Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 25. November 2009 mit dem Titel „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischen Lebensformen“ war insoweit unergiebig.<sup>1368</sup>

<sup>1363</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14. In diesem Sinne auch: *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 13.

<sup>1364</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, S. 13; *Rossi*, IFG, § 6 Rn. 58; *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 38.

<sup>1365</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14. Zustimmend bspw.: VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 103.

<sup>1366</sup> *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 15.

<sup>1367</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 43.

<sup>1368</sup> VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11, UA, S. 7.

Demgegenüber wurde eine ausreichende schöpferische Leistung für ein geschütztes (wissenschaftliches) Schriftwerk im Hinblick auf den Fragebogen der TOKEN-Studie und die originalen Vortragsfolien bejaht.<sup>1369</sup> Ebenfalls als urheberrechtlich geschützt wurde der Prüfbericht für das Wahlgerät einschließlich des zugehörigen Software-Prüfungsberichts bewertet, weil die genannten Unterlagen die technischen Leistungsmerkmale und Leistungsabläufe des Wahlgerätes ESD 1 und der Software nicht nur auflisteten, sondern diese in einer persönlichen geistigen Schöpfung aufbereiteten und sie in einer das alltägliche und handwerksmäßige übersteigenden Weise beschreiben mit dem Ziel, eine Überprüfung durch Dritte zu ermöglichen.<sup>1370</sup>

#### 5.4.2.1.2.2 Kollision zwischen Informationszugang und geistigem Eigentum

Durch den Anspruch auf Informationszugang, insbesondere das Recht auf Fertigung von Kopien, werden nach der Gesetzesbegründung<sup>1371</sup> vor allem das Vervielfältigungsrecht nach § 16 UrhG und das Verbreitungsrecht nach § 17 UrhG berührt. Das geistige Eigentum steht einem Informationszugang aber nicht entgegen, wenn der Rechteinhaber einwilligt.<sup>1372</sup>

Eine Kollision zwischen Informationsinteresse (im Sinne einer bloßen Kenntnisnahme der Information) und dem Immaterialgüterrecht dürfte in der Praxis selten sein.<sup>1373</sup> „Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrechte“ werden nämlich durch den Informationszugang nicht verletzt, weil sie ohnehin im Zusammenhang mit ihrer Anmeldung veröffentlicht werden.<sup>1374</sup> Auch das Urheberrecht als wirtschaftliches Nutzungsrecht wird durch eine Auskunftserteilung oder Akteneinsicht in der Regel nicht verletzt.<sup>1375</sup> Selbst wenn das Recht auf Vervielfältigung (§ 16 UrhG) und Verbreitung (§ 17 UrhG) dem Urheber zusteht, so sind diese Ausschließlichkeitsrechte durch das Zitierrecht nach § 51 UrhG und möglicherweise auch durch § 45 Abs. 1 UrhG eingeschränkt.<sup>1376</sup> Als denkbar wird eine Kollision von Urheber- und Informationszugangsrecht in den relativ seltenen Fällen bewertet, in denen Zugang zu einem i. S. des § 12 UrhG unveröffentlichten Werk verlangt wird.<sup>1377</sup>

In zwei Gerichtsfällen wurde darauf abgestellt, dass das Gutachten im Auftrag der Behörde erstellt wurde und somit zum eingeräumten Nutzungsrecht auch das Recht

<sup>1369</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 29.08, Juris Rn. 26-29.

<sup>1370</sup> VG Braunschweig, Urt. v. 17.10.2007 – 5 A 188/06, Juris Rn. 21.

<sup>1371</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14.

<sup>1372</sup> *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 39.

<sup>1373</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (23).

<sup>1374</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (23).

<sup>1375</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 13.

<sup>1376</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (23). Für § 45 UrhG auch: *Rossi*, IFG, § 6 Rn. 52.

<sup>1377</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (23).

der Informationserteilung nach dem IFG gehörte.<sup>1378</sup> In anderen Fällen wurde davon ausgegangen, dass § 12 Abs. 1 UrhG durch eine Akteneinsicht nicht verletzt wird, weil dadurch nicht der Öffentlichkeit (vgl. § 6 UrhG) sondern nur der Antragsteller Zugang zum Werk erhält.<sup>1379</sup> Auch die Überlegung, dass außer dem Kläger weitere Personen einen Antrag auf Informationszugang bezogen auf die Ausarbeitung stellen könnten, führe nicht zu einer Verletzung von § 12 UrhG. Denn die Möglichkeit der Kenntnisnahme bliebe auch in diesem Falle auf den bestimmten Kreis der Antragsteller beschränkt.<sup>1380</sup> Auch das Recht des Urhebers gem. § 17 Abs. 1 UrhG, das Original oder Vervielfältigungsstücke des Werkes der Öffentlichkeit anzubieten oder in Verkehr zu bringen, werde durch eine bloße Akteneinsicht nicht verletzt, weil der Antragsteller dadurch die Ausarbeitungen nicht ohne weiteres weitergeben kann.<sup>1381</sup>

Informationszugang aus Gründen des § 6 Satz 1 IFG wurde lediglich in drei Fällen versagt: Im Falle der sog. TOKEN-Studie wurde vom Gericht bejaht, dass es sich um ein urheberrechtlich geschütztes Werk handelt und dass der urheberrechtliche Schutz nicht nach § 5 UrhG entfallen ist.<sup>1382</sup> Umfangreiche Erörterungen finden sich in der Entscheidung, in welcher der Informationszugang zu dem Prüfbericht für das Wahlgerät einschließlich des zugehörigen Software-Prüfungsberichts versagt wurde. Der wesentliche Unterschied zu den oben zitierten Entscheidungen liegt darin, dass im Informationszugang ein Eingriff in das Veröffentlichungsrecht (§ 12 UrhG) gesehen wurde. Dafür reiche schon die Kenntnissgabe an einen einzelnen Antragsteller aus, weil es nicht auf die tatsächliche Kenntnissgabe an eine Vielzahl von Personen ankomme, sondern auf deren abstrakte Möglichkeit der Kenntnisnahme.<sup>1383</sup> Noch weitergehend wurde der Informationszugang zu dem knapp 20-seitigen Manuskript mit dem Titel „Die Rosenholzdatei Copyright“ versagt. Auch wenn unterstellt würde, dass dies bereits als Hörfunksendung veröffentlicht worden sei, so wäre das Veröffentlichungsrecht nur für diese Art oder Form der Veröffentlichung verbraucht, nicht aber für andere Arten oder Formen.<sup>1384</sup>

<sup>1378</sup> VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 36 ff.; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 6 Rn. 11.

<sup>1379</sup> VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11, UA, S. 7; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 103; Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; Urt. v. 23.6.2010 – 7 K 1424/09.F, UA, S. 31; *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 32.

<sup>1380</sup> VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11, UA, S. 7.

<sup>1381</sup> VG Berlin, Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11, UA, S. 7.

<sup>1382</sup> VG Berlin, Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 29.08, Juris Rn. 25 ff.

<sup>1383</sup> VG Braunschweig, Urt. v. 17.10.2007 – 5 A 188/06, Juris Rn. 25, unter Hinweis auf *Lenski*, *NordÖR* 2006, 89 (94). In diesem Sinne auch: *Rossi*, IFG, § 6 Rn. 37.

<sup>1384</sup> VG Berlin, Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 30 ff..

Die unterschiedlichen Entscheidungen der Gerichte deuten weniger auf eine fehlerhafte Konfliktlösung im Bereich des IFG als auf urheberrechtliche Abgrenzungsprobleme hin.

### 5.4.2.1.3 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Das Informationsinteresse hat gem. § 6 Satz 2 IFG insoweit zurückzutreten, als der Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden darf, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

#### 5.4.2.1.3.1 Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses

Die Voraussetzungen für ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis sind im IFG nicht geregelt. Nach der Gesetzesbegründung unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BGH liegt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis i. S. von § 6 Satz 2 IFG vor, „wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem erkennbaren Willen des Inhabers sowie dessen berechtigten wirtschaftlichen Interesse geheim gehalten werden sollen“<sup>1385</sup>.

Die Heranziehung dieser Definition für die Anwendung des § 6 Satz 2 IFG bedarf jedoch einer genaueren Präzisierung<sup>1386</sup>, um der Norm gerecht zu werden.<sup>1387</sup> Zur Vereinheitlichung legt dabei das BVerwG den Begriff in § 6 Satz 2 IFG genauso wie in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG aus.<sup>1388</sup> In zumindest einer späteren Entscheidung<sup>1389</sup> legte es diese Definition auch bei § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO zugrunde (→ S. 370). Auch die Untergerichte richten sich danach<sup>1390</sup>, selbst wenn sie diesen Begriff genauso in anderen Gesetzen konkretisieren müssen<sup>1391</sup>. Dabei legt das BVerwG als anerkannte Definition unter Hinweis auf das BVerfG<sup>1392</sup> Folgendes zugrunde: „Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden allgemein alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen“. „Ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis setzt

<sup>1385</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14, unter Hinweis auf BGH, Urt. v. 10.5.1995 – 1 StR 764/94, NJW 1995, 2301.

<sup>1386</sup> Zu den Präzisierungsmöglichkeiten statt vieler *Kloepfer*, 15 ff.

<sup>1387</sup> *Kloepfer/Greve*, NVwZ 2011, 577 (580); *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 44.

<sup>1388</sup> BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 – 7 C 18/08, Juris Rn. 18.

<sup>1389</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.8.2010 – 20 F 5.10, Juris Rn. 10.

<sup>1390</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 27; VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 32.

Nur die für den Fall relevante Teilaspekte berücksichtigend: VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 84 ff.

<sup>1391</sup> Vgl. VG Köln, Urt. v. 27.1.2011 – 6 K 4165/09, Juris Rn. 48 f., für das Landespresserecht und die Übertragung des Ergebnisses auf § 6 Satz 2 IFG bei Rn. 64.

<sup>1392</sup> So für die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen: BVerfG, Beschl. v. 14.3.2006 – 1 BvR 2087, 2111/03, BVerfGE 115, 205 (230 f.)

danach neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Informationen ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung voraus. Ein solches Interesse besteht, 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>1393</sup>.

In der Annahme des Vorliegens eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses sind die Gerichte durchaus zurück haltend, so dass die Darlegung des Bestehens eines solchen Geheimnisses des Öfteren als nicht geglückt bewertet wurde<sup>1394</sup>. Demgegenüber wurden die begehrten Daten zum Mietvertrag am Flughafen Tempelhof als von § 6 Satz 2 IFG geschützt bewertet, weil es sich insoweit um kaufmännisches Wissen handelte, das Rückschlüsse der Konkurrenz auf die Betriebsführung, Strategie und Kostenkalkulation zulässt.<sup>1395</sup>

Ein etwas anderes Begriffsverständnis liegt einer gerichtlichen Entscheidung zugrunde, in der Zugang zu Mitgliederdaten von Sozialversicherungsträgern begehrt wurde. In diesem Fall wurde nämlich über § 3 Nr. 4 IFG i. V. m. § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I die Definition in § 67 Abs. 1 Satz 2 SGB X herangezogen<sup>1396</sup>: „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle betriebs- oder geschäftsbezogenen Daten, auch von juristischen Personen, die Geheimnischarakter haben.“ Die begehrten Namen und die Adresse von Unternehmen sowie der Unternehmensgegenstand stellen aber keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dar.<sup>1397</sup>

Nach einem nicht unbedeutenden Ansatz wird § 6 Satz 2 IFG auch für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von juristischen Personen des öffentlichen Rechts für anwendbar erachtet<sup>1398</sup>. Dann stellt sich die Frage, wie das Verhältnis zu § 3 Nr. 6 IFG

<sup>1393</sup> BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 – 7 C 18/08, Juris Rn. 13, unter Hinweis auf eine Entscheidung des Fachsenats für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VG des BVerwG, Beschl. v. 19.1.2009 - BVerwG 20 F 23.07, Juris Rn. 11.

<sup>1394</sup> BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 – 7 C 18/08, Juris Rn. 14 ff.; VG Berlin, Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 27 ff.; VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 33 ff.; VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 83 ff.

<sup>1395</sup> Vgl. VG Köln, Urt. v. 27.1.2011 – 6 K 4165/09, Juris Rn. 50 ff., für das Landespresserecht und die Übertragung des Ergebnisses auf § 6 Satz 2 IFG bei Rn. 64.

<sup>1396</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 22.11.2006 – 11 K 1466/06, UA, S. 6 f.

<sup>1397</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 22.11.2006 – 11 K 1466/06, UA, S. 7; VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145, Juris Rn. 29.

<sup>1398</sup> In diesem Sinne: *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 6 Rn. 1; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 6 Rn. 51; *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 47; *Sitsen*, 310 ff. (mit gewissen Einschränkungen). In diesem Sinne zur Regelung in § 7 Satz 1 IFG BE (beachte heute die Sonderregel in § 7a IFG BE): OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 2.10.2007 OVG 12 B 11.07, Juris Rn. 24; Urt. v. 2.10.2007 – OVG 12 B 12.07, Juris Rn. 36; VG Berlin, Urt. v. 25.4.2006 – 2 A 88.05, 2 A 29.05. In diesem Sinne für das Presserecht von NRW (beachte die Sonderregel in § 8 Satz 5 IFG NRW): VG Arnsberg, Urt. v. 30.1.2009 – 12 K 1088/08, Juris Rn. 54; Urt. v. 30.1.2009 – 12 K 136/08, Juris Rn. 46.

zu bewerten ist (→ S. 303). Dazu ist in der Gesetzesbegründung angeführt: „Der Bund hat ein erhebliches Interesse daran, seine Einnahmen zu schützen. Insofern ist Nummer 6 eine Entsprechung zu dem Schutz wirtschaftlicher Interessen privater Dritter nach § 6.“<sup>1399</sup> Daraus könnte man schließen, dass § 6 Satz 2 IFG exklusiv für private Unternehmen gilt.<sup>1400</sup> Demgegenüber steht in der Gesetzesbegründung zu § 6 IFG: „§ 6 Satz 1 und 2 tragen der Berufs- und Eigentumsfreiheit in den Artikeln 12 und 14 GG sowie – für fiskalisches Handeln der öffentlichen Hand – haushaltsrechtlichen Grundsätzen Rechnung.“<sup>1401</sup> Dies spräche für eine Anwendbarkeit.<sup>1402</sup>

Soweit ersichtlich wurde dieser Meinungsstreit bislang in der Rechtsprechung zum IFG nur einmal entschieden, und zwar in der Weise, dass es jedenfalls im System des IFG keinen Sinn mache, § 6 Satz 2 IFG auf juristische Personen des öffentlichen Rechts anzuwenden.<sup>1403</sup>

#### 5.4.2.1.3.2 Einwilligung

Wann sich ein Konflikt zwischen dem Informationsinteresse und dem Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses durch Einwilligung erledigt, ist im IFG nicht geregelt. In der Literatur wird grundsätzlich eine ausdrückliche Einwilligung gefordert, unter besonderen Umständen könne auch eine konkludente Einwilligung ausreichen.<sup>1404</sup> Oder es wird auf die Voraussetzungen einer Einwilligung wie bei § 5 IFG verwiesen, wobei allerdings zu beachten sei, dass § 4a BDSG nicht zur Anwendung komme.<sup>1405</sup> Trotz der nicht unerheblichen Anzahl an Gerichtsentscheidungen bei denen § 6 IFG geprüft wurde, brauchten nie die Voraussetzungen der Einwilligung erörtert werden. Auch nicht relevant wurde die in der Literatur<sup>1406</sup> geäußerte Kritik an der Verwendung des Begriffs „Betroffener“ anstatt „Dritter“.

#### 5.4.2.1.3.3 Rechtsfolge

Liegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor, so ist der beantragte Informationszugang nur zu gewähren, soweit eine Einwilligung vorliegt.<sup>1407</sup> Ausgehend von der unpräzisen Formulierung, dass der Informationszugang nur gewährt werden „darf“,

---

A. M.: VG Köln, Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 66-89; *Wendt*, AnwBl. 2005, 702 (704); *Rossi*, Rn. 68. Gegen eine Anwendbarkeit nach damaligen Landesinformationsfreiheitsgesetz auch: OVG SH, Beschl. v. 30.3.2005 – 4 LB 26/04, Juris Rn. 50.

<sup>1399</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 11 (zu § 3 Nr. 6 IFG). Vgl. auch *Innenausschuss*, BT-Drs. 15/5606, S. 6 (zum Änderungsvorschlag hinsichtlich § 3 Nr. 6 IFG).

<sup>1400</sup> VG Köln, Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 75.

<sup>1401</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 14.

<sup>1402</sup> VG Köln, Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 76 f.

<sup>1403</sup> VG Köln, Urt. v. 7.4.2011 – 13 K 822/10, Juris Rn. 66-89.

<sup>1404</sup> *Rossi*, IFG, § 6 Rn. 79.

<sup>1405</sup> *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 70.

<sup>1406</sup> Vgl. *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 70.

<sup>1407</sup> *Rossi*, IFG, § 6 Rn. 82; *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 71.

könnte man entsprechend dem Meinungsstreit bei der gleichen Formulierung in § 3 IFG die Ansicht vertreten, dass der Behörde ein Ermessen eingeräumt wird (→ S. 265). Dies erfolgte aber soweit ersichtlich nicht, vielmehr eröffnet § 6 Satz 2 IFG keinen Ermessensspielraum<sup>1408</sup>.

#### 5.4.2.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

Wie beim Datenschutz betreffen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und das geistige Eigentum den Schutz von Interessen Dritter. Von Behördenseite ist auf den unterschiedlichen Schutzbereichsumfang bei den §§ 5 und 6 IFG hingewiesen worden. Der Schutz personenbezogener Daten nach § 5 IFG sei vergleichsweise weniger weitreichend als der in § 6 IFG enthaltene absolute Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und geistigem Eigentum. Die in § 5 enthaltene Interessenabwägung sei mit Blick auf das grundrechtlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu hinterfragen (Interview-B7). Eine weitere Behörde argumentiert ähnlich, indem sie die Frage aufwirft, warum eine Abwägung bei § 5 erforderlich sei, nicht aber bei § 6, wo es sich doch bei allen drei Bereichen, persönliche Daten, geistiges Eigentum und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, um grundrechtlich geschützte Rechte handele (Interview-B10).

Eine weitere Behörde wiederum weist darauf hin, dass in der gegenwärtigen Diskussion über die Einführung einer Abwägungsklausel das rechtliche Dilemma unterschätzt werde, in dem sich die Behörde befindet, wenn es um private Belange geht: Denn „eine Gewährung von Informationen, die im Widerspruch zum Datenschutz oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen steht, ist ebenso rechtswidrig, wie die zu Unrecht erfolgte Verweigerung von Informationen (Interview-B1)“. Die Einführung einer Abwägungsklausel in § 6, so die Behörde weiter, würde diese Rechtsunsicherheiten noch verstärken. Da im Falle personenbezogener Daten alles, was sich auf eine Person beziehe als personenbezogene Daten interpretiert werden könne, sei ein Korrektiv in Form der Abwägung erforderlich. Anders sei dies beim Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Die in der Rechtsprechung entwickelte Definition der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalte mit dem Tatbestandsmerkmal „schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung“ bereits ein wertendes Kriterium, so dass es einer zusätzlichen Abwägung als Korrektiv gar nicht mehr bedürfe (Interview-B1). Die Behörde müsse zudem selbst prüfen, ob die vom Dritten als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eingestuft Informationen tatsächlich geheimhaltungsbedürftig sind (Interview-B1, B7). Im Falle, dass eine Abwägungsklausel in § 6 IFG aufge-

---

<sup>1408</sup> Vgl. bspw. bei: *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 6 Rn. 48; *Rossi*, IFG § 6 Rn. 81; *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 71.

nommen würde, könne sich eine Behörde durch Abwägung über das schutzwürdige Interesse des Dritten hinwegsetzen und dem IFG-Antragsteller die Informationen gewähren. Da das IFG keine Regelung über die Weiterverwendung der zugänglich gemachten Informationen enthalte, könnten Behörden nicht begrenzen, auf welche Weise Antragsteller nach Informationsgewährung die Informationen weiterverwenden dürften (Interview-B1).

Aufsichtsbehörden wie die BaFin und die Deutsche Bundesbank sind in der Situation, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der beaufsichtigten Marktteilnehmer oder Dritten über fachgesetzliche Verschwiegenheitspflichten wie etwa bei Banken/Kreditinstituten über § 9 KWG oder im Rahmen der Wertpapieraufsicht über § 8 WpHG geschützt sind. Es kommt der Ausnahmetatbestand nach § 3 Nr. 4 IFG zur Anwendung. Behördlicherseits wurden Zweifel geäußert, ob die Anerkennung der spezialgesetzlichen Verschwiegenheitspflichten im Rahmen der Überprüfung des IFG gewährleistet werde. Dies gilt insbesondere, wenn es zu verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen kommt (Interview-B7). Unter Punkt 6.2.8.2.1 (→ S. 375) wird auf die von Behörden wahrgenommene Problematik zwischen dem IFG und in-camera-Verfahren eingegangen.

### **5.4.2.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen**

#### **5.4.2.3.1 Spezielles Bundesrecht**

Während die für die privaten Rechte am geistigen Eigentum sowie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nach § 6 IFG absoluter Schutz eingeräumt wurde, werden diese Rechtsgüter nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG<sup>1409</sup> relativ geschützt, weil dennoch Informationszugang zu gewähren ist, wenn der Betroffene zugestimmt hat oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Dieser Unterschied ruft Kritik<sup>1410</sup> hervor.

Grundsätzlich absoluten Schutz dieser Rechtsgüter gewährt § 2 Satz 1 Nr. 2 lit. b und c VIG. Jedoch gilt dieser Schutz gem. § 2 Satz 3 VIG nicht, soweit die Information Verstöße gegen in § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG aufgeführte Rechtsvorschriften betrifft.<sup>1411</sup> Weder im BArchG noch im StUG waren besondere Schutzvorschriften für wirtschaftliche Interessen von Dritten ersichtlich.

<sup>1409</sup> Dazu ausführlich: *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 59 f. (zum Vergleich der Bundesländer S. 60 ff.).

<sup>1410</sup> Z. B.: *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 3.

<sup>1411</sup> Dazu ausführlich: *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 69 ff.

#### 5.4.2.3.2 Bundesländer

Der Schutz des geistigen Eigentums ist nur in einigen Bundesländern geregelt. In § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 3 AIG BB und § 10 Satz 1 Nr. 2 IZG SH ist ein relativer Schutz vorgesehen. Ein absoluter Schutz wie in § 6 Satz 1 IFG besteht gem. § 8 Satz 1 IFG MV, § 6 Satz 1 IZG LSA, § 11 Satz 1 LIFG RP (sowie aufgrund der Verweisungen in § 1 Satz 1 SIFG und § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG). Dieser Schutz wird für entbehrlich erachtet, weil die nach Maßgabe des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG erlassenen Bundesgesetze zum Recht des geistigen Eigentums dem Landesinformationsrecht ohnehin vorgehen.<sup>1412</sup>

Das Informationsinteresse ist mit dem Geheimhaltungsinteresse bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen<sup>1413</sup> in den Bundesländern abzuwägen, die bereits vor Inkrafttreten ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen hatten, und neuerdings gem. § 6 BremIFG<sup>1414</sup> und § 10 Abs. 1 HmbIFG<sup>1415</sup>. Dementsprechend sehen eine Abwägung bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen die § 7 Satz 1 IFG BE, § 5 Abs. 1 AIG BB, § 8 Satz 1 und 3-4 IFG NRW, § 10 Satz 1 Nr. 3 IZG-SH (in Anlehnung an die Vorgängerausfassung) vor. Entsprechendes gilt gem. § 8 Satz 2 IFG NRW für Informationen, die wegen ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse geheimzuhalten sind. Als Besonderheit umschreibt § 5 Abs. 1 AIG BB den gegenüber dem Informationszugang geschützten Bereich, der eine Ablehnung gebietet, soweit „dadurch ein Antragsteller oder ein Dritter von einer Tatsache Kenntnis erlangen würde, die nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt ist, zu einem bestimmten Geschäftsbetrieb in Beziehung steht und die nach dem Willen des Unternehmens geheimzuhalten ist oder an deren Geheimhaltung das Unternehmen ein schutzwürdiges Interesse hat.“ Ansonsten war keine Präzisierung der geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in Informationsfreiheitsgesetzen der Bundesländer ersichtlich.

Einen absoluten Schutz der wirtschaftlichen Geheimhaltungsinteressen ähnlich dem § 6 Satz 2 IFG enthalten die danach erlassenen/geänderten Normen des § 8 IFG MV, § 6 Satz 2 IZG LSA, § 11 Satz 2 LIFG RP sowie die Verweisungsnormen des § 1 Satz 1 SIFG und § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG.

Explizite Anerkennungen des wirtschaftlichen Schutzes von (bestimmten) öffentlichen Stellen enthalten § 8 Satz 2 IFG MV und § 8 Satz 5 IFG NRW.

<sup>1412</sup> *Lenski*, NordÖR 2006, 89, *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 11.

<sup>1413</sup> Vertiefend dazu nach den einzelnen Bundesländern sortiert: *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 38 ff.

<sup>1414</sup> Zum Übergang von einem absoluten zu einem relativen Schutz vgl. *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 42 ff.

<sup>1415</sup> Zum Übergang von einem absoluten zu einem relativen Schutz vgl. *Kloepfer*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 45 ff.

Dem Informationsinteresse bei (besonderen) Verträgen (der Daseinsvorsorge) ist gem. § 7a IFG BE<sup>1416</sup> bzw. § 6a BremIFG in der Regel ein Vorrang eingeräumt.

#### 5.4.2.3.3 Europäische Ebene

Grundsätzlich besteht ein Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums, gem. Art. 4 Abs. 2 TransparenzVO, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments schlug im November 2011 vor, eine Klausel zur Abwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteressen einzufügen (→ S. 336).

Mögliche Limitierungen des Informationszugangs gem. Art. 3 Abs. 1 lit. g KEZaD dürfen zum Schutz kommerzieller und anderer wirtschaftliche Interessen erfolgen. Der Informationszugang darf gem. Art. 3 Abs. 2 KEZaD nur versagt werden, wenn die Offenlegung diese Interessen verletzen oder wahrscheinlich verletzen wird, es sei denn dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung besteht.

#### 5.4.2.3.4 Ausgewählte Staaten

Nach Kap. 2 Art. 2 Abs. 1 Nr. 6 TF „kann“ der Schutz der wirtschaftlichen Verhältnisse der privaten Subjekte eine Verweigerung des Informationszugangs rechtfertigen (dazu → S. 337).

In den USA besteht ein relativer Schutz der geschäftsrelevanten Informationen („Business information“) gem. (b) (4) FOIA.<sup>1417</sup>

Im allgemeinen Spannungsverhältnis zwischen Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht in Österreich ordnet Art. 20 Abs. 3 B-VG an, dass alle Organe von Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist. Damit ist grundsätzlich jedes Interesse – also sowohl ein rechtliches, als auch ein wirtschaftliches, politisches oder rein persönliches – geschützt.<sup>1418</sup> Dieses Interesse an der Geheimhaltung ist gegen das Interesse an der Weitergabe der Information bzw. dem Interesse der Öffentlichkeit bzw. Allge-

<sup>1416</sup> Dazu *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (9): „vorbildlicher Ansatz, der weiter entwickelt werden sollte.“

<sup>1417</sup> Dazu *Bräutigam*, 53.

<sup>1418</sup> *Perthold-Stoitzner*, 164.

meinzugänglichkeit bestimmter Tatsachen abzuwägen.<sup>1419</sup> Ein überwiegendes Interesse wird jedenfalls dann angenommen, wenn gesetzliche Verschwiegenheitspflichten bestimmte Interessen gegenüber anderen schützen.<sup>1420</sup> So sind beispielsweise die §§ 19 bis 21 Urheberrechtsgesetz zu beachten.

Nach den allgemeinen Grundsätzen für die Ausnahmeregelungen in der Republik Korea (→ S. 317) steht der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gem. Art. 9 Abs. 1 Nr. 7 OIDA unter Abwägungsvorbehalt. Die Regelung wird wegen einer fehlenden Definition für diese Schlüsselbegriffe kritisiert.<sup>1421</sup>

In der Schweiz wird dem Schutz von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen gem. Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ ein absoluter Vorrang gegenüber dem Informationsinteresse eingeräumt.

#### 5.4.2.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG

Die absolute Vorrangräumung bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gegenüber dem Informationsinteresse wird als verfassungsrechtlich bedenklich bewertet, weil von der Abwägungsregelung beim Schutz personenbezogener Daten in § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG abgewichen werde, ohne eine hinreichend gewichtige sachliche Differenzierung erkennen zu lassen.<sup>1422</sup> Dies gelte umso mehr bei Beachtung der Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, der im Vergleich zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auch in der Menschenwürde wurzelt.<sup>1423</sup>

Wenn man die Verfassungswidrigkeit dieser unterschiedlichen Gewichtung des Schutzes in §§ 5 und 6 IFG unterstellt, stünde es dem Gesetzgeber frei, § 5 IFG absolut zu gestalten oder eine Abwägung in § 6 IFG einzufügen. Dabei spricht die Argumentation, die personenbezogenen Rechte seien wegen des stärkeren Schutzes aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG höher zu bewerten als die von Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechte, im Rahmen des Art 3 GG dafür, § 5 IFG ebenso absolut auszugestalten wie § 6 IFG.<sup>1424</sup>

<sup>1419</sup> Perthold-Stoitzner, 164.

<sup>1420</sup> Perthold-Stoitzner, 165.

<sup>1421</sup> Song, in: Seok/Ziekow, 213 (221).

<sup>1422</sup> In diesem Sinne: Kloepfer, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 34 f.; Kloepfer/v. Lewinski, DVBl. 2005, 1277 (1283 f.); Kugelman, NJW 2005, 3609 (3612); ders., IFG, § 1 Anm. 1; Rossi, IFG, § 6 Rn. 2; Schoch, IFG, § 6 Rn. 77.

<sup>1423</sup> Kloepfer, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 35; Rossi, IFG, § 6 Rn. 2.

<sup>1424</sup> VG Braunschweig, Urt. v. 17.10.2007 – 5 A 188/06, Juris Rn. 34.

Zu bedenken ist dabei aber auch, dass der Begriff „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ stark wertende Elemente aufweist (→ S. 344), welche beim Schutz personenbezogener Daten so nicht vorhanden sind (→ S. 326).<sup>1425</sup> Dementsprechend ist § 5 und § 6 IFG zumindest „noch“ als verfassungsgemäß zu bewerten.<sup>1426</sup>

Die rechtliche Diskussion spiegelt sich in den Aussagen der Behörden in den Interviews zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und des geistigen Eigentums in § 6 IFG und dem Schutz personenbezogener Daten gem. § 5 IFG wieder (→ S. 333 und 347).

#### 5.4.2.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen

Zwar wird nicht zu Unrecht eine gesetzliche Präzisierung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i. S. des § 6 IFG gefordert<sup>1427</sup>, aber angesichts der Konkretisierung des Begriffs der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor allem durch die Rechtsprechung erscheinen die Anwendungsprobleme in der Praxis nicht durch eine Legaldefinition zu lösen.<sup>1428</sup> Für besondere Probleme im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Behörden und Unternehmen,<sup>1429</sup> käme allerdings eine Regelung in Anlehnung an § 7a IFG BE<sup>1430</sup> bzw. § 6a BremIFG in Betracht. Eine Vorschlag zur Neuregelung der Anwendungsbereich von § 3 Nr. 6 IFG und § 6 IFG ist bereits oben (→ S. 321) unterbreitet worden.

Sofern die vorgeschlagene gesetzgeberische Überprüfung zur Einfügung einer generellen Abwägungsklausel (→ S. 320) führen sollte, ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Verweigerung des Informationszugangs nach § 6 IFG hiervon ausgenommen werden sollte. Die im Rahmen des § 6 Satz 2 IFG bestehende Wertungsausfüllungsbedürftigkeit der Begriffe ersetzt eine solche Zurgeltendbringung der spezifischen Ziele des IFG auf einer weiteren Stufe keineswegs vollständig. In der Tat würde dadurch der allgemeine Zweck des IFG – Transparenz staatlichen Handelns – gefördert.<sup>1431</sup>

<sup>1425</sup> Schoch, IFG, § 6 Rn. 77.

<sup>1426</sup> Kloepfer, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 34 f.; Schoch, IFG, § 6 Rn. 77; Rossi, IFG, § 6 Rn. 2. Weitergehend eher eine Verfassungswidrigkeit annehmend: Kugelman, NJW 2005, 3609 (3612); ders., IFG, § 1 Anm. 1.

<sup>1427</sup> So: v. Notz et al., BT-Drs. 17/5336, S. 2 (mit Definition); Piltz et al, BT-Drs. 16/8893, S. 2.

<sup>1428</sup> Kloepfer, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 76, der es freilich für sinnvoll bewertete, „dem Beispiel des § 8 Abs. 2 UIG-SH folgend eine restriktive Fassung des Ablehnungstatbestandes gesetzlich zu normieren, um eine ausufernde Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu verhindern.“ Diese Regelung wurde etwa ein halbes Jahr nach Gutachtenveröffentlichung aufgehoben.

<sup>1429</sup> Vgl. BReg, BT-Drs. 16/11958, S. 3.

<sup>1430</sup> Dazu Schaar/Roth, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (9): „vorbildlicher Ansatz, der weiter entwickelt werden sollte.“

<sup>1431</sup> Kloepfer, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, 75; Stokar von Neuforn et al., BT-Drs. 16/10880, S. 4; siehe auch BfDI, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 28 f.; Piltz et al, BT-Drs. 16/8893, S. 2

## **6 Rechtsstreitigkeiten über Informationsansprüche nach dem IFG: Interesse des Antragstellers an der Durchsetzung seines Informationsanspruchs gegenüber Interesse der Behörden, die Herausgabe bestimmter Informationen zu verweigern**

Aus Perspektive der/s auskunftsuchenden Bürgerin/Bürgers steht das Interesse im Vordergrund, den durch das IFG gewährten Informationszuganganspruch verwirklichen zu können. Zusätzlich mag er sich im Einklang mit dem angenommenen generellen Interesse der Behörden an Transparenz und Offenheit gegenüber Bürgeranliegen sehen. Der/die Bürger/in ist weiter in der Regel an einer zügigen Bearbeitung und einer möglichst zeitnahen Informationsgewährung interessiert, die sich durch die Einleitung eines Widerspruchs- und ggf. Klageverfahrens hinauszögert.

Behörden hingegen sehen bestimmte Informationen als schützenswert an und sehen sich deren Geheimhaltung verpflichtet. Bei den Überlegungen über die Herausgabe von Informationen spielt u.a. eine Rolle, dass im Falle einer Informationsgewährung, die Informationen unwiderruflich öffentlich sind. Da Behörden in der Anwendung verschiedener Schutzvorschriften Auslegungsprobleme haben, kann hierin ein Interesse von Behörden begründet liegen, Gerichtsverfahren anzustreben, um Klarheit in der Auslegung bestimmter Ausnahmetatbestände zu schaffen. Behörden sind zudem daran interessiert, dass es über die zukünftige Rechtsprechung zu Konkretisierungen in der Anwendung des IFG kommt.

Fälle, in denen es zu Rechtsstreitigkeiten kommt, können den Auskunftsanspruch an sich betreffen, sie können sich aber auch auf von Behörden im Rahmen des IFG-Verwaltungsverfahrens erhobene Gebühren beziehen. Im Gerichtsverfahren stehen sich das Interesse des Antragstellers an Informationszugang und effektivem Rechtsschutz und das Interesse der Behörde an Informationsverweigerung bzw. bei Drittbeteiligung des Dritten an Gewährleistung des Geheimnisschutzes gegenüber.

Neben dem Rechtsbehelfsverfahren haben Antragsteller die Möglichkeit, den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) anzurufen, damit der Konflikt außergerichtlich geschlichtet werden möge. Eine Lösung des Konfliktes wäre bei der außergerichtlichen Streitschlichtung möglicherweise schneller gegeben. Antragsteller versuchen den BfDI zuweilen als Rechtsberater zu instrumentalisieren, was die Gefahr birgt, dass Behörden sich einer Gegenpartei mehr ausge-

setzt sehen und den BfDI nicht mehr als neutrale Schlichtungsinstanz wahrnehmen, der die Interessenlagen beider Parteien berücksichtigt.

## 6.1 Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms

Das Konfliktbewältigungsprogramm für Rechtsschutzfragen ist nur ansatzweise im IFG geregelt. Der Rechtsschutz richtet sich nach § 9 Abs. 4 IFG (i. V. m. § 8 Abs. 2 IFG) und subsidiär den allgemeinen Regeln des Verwaltungsprozessrechts.

Zunächst werden die außergerichtlichen Verfahren (→ S. 354) untersucht. Trotz der nicht eindeutigen Formulierungen der Verfahrens- und Rechtswegregelung in § 9 IFG bereitete die Ermittlung des Rechtsweges (→ S. 356) und der Klageart (→ S. 359) in der Praxis zumeist nur in wenigen bzw. in keinen Fällen Probleme. Fragen der Reichweite des Streitgegenstandes (→ S. 358) stellen sich, wenn der IFG-Anspruch neben oder anstatt eines anderen Anspruchs auf Informationen geltend gemacht wird. Auch bei Klagefrist (→ S. 359) und Fragen der Darlegungspflicht und deren Maßstab (→ S. 359) waren wenige Probleme erkennbar. Die schwierigsten Fragen im Zusammenspiel von IFG mit Prozessrecht stellen sich im Zusammenhang mit dem in-camera-Verfahren (→ S. 364). Einstweiliger Rechtsschutz (→ S. 385) des Antragstellers war bislang noch nicht von Erfolg gekrönt. Einige Besonderheiten sind beim Rechtsschutz des Dritten gegen die Gewährung des Informationszugangs (→ S. 386) zu beachten. Unklarheiten bestehen schließlich noch bei dem Rechtsschutz gegen Verwaltungskostenentscheidungen (→ S. 391).

Anzumerken ist, dass der Durchsetzung des Informationsanspruchs aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auf dem Klagewege § 44a VwGO nicht entgegen steht, weil dieser Anspruch materiell-rechtlichen Charakter hat und die Entscheidung über den Zugang damit nicht als hauptsacheabhängige Verfahrenshandlung, sondern als eigenständige Sachentscheidung ausgestaltet ist.<sup>1432</sup>

## 6.2 Problemadäquanz dieses Programms

### 6.2.1 Außergerichtliche Verfahren

Zur Stärkung der Selbstkontrolle der Verwaltung und Entlastung der Verwaltungsgerichte ist gem. § 9 Abs. 4 Satz 2 IFG – abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO – immer ein außergerichtliches Widerspruchsverfahren vor Klageerhebung

<sup>1432</sup> Kugelmann, NJW 2005, 3609 (3613); Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 44a Rn. 48; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 37.

erforderlich.<sup>1433</sup> Die doppelte Befassung der obersten Bundesbehörden entspricht § 6 Abs. 2 UIG und Art. 6 UIRL 2003/4/EG, welche Überprüfungsverfahren auf dem Verwaltungsweg erfordern. Angesichts dessen soll § 9 Abs. 4 Satz 2 IFG in der Praxis Probleme bei der Abgrenzung zwischen Umweltinformationen und sonstigen Informationen vermeiden helfen.<sup>1434</sup> Über den eingeschränkten Wortlaut des § 9 Abs. 4 Satz 1 IFG hinaus ist der Widerspruch nicht nur gegen Ablehnungen, sondern gegen alle Entscheidungen – wie beispielsweise auch Kostenentscheidungen (→ S. 391) – nach dem IFG zulässig.<sup>1435</sup>

Ob das Widerspruchsverfahren nach § 9 Abs. 4 IFG i.V.m. den §§ 68 ff. VwGO bereits bei Klageeingang durchgeführt worden war, ist unerheblich, wenn es zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung ordnungsgemäß durchgeführt worden ist.<sup>1436</sup> Wird zunächst in zulässiger Weise eine Untätigkeitsklage erhoben und wird während des Rechtsstreits der Antrag ablehnend beschieden, dann ist ein nach § 9 Abs. 4 Satz 2 IFG vorgesehenes Vorverfahren entbehrlich.<sup>1437</sup>

Unbeschadet dessen, dass die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens bei der Anwendung des IFG zur Stärkung der Selbstkontrolle der Verwaltung wie auch zur Entlastung der Verwaltungsgerichte grundsätzlich unabdingbar ist, ist nach der Rechtsprechung unschädlich, dass ein Vorverfahren nicht durchgeführt wurde, wenn sich die beklagte Behörde ausdrücklich in der Sache auf die Klage eingelassen hat.<sup>1438</sup> Ausreichend für die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens ist, wenn das zweite Schreiben der Behörde von einer intern unzuständigen Stelle ohne Rechtsbehelfsbelehrung verfasst wurde.<sup>1439</sup>

Daneben kann der Antragsteller auch noch den BfDI gem. § 12 IFG (→ S. 396) anrufen. Ähnliche außergerichtliche Möglichkeiten bestehen für einen Dritten (zum Widerspruch → S. 386 und zum Anrufungsrecht des BfDI → S. 396).

<sup>1433</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>1434</sup> In diesem Sinne: *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 9 Rn. 19 f.; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 38.

<sup>1435</sup> *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 25; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 38.

<sup>1436</sup> VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 19.

<sup>1437</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 33.

<sup>1438</sup> VG Ansbach, Urt. v. 14.9.2010 – AN 4 K 10.01664, Juris Rn. 11.

<sup>1439</sup> VG Freiburg, Urt. v. 21.9.2011 – 1 K 734/10, NZI 2011, 825.

## 6.2.2 Rechtsweg

Der Verwaltungsrechtsweg ist für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem IFG nach allgemeiner Meinung grundsätzlich eröffnet. Nach einer Ansicht<sup>1440</sup> ergibt sich dies bereits daraus, dass das Informationsfreiheitsrecht als „ein neues Rechtsgebiet“<sup>1441</sup> mit eigener Regelung über die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs in § 9 IFG zu bewerten ist.<sup>1442</sup> Nach der amtlichen Überschrift von § 9 IFG soll nämlich der Rechtsweg geregelt werden. Weiter ist gem. dessen Abs. 4 das Widerspruchsverfahren nach der VwGO und eine Verpflichtungsklage zulässig, was die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs voraussetzt.<sup>1443</sup> Die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges ergibt sich auch aus Hinweisen in der Gesetzesbegründung: Denn durch § 9 Abs. 4 Satz 2 IFG sollen nach der Gesetzesbegründung „die Selbstkontrolle der Verwaltung“ gestärkt „und die Verwaltungsgerichte entlastet“<sup>1444</sup> werden. Weiterhin wurde das sog. in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO erwähnt, mithin eine Normierung aus der VwGO angesprochen.<sup>1445</sup>

Eine andere Auffassung<sup>1446</sup> begründet die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges mit der Generalklausel des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO, weil es sich um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art handele, die keinem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen seien. Die Streitigkeiten nach dem IFG seien nach der modifizierten Zuordnungstheorie<sup>1447</sup> öffentlich-rechtlich, weil § 1 Abs. 1 IFG nur Träger öffentlicher Gewalt verpflichte.<sup>1448</sup> Nach dieser Ansicht müssten auch die abdrängenden Sonderzuweisungen zur Sozialgerichtsbarkeit nach § 51 SGG und zur Finanzgerichtsbarkeit nach § 33 FGO berücksichtigt werden.<sup>1449</sup>

<sup>1440</sup> In diesem Sinne: Hamburgisches OVG, Beschl. v. 16.2.2009 – 5 So 31/09, Juris Rn. 11 f.; SG Ulm, Beschl. v. 1.4.2009 – 1 SF 877/09, Juris Rn. 21; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 15; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 9 Rn. 35; *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 39. In diesem Sinne wohl auch *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 9 Rn. 14.

<sup>1441</sup> In diese Richtung argumentiert auch *Liedtke*, NWVBl. 2006, 286 (290).

<sup>1442</sup> Vgl. dazu auch *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 39.

<sup>1443</sup> In diesem Sinne: SG Ulm, Beschl. v. 1.4.2009 – 1 SF 877/09, Juris Rn. 21; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urt. v. 16.12.2009 – 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009 – 8 K 1011/09, Juris Rn. 15; *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 39.

<sup>1444</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>1445</sup> Hamburgisches OVG, Beschl. v. 16.2.2009 – 5 So 31/09, Juris Rn. 11.

<sup>1446</sup> In diesem Sinne: OLG Düsseldorf, Beschl. v. 15.6.2009 – VI-Kart 3/09 (V), Juris Rn. 4; Hamburgisches OVG, Beschl. v. 16.2.2009 – 5 So 31/09, Juris Rn. 9; VG Augsburg, Beschl. v. 22.4.2008 – Au 4 K 07.1771, JurionRS 2008, 18668; HessVGH, Beschl. v. 15.12.2011 – 6 B 1926, Juris Rn. 19; SG Dortmund, Beschl. v. 1.4.2009 – Aktenzeichen: S 40 KR 73/09, Juris Rn. 5, sowohl zum IFG als auch IFG NW; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 9 Rn. 9, wohl anders aber Rn. 10; *Matthes*, 61; *Rossi*, DVBl. 2010, 554 (556).

<sup>1447</sup> Vgl. *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 40 Rn. 302 ff.

<sup>1448</sup> *Matthes*, 61.

<sup>1449</sup> *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 39.

Auch bei Ansprüchen gegen Sozialleistungsträger (insbes. Krankenkassen) wird überwiegend ohne nähere Ausführungen der Verwaltungsrechtsweg gegenüber der Sozialgerichtsbarkeit präferiert.<sup>1450</sup> Während das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit zumeist ohne nähere Ausführungen bejaht wird,<sup>1451</sup> wird teils überprüft, ob auch keine Zuweisung zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit gem. § 51 Abs. 1 Nr. 2 SGG „in Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung“ erfolgt ist. Dies ist dann gegeben, wenn das Rechtsverhältnis, aus dem der Klageanspruch nach dem zugrunde liegenden Sachverhalt abgeleitet wird, unter das SGB V fällt.<sup>1452</sup> Daran fehlt es, wenn ein Anspruch auf Auskunft aus dem allgemeinen Informationszugangsrecht weder einen Auskunftsanspruch nach SGB V noch im Rahmen eines Krankenversicherungsverhältnis erhobene Daten betrifft.<sup>1453</sup> Auch liegt keine Sonderzuweisung gem. § 51 Abs. 1 Nr. 5 SGG „in sonstigen Angelegenheiten der Sozialversicherung“ vor, weil der Insolvenzverwalter nicht Beteiligter eines Verwaltungsverfahrens war und auch kein Streit über Sozialverfahrensrecht besteht, sondern vielmehr ein selbständiger, voraussetzungsloser Anspruch nach dem IFG geltend gemacht werden soll.<sup>1454</sup> Für die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges bei solchen Ansprüchen spricht auch, dass der Gesetzgeber – in Kenntnis der Möglichkeit von Ansprüchen gegen Sozialversicherungsträgern (vgl. § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG) – mit § 8 Abs. 2 IFG und § 9 Abs. 4 IFG Regelungen zum Vorverfahren und zum Rechtsschutz nach der VwGO vorgesehen habe und auch in der Gesetzesbegründung von der Anwendbarkeit des in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO ausgegangen worden sei.<sup>1455</sup> Zwar kann eine Entscheidung der Sozialgerichte nach § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG auch für verwaltungsrechtliche Ansprüche in Betracht kommen, soweit für das geltend gemachte Informationsbegehren auch eine der Sozialgerichtsbarkeit zugeordnete Grundlage existiert.<sup>1456</sup> Für Auskünfte über vom Insolvenzschuldner an eine Krankenkasse geleistete Beiträge bietet jedoch weder § 83 SGB X noch § 25 SGB X eine Anspruchsgrundlage.<sup>1457</sup>

<sup>1450</sup> VG Hamburg, Urt. v. 1.10.2009 – 9 K 2474/08, Juris Rn. 20; Urt. v. 24.2.2010 – 9 K 3062/09, Juris Rn. 17; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 288/10, Juris Rn. 16; Urt. v. 7.5.2010 – 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050; VG Minden, Gerichtsbescheid v. 12.8.2010 – 7 K 23/10; *Schoch*, IFG, § 9, Rn. 68.

<sup>1451</sup> LSG Baden-Württemberg, Beschl. v. 12. 11. 2010 - L 5 KR 1815/10 B, Juris Rn. 13.

<sup>1452</sup> LSG Baden-Württemberg, Beschl. v. 12. 11. 2010 - L 5 KR 1815/10 B, Juris Rn. 16.

<sup>1453</sup> LSG Baden-Württemberg, Beschl. v. 12. 11. 2010 - L 5 KR 1815/10 B, Juris Rn. 17 ff.; Hamburgisches OVG, Beschl. v. 16.2.2009 – 5 So 31/09, Juris Rn. 13; SG Dortmund, Beschl. v. 1.4.2009 – Aktenzeichen: S 40 KR 73/09, Juris Rn. 6, sowohl zum IFG als auch IFG NW; SG Ulm, Beschl. v. 1.4.2009 – 1 SF 877/09, Juris Rn. 20; VG Düsseldorf, Urt. v. 20.4.2007 - 26 K 5324/06, Juris Rn. 17; VG Hamburg, Urt. v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07, Juris Rn. 23.

<sup>1454</sup> LSG Baden-Württemberg, Beschl. v. 12.11.2010 - L 5 KR 1815/10 B, Juris Rn. 20 ff.; Hamburgisches OVG, Beschl. v. 16.2.2009 – 5 So 31/09, Juris Rn. 13; SG Ulm, Beschl. v. 1.4.2009 – 1 SF 877/09, Juris Rn. 20.

<sup>1455</sup> LSG Baden-Württemberg, Beschl. v. 12.11.2010 - L 5 KR 1815/10 B, Juris Rn. 31 f.; VG Düsseldorf, Urt. v. 20.4.2007 - 26 K 5324/06, Juris Rn. 17.

<sup>1456</sup> LSG Baden-Württemberg, Beschl. v. 12.11.2010 - L 5 KR 1815/10 B, Juris Rn. 34 ff.

<sup>1457</sup> LSG Baden-Württemberg, Beschl. v. 12.11.2010 - L 5 KR 1815/10 B, Juris Rn. 38 ff.

Verneint wurde auch, in § 63 GWB eine Sonderzuweisung zum Kartellsenat zu sehen, so dass der Verwaltungsrechtsweg bejaht wurde.<sup>1458</sup> Ähnlich wurde auch begründet, dass der Anspruch nach dem IFG nicht der Sonderzuweisung des § 48 WpÜG unterfällt.<sup>1459</sup>

Diese umfangreiche Diskussion hinsichtlich abdrängender Sonderzuweisungen zeigt, dass eine explizite Normierung der Zuweisung zu den Verwaltungsgerichten sinnvoll erscheint.<sup>1460</sup> Sollten mehrere Informationsansprüche parallel vor Gericht verfolgt werden, ist – bzw. wäre auch nach einer expliziten Zuweisung zur Verwaltungsgerichtsbarkeit – § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG zu beachten: Danach kann ein nach anderen Normen zuständiges Gericht bei der Entscheidung unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten auch Ansprüche nach dem IFG berücksichtigen.<sup>1461</sup>

### **6.2.3 Streitgegenstand (einschl. anderweitige Rechtshängigkeit, entgegenstehende Rechtskraft, Klagehäufung und Klageänderung)**

Der Streitgegenstand setzt sich aus dem vom Kläger bestimmten Sachverhalt und dem an das Gericht gerichteten Begehren um Rechtsschutz zusammen.<sup>1462</sup>

Eine objektive Klagehäufung gem. § 44 VwGO mit anderen Informationsansprüchen ist insoweit zulässig, wie für alle Informationsansprüche gegen denselben Beklagten dasselbe Gericht zuständig ist.<sup>1463</sup> Umgekehrt können nach der Rechtsprechung auch andere Akteneinsichts- und Auskunftsrechte in der Weise geltend gemacht werden, dass Ansprüche nach dem IFG nicht zu prüfen sind, wenn der Kläger dies ausdrücklich wünscht.<sup>1464</sup>

Angesichts der in § 1 Abs. 3 IFG angeordneten Parallelität von Informationsanspruch nach IFG und Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG können diese beiden Ansprüche unterschiedliche Streitgegenstände bilden, so dass der Anspruch nach dem IFG vor dem Verwaltungsgerichten geltend zu machen ist, während das Akteneinsichtsrecht

<sup>1458</sup> OLG Düsseldorf, Beschl. v. 15.6.2009 – VI-Kart 3/09 (V), Juris Rn. 4.

<sup>1459</sup> HessVGH, Beschl. v. 15.12.2011 – 6 B 1926, Juris Rn. 19 ff.

<sup>1460</sup> In diesem Sinne auch *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 108.

<sup>1461</sup> Vgl. LSG NRW 16. Senat, Beschl. v. 26.4.2010 – L 16 B 9/09 SV, Juris Rn. 11 ff.; SG Konstanz, Urst. v. 22.6.2010 – S 11 U 337/10, UA, S. 11.

<sup>1462</sup> Z. B. VG Karlsruhe, Urst. v. 5.8.2011 – 2 K 765/11, Juris Rn. 15.

<sup>1463</sup> *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 46.

<sup>1464</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.10.2011 – OVG 10 S 22.11, Juris Rn. 56; VG Berlin: Beschl. v. 1.6.2011 - VG 20 L 151.11, BeckRS 2011, 41771.

nach VwVfG von einer Sonderzuweisung zum OLG Frankfurt am Main erfasst wird.<sup>1465</sup>

#### 6.2.4 Verfahrensart in der Hauptsache

Gegen die ablehnende Entscheidung ist gem. § 9 Abs. 4 Satz 1 IFG die Verpflichtungsklage zulässig. Damit hat der Gesetzgeber auf die Diskussion reagiert, ob die allgemeine Leistungs- oder die Verpflichtungsklage bei der Versagung eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen statthaft ist.<sup>1466</sup> Der Wortlaut des § 9 Abs. 4 Satz 1 IFG ist allerdings insofern missverständlich, als lediglich die Verpflichtungsklage als statthafte Klageart bewertet wird, die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen aber zu prüfen sind.<sup>1467</sup> Daher erscheint es sinnvoll, diese Regelung ganz zu streichen<sup>1468</sup> oder klarzustellen, dass die Verpflichtungsklage „statthaft“ ist.

#### 6.2.5 Klagefrist für Untätigkeitsklage

Ob für Untätigkeitsklagen im Hinblick auf die nach § 9 Abs. 1 i. V. mit § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG geltende Monatsfrist eine kürzere Frist als die Dreimonatsfrist des § 75 Satz 2 VwGO maßgeblich ist, konnte bislang von der Rechtsprechung offen gelassen werden.<sup>1469</sup> In der Literatur wird überwiegend bereits vor Ablauf der Dreimonatsfrist des § 75 Satz 1 VwGO eine Untätigkeitsklage für zulässig bewertet,<sup>1470</sup> auch weil Informationen ein leicht vergängliches Gut sind.<sup>1471</sup> Es ist bereits darauf hingewiesen worden (→ S. 208), dass die vorgeschlagene Ergänzung, dass auch die Entscheidung über den Widerspruch des Antragstellers innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG zu erfolgen hat, zu einer Zulässigkeit der Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO bereits nach Ablauf der Monatsfrist führt.

#### 6.2.6 Darlegungspflicht und -maßstab

Zur Frage des Darlegungslast hinsichtlich des Vorliegens der begehrten Informationen liegt bislang nur eine Entscheidung vor, wo deren Nichtvorliegen gem. § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO nachvollziehbar von der Behörde dargelegt wurde.<sup>1472</sup> Umgekehrt wurden in einem anderen Fall die Darlegungen einer Behörde hinsichtlich der

<sup>1465</sup> HessVGH, Beschl. v. 15.12.2011 – 6 B 1926, Juris Rn. 33.

<sup>1466</sup> Berger, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 9 Rn. 10; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 41.

<sup>1467</sup> Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 43.

<sup>1468</sup> So Schoch, IFG, § 9 Rn. 75.

<sup>1469</sup> VG Köln, Ur. v. 25.2.2010 – 13 K 119/08, Juris Rn. 24.

<sup>1470</sup> Berger, in: Berger/Roth/Scheel, IFG § 7 Rn. 21; Matthes, 54; Sitsen, 338; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 48. Demgegenüber auf die allgemeine Dreimonatsfrist in § 75 VwGO abstellend: Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 9 Rn. 38; wohl auch Jastrow/Schlattmann, § 7 Rn. 57: „im Regelfall drei Monate“.

<sup>1471</sup> Sitsen, 338.

<sup>1472</sup> VG Berlin, Ur. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 37.

Allgemeinzugänglichkeit als zu pauschal bewertet.<sup>1473</sup> Auch hier dürften die nachfolgend dargestellten Überlegungen zur Darlegungslast und deren Maßstab für Ausschlussgründe übertragbar sein, wie sie auch bei Fragen des Anwendungsbereiches<sup>1474</sup>, des Vorliegen eines wichtigen Grundes i. S. d. § 1 Abs. 2 IFG<sup>1475</sup> oder der Ablehnung wegen Kenntnis des Antragstellers<sup>1476</sup> entsprechend angewendet werden.

Die Darlegungslast für das Vorliegen von Ausschlussgründen nach den §§ 3 ff. IFG liegt bei der Behörde.<sup>1477</sup> Daran ändert auch nichts, dass die Behörde – wie behördlicherseits in den geführten Interviews angemerkt wurde – ggf. nicht über alle Informationen bezüglich des Geheimhaltungsgrundes, beispielsweise zum Stand der strafrechtlichen Ermittlungen bei § 3 Nr. 1 lit. g) IFG, verfügt. Denn der Informationszugang ist der Regelfall, wie sich aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und der Gesetzesbegründung ergibt, und die Verweigerung des Informationszugangs – wie sich auch aus der Formulierung der §§ 3 ff. IFG ergibt – der Ausnahmefall, für den die Behörde die Darlegungslast trägt, die letztlich auch nur von der informationsbesitzenden Behörde adäquat übernommen werden kann.

Die Darlegungslast der Behörde für die Ausschlussgründe führt dazu, dass, soweit keine substantiierte Darlegung erfolgt, eine gerichtliche Prüfung der §§ 3 ff. IFG entbehrlich ist.<sup>1478</sup> Maßstab für die Prüfung von Ausschlussgründen ist zunächst, ob deren Vorliegen plausibel dargelegt ist; 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.<sup>1479</sup> Dabei ist es grundsätzlich nicht möglich, bestimmte

<sup>1473</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765.

<sup>1474</sup> OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 75, unter Hinweis auf *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, VG Berlin, Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 31.

<sup>1475</sup> VG Berlin, Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 37; Urt. v. 22.4.2010 – 2 K 98/09, Juris Rn. 21; VG Köln, Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08, UA, S. 8; in diesem Sinne zu § 4 Abs. 1 Satz 2 UIG a. F.: BVerwG, Urt. v. 6.12.1996 – BVerwG 7 C 64/95, BVerwGE 102, 282, 288; Urt. v. 25.3.1999 – BVerwG 7 C 21.98 – BVerwGE 108, 369 (378 f.).

<sup>1476</sup> OVG RP, Urt. v. 23.4.2010 – 10 A 10091/10, Juris Rn. 34.

<sup>1477</sup> HessVGH, Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 13; OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 112; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 6.10, Juris Rn. 31; VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07, UA, S. 11; Urt. v. 22.4.2010 – 2 K 98/09, Juris Rn. 20; VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Juris Rn. 26; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 14; Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 37; Urt. 17.6.2009 – 7 K 2282/08.F (3), Juris Rn. 45; VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09, Juris Rn. 37; VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 72; *Schoch*, IFG, Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 49 ff.; *Roth*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 17; *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 2; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 4.

<sup>1478</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – 12 B 13.10, Juris Rn. 21.

<sup>1479</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Beschl. v. 6.4.2011 – 20 F 20.10, Juris Rn. 8; OVG NW, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10, Juris Rn. 112; VG Berlin, Urt. v. 11.6.2008 – VG 2 A 69.07, UA, S. 11; Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114.07, Juris Rn. 17; Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 29.08, Juris Rn. 24; Urt. v.

Arten von Dokumenten als „Sachgesamtheiten“ allein auf Grund ihrer typischen Eigenschaften und üblichen Fassung ohne Feststellung ihres konkreten Inhalts insgesamt vom Informationszugang auszuschließen. Vielmehr muss die Behörde für jede einzelne Information darlegen, aus welchen Gründen sie vom Informationszugang ausgeschlossen werden soll.<sup>1480</sup> Ist dies plausibel dargelegt und sind die Informationen entscheidungserheblich, kommt die Überprüfung des Vorliegens der Ausnahmegründe im Rahmen eines nachfolgend darzustellenden in-camera-Verfahrens in Betracht.

Diese in der Rechtsprechung entwickelten Regeln sind angemessen und erzeugen keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

### 6.2.7 Ergebnisse der Umfrageerhebungen

Den Dateneingaben bei der Behördenbefragung ist zu entnehmen, dass von Antragstellern erhobene Widersprüche in der Mehrzahl der Fälle der Widerspruchsverfahren erfolglos waren (403) (s. Tabelle 30 und Tabelle 31). Aussagen über Klageverfahren sind problematisch, da der Großteil der Verfahren noch nicht abgeschlossen ist. In der Tendenz scheinen jedoch auch Klagen eher erfolglos zu sein (s. Tabelle 32 und Tabelle 33). Auch diese Aussagen beziehen sich nur auf die von Behörden gemachten Eingaben. Die Gesamtzahlen der Widerspruchs- und Klageverfahren in der BMI-Statistik der Jahre 2006-2011 liegen im Vergleich höher: Bei den Widerspruchsverfahren bei insgesamt 1291, bei Klageverfahren bei insgesamt 404. Die Statistiken setzen sich aus den Zahlen der Ressorts inklusive Geschäftsbereichsbehörden, denen des Bundespresseamts, des Bundespräsidialamts, des Deutschen Bundestags und der Deutschen Bundesbank zusammen. Als Grund für diese Unterschiede kann im Wesentlichen der Rücklauf der in der Evaluation durchgeführten eigenen Befragung benannt werden.

Wie ein IFG-Antragsteller im Rahmen der Befragung erklärte, sei die Statistik über Widerspruchs- und Klageverfahren der IFG-Statistiken des BMI fehlerhaft, da bis zum Jahr 2010 nur Verfahren gezählt wurden, deren Abschluss im selben Jahr lag. Somit seien Widerspruchsverfahren, in denen die Erhebung und Bescheidung in zwei verschiedenen Jahren liegen, nicht erfasst. Auf Kritik des Antragstellers wurde diese Praxis ab 2010 in den statistischen Erhebungen geändert. Der Antragsteller

---

3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 15; Urt. v. 26.6.2009 – 2 A 62.08, Juris Rn. 26; Urt. v. 8.9.2009 – 2 A 8.07, Juris Rn. 29; Urt. v. 12.10.2009 – 2 A 20.08, Juris Rn. 41; Urt. v. 17.12.2009 – 2 A 109.08, Juris Rn. 32; Beschl. v. 29.1.2010 – VG 2 A 134.08, UA S. 6; Urt. v. 24.8.2011 – 2 K 50.11, Juris Rn. 20; Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 22; Urt. v. 9.6.2011 – 2 K 46.11, Juris Rn. 19; Urt. v. 1.12.2011 – 2 K 91.11, UA, S. 6; VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09, Juris Rn. 72.

<sup>1480</sup> VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09, Juris Rn. 22.

wies weiter darauf hin, dass in der Kategorie „sonstige Verfahren“ unter Gerichtsverfahren auch alle Verfahren erfasst würden, in denen dem Informationsanspruch ganz oder teilweise stattgegeben wird. Ein Hinweis in den Anmerkungen fehlt hierzu (Auskunft IFG-Antragsteller über E-Mail v. 01.04.2012).

**Tabelle 30: Widerspruchsverfahren bei Ablehnung 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent**

10.a) Widerspruchsverfahren bei Ablehnung des Informationszugangs							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
erfolgreiche Widersprüche	6	3	2	8	19	3	41
	5,45	4,17	2,56	8,25	11,38	3,45	6,71
teilweise erfolgreiche Widersprüche	11	6	12	7	26	5	67
	10,00	8,33	15,38	7,22	15,57	5,75	10,97
erfolglose Widersprüche	90	57	47	69	103	30	396
	81,82	79,17	60,26	71,13	61,68	34,48	64,81
noch nicht abgeschlossene Verfahren	3	6	17	13	19	49	107
	2,73	8,33	21,79	13,40	11,38	56,32	17,51
<b>Gesamt</b>	<b>110</b>	<b>72</b>	<b>78</b>	<b>97</b>	<b>167</b>	<b>87</b>	<b>611</b>
<b>Prozent</b>	<b>18,00</b>	<b>11,78</b>	<b>12,77</b>	<b>15,88</b>	<b>27,33</b>	<b>14,24</b>	<b>100,00</b>

**Tabelle 31: Widerspruchsverfahren von Dritten 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent**

11.a) Widerspruchsverfahren von Dritten gegen die Gewährung eines Zugangs zu sie selbst betreffenden Informationen							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. Hj.)	Gesamt
erfolgreiche Widersprüche	2	1	2	1	1	0	7
	33,33	50,00	100,0 0	50,00	25,00	0,00	41,18
teilweise erfolgreiche Widersprüche	2	1	0	0	0	0	3
	33,33	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,65
erfolglose Widersprüche	2	0	0	1	3	1	7
	33,33	0,00	0,00	50,00	75,00	100,00	41,18
noch nicht abgeschlossene Verfahren	0	0	0	0	0	0	0
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Gesamt</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>17</b>
<b>Prozent</b>	<b>35,29</b>	<b>11,76</b>	<b>11,76</b>	<b>11,76</b>	<b>23,53</b>	<b>5,88</b>	<b>100,00</b>

**Tabelle 32: Klageverfahren bei Ablehnung 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent**

<b>10.b) Klageverfahren bei Ablehnung des Informationszugangs</b>							
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (1. Hj.)</b>	<b>Gesamt</b>
<b>erfolgreiche Klagen</b>	2	3	5	3	5	3	<b>21</b>
	<i>5,88</i>	<i>10,34</i>	<i>19,23</i>	<i>8,33</i>	<i>7,46</i>	<i>6,00</i>	<b>8,68</b>
<b>teilweise erfolgreiche Klagen</b>	5	1	2	4	4	0	<b>16</b>
	<i>14,71</i>	<i>3,45</i>	<i>7,69</i>	<i>11,11</i>	<i>5,97</i>	<i>0,00</i>	<b>6,61</b>
<b>erfolglose Klagen</b>	15	15	5	16	8	6	<b>65</b>
	<i>44,12</i>	<i>51,72</i>	<i>19,23</i>	<i>44,44</i>	<i>11,94</i>	<i>12,00</i>	<b>26,86</b>
<b>noch nicht abgeschlossene Verfahren</b>	12	10	14	13	50	41	<b>140</b>
	<i>35,29</i>	<i>34,48</i>	<i>53,85</i>	<i>36,11</i>	<i>74,63</i>	<i>82,00</i>	<b>57,85</b>
<b>Gesamt</b>	<b>34</b>	<b>29</b>	<b>26</b>	<b>36</b>	<b>67</b>	<b>50</b>	<b>242</b>
<b>Prozent</b>	<b>14,05</b>	<b>11,98</b>	<b>10,74</b>	<b>14,88</b>	<b>27,69</b>	<b>20,66</b>	<b>100,00</b>

**Tabelle 33: Klageverfahren von Dritten 2006-2011 in absoluten Werten und Prozent**

<b>11.b) Klageverfahren von Dritten gegen die Gewährung eines Zugangs zu sie selbst betreffenden Informationen</b>							
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (1. Hj.)</b>	<b>Gesamt</b>
<b>erfolgreiche Klagen</b>	0	0	1	0	0	0	<b>1</b>
	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>100,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<b>5,26</b>
<b>teilweise erfolgreiche Klagen</b>	2	0	0	0	1	0	<b>3</b>
	<i>50,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>12,50</i>	<i>0,00</i>	<b>15,79</b>
<b>erfolglose Klagen</b>	0	0	0	0	2	4	<b>6</b>
	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>25,00</i>	<i>66,67</i>	<b>31,58</b>
<b>noch nicht abgeschlossene Verfahren</b>	2	0	0	0	5	2	<b>9</b>
	<i>50,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>62,50</i>	<i>33,33</i>	<b>47,37</b>
<b>Gesamt</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>19</b>
<b>Prozent</b>	<b>21,05</b>	<b>0,00</b>	<b>5,26</b>	<b>0,00</b>	<b>42,11</b>	<b>31,58</b>	<b>100,00</b>

Die Zahl der Fälle, in denen Antragsteller den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) anrufen, variiert bei den interviewten Behörden. Einige Behörden berichteten, dass der BfDI in vielen Fällen parallel zu Gerichtsverfahren eingebunden wurde (Interview-B10, B7). Bei anderen Behörden gab es diese Fälle auch, aber eher seltener (Interview-B1, B5, B4, B8). Im Zusammenhang mit der parallelen Anrufung des BfDI zum gerichtlichen Verfahren wurde die Frage aufgeworfen, welche Rolle dem BfDI im gerichtlichen Verfahren zukomme: die des Betroffenen/Beteiligten oder die des Sachverständigen (Interview-B7). Bei Be-

hörden ist der Eindruck entstanden, dass die Anrufung des BfDI parallel zum gerichtlichen Verfahren darin begründet liegt, zusätzliche Rechtsberatung zu erhalten (Interview-B1, B4). Der BfDI wird auch anstelle der Erhebung eines Widerspruchs infolge einer Ablehnung von Antragstellern angerufen (Interview-B10, B5). Neben Ablehnungen nannten Behörden vereinzelt auch Verzögerung oder Gebühren als Gründe für die Anrufung des BfDI (Interview-B2, B8).

Bei der Befragung von IFG-Antragstellern gaben Antragsteller in 28 Fällen an, bei Ablehnung, teilweiser Gewährung oder Verzögerung des Informationszugangs Beschwerde beim BfDI eingereicht zu haben.

## 6.2.8 In-camera-Verfahren (§ 99 VwGO)

### 6.2.8.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur

Zum 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 materiell-rechtlichen Ausschluss des Informationsanspruchs nach dem IFG fehlen explizite Regelungen. Auch die Gesetzesbegründung zum IFG liefert nur schwache Anhaltspunkte. Dementsprechend wird dies auch treffend als „das schwierigste prozessrechtliche Problem des Informationszugangsrechts“<sup>1481</sup> bezeichnet.

Nach dem Inkrafttreten des IFG wurde zunächst über die Anwendbarkeit des in-camera-Verfahrens gestritten, jedoch seit einem obiter dictum in zwei parallelen Verfahren über UIG-Ansprüche vor dem BVerwG<sup>1482</sup> im Herbst 2008 steigt der Anteil der Entscheidungen im Zusammenhang mit in-camera-Verfahren im Verhältnis zur Gesamtzahl der Verfahren stetig. Im Zusammenhang mit dem in-camera-Verfahren werden vorwiegend die Entscheidungen zur Rechtmäßigkeit von Sperrerklärungen veröffentlicht, daneben waren aber auch mehre Beweisbeschlüsse dokumentiert, mit denen die Anforderung der Akten nach Feststellung der Entscheidungserheblichkeit der zurückgehaltenen Akten festgestellt wurde. Während in den Jahren 2006 bis 2009 nur die beiden bereits erwähnten Entscheidungen ersichtlich waren, scheint sich danach der Anteil bei etwa einem Fünftel der jährlich getroffenen gerichtlichen Entscheidungen (ohne obiter dicta) zu stabilisieren (2010: zehn von 47 Entscheidungen und 2011: 8 von 37). Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht bei allen Entscheidungen zu in-camera-Verfahren ein Zusammenhang zum IFG aus den Entscheidun-

<sup>1481</sup> Schoch, NJW 2009, 2987 (2993).

<sup>1482</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 1.08 und 20 F 2.08, Juris Rn. 8.

gen ersichtlich sein muss, weil in den gerichtlichen Entscheidungen zur Rechtmäßigkeit von Sperrerklärungen teilweise lediglich die Voraussetzungen nach § 99 VwGO geprüft werden. Daher kommt in Betracht, dass der Anteil der in-camera-Verfahren an allen Verfahren im Zusammenhang mit dem IFG höher liegt.

#### 6.2.8.1.1 Anwendbarkeit des in-camera-Verfahrens auf Informationszugangsansprüche

Zunächst wird die Ansicht vertreten, dass bei Verfahren auf Informationszugang das Gericht nicht verlangen könne, dass die Behörde die Akten vorlege, welche die begehrten Informationen enthalte, weil andernfalls mit der Aktenvorlage und Recht der Beteiligten auf Einsicht in die Gerichtsakte gem. § 100 VwGO eine Entscheidung in der Hauptsache regelmäßig obsolet würde.<sup>1483</sup> Dabei wird betont, dass § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO keine materiell-rechtliche Anspruchsnorm ist.<sup>1484</sup>

Die Behörden würden dieser Problemlage dadurch Rechnung tragen, dass sie für Anträge auf Informationszugang gesonderte Verfahrensakten anlegen, die bei einer gerichtlichen Auseinandersetzung vorgelegt werden.<sup>1485</sup> Dies würde dazu führen, dass die begehrten Informationen aus Gründen der Geheimhaltung nicht – auch nicht im Wege der Aktenvorlage – offenbart würden und somit eine Überprüfung der Verweigerung des Informationszugangs zumeist erfolglos bliebe.<sup>1486</sup> Um dies zu vermeiden, ist in § 99 Abs. 2 VwGO ein in-camera-Verfahren vorgesehen, wonach ein Fachsenat auf Antrag eines Beteiligten ohne mündliche Verhandlung nach Einsichtnahme in die geheim gehaltenen Urkunden etc. durch Beschluss feststellt, ob die Verweigerung rechtmäßig ist.

Aus der fehlenden Regelung im IFG zum in-camera-Verfahren wurde von einer anderen Auffassung geschlossen, dass ein in-camera-Verfahren nur in dem in der Gesetzesbegründung erwähnten Fall einer auf § 99 Abs. 1 VwGO gestützten Vorlageverweigerung, nicht aber bei einer Berufung auf die Ausschlussgründe nach IFG in Betracht komme.<sup>1487</sup> Dazu verhält sich die Gesetzesbegründung zu § 9 Abs. 4 IFG fol-

<sup>1483</sup> VG Ansbach, Urt. v. 22.1.2008 – AN 4 K 07.00903, AN 4 K 07.01333, Juris Rn. 22; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1350 zu III 11); *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (990); *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 9 Rn. 12; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 52. Zu Aktenvorlagen nach anderen Regelungen auch: VGH München, Beschl. v. 12.2.1990 – 5 C 89.198, NVwZ 1990, 778 (779); *Kollmer*, NVwZ 1995, 858 (863).

<sup>1484</sup> VG Ansbach, Urt. v. 22.1.2008 – AN 4 K 07.00903, AN 4 K 07.01333, Juris Rn. 22; VG Berlin, Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 18; *Lang*, in: *Sodan/Ziekow*, § 99 Rn. 16.

<sup>1485</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1350 zu III 11); *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (990); *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 89; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 52.

<sup>1486</sup> *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (990).

<sup>1487</sup> In diesem Sinne: VG Ansbach, Urt. v. 22.1.2008 – AN 4 K 07.00903, AN 4 K 07.01333, Juris Rn. 24; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 95; Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06(2), JurionRS 2008, 25765; Urt. v. 19.3.2008 – 7 E 4067/06, Juris Rn. 55; VG Frankfurt a. M.,

gendermaßen: „Legt eine Behörde eine als Verschlussache (vgl. § 3 Nr. 4) eingestufte Information gemäß § 99 Abs. 1 VwGO nicht vor, kann die Rechtmäßigkeit der Verweigerung in einem in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO überprüft werden.“<sup>1488</sup>

Allerdings wird die Gesetzesbegründung überwiegend als allgemeine Anerkennung der Anwendung des in-camera-Verfahrens in Angelegenheiten des IFG ausgelegt.<sup>1489</sup> Zumindest wurde keine das verwaltungsprozessuale in-camera-Verfahren verdrängende Sonderregelung durch das IFG normiert, so dass § 99 VwGO anwendbar ist.<sup>1490</sup> Außerdem werden die Gründe für die Anwendbarkeit des in-camera-Verfahrens angeführt, die zur Änderung des § 99 Abs. 2 VwGO geführt haben.<sup>1491</sup> Dazu führte das BVerfG bereits im Jahre 1999 in einem Verfahren, in dem in der Hauptsache Aktenzugang begehrt wurde, aus, dass die frühere Regelung der gerichtlichen Überprüfung in § 99 Abs. 2 VwGO mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) unvereinbar war.<sup>1492</sup> Daher hat der Gesetzgeber bei der Novellierung des § 99 VwGO gerade auch solche Verfahren einbeziehen wollen, in denen sich die Klage unmittelbar auf Informationszugang richtet.<sup>1493</sup> Auch wenn diese Informationszugangsrechte bislang nicht unmittelbar grundrechtlich geboten sind (→ S. 50), so darf dennoch nicht für diese Rechte ein Rechtsschutz zweiter Klasse statuiert werden.<sup>1494</sup> Daher ist § 99 Abs. 2 VwGO nach herrschender Meinung<sup>1495</sup>

---

Urt. v. 2.7.2008 – 7 E 791/07 (1), UA, S. 29; Urt. v. 5.12.2008 – 7 E 1780/07, Juris Rn. 70; Urt. v. 19.3.2008 – 7 E 4067/06, Juris Rn. 54; Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 63; VG Berlin, Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 18; *Jastrow/Schlattmann*, IFG, § 9 Rn. 48; *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 33; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (991 in Fn. 86).

<sup>1488</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>1489</sup> In diesem Sinne: *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, 2006, § 9 IFG Rn. 13; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 54.

<sup>1490</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 1.08, ZUR 2009, 322 (323 Rn. 8); Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 2/08, Juris Rn. 8; HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 2; Beschl. v. 24.3.2010 – 6 A 1832/09, Juris Rn. 2; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 2; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 2.

<sup>1491</sup> *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 53.

<sup>1492</sup> BVerfG, Beschl. v. 27.10.1999 – 1 BvR 385/90, BVerfGE 101, 106 (127, 131).

<sup>1493</sup> Unter Hinweis auf BT-Drs. 14/6393, S. 10: *Guckelberger*, UPR 2006, 89 (94); *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 54. A. M. *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (991).

<sup>1494</sup> In diesem auch: *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 92; *Sitsen*, 344 f., entgegen: *Jastrow/Schlattmann*, IFG, § 9 Rn. 51; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (991).

<sup>1495</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 1.08, ZUR 2009, 322 (323 Rn. 8); Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 2/08, Juris Rn. 7; Beschl. v. 4.20.2011 – 20 F 24/10, Juris Rn. 6; HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 2; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 2; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 9 Rn. 12; *Kugelman*, NJW 2005, 3609 (3613); *Matthes*, 67; *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 9 Rn. 33; *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 90 ff.; *Schüly*, 166; *Sitsen*, 343 ff.; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 55. Ebenso für das IFG BE: BVerwG, Beschl. v. 13.6.2006 – 20 F 5.05, DÖV 2006, 1052; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22.8.2011 – OVG 95 A 4.10, Juris Rn. 2; VG Berlin, Urt. v. 26.2.2002 – 23 A 202/00, NVwZ-RR 2002, 810 (811), zur alten Fassung des § 99 VwGO.

Für das UIG auch: OVG Schleswig, Beschl. v. 4.4.2006 – 4 LB 2/06, NVwZ 2006, 847; OVG Münster, Beschl. v. 12.7.2004 – 13a D 43/04, NuR 2004, 750; *Guckelberger*, UPR 2006, 89 (94).

auch dann anzuwenden, wenn die informationspflichtige Stelle die Verweigerung des Informationszugangs auf die §§ 3 ff. IFG stützt.

### 6.2.8.1.2 Überblick über das in-camera-Verfahren

Allein aus dem Umstand, dass Informationszugangsansprüche geltend gemacht werden, folgt nicht, dass es zwingend der Einsicht in die zurückgehaltenen Akten bedarf; diese Streitigkeiten führen nicht gleichsam automatisch zur Verlagerung in das in-camera-Verfahren.<sup>1496</sup> Welche Beweismittel vorzulegen sind, steht vorbehaltlich des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes gem. § 86 Abs. 1 VwGO im Ermessen des Gerichts.<sup>1497</sup> Ein Anspruch auf Beiziehung von Akten lässt sich weder unmittelbar noch mittelbar aus dem Akteneinsichtsrecht gem. § 100 VwGO<sup>1498</sup> oder dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) herleiten.<sup>1499</sup>

Das Gericht sollte zunächst den Verwaltungsvorgang ohne die Unterlagen verlangen, in die Einsicht begehrt wird. Wenn sich nämlich für das Gericht bereits auf Grund der Vorlage des sonstigen Verwaltungsvorgangs ergibt, dass die Unterlagen entweder freizugeben oder geheimhaltungsbedürftig sind, bedarf es keiner Durchführung eines in-camera-Verfahrens.<sup>1500</sup> Nichtsdestoweniger hat das BVerwG zum IFG BE festgestellt, dass sich die Vorlagepflicht nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht auf diejenigen Akten beschränkt, die bei der Behörde vor dem Rechtsstreit aus Anlass des Streits über die Aktenvorlage entstanden sind. Vielmehr gehören zu den grundsätzlich vorzulegenden Akten auch die behördlichen Akten, in die Einblick zu nehmen die Fachbehörde unter Berufung auf etwaige im jeweiligen Fachgesetz normierte Geheimhaltungsgründe abgelehnt hat.<sup>1501</sup>

Weiter differenziert das BVerwG neuerdings: „Werden materiellrechtliche Geheimhaltungsgründe geltend gemacht, also Gründe, die sich unmittelbar aus dem Inhalt der Akte ergeben, liegt es regelmäßig auf der Hand, dass sich im Streitfall nur durch Einsichtnahme in die Akten verlässlich klären lässt, ob der Geheimhaltungsgrund vorliegt. Handelt es sich dagegen um prozedurale Geheimhaltungsgründe, die sich aus

---

In neueren gerichtlichen Entscheidungen wird die Frage gar nicht mehr thematisiert, sondern von der Anwendbarkeit stillschweigend ausgegangen, z. B. BVerwG, Beschl. v. 10.8.2010 – 20 F 5/10, Juris.

<sup>1496</sup> BVerwG, Beschl. v. 25.6.2010 – 20 F 1/10, Juris Rn. 7.

<sup>1497</sup> OVG LSA, Beschl. v. 26.5.2009 – 3 L 6/09, UA, S. 4.

<sup>1498</sup> Kopp/Schenke, VwGO, § 100 Rn. 1 m. w. N.

<sup>1499</sup> OVG LSA, Beschl. v. 26.5.2009 – 3 L 6/09, UA, S. 4.

<sup>1500</sup> Schroeter, NVwZ 2011, 457 (458).

<sup>1501</sup> BVerwG, Beschl. v. 13.6.2006 – 20 F 5/05, Juris Rn. 2, mit insoweit zust. Anm. Berger, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 225 (228 f.); Rudisile, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 99 Rn. 11a. A. M. wohl: VG Berlin, Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 17, und die oben in Fn. 1483 (S. 365) Genannten.

dem jeweiligen den Informationszugang regelnden Fachgesetz ergeben und die - unabhängig vom Inhalt der Akten - darauf zielen, die Art und Weise des Zustandekommens behördlicher Akten und Unterlagen zu schützen, mithin dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses dienen, muss das Hauptsachegericht prüfen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der geltend gemachten fachgesetzlichen Ausnahmegründe vorliegen“<sup>1502</sup>. Das Hauptsachegericht muss zunächst die ihm nach dem Amtsermittlungsgrundsatz zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen, um den Sachverhalt aufzuklären, etwa weitere Angaben der Behörde mit abstrakten Umschreibungen anfordern.<sup>1503</sup> Maßstab für die Prüfung ist zunächst, ob das Vorliegen der Ausschlussgründe nach dem IFG plausibel dargelegt ist; 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 (→ S. 359).

Kommt das Gericht der Hauptsache zu dem Schluss, dass die geheim gehaltenen Informationen für die Entscheidung im Hauptsacheverfahren entscheidungserheblich sind, fordert das Gericht in der Regel die Behörde im Wege eines Beweisbeschlusses gem. § 98 VwGO i. V. mit § 358 ZPO zu deren Vorlage auf.<sup>1504</sup> Die mit dem Beweisbeschluss dokumentierte Auffassung des Gerichts über die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Akten entfaltet grundsätzlich Bindungswirkung für den Fachsenat.<sup>1505</sup> Ausnahmsweise ist ein Beweisbeschluss oder eine vergleichbare förmliche Äußerung des Hauptsachegerichts dann entbehrlich, „wenn die zurückgehaltenen Unterlagen zweifelsfrei rechtserheblich sind. Das ist immer dann der Fall, wenn die Pflicht zur Vorlage der Behördenakten bereits Streitgegenstand des Verfahrens zur Hauptsache ist und die dortige Entscheidung von der – allein anhand des Inhalts der umstrittenen Akten zu beantwortenden – Frage abhängt, ob die Akten, wie von der Behörde geltend gemacht, geheimhaltungsbedürftig sind“<sup>1506</sup>.

<sup>1502</sup> BVerwG, Beschl. v. 25.6.2010 – 20 F 1/10, Juris Rn. 7. In diesem Sinne auch: VG Frankfurt a. M., Beweisbeschl. v. 8.2.2010 – 7 K 235/09.F, UA S. 3.

<sup>1503</sup> BVerwG, Beschl. v. 25.6.2010 – 20 F 1/10, NVwZ 2010, 1495 (1496 Rn. 7); *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (458).

<sup>1504</sup> BVerwG, Beschl. v. 24.11.2003 – 20 F 13.03, BVerwGE 119, 229, 231; Beschl. v. 22.1.2009 – 20 F 5.08, Juris Rn. 2; HessVGH, Beschl. v. 24.3.2010 – 6 A 1832/09, Juris Rn. 2; Beschl. v. 28.4.2010 – 6 A 1767/08, Juris Rn. 3; Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 2; Beschl. v. 26.1.2011 – 27 F 1667/10, UA, S. 3; Beschl. v. 23.5.2011 – 27 F 1752/10, Juris Rn. 2; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 2; *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (458).

<sup>1505</sup> BVerwG, Beschl. v. 21.2.2008 – BVerwG 20 F 2.07 – BVerwGE 130, 236, Rn. 13; Beschl. v. 25.6.2010 – 20 F 1/10, Juris Rn. 7; Beschl. v. 10.8.2010 – 20 F 5/10, Juris Rn. 7.

<sup>1506</sup> BVerwG, Beschl. v. 19.4.2010 – 20 F 13/09, NVwZ 2010, 905 (905 f., Rn. 4); Beschl. v. 10.1.2012 – 20 F 1/11, Juris Rn. 8. In diesem Sinne auch: BVerwG, Beschl. v. 25.6.2010 – 20 F 1/10, NVwZ 2010, 1495 (1496 Rn. 7); BVerwG, Beschl. v. 10.8.2010 – 20 F 5/10, Juris Rn. 7; HessVGH, Beschl. v. 24.3.2010 – 6 A 1832/09, Juris Rn. 3. Vgl. HessVGH, Beschl. v. 30.4.2010 – 6 A 1341/09, Juris Rn. 3, mit Beispielen für die Erforderlichkeit von Beweisbeschlüssen.;

Die Vorlage der Unterlagen an das Gericht der Hauptsache mit der Folge eines Akteneinsichtsrechts der Beteiligten nach § 100 Abs. 1 VwGO darf gem. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO (nur) durch Abgabe einer so genannten Sperrerklärung durch die zuständige oberste Aufsichtsbehörde verhindert werden.<sup>1507</sup> Erfolgt die Abgabe der Sperrerklärung oder weigert sich die oberste Aufsichtsbehörde in anderer Form unmissverständlich, der vom Hauptsachegericht geforderten Vorlage nachzukommen<sup>1508</sup>, wird auf Antrag eines der Beteiligten ein Zwischenverfahren durchgeführt, wobei dieses sog. in-camera-Verfahren nicht vor dem Hauptsachegericht, sondern gem. § 99 Abs. 2 Satz 4 i. V. mit § 189 VwGO bei speziellen Fachsenaten beim OVG oder BVerwG stattfindet.<sup>1509</sup> Während des Zwischenverfahrens vor OVG oder BVerwG wird das Ruhen des Verfahrens in der Hauptsache gem. § 173 VwGO i. V. m. § 251 ZPO angeordnet.<sup>1510</sup>

Auf Aufforderung des Fachsenats hat die beizuladende oberste Aufsichtsbehörde die verweigerten Informationen dem Fachsenat zu übermitteln (§ 99 Abs. 2 Sätze 5 und 6 VwGO). Das durchzuführende Verfahren unterliegt gem. § 99 Abs. 2 Satz 7 VwGO den Vorschriften des materiellen Geheimschutzes, wobei ein Akteneinsichtsrecht der Verfahrensbeteiligten gem. § 99 Abs. 2 Satz 9 VwGO ausgeschlossen ist.

Im Zwischenverfahren wird über den Feststellungsantrag entschieden, ob die Verweigerung der Aktenvorlage rechtmäßig ist.<sup>1511</sup> Daraus kann nicht auf Vorlage von Vorgängen vollstreckt werden.<sup>1512</sup> War die Verweigerung rechtmäßig, können die Folgen der § 98 VwGO, §§ 427, 444 ZPO nicht eintreten.<sup>1513</sup> Umgekehrt dürfen die rechtmäßig verweigerten Informationen nur unter sehr strengen Voraussetzungen zu Lasten eines Rechtssuchenden berücksichtigt werden.<sup>1514</sup> Demgegenüber hat das Gericht den Umstand der unberechtigten Weigerung in die freie Beweiswürdigung nach § 108 Abs. 1 VwGO einzubeziehen, was sich zu Lasten der Behörde auswirkt.<sup>1515</sup> Diese Regelungen über die Beweiswürdigung ohne Vollstreckungsmöglichkeiten passen allerdings relativ schlecht auf Klagen, in denen Informationen begehrt werden. In dieser Konstellation verlagert sich nämlich die Entscheidung der Hauptsache ins in-camera-Verfahren über die Rechtmäßigkeit der Verweigerung der Aktenvorlage. Durch diese obergerichtliche Entscheidung wird das Ergebnis des Gerichts

<sup>1507</sup> *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (458).

<sup>1508</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 1.08, ZUR 2009, 322 Rn. 3; Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 2/08, Juris Rn. 3.

<sup>1509</sup> *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (458).

<sup>1510</sup> Z. B. VG Berlin, Beschl. v. 2.9.2011 – VG 2 K 12.11; Beschl. v. 1.11.2011 – VG 2 K 133.10.

<sup>1511</sup> *Sitsen*, 342; *Ziekow*, BayVBl. 1992, 132 (139).

<sup>1512</sup> *Nast*, 199; *Ziekow*, BayVBl. 1992, 132 (139).

<sup>1513</sup> *Ziekow*, BayVBl. 1992, 132 (139).

<sup>1514</sup> BVerwG, Urt. v. 1.7.1975 – I C 44/70 BVerwGE 49, 44 (50); *Ziekow*, BayVBl. 1992, 132 (139).

<sup>1515</sup> *Kopp/Schenke*, § 108 Rn. 17; *Ziekow*, BayVBl. 1992, 132 (139).

der Hauptsache faktisch weitestgehend vorweggenommen.<sup>1516</sup> In Betracht kommen für das Gericht der Hauptsache eigentlich nur noch die Entscheidungen über die beantragte Art des Informationszugangs (§ 1 Abs. 2 IFG), falls insoweit Streit bestehen sollte.<sup>1517</sup>

#### **6.2.8.1.3 Unterschiede zwischen prozessuellem Vorlageobjekten und materiellem Informationsanspruch**

Ausweislich des Wortlautes von § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind die Behörden „zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften verpflichtet“. Dies umfasst nach einer Ansicht keine Augenscheinsobjekte wie bspw. Tonbänder<sup>1518</sup>, die aber amtliche Informationen gem. § 2 Nr. 1 IFG sind (→ S. 113). Wenn man dieser Ansicht zu § 99 VwGO folgt, besteht in diesem Bereich also keine Möglichkeit zur Einsichtnahme eines Gerichtes hinsichtlich Informationen, auf die ein Anspruch nach IFG bestehen könnte. Die Vorlagegegenstände des § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO sollten daher um „weitere Informationsträger“ ergänzt werden.

#### **6.2.8.1.4 Verweigerungszuständigkeit**

Nach dem Wortlaut des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO erteilt die Sperrerklärung „die zuständige oberste Aufsichtsbehörde“. Sinnvollerweise sollte über das Vorliegen eines Informationsverweigerungsgrundes nicht wie nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO die oberste Aufsichtsbehörde, sondern die nach § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 IFG entscheidungsbefugte Behörde selbst entscheiden.<sup>1519</sup>

#### **6.2.8.1.5 Verhältnis Verweigerungsgründe nach materiellen Recht zu § 99 VwGO**

Die zuständige oberste Aufsichtsbehörde kann gem. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO die Vorlage verweigern, wenn das Bekanntwerden „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“. Diese Vorlageverweigerungsgründe sind mit den im IFG statuierten Ausschlussgründen nur teilweise identisch.

<sup>1516</sup> Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 55. In diesem Sinne auch: Guckelberger, UPR 2006, 89 (94); Griebel, 266 f.; Seibert, NVwZ 2002, 265 (270).

<sup>1517</sup> Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 55.

<sup>1518</sup> Nast, 15; Rudisile, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 99 Rn. 7. A. M.: Geiger, in: Eyermann, VwGO, § 99 Rn. 3; Ziekow, BayVBl. 1992, 132 (133), zur Vorgängerregelung.

<sup>1519</sup> In diesem Sinne: Schoch, IFG, § 9 Rn. 94; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 55.

In der Literatur werden die Informationszugangsgesetze als *leges speciales* zu den Vertraulichkeitsregelungen des § 99 VwGO bezeichnet<sup>1520</sup> oder eine „Integration“ von materiellen Ausschlussgründen in das Prozessrecht vorgeschlagen<sup>1521</sup>. In diese Richtung deutet auch die Gesetzesbegründung<sup>1522</sup> zu § 9 Abs. 4 IFG hin, wonach „eine als Verschlussache (vgl. § 3 Nr. 4) eingestufte Information gemäß § 99 Abs. 1 VwGO“ nicht vorgelegt wird, mithin ein Konnex zwischen einem materiellen Verweigerungsgrund und der prozessualen Regelung hergestellt wurde. Vereinzelt Gerichtsentscheidungen<sup>1523</sup> prüften die Verweigerungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO in enger Anlehnung an die Ausschlussgründe des IFG.

Umgekehrt finden sich in der Literatur aber auch Stimmen, die § 99 VwGO als eine prozessuale Spezialnorm im Verhältnis zu den allgemeinen Geheimhaltungsvorschriften bewerten.<sup>1524</sup> Überwiegend wird in der Rechtsprechung<sup>1525</sup> eine vom IFG unabhängige Interpretation der in § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO genannten Verweigerungsgründe von den fachgesetzlichen Vorgaben favorisiert. Im Verhältnis zu den allgemeinen Geheimhaltungsvorschriften einschließlich der Ausnahmeregelungen der §§ 5 ff. IFG BE<sup>1526</sup>, zum UIG<sup>1527</sup> und zum IFG<sup>1528</sup> hat das Bundesverwaltungsgericht sogar § 99 VwGO als eine prozessrechtliche Spezialnorm angesehen. Zum Verhältnis der Voraussetzungen von § 99 VwGO und denen des § 3 Nr. 1 lit. d) IFG hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt: „Fachgesetzliche Geheimhaltungsgründe können zwar eine Orientierung bei der Frage bieten, ob Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen (...) Die Auslegungen der einem Informationszugang möglicherweise entgegenstehenden fachgesetzlichen Ausschlussgründe obliegt aber grundsätzlich den zuständigen Gerichten der Hauptsache“<sup>1529</sup>. Auch die im Rahmen des § 3 Nr. 4 IFG zu berücksichtigende Verschwiegenheitspflicht gem. § 9 Abs. 1 KWG begründet dementsprechend kei-

<sup>1520</sup> Schoch, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, § 50 Rn. 251; ders., NJW 2009, 2987 (2993).

<sup>1521</sup> Schoch, NVwZ 2012, 85 (87).

<sup>1522</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

<sup>1523</sup> In diesem Sinne die Prüfung bei HessVGH, Beschl. v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Juris Rn. 5 ff. Für das IFG BE auch: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 19.10.2005 – OVG 95 A.05, Juris Rn. 11 ff.

<sup>1524</sup> Schenke, in: Kluth/Rennert, 115 (124); Weber, NVwZ 2008, 1284 (1286). Explizit a. M. BVerwG, Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 2/08, Juris Rn. 8.

<sup>1525</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Beschl. v. 25.6.2010 – 20 F 1.10, Juris Rn. 17, 20; Beschl. v. 6.4.2011 – 20 F 20/10, Juris Rn. 22; Beschl. v. 23.6.2011 – 20 F 21/10, Juris Rn. 11 und 24. So in einem Verfahren nach dem IFG BE auch: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22.8.2011 – OVG 95 A 4.10, Juris Rn. 9. In diesem Sinne für das BArchG: BVerwG, Beschl. v. 19.4.2010 – BVerwG 20 F 13.09, BVerwGE 136, 345, Juris Rn. 24.

<sup>1526</sup> BVerwG, Beschl. v. 13.6.2006 – 20 F 5/05, Juris Rn. 6.

<sup>1527</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 1.08, ZUR 2009, 322 (323 Rn. 8).

<sup>1528</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 2/08, Juris Rn. 8.

<sup>1529</sup> BVerwG, Beschl. v. 23.6.2011 – 20 F 21/10, Juris Rn. 11, unter Hinweis auf eigene Beschlüsse.

ne Geheimhaltungspflicht i. S. des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO.<sup>1530</sup> Der Tatbestand der Geheimhaltungspflicht nach einem Gesetz ist nämlich nicht bereits dann gegeben, wenn eine gesetzlich angeordnete Pflicht zur Verschwiegenheit besteht, vielmehr dient ein besonderes gesetzlich geschütztes Geheimnis i. S. von § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 VwGO dem Schutz eines grundrechtlich geschützten Lebensbereichs von hoher Bedeutung.<sup>1531</sup> Dies wurde dann auf § 8 Abs. 1 WpHG übertragen.<sup>1532</sup>

Insgesamt wäre eine abweichende und ausführliche Regelung von Ausschlussgründen in §§ 3 bis 6 IFG entbehrlich gewesen, wenn der Gesetzgeber die Vorlageverweigerungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO für deckungsgleich mit den Ausschlussgründen des Informationsfreiheitsgesetzes gehalten hätte.<sup>1533</sup> Wäre nämlich Kongruenz bezweckt gewesen, wäre eine Verweisung im IFG auf die Verweigerungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ausreichend gewesen.

An die „wesensmäßige“ Geheimhaltungsbedürftigkeit i. S. des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist ein strenger Maßstab anzulegen.<sup>1534</sup>

- Personenbezogene Informationen über Dritte sind grundsätzlich ihrem Wesen nach geheim zu halten. Neben personenbezogene Daten, die ohne Weiteres zur Identifikation der Person führen, können auch Äußerungen und Angaben zur Sache geheimhaltungsbedürftig sein, wenn die Mitteilungen Rückschlüsse auf die Person erlauben und in Abwägung mit den Interessen des Antragstellers ein berechtigtes Interesse an einer Geheimhaltung besteht.<sup>1535</sup>
- Auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind Vorgänge, die gem. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ihrem Wesen nach geheim zu halten sind; hierbei wird die gleiche Definition der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse für § 99 VwGO und § 6 IFG (→ S. 344) verwendet.<sup>1536</sup>

<sup>1530</sup> BVerwG, Beschl. v. 23.6.2011 – 20 F 21/10, Juris Rn. 10; Beschl. v. 4.20.1011 – 20 F 24/10, Juris Rn. 8; HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 8.

<sup>1531</sup> HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 8; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 2029/10 zit. nach BaFin, HessVGH, Beschl. 12.1.2012 – 27 F 52/11, zit. nach BaFin.

<sup>1532</sup> HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 2029/10 zit. nach BaFin.

<sup>1533</sup> VG Berlin, Urt. v. 3.12.2008 – 2 A 132.07, Juris Rn. 18.

<sup>1534</sup> BVerwG, Beschl. v. 25.6.2010- BVerwG 20 F 1.10, Juris Rn. 17; Beschl. v. 22.7.2010 – BVerwG 20 F 11.10, Juris Rn. 9; Beschl. v. 23.6.2011 – 20 F 21/10, Juris Rn. 14.

<sup>1535</sup> BVerwG, Beschl. v. 22.7.2010 – 20 F 11.10, Juris Rn. 10; HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 10; HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 2029/10 zit. nach BaFin; HessVGH, Beschl. 12.1.2012 – 27 F 52/11, zit. nach BaFin.

<sup>1536</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.8.2010 – 20 F 5/10, Juris Rn. 10, für die Definition im Rahmen des § 99 VwGO, wo auch Beschlüsse zum UIG und IFG herangezogen werden. In diesem Sinne bspw. auch: HessVGH, Beschl. v. 23.5.2011 – 27 F 1752/10, Juris Rn. 7; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 11; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 2029/10 zit. nach BaFin; HessVGH, Beschl. 12.1.2012 – 27 F 52/11, zit. nach BaFin.

Besonders problematisch ist das Verhältnis zu der Regelung des § 7 Abs. 2 IFG (→ S. 209), soweit der Antrag wegen der Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwandes abgelehnt werden kann. Da kein auch nur ansatzweise entsprechender Verweigerungsgrund in § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO enthalten ist, kann insoweit über § 100 VwGO die Regelung des § 7 Abs. 2 IFG umgangen werden.<sup>1537</sup>

#### **6.2.8.1.6 Sperrerklärungsermessen und zwingende Versagungsgründe**

Auch hinsichtlich der Frage der Ermessensausübung bei der Verweigerung einer Aktenvorlage im Gerichtsprozess wird betont, dass kein zwingender rechtlicher Gleichklang zwischen einem fachgesetzlichen Ausschlussgrund und der Ermessensausübung gem. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO bestehe.<sup>1538</sup>

Wird in einer Sperrerklärung vom Maßstab des materiellen Informationsfreiheitsrechtes ausgegangen, so wird das von § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO eröffnete Ermessen nicht (voll) ausgeschöpft.<sup>1539</sup> Vielmehr muss nach der letztgenannten Vorschrift zwischen dem Interesse des Antragstellers an der Information und dem entsprechenden effektiven Rechtsschutz einerseits und dem Geheimhaltungsinteresse der Behörde und von Dritten andererseits unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Wahrheitsfindung<sup>1540</sup> abgewogen werden.<sup>1541</sup> Dabei ist der obersten Aufsichtsbehörde auch in den Fällen Ermessen zuzubilligen, in denen das Fachgesetz der zuständigen Fachbehörde kein Ermessen einräumt.<sup>1542</sup> Allerdings wird eine Ermessensentscheidung ausnahmsweise für entbehrlich erachtet, wenn diese durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtlich zwingend vorgezeichnet sei, wie im Re-

<sup>1537</sup> In diesem Sinne für die vergleichbare Regelung in § 5 Abs. 6 Nr. 4 BArchG nicht bei § 99 VwGO berücksichtigend: BVerwG, Beschl. v. 19.4.2010 – 20 F 13/09, NVwZ 2010, 905 (908 f., Rn. 24), mit insoweit zust. Anm. *Schnabel*, NVwZ 2010, 881 (882). Siehe dazu auch *Walz*, DÖV 2009, 623 (629).

<sup>1538</sup> BVerwG, Beschl. v. 23.6.2011 – 20 F 21/10, Juris Rn. 11; HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 39; HessVGH, Beschl. v. 23.5.2011 – 27 F 1752/10, Juris Rn. 28; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 2029/10 zit. nach BaFin.

<sup>1539</sup> In diesem Sinne: HessVGH, Beschl. v. 24.8.2010 – 27 F 830/10, Juris Rn. 15; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 40. Für ein Verfahren nach dem IFG BE: BVerwG, Beschl. v. 13.6.2006 – 20 F 5/05, Juris Rn. 3 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22.8.2011 – OVG 95 A 4.10, Juris Rn. 15.

<sup>1540</sup> Dazu BVerfG, Beschl. v. 14.3.2006 – 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03, BVerfGE 115, 205, Juris Rn. 116 m.w.N.

<sup>1541</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Beschl. v. 25.6.2010 – 20 F 1/10, Juris Rn. 20; Beschl. v. 6.4.2011 – 20 F 20/10, Juris Rn. 22. Für das IFG BE auch: BVerwG, Beschl. v. 13.6.2006 – 20 F 5/05, Juris Rn. 4; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22.8.2011 – OVG 95 A 4.10, Juris Rn. 17.

<sup>1542</sup> BVerwG, Beschl. v. 25.6.2010 – BVerwG 20 F 1/10, Juris Rn. 20; Beschl. v. 6.4.2011 – 20 F 20/10, Juris Rn. 22.

gelfall eines grundrechtlich geschützten privaten Interesses.<sup>1543</sup> Zum Schutz von öffentlich-rechtlichen Personen gilt dies mangels Grundrechtsberechtigung nicht.<sup>1544</sup>

Dagegen sieht eine Minderheitsauffassung in der Einräumung von Ermessen gem. § 99 VwGO eine „Aushebelung“ von zwingenden Informationsverweigerungsgründen nach den Informationsfreiheitsgesetzen.<sup>1545</sup> Pragmatisch wird dieser Meinungsstreit teilweise in der Weise gelöst, dass zwar § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO lex specialis gegenüber den Informationszugangsgesetzen sei, aber das Prüfprogramm für die prozessuale Entscheidung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO faktisch – nicht jedoch rechtlich – weitgehend den fachgesetzlichen Vorgaben der Hauptsache angenähert wird.<sup>1546</sup>

### 6.2.8.1.7 Darlegungsanforderungen

Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Sperrerrklärung durch den Fachsenat setzt voraus, dass die oberste Aufsichtsbehörde in ihrer Sperrerrklärung für jedes einzelne Schriftstück, dessen Vorlage sie verweigert, das Vorliegen eines Geheimhaltungsgrundes nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO substantiiert darlegt.<sup>1547</sup> Die Rechtmäßigkeit der Sperrwirkung kann durch den Fachsenat nur sachgerecht überprüft werden, wenn die oberste Aufsichtsbehörde gemäß § 99 Abs. 2 Satz 5 VwGO ihrer Pflicht nachkommt, die nach Absatz 1 Satz 2 verweigeren Vorgänge dem Fachsenat vorzulegen.<sup>1548</sup> Erforderlich ist – auch bei umfangreichen Aktenbeständen unter Angabe von Blattzahlen – in der Sperrerrklärung eine konkrete Zuordnung der Geheimhaltungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu den jeweiligen Aktentbestandteilen.<sup>1549</sup> Rechtswidrig ist eine Sperrerrklärung, die ohne Differenzierung darauf abstellt, dass der gesamte Akteninhalt – im konkreten Fall 24.153 Seiten – zurückgehalten werden müsse, insbesondere wenn die Behörde selbst einräumt, dass die Akten nicht etwa vorher vollständig darauf gesichtet worden seien, welche zum jeweiligen Aktenschlüssel gehörenden Unterlagen keinen Bezug zum Klagebegehren aufwie-

<sup>1543</sup> BVerwG, Beschl. v. 10.8.2010 – 20 F 5/10, Juris Rn. 14; HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 41; HessVGH, Beschl. v. 23.5.2011 – 27 F 1752/10, Juris Rn. 30; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 2029/10 zit. nach BaFin.

<sup>1544</sup> HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 2029/10 zit. nach BaFin.

<sup>1545</sup> So *Schoch*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, § 50 Rn. 251.

<sup>1546</sup> So für einen Ausschlussgrund nach dem IFG NRW: OVG NRW, Beschl. v. 21.8.2008 – 13a F 11.08, DVBl. 2008, 1324 (1327).

<sup>1547</sup> HessVGH, Beschl. v. 26.1.2011 – 27 F 1667/10, UA, S. 5; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 14.

<sup>1548</sup> HessVGH, Beschl. v. 26.1.2011 – 27 F 1667/10, UA, S. 5; Beschl. v. 11.10.2010 – 27 F 1081/10, Juris Rn. 10.

<sup>1549</sup> In diesem Sinne: BVerwG, Beschl. v. 25.6.2010 – BVerwG 20 F 1/10, Juris Rn. 18; Beschl. v. 6.4.2011 – 20 F 20/10, Juris Rn. 11 ff.; HessVGH, Beschl. v. 11.10.2010 – 27 F 1081/10, Juris Rn. 10; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 14; Beschl. 12.1.2012 – 27 F 52/11, zit. nach BaFin. In einem Verfahren nach dem IFG BE auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22.8.2011 – OVG 95 A 4.10, Juris Rn. 6, 9.

sen.<sup>1550</sup> Die Gerichte verkennen nicht, „dass diese Anforderungen an eine ordnungsgemäße Sperrerklärung gerade bei umfangreicheren Unterlagen für die oberste Aufsichtsbehörde einen nicht unerheblichen Arbeitsaufwand bedeuteten.“<sup>1551</sup> Dies kann wiederum Friktionen mit dem materiellen Ausschlussgrund des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand gem. § 7 Abs. 2 IFG bedeuten (vgl. → S. 373).

Soweit schutzwürdige Daten Dritter vorliegen, ist deren Schutz im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit häufig ausreichend gewährleistet, wenn diese Namen geschwärzt werden.<sup>1552</sup>

### 6.2.8.1.8 Rechtskraft des Beschlusses

Gem. § 121 VwGO binden rechtskräftige Urteile, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist, die Beteiligten. Über den Wortlaut hinaus wird diese Regelung auch bei urteilsvertretenden Beschlüsse angewendet.<sup>1553</sup> Dementsprechend hat das BVerwG in einer frühen Entscheidung festgestellt, dass der Streit über die Vorlegungs- und Auskunftspflicht der Behörde (§ 99 Abs. 2 VwGO a. F.) ein Zwischenstreit sei, der mit einer Rechtskraft fähigen Entscheidung endet.<sup>1554</sup> Allerdings stellten die Gerichte häufig fest, dass die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Sperrklärung bei Unsubstantiiertheit oder Ermessensfehlern die zuständige oberste Aufsichtsbehörde nicht hindert, erneut eine Sperrklärung abzugeben,<sup>1555</sup> da dass doch gewisse Unklarheiten hinsichtlich der Rechtskraft der Beschlüsse bestehen.

### 6.2.8.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

#### 6.2.8.2.1 Ergebnisse der Interviews mit Bundesbehörden

In den mit Vertreterinnen und Vertretern von Bundesbehörden geführten Interviews wurde seitens verschiedener Behörden auf die Problematik des Zusammenspiels zwischen dem IFG und dem gerichtlichen in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO hingewiesen und Regelungsbedarf formuliert (Interview-B10, B4, B3, B6, B7).

<sup>1550</sup> HessVGH, Beschl. v. 11.10.2010 – 27 F 1081/10, Juris Rn. 9.

<sup>1551</sup> HessVGH, Beschl. v. 26.1.2011 – 27 F 1667/10, UA, S. 6.

<sup>1552</sup> Vgl. HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 25.

<sup>1553</sup> Dazu *Kilian*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 121 Rn. 37 ff.

<sup>1554</sup> BVerwG, Beschl. v. 26.1.2006 – VI B 75/67, BVerwGE 29, 72, *Clausing*, in: Schoch/Schmidt-Aßman/Pietzner, VwGO, § 121 Rn. 15; *Lindner*, in: Posser/Wolff, VwGO, § 121 Rn. 11.

<sup>1555</sup> In diesem Sinne sind wohl die Hinweise auf die Möglichkeit der Abgabe einer neuen Sperrklärung zu verstehen in: BVerwG, Beschl. v. 13.6.2006 – 20 F 5/05, Juris Rn. 2; Beschl. v. 15.10.2008 – 20 F 2/08, Juris Rn. 10; Beschl. v. 23.6.2011 – 20 F 21/10, Juris Rn. 22; HessVGH, Beschl. v. 11.10.2010 – 27 F 1081/10, Juris Rn. 14; HessVGH, Beschl. v. 26.1.2011 – 27 F 1667/10, UA, S. 7; Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 1730/10, Juris Rn. 42; HessVGH, Beschl. v. 1.12.2011 – 27 F 2029/10 zit. nach BaFin; Beschl. 12.1.2012 – 27 F 52/11, zit. nach BaFin.

Für die BaFin und die Deutsche Bundesbank stellt sich das Problem v.a. im Zusammenhang mit fachgesetzlichen Verschwiegenheitspflichten, die unter § 3 Nr. 4 IFG fallen. Im Falle, dass eine Behörde die Herausgabe vertraulicher Daten gemäß § 3 Nr. 4 IFG verweigert und der Antragsteller in Folge gegen die ablehnende Entscheidung klagt, besteht aus Behördensicht das Risiko, dass die vertraulichen Daten dem Antragsteller im Rahmen der Regelungen der §§ 99, 100 VwGO zugänglich gemacht werden. Während § 30 AO als Gesetz i.S.d. § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO akzeptiert werde, erkennt das BVerwG die nach § 9 KWG gewährte Verschwiegenheitspflicht nicht als ein solches Gesetz an. Das habe, so die BaFin, jedoch zur Folge, dass der vom Gesetzgeber gewollte Vorrang der spezialgesetzlichen Verschwiegenheitspflichten nach § 3 Nr. 4 IFG im gerichtlichen Verfahren nicht mehr gewährleistet werde (Interview mit BaFin). Befolgt nämlich die Behörde die Vorlage- und Auskunftspflicht gemäß § 99 Abs. 1 VwGO gegenüber dem Gericht, kann der klagende Antragsteller gemäß § 100 VwGO Einsicht in die Akten nehmen, die die auskunftsverweigernde Behörde an das Gericht übermittelt hat und kann somit die fachgesetzlich geschützten Informationen einsehen (Interviews-B6, B7, B4, B10). Die Vorlage der Unterlagen mit der Folge eines Akteneinsichtsrechts kann nur über eine Sperrerklärung der obersten Aufsichtsbehörde verhindert werden (§ 99 Abs. 2 VwGO).<sup>1556</sup> Für die Sperrklärung gelte jedoch ein höherer Prüfungs- und Begründungsmaßstab als für die Verweigerung des Informationsanspruchs nach dem IFG, so dass bei einer nicht erfolgreichen Sperrklärung der klagende Antragsteller dann die Akten einsehen könne (Interview-B6). Eine Behörde merkte in dem Zusammenhang an, dass die Abgabe der Sperrklärung durch die oberste Bundesbehörde nicht ganz unproblematisch sei, weil diese sich dann ebenfalls in die Materie einarbeiten müsse, aber nicht mit dem ganzen Umfeld der Materie vertraut sei (Interview-B3).

Infolge der Sperrklärung kann es zum in-camera-Verfahren kommen, bei dem die oberste Aufsichtsbehörde die verweigerten Unterlagen speziellen Fachsenaten beim OVG oder BVerwG vorzulegen hat. Im in-camera-Verfahren besteht das Akteneinsichtsrecht nicht. Im in-camera-Verfahren könnten, so die BaFin, jedoch nur die Tatbestände von § 99 Abs. 1 VwGO geltend gemacht werden, nicht aber die IFG-Ausnahmetatbestände. Dementsprechend würden z.B. § 7 Abs. 2, § 4 oder § 9 Abs. 3 IFG vom in-camera-Fachsenat nicht überprüft. Nach der Entscheidung durch den in-camera-Fachsenat steht fest, ob die verweigerten Unterlagen dem Hauptsachegericht zugänglich gemacht werden müssen. Der klagende Antragsteller kann dann ggf. Akteneinsicht beim Hauptsachegericht nehmen, womit das Verfahren beendet ist. Da Schutzvorschriften oder Ablehnungsgründe des IFG wie z.B. § 7 Abs. 2, § 4 oder § 9

---

<sup>1556</sup> Vgl. Schroeter, Defizite beim Verfahren der gerichtlichen Überprüfung von Informationsbegehren nach dem Informationsfreiheitsrecht, in: NVwZ 2011, 457.

Abs. 3 IFG nicht im in-camera-Verfahren überprüft würden, sei es nicht möglich Verfahren über den Hauptstreitgegenstand bis vor das BVerwG zu bringen (Interview BaFin).

Speziell im Aufgabenbereich der BaFin stellt sich als weiteres Konfliktfeld das Problem der doppelten Gerichtszuständigkeiten. Im Bereich WpÜG und Bilanzkontrolle sowie im Kartellrecht sind für das Verwaltungsverfahren Spezialzuweisungen zu den Zivilgerichten normiert. In Fällen, in denen ein Antragsteller Akteneinsicht fordert, kann es folglich zu einer doppelten Zuständigkeit beim OLG (§ 29 VwVfG) und beim VG (IFG) kommen. Problematisch sei insbesondere, wenn sich ein Antragsteller auf beide Rechtsquellen, § 29 VwVfG und IFG, bezieht. Die doppelte Zuständigkeit führe zu problematischen Prozesskonstellationen, da es schwierig sei, die Entscheidungen im Instanzenweg zusammenzuführen. Die sich in diesem Zusammenhang stellende Frage ist, ob die Akteneinsicht nach § 29 VwVfG und nach §§ 1 und 7 IFG einen einheitlichen Streitgegenstand darstellen (Interview mit BaFin).

#### **6.2.8.2.2 Ergebnisse der Interviews mit Verwaltungsgerichten**

Für Experteninterviews konnten folgende Personen aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit gewonnen werden:

- Ein/e Präsident/in eines Verwaltungsgerichts, der/die der für Streitfragen nach IFG und UIG zuständigen Kammer vorsitzt (Person 1).
- Der/die ehemalige Präsident/in eines OVG/VGH, der/die auch Vorsitzende/r des für Verfahren nach dem IFG zuständigen Senats war (Person 2).
- Ein/e Vorsitzende/r Richter/in am Bundesverwaltungsgericht, der/die dem für das Umweltinformationsrecht und das allgemeine Informationsfreiheitsrecht zuständigen Revisionsenat angehörte und Vorsitzender des Fachsenats nach § 189 VwGO ist (Person 3).

Person 3 und Person 2 sprachen sich für eine Neuregelung des Verhältnisses von Informationszugangsansprüchen und in-camera-Verfahren in Anlehnung an § 138 TKG aus. Beide empfehlen vor allem, dass das neu einzuführende in-camera-Verfahren von dem für das IFG zuständigen Spruchkörper durchzuführen sei. Diese Lösung hat nach den Aussagen von Person 2 vor allem die Vorteile, dass die besondere Sachkompetenz des IFG-Spruchkörpers genutzt werden und dass das Verfahren schneller abgewickelt werden kann als bei einer Abgabe an einen Geheimnisschutzsenat. Die Aussagen von Person 1 gingen in eine ähnliche Richtung. Sie erwähnte weiter, dass mit dem IFG-Verfahren wenig vertraute Behörden bereits unab-

hängig von in-camera-Verfahren dem für das IFG-Verfahren zuständigen Spruchkörper teilweise Akten mit dem Vermerk „Nur für das Gericht“ zugesendet hätten, welche das Gericht dann unbesehen zurückschickte.

Alle Interviewten sprachen sich gegen die alternative Regelungsmöglichkeit einer Suspendierung des Akteneinsichtsrechts nach § 100 VwGO bei Informationszugangsansprüchen aus, weil sie dies nur schwerlich mit Art. 19 Abs. 4 GG zu vereinbaren sei.

Bei der derzeitigen Regelung fallen zumindest dogmatisch die Ausnahmegründe und die Verweigerungsgründe des § 99 VwGO auseinander, auch wenn Person 3 in der Praxis in Bezug auf das Ergebnis kein Auseinanderdriften beobachten konnte. Demgegenüber ging Person 1 eher von Unterschieden bei der Anwendung aus. Ein Auseinanderfallen von Ausschlussgründen nach IFG und den Tatbestandsvoraussetzungen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist nach Ansicht von Person 2 nicht zu vermeiden, solange das in-camera-Verfahren nicht vor dem für das IFG sachlich zuständigen Spruchkörper durchgeführt wird. Person 1 wies darauf hin, dass bei einer gesetzlichen Angleichung dann bei der Prüfung der materiellen Ausschlussgründe nach dem IFG die derzeitigen strengen Begründungsanforderungen bei § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO anzuwenden wären.

Regelungstechnisch bevorzugen Person 3 und Person 1 eine Novellierung des § 99 VwGO, die deutlich macht, dass fachgesetzliche Ausschlussgründe Geheimhaltungsgründe i. S. des § 99 VwGO darstellen, damit diese Regelung dann einheitlich für alle – auch landesrechtliche – Informationszugangsansprüche gelten würde. Demgegenüber bevorzugt Person 2 eine Regelung des in-camera-Verfahrens im IFG, weil die Regelung des § 99 VwGO nicht erneut geändert werden sollte und diese Regelung ihren Hauptanwendungsbereich nicht im Zusammenhang mit den IFG-Versagungsgründen hat.

### **6.2.8.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen**

#### **6.2.8.3.1 Europäische Ebene**

Bereits vor Inkrafttreten der TransparenzVO wurden einige in-camera-Verfahren durchgeführt.<sup>1557</sup> Im Gesetzgebungsverfahren zur TransparenzVO wurde eine gerichtliche Prüfung in camera zwar als wichtiger Schritt zu einem effektiven Überprü-

---

<sup>1557</sup> Dazu *Meltzian*, 122 f. m. w. N.

fungsverfahren angesehen, aber gleichzeitig eingeräumt, dass die zur Einführung eines solchen Verfahrens notwendigen Reformen nicht in den Geltungsbereich der TransparenzVO fielen.<sup>1558</sup> Will ein Bürger seinen Informationszugangsanspruch durchsetzen, kommt eine Nichtigkeitsklage bzw. Untätigkeitsklage in Betracht.<sup>1559</sup> Zuständig für diese Klagen von Bürgern ist das EuG (Art. 256 Abs. 1 AEUV, da kein Fall des Art. 51 EuGH Satzg). Als Beweismittel vor dem EuG sind die Einholung von Auskünften und Vorlegung von Urkunden zulässig, ohne dass die Parteien angehört werden müssten (Art. 65 lit. b i. V. m. Art. 66 § 1 Abs. 1 VfoG). Das Schriftstück, dessen Vorlage von einem Organ der EU verweigert wurde, wird den übrigen Parteien nicht übermittelt (Art. 67 § 3 Abs. 3 VfoG). Details zur Verfahrensweise bei Akteneinsicht und vertraulicher Behandlung enthalten Art. 5 f. DAKanzlerG sowie Rn. 72-79 der Praktischen Anweisungen für die Parteien. Die bei der Veröffentlichung der Entscheidung zu beachtenden Besonderheiten sind in Art. 18 Abs. 4 DAKanzlerG geregelt.

Die Konvention des Europarates enthält zwar in Art. 8 KEZaD einige Vorgaben zum Rechtsschutz, den die Konventionsstaaten gewährleisten müssen, jedoch fehlen dort spezielle Regelungen zur Zulässigkeit oder Ausgestaltung eines in-camera-Verfahrens.

### 6.2.8.3.2 Ausgewählte Staaten

In Schweden hat das Gericht die Möglichkeit, Einsicht in streitgegenständliche Dokumente in camera zu nehmen.<sup>1560</sup> Dafür ist kein spezielles Verfahren vorgesehen. Da das Verwaltungsgericht nicht auf eine Überprüfung der behördlichen Entscheidung beschränkt ist, sondern diese vollumfänglich durch eine eigene Entscheidung ersetzen kann, muss das Gericht eine vollumfängliche Informationsbasis haben.<sup>1561</sup>

In den USA ist ein in-camera-Verfahren in (a) (4) (B) FOIA vorgesehen. Ob in camera reviews stattfinden, liegt im Ermessen des Gerichts.<sup>1562</sup> Angesichts des Aufwands für das Verfahren wird es wohl nur in seltenen Ausnahmen angewendet.<sup>1563</sup> Die Einsichtnahme wird als angemessen angesehen, wenn eine Behörde ihrer Darlegungslast ausreichend detailliert durch Vorlage beglaubigter Erklärungen über den Akteninhalt, insbesondere durch Vorlage eines sog. Vaughn Index nachkommt.<sup>1564</sup> Der Vaughn Index enthält eine Zuordnung der verweigerter Akten zu den einschlägigen

<sup>1558</sup> Dazu *Griebel*, 262 m. w. N.

<sup>1559</sup> Dazu *Debus*, in: Terwiesche, Kap. 42 Rn. 13 ff.

<sup>1560</sup> Dazu: *Swedish Ministry of Justice*, 34; *Griebel*, 257.

<sup>1561</sup> *Griebel*, 257.

<sup>1562</sup> *Bräutigam*, 107; *Griebel*, 259.

<sup>1563</sup> *Bräutigam*, 107.

<sup>1564</sup> *Griebel*, 259.

Geheimhaltungstatbeständen.<sup>1565</sup> Auf eine vollständige Prüfung des Inhalts wird bei umfangreichen Akten häufig verzichtet, sondern es werden nur Stichproben erhoben.<sup>1566</sup>

In Österreich können die Behörden gem. § 25 Abs. 2 VwGG bei der Vorlage von Akten an den Verwaltungsgerichtshof verlangen, dass bestimmte Akten oder Aktenteile im öffentlichen Interesse von der Einsicht und Abschrift ausgeschlossen werden. Hält der Berichterstatter das Verlangen für zu weitgehend, so hat er die Behörde anzuhören und einen Beschluss des Senates einzuholen. Doch darf ohne Zustimmung der Behörde die Einsicht in jene Akten oder Aktenteile nicht gewährt werden, welche die Behörde im Verwaltungsverfahren der Parteieneinsicht zu entziehen nach geltender Vorschrift berechtigt war. Die Behörde hat die in Betracht kommenden Stellen im Vorlagebericht zu bezeichnen.<sup>1567</sup>

In Korea ist ein in-camera-Verfahren bei Klagen auf Informationszugang in § 20 Abs. 2 OIDA ausdrücklich vorgesehen, wozu bislang keine besonderen Probleme ersichtlich waren.<sup>1568</sup>

In der Schweiz besteht aufgrund Art. 26 VwVG grundsätzlich bereits im Verwaltungsverfahren ein Anspruch auf Einsichtnahme in behördliche Akten, es sei denn, es liegen die Verweigerungsgründe des Art. 27 VwVG vor.<sup>1569</sup> Aufgrund der Pauschalverweigerungen in Art. 37 VGG und Art. 2 Abs. 4 VwVG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht größtenteils nach dem VwVG.<sup>1570</sup> In der Schweiz ist nicht eindeutig geregelt wie die Unterschiede zwischen den Verweigerungsgründen des Verfahrensrechts in Art. 27 VwVG und des materiellen Informationszugangsrechts in Art. 7 BGÖ zu überbrücken sind.<sup>1571</sup> Neben dem Akteneinsichtsrecht wird in der Schweiz auch die Frage diskutiert, wie sich das Wechselspiel zwischen BGÖ und öffentlichen Gerichtsverhandlungen gestaltet.<sup>1572</sup>

Interessant erscheint auch die prozessrechtliche Lösung in Frankreich, weshalb dieses Land hier ausnahmsweise auch betrachtet werden soll. So unterscheidet man unterschiedliche in-camera-Verfahren nach Art des in Frage stehenden Geheimnisses (Verfahren vor Beratender Kommission bei Geheimnis der nationalen Verteidi-

<sup>1565</sup> Griebel, 259.

<sup>1566</sup> Griebel, 259.

<sup>1567</sup> Müller, in: Machacek, 198.

<sup>1568</sup> Vgl. Hong, 138.

<sup>1569</sup> Dazu Thurnherr, in: Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Rn. 1230 ff.

<sup>1570</sup> Thurnherr, in: Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Rn. 1414 ff.

<sup>1571</sup> Vgl. dazu: Häner, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 16 Rn. 23 f.

<sup>1572</sup> Vgl. dazu: Häner, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 16 Rn. 25.

gung oder umfassende Verfügungsgewalt des Begünstigten eines medizinischen Geheimnisses) vorgesehen sind und überdies kann das Gericht – anders als in Deutschland – auch ohne Antrag ein entsprechendes Verfahren anordnen.<sup>1573</sup>

#### 6.2.8.4 Bewertung der Problemadäquanz des Konfliktlösungsprogramms des IFG

Angesichts der dargestellten Probleme, die aufgrund der bisherigen Gesetzeslage nicht friktionsfrei gelöst wurden und wohl auch nicht gelöst werden können, erscheint eine gesetzliche Neuregelung als notwendig.<sup>1574</sup> Dies gilt insbesondere für das Verhältnis der Vorlageverweigerungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu den Ausschlussgründen des IFG und spezialgesetzlichen Verschwiegenheitspflichten. Dabei bedarf das „Ob“ und das „Wie“ eines in-camera-Verfahrens gem. § 99 VwGO bei der Geltendmachung von Informationszugangsansprüchen einer gesetzlichen Präzisierung.

#### 6.2.8.5 Überlegungen zu konfliktangemesseneren Normprogrammen

Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen IFG und § 99 VwGO ist seit längerem Gegenstand der Diskussion. Vorgeschlagen wurden u. a.

- die Klarstellung im IFG, dass § 99 VwGO Anwendung findet,<sup>1575</sup> oder die Anordnung der entsprechenden Anwendung des § 99 Abs. 2 VwGO nach einem neu einzufügenden Absatz 3<sup>1576</sup>.
- die Einfügung eines § 99a VwGO (vorgeschlagen als Ergänzung zur alten Fassung des § 99 VwGO), wonach das Gericht der Hauptsache auf Antrag eines Beteiligten durch Beschluss entscheidet, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verweigerung vorliegen, wenn die klagende Partei zugleich auf die Einsicht in die Akten verzichtet.<sup>1577</sup>

<sup>1573</sup> v. Egidy, 184.

<sup>1574</sup> In diesem Sinne auch: *Berger*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 225 (230); *Schenke*, in: Kluth/Rennert, 115 (117 ff.), der erhebliche Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit des § 99 VwGO hat; *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 94; *ders.*, NJW 2009, 2987 (2993); *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (460); ebenso wohl *Sitsen*, 345. Sogar die Verfassungswidrigkeit des § 99 Abs. 2 VwGO annehmend: *Wolfshohl*, 212. Dagegen 2002 noch ein Abwarten befürwortend *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, § 16 Rn. 22.

<sup>1575</sup> In diesem Sinne: § 18 Abs. 8 des Entwurfs von *Mecklenburg*, S. 12 (Wortlaut) bzw. S. 28 (Begründung). Wohl auch *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 94: „Es wäre wünschenswert, wenn das IFG eine entsprechende Regelung (wie z. B. § 138 TKG) oder einen Verweis auf § 99 VwGO enthielte.“

<sup>1576</sup> In diesem Sinne: Art. 4 Nr. 4 des Entwurfs von *netzwerk recherche et al.*, S. 18 (Wortlaut) bzw. S. 32 (Begründung).

<sup>1577</sup> *Häfner et al.*, BT-Drs. 13/8432, S. 6 (Wortlaut) bzw. S. 13 f. (Begründung). Dazu *Häfner/Gerlach*, ZRP 1998, 123 (126 f.).

- eine an § 138 TKG<sup>1578</sup> orientierte Regelung<sup>1579</sup>. Für<sup>1580</sup> – aber auch gegen<sup>1581</sup> – eine Integration des in-camera-Verfahrens in das Hauptverfahren werden verfassungsrechtliche und andere<sup>1582</sup> Gründe angeführt. Ohne neue gesetzliche Grundlage ist ein in-camera-Verfahren vor dem Gericht der Hauptsache ausgeschlossen.<sup>1583</sup>

In den Interviews befragte Behörden schlagen zur Lösung der Problematik des Zusammenspiels zwischen dem IFG und dem in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO vor, ein in-camera-Verfahren vor dem zuständigen IFG-Gericht der Hauptsache einzuführen, wie es im Telekommunikationsrecht (§ 138 TKG) gestaltet ist (Interview-B7, B6, B4). Das Hauptsachegericht könne dann die Rechtmäßigkeit des Ablehnungsgrundes überprüfen, ohne dass der Antragsteller einen Anspruch auf Einsicht in die Akten mit den vertraulichen Informationen erhält (Interview-B6).

Eine Neuregelung sollte vor allem Folgendes berücksichtigen:

- Klarstellung hinsichtlich der Anwendbarkeit<sup>1584</sup> des § 99 VwGO und des Verfahrensablaufes (insbes. Erforderlichkeit eines Beweisbeschlusses mit Darlegung der Entscheidungserheblichkeit der Informationsvorlage)<sup>1585</sup>;
- gleiche Reichweite des prozessualen Vorlagegegenstandes und des materiellen Informationsanspruchs<sup>1586</sup>;
- Verweigerungszuständigkeit<sup>1587</sup>;
- Gleichbehandlung der prozessualen Geheimhaltungsgründe und der materiellen Informationsverweigerungsgründe<sup>1588</sup>;

<sup>1578</sup> Vgl. dazu *Linßen*, 87 ff.; *Ohlenburg*, NVwZ 2005, 15 ff.

<sup>1579</sup> In diesem Sinne *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (460); wohl auch: *Sitsen*, 345; *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 94; *ders.*, NJW 2009, 2987 (2993). Zu anderen, älteren Modifizierungsvorschlägen s. *Kollmer*, NVwZ 1995, 858 (863). Vgl. auch *Wolfshohl*, 203 ff., der einen Gesetzestext für die Durchführung eines in-camera-Verfahrens vor dem Hauptsachegericht vorschlägt.

<sup>1580</sup> *Schenke*, in: Kluth/Rennert, 115 (117 ff.); *Schoch*, NJW 2009, 2987 (2993), der dabei auch eine Entscheidung des EuGH zum europäischem Telekommunikationsrecht als Begründung heranzieht; . Auch für die Ausweitung des in-camera-Verfahrens auf das Hauptsacheverfahren: *Bräutigam*, 314.

<sup>1581</sup> So wohl *Schüly*, 90 ff.

<sup>1582</sup> Zu den anderen Gründen für eine Verlagerung des in-camera-Verfahrens in das Hauptsacheverfahren: *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (459 f.).

<sup>1583</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.3.2003 – 20 F 8/03, NVwZ 2004, 105 (106).

<sup>1584</sup> Zu diesem Problem → S. 365.

<sup>1585</sup> Zu diesem Problem → S. 367.

<sup>1586</sup> Zu diesem Problem → S. 370.

<sup>1587</sup> Zu diesem Problem → S. 370.

- Gleichbehandlung des Ermessens bei prozessualer Sperrerklärung und materieller Informationsverweigerungsnormen<sup>1589</sup>;
- Klarstellung der materiellen Rechtskraft eines die Sperrerklärung aufhebenden Beschlusses<sup>1590</sup>;
- Regelung für einstweiligen Rechtsschutz<sup>1591</sup> und
- Regelung von multipolaren Verhältnissen<sup>1592</sup>.

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 aus Sicht des Evaluationsteams 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 berührten Betriebs- und

---

<sup>1588</sup> Explizit z. B. gefordert von *Walz*, DÖV 2009, 623 (630). Zu diesem Problem → S. 370.

<sup>1589</sup> Zu diesem Problem → S. 373.

<sup>1590</sup> Zu diesem Problem → S. 375.

<sup>1591</sup> Zu diesem Problem → S. 385.

<sup>1592</sup> Zu diesem Problem → S. 388.

Geschäftsgeheimnisse, greift die ratio des § 189 VwGO, den Kreis der Geheimnisträger möglichst gering zu halten.<sup>1593</sup>

- 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.

### 6.2.9 Entscheidungsreife

Die Entscheidungsreife vermag das Gericht nicht immer herzustellen, wenn eine notwendige Beteiligung des Dritten (→ S. 386) vor dem Gerichtsverfahren unterlassen wurde. Ausweislich des Gesetzeswortlautes sind nämlich die Dritten nur im Verwaltungsverfahren von der Behörde zu beteiligen.<sup>1594</sup> Dies bedeutet, dass im gerichtlichen Verfahren Dritte jedenfalls dann nicht mehr beteiligt werden können, wenn das Gericht in Vorbereitung einer Beiladung personenbezogene Daten in Erfahrung bringen müsste, die einerseits selbst dem Schutz gemäß § 5 Abs. 1 IFG unterliegen, andererseits Gegenstand des mit der Klage verfolgten Informationszugangsbegehrens sind.<sup>1595</sup>

Soweit noch keine notwendige Beteiligung des Dritten erfolgt ist, kann regelmäßig keine abschließende Entscheidung über den Informationszugangsantrag getroffen werden. Zwar ist das Gericht bei rechtlich gebundenen Entscheidungen grundsätzlich zur Herstellung der Spruchreife verpflichtet (vgl. § 113 Abs. 3 VwGO), ist jedoch aus materiell-rechtlichen Gründen daran gehindert, die Spruchreife herbeizuführen, weil die Vorschrift des § 5 IFG i.V.m. § 8 IFG zwingend die vorherige ordnungsgemäße Durchführung eines Verwaltungsverfahrens voraussetzt, welche durch das gerichtliche Verfahren nicht ersetzt werden kann.<sup>1596</sup> Im Gerichtsprozess hat dann der Antragsteller einen Anspruch auf Neubescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtes.<sup>1597</sup>

<sup>1593</sup> Vgl. *Lang*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 189 Rn. 5.

<sup>1594</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 32.

<sup>1595</sup> VG Frankfurt a. M., Urt. v. 28.1.2009 – 7 K 4037/07.F, Juris Rn. 32.

<sup>1596</sup> In diesem Sinne: VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 39; VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 56.; Frankfurt a. M., Beschl. v. 25.4.2008 – 7 L 635/08.F, Juris Rn. 26 f.

<sup>1597</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.10.2010 – OVG 12 B 5.08, Juris Rn. 35; VG Berlin, Urt. 11.11.2010 – 2 K 35.10, Juris Rn. 39, 56; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 25.4.2008 – 7 L 635/08.F, Juris Rn. 26 f.

### 6.2.10 Einstweiliger Rechtsschutz

Einstweiliger Rechtsschutz wird nicht durch die alleinige Erwähnung von Widerspruch und Verpflichtungsklage in § 9 Abs. 4 Satz 1 IFG ausgeschlossen, weil effektiver Rechtsschutz i. S. des Art. 19 Abs. 4 GG auch Eilrechtsschutz erfordern kann.<sup>1598</sup> Soweit nicht ausnahmsweise wegen aufschiebender Wirkung eines Rechtsbehelfs eines Dritten die §§ 80 und 80a VwGO vorrangig sind,<sup>1599</sup> kann zur Durchsetzung des Informationszugangs eine Regelungsanordnung gem. § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO beantragt werden.

Da die Informationen bei einer „einstweiligen“ Gewährung des Informationszugangs auch nach einer eventuell gegenteiligen Entscheidung in der Hauptsache noch bekannt wären, würde durch eine Regelungsanordnung auf Informationszugang die Hauptsache vorweggenommen.<sup>1600</sup> Die Vorwegnahme der Hauptsache ist aber grundsätzlich unzulässig.<sup>1601</sup> Keine Ausnahme von diesem Grundsatz gebietet der Hinweis auf die zeitlichen Vorgaben des § 7 Abs. 5 IFG, der keine einzelfallbezogenen Umstände für eine ausnahmsweise Vorwegnahme der Hauptsache enthält.<sup>1602</sup> Von diesem Grundsatz ist allerdings eine Ausnahme durch Art. 19 Abs. 4 GG geboten, wenn die sonst zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller unzumutbar und im Hauptsacheverfahren nicht mehr zu beseitigen wären und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg auch in der Hauptsache spricht.<sup>1603</sup>

Bei allen ersichtlichen elf Eilentscheidungen zum Informationszugang nach dem IFG<sup>1604</sup> wurde in keinem Fall Informationszugang gewährt. Probleme bereitet, dass das Vorliegen eines Informationszugangsanspruchs erst nach Durchführung eines in-camera-Verfahrens bewertet werden könnte und sich das Ergebnis im Eilverfahren nicht abschätzen ließ.<sup>1605</sup> Die Ablehnung beruhte zumeist darauf, dass der An-

<sup>1598</sup> Leopold, WuW 2006, 592 (601); Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 49.

<sup>1599</sup> Siehe dazu Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 50.

<sup>1600</sup> In diesem Sinne bspw. HessVGH, Beschl. v. 15.09.2009 – 6 B 2326/09, UA, S. 5; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 16.

<sup>1601</sup> Siehe dazu bspw. Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 123 Rn. 11.

<sup>1602</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6.5.2009 – OVG 12 S 29.09, UA, S. 2.

<sup>1603</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6.5.2009 – OVG 12 S 29.09, UA, S. 2; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 17; Beschl. v. 30.8.2010 – 7 L 1957/10.F, Juris Rn. 27; Rossi, IFG, § 9 Rn. 37; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 51.

<sup>1604</sup> HessVGH, Beschl. v. 1.10.2008 – 6 B 1133/08; Beschl. v. 15.9.2009 – 6 B 2326/09 (auch bei der nicht vorliegenden Entscheidung der Vorinstanz VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 27.7.2009 – 7 L 1553.09F); Beschl. v. 27.10.2010 – 6 B 1979/10, zit. nach BaFin; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6.5.2009 – OVG 12 S 29.09; VG Berlin, Beschl. v. 23.2.2009 – VG 2 A 116.08 Berlin; Beschl. v. 1.6.2011 – 20 L 151.11; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F.; Beschl. v. 10.7.2009 – 7 L 1556/09.F.; Beschl. v. 10.7.2009 – 7 L 1560/09.F.; Beschl. v. 28.7.2009 – 7 L 1553/09.F.; Beschl. v. 30.8.2010 – 7 L 1957/10.F.

<sup>1605</sup> HessVGH, Beschl. v. 15.09.2009 – 6 B 2326/09, UA, S. 5.

tragsteller keine Nachteile durch späteren Informationszugang dargelegt hatte.<sup>1606</sup> So könne eine Eilbedürftigkeit nicht allein daraus hergeleitet werden, dass ein Journalist auf zeitnahen Informationszugang bei der BaFin angewiesen war, um u. a. seiner beruflichen Aufgabe als Journalist nachkommen zu können.<sup>1607</sup> Teils wird in der Literatur Kritik an dieser restriktiven Praxis geäußert und unter Hinweis auf stattgebende Eilentscheidungen zu entsprechenden Landesgesetzen<sup>1608</sup> und zum UIG<sup>1609</sup> der Informationszugang im Eilverfahren unter gewissen Voraussetzungen als Normalität bewertet.<sup>1610</sup>

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht insoweit nicht.

## 6.2.11 Rechtsschutz des Dritten

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.<sup>1611</sup> Über den Wortlaut des § 9 IFG hinaus steht auch gegen die Gewährung des Informationszugangs der Verwaltungsrechtsweg offen, was bspw. für den privaten Verwaltungshelfer, der Einblick in seine Unterlagen gewähren soll, oder den Drittbetroffenen, dessen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gefährdet werden können, relevant ist.<sup>1612</sup>

### 6.2.11.1 Widerspruch

Gegen einen zugangsgewährenden Verwaltungsakt ist nach § 8 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. § 9 Abs. 4 Satz 2 IFG vor der Klageerhebung des Dritten stets ein Widerspruchs-

<sup>1606</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6.5.2009 – OVG 12 S 29.09, UA, S. 2 f.; VG Berlin, Beschl. v. 23.2.2009 – VG 2 A 115.08, UA, S. 2 f.; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 18; Beschl. v. 30.8.2010 – 7 L 1957/10.F, Juris Rn. 28 ff.

<sup>1607</sup> HessVGH, Beschl. v. 15.09.2009 – 6 B 2326/09, UA, S. 5 f.; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.5.2009 – 7 L 676/09.F, Juris Rn. 15.

<sup>1608</sup> Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 19.6.2002 - 21 B 589/02, NVwZ-RR 2003, 800 (803) (Einsicht für anderweitig anhängigen Amtshaftungsprozess); VG Bremen, Beschl. v. 5.7.2007 – 2 V 1731/07, DÖV 2007, 846 ff. (Einsicht in Wahlunterlagen); VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 21.3.2002 – 17 L 494/02, NWVBl. 2002, 242 (Vorbereitung von Amtshaftungsanspruch); VG Potsdam, Beschl. v. 16.11.1998 - 2 L 873/98, LKV 2000, 319 (Vorbereitung eines Schadensersatzprozess); teilweise erfolgreicher Eilantrag in OVG Hamburg, Beschl. v. 29.5.2007 – 1 Bs 334/06, NVwZ-RR 2008, 9 (11 f.) (Unterlagen zur Veräußerung einer GmbH).

<sup>1609</sup> Als ablehnende Entscheidungen vgl. BayVGH, Beschl. v. 22.11.2000 – 22 ZE 00.2779, NVwZ 2001, 342; Beschl. v. 4.10.2004 – 22 CE 04.2231, NVwZ-RR 2006, 3; OVG NW, Beschl. v. 27.6.2007 – 8 B 920/07, NVwZ 2007, 1212; Beschl. v. 27.6.2007 – 8 B 922/07, NVwZ 2008, 235; OVG SH, Beschl. v. 14.12.1999 – 4 M 102/99, NVwZ 2000, 341; HessVGH, Beschl. v. 30.11.2006 – 10 TG 2531/06, NVwZ 2007, 348 entgegen VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 5.10.2006 – 7 G 3023/06 (V), NVwZ 2007, 239. Als erfolgreiche Eilanträge vgl. HessVGH, Beschl. v. 16.3.2006 – 12 Q 590/06, NVwZ 2006, 951; Beschl. v. 4.1.2006 – 12 Q 2828/05, NVwZ 2006, 1081.

<sup>1610</sup> Schoch, IFG, § 9 Rn. 97.

<sup>1611</sup> Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 36.

<sup>1612</sup> Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, IFG, § 9 Rn. 40.

verfahren durchzuführen.<sup>1613</sup> Der Widerspruch hemmt gem. §§ 80a, 80 Abs. 1 VwGO grundsätzlich die Vollziehbarkeit des zugangsgewährenden Verwaltungsakts, so dass dem Antragsteller die von ihm beantragten Informationen nicht offenbart werden dürfen.<sup>1614</sup> Der Dritte wird außerdem dadurch geschützt, dass gem. § 8 Abs. 2 Satz 2 IFG der Informationszugang erst dann erfolgen darf, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig geworden oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind.<sup>1615</sup>

### 6.2.11.2 Rechtsbehelfsbefugnis

Damit ein Dritter befugt ist, einen Rechtsbehelf einzureichen, muss er geltend machen, in einem ihn schützenden Recht verletzt zu sein (vgl. § 42 VwGO). Diese Befugnis ist unstreitig gegeben, wenn Informationen entgegen § 5 IFG oder § 6 IFG offen gelegt werden sollen.<sup>1616</sup> Demgegenüber wird bei § 3 IFG grundsätzlich davon ausgegangen, dass die Regelung entsprechend der Normüberschrift dem „Schutz besonderer öffentlicher Interessen“ dient, eine Verletzung dieser Regelung von einem Privaten mithin nicht geltend gemacht werden kann.<sup>1617</sup> In Bezug auf Prozessbeteiligte an einem anderen Gerichtsverfahren wurde vereinzelt aus § 3 Nr. 1 lit. g) IFG eine Klagebefugnis abgeleitet (→ S. 285). Wenn man dieser Ansicht nicht folgt, wird man allerdings aus den im anderen Gerichtsverfahren im Streit stehenden Rechten, zumeist die Möglichkeit einer Verletzung von § 5 IFG oder § 6 IFG ableiten können.<sup>1618</sup> Umstritten ist auch, ob § 3 Nr. 7 IFG drittschützende Wirkung für den sog. Whistleblower vermittelt (→ S. 304).

### 6.2.11.3 Klage

Nicht eindeutig ist die Klageart durch die Verweisung in § 8 Abs. 2 Satz 3 IFG auf § 9 Abs. 4 IFG bestimmt. Vereinzelt wird diese Verweisung so interpretiert, dass damit auch eine Verpflichtungsklage des Dritten statthaft sei.<sup>1619</sup> Andere wollen die Verweisung teleologisch reduzieren.<sup>1620</sup> Statthaft ist nach herrschender Meinung<sup>1621</sup> inso-

<sup>1613</sup> *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 8 Rn. 8; *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 8 Rn. 28, § 9 Rn. 21; *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 35; *Sellmann/Augsberg*, WM 2006, 2293 (2301); *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 9 Rn. 38.

<sup>1614</sup> *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 26.

<sup>1615</sup> *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 38.

<sup>1616</sup> *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 30; *Ziekow/Debus*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 8 Rn. 40.

<sup>1617</sup> In diesem Sinne bspw. *HessVGH*, Beschl. v. 1.10.2008 – 6 B 1133/08, *Juris* Rn. 21; zust. *Rossi*, *DVBl.* 2010, 554 (562).

<sup>1618</sup> Vgl. *HessVGH*, Beschl. v. 1.10.2008 – 6 B 1133/08, *Juris* Rn. 21; zust. *Rossi*, *DVBl.* 2010, 554 (562).

<sup>1619</sup> So wohl *Engelien-Schulz*, *BWV* 2006, 25 (31).

<sup>1620</sup> *Matthes*, 63; ähnlich wohl *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 30.

fern die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO, so dass im Übrigen die allgemeinen Regelungen über eine Anfechtungsklage gelten.<sup>1622</sup> 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.

#### 6.2.11.4 Einstweiliger Rechtsschutz

Da ein Rechtsbehelf des Dritten gegen die Bewilligung des Informationszugangs aufschiebende Wirkung entfaltet und eine Herausgabe der Informationen an den Antragsteller verhindert, benötigt der Dritte normalerweise zur Wahrnehmung seiner Interessen keinen gerichtlichen Rechtsschutz. Gem. § 8 Abs. 2 Satz 2 IFG darf der Informationszugang grundsätzlich erst dann erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig geworden ist.<sup>1623</sup> Ist ausnahmsweise die Anordnung der sofortigen Vollziehung für eine Bewilligung des Informationszugangs erfolgt, kann der Dritte einstweiligen Rechtsschutz durch Stellung eines Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80a Abs. 3, § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO begehren.<sup>1624</sup> Hier spiegelt sich die Problematik der Vorwegnahme der Hauptsache bei Erlass einer Regelungsanordnung des Antragstellers (→ S. 385) mit umgekehrten Vorzeichen wieder, d. h. regelmäßig wird der Informationszugang im Eilverfahren untersagt.

Wenn die Behörde unter Nichteinhaltung des Verfahrens nach § 8 Abs. 1 IFG dem Dritten zwar Kenntnis von der beabsichtigten Informationsgewährung gibt, ihn jedoch nicht förmlich angehört hat, kann er nur im Wege einer einstweiligen Anordnung gem. § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorgehen.<sup>1625</sup> In diesen Fällen ist der Anordnungsgrund (Eilbedürftigkeit) und der Anordnungsanspruch regelmäßig gegeben, weil die Behörde wesentliche Verfahrensrechte des Dritten durch die beabsichtigte Herausgabe nicht beachtet hat.<sup>1626</sup>

#### 6.2.11.5 In-camera-Verfahren

<sup>1621</sup> *Adelt*, Die BKK 2005, 504 (508); *Jastrow/Schlattmann*, IFG, § 8 Rn. 24; *Kieth/Groeschke*, WRP 2006, 303 (305); *Leopold*, WuW 2006, 592 (601); *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 8 Rn. 27, § 9 Rn. 21; *Mensching*, VR 2006, 1 (6); *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 34; *Steinbach/Hochheim*, NZS 2006, 517 (523); *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 39.

<sup>1622</sup> *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 40.

<sup>1623</sup> *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 41.

<sup>1624</sup> *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theuer, IFG, § 8 Rn. 42.

<sup>1625</sup> HessVGH, Beschl. v. 1.10.2008 – 6 B 1133/08, Juris Rn. 11 f.; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 25.4.2008 – 7 L 635/08.F, Juris Rn. 21.

<sup>1626</sup> HessVGH, Beschl. v. 1.10.2008 – 6 B 1133/08, Juris Rn. 13 f.; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 25.4.2008 – 7 L 635/08.F, Juris Rn. 23 f.

Das in-camera-Verfahren (→ S. 364) gestaltet sich erheblich komplizierter, wenn ein Dritter i. S. des § 2 Nr. 2 IFG beteiligt ist. Dabei weist das in-camera-Verfahren gem. § 99 VwGO in multipolaren Verhältnissen, insbesondere wenn gleichrangiger grundrechtlicher Schutz für die beteiligten privaten Personen besteht, regelmäßig strukturelle Schutzdefizite auf, die der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen Geheimnisschutz zugunsten des Dritten und effektivem Rechtsschutz zugunsten des Antragstellers entgegenstehen können.<sup>1627</sup> Angesichts dieser Problematik, wurde in einer Verfassungsbeschwerde der Deutschen Telekom AG in einem Regulierungsverfahren von der Senatsmehrheit die Anwendung des § 99 VwGO im konkreten Fall als verfassungswidrig eingestuft<sup>1628</sup>, während in der abweichenden Meinung<sup>1629</sup> sogar § 99 VwGO hinsichtlich der Begrenzung auf ein in camera geführtes Zwischenverfahren in multipolaren Konstellationen für verfassungswidrig bewertet wurde.

Auch das IFG schafft insoweit keine Abhilfe: Zwar verankert § 8 Abs. 1 IFG das Recht zur Stellungnahme eines Dritten, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Außerdem regelt § 8 Abs. 2 IFG, dass die Entscheidung über den Informationszugang auch dem Dritten bekannt zu geben ist und der Informationszugang erst erfolgen darf, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. Diese Regelungen sichern somit, dass dem Dritten die Einlegung von Rechtsbehelfen vor Gewährung des Informationszugangs möglich ist. Reicht allerdings der Dritte Klage ein, gelangen im gerichtlichen Verfahren die §§ 99, 100 VwGO zur Anwendung, in welchen der Rechtsschutz des Dritten, jedenfalls nach dem Wortlaut, nicht konsequent fortgesetzt ist.<sup>1630</sup>

Diese Rechtsschutzlücke versucht das BVerwG dadurch zu schließen, dass der Antrag eines Dritten nach § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO auch statthaft ist, wenn die oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage der Unterlagen an das Gericht gebilligt hat, weil an-

<sup>1627</sup> OVG Münster, Beschl. v. 23.20.1008 – 13a F 12/08, NVwZ 2009, 475 (476), in einem Verfahren zur Geheimhaltungsvorschrift des § 18c PflSchG; *Schoch*, NJW 2009, 2987 (2993). Vertiefend zu dieser Problematik: BVerfG, Beschl. v. 14.3.2006 – 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03, BVerfGE 115, 205, Juris Rn. 93 ff., im Zusammenhang mit einer Prüfung der Verletzung der Berufsfreiheit im Rahmen eines in-camera-Verfahrens zum Telekommunikationsrecht; *Geiger*, in: *Eyermann*, § 99 Rn. 22a f.; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 99 Rn. 14, 18, 22; *Schenke*, NVwZ 2008, 940 ff.; *ders.*, in: *Kluth/Rennert*, 115 (128 ff.); *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (459).

<sup>1628</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.3.2006 – 1 BvR 2087, 2111/03, BVerfGE 115, 205 (232).

<sup>1629</sup> Abweichende Meinung des Richters *Gaier* zu BVerfG, Beschl. v. 14.3.2006 – 1 BvR 2087, 2111/03, BVerfGE 115, 205 (250 ff.).

<sup>1630</sup> *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (459 f.).

sonsten dem Dritten kein ausreichender Rechtsschutz gewährleistet wäre.<sup>1631</sup> Trotz dieser Entscheidung des BVerwG bestehen noch einige offene Fragen<sup>1632</sup>:

- Will eine Behörde Informationen an das Gericht weitergeben, ohne die oberste Aufsichtsbehörde gem. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO einzuschalten, so wird für Verfahrensbeteiligte, die Geheimnisschutz begehren, empfohlen, analog § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO bei der obersten Aufsichtsbehörde einen Antrag zu stellen, der Behörde die Informationsübermittlung zu verbieten.<sup>1633</sup> Andere raten zu einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 123 VwGO, weil das Gericht insoweit ohne eine Anforderung der gegebenenfalls geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen über die formale Rechtskonformität des Vorgehens entscheiden könne, so dass insoweit die Gefahr eines Akteneinsichtsrechts über § 100 VwGO nicht bestehe.<sup>1634</sup> Dies lässt den Schluss zu, dass die allgemeine gesetzliche Regelung des § 99 VwGO in seiner derzeitigen Fassung die Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter im Hinblick auf Informationszugangsbegehren zumindest nicht eindeutig und abschließend regelt.<sup>1635</sup>
- Da auf der Grundlage der vorliegend skizzierten Kernelemente einer Neuregelung des Verhältnisses zwischen IFG und § 99 VwGO (→ S. 381) in IFG-Verfahren keine Entscheidung der obersten Aufsichtsbehörde erfolgt, würde hierdurch gleichzeitig das dargestellte Problem dahingehend geklärt, dass dem Dritten im Sinne der Rechtsprechung des BVerwG der Antrag nach § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO offen stünde.
- Die bereits im Verhältnis zwischen Antragsteller und Behörde bestehenden Fragen der Reichweite der Rechtskraft von Beschlüssen nach in-camera-Verfahren (→ S. 375) gewinnen noch mehr an Gewicht bei Beteiligung von Dritten, die vom IFG oder sonstigen Geheimhaltungsregeln (→ S. 370) geschützt werden sollen. Zwar wirkt die materielle Rechtskraft gem. § 121 Nr. 1 VwGO gegenüber Beteiligten, welche gem. § 63 Nr. 3 VwGO die beigeladenen Dritten umfassen. Unklar ist de lege lata aber, wieweit die Bindungswirkung Beteiligten gegenüber reicht, insbesondere da das Gericht nur über die Geheimhaltungsgründe i. S. des § 99 Abs. 2 VwGO, nicht aber über das Vorliegen der Voraussetzung der §§ 5 f. IFG entscheidet.

<sup>1631</sup> BVerwG, Beschl. v. 14.8.2003 – 20 F 1/03, BVerwGE 118, 350 (351 f.); *Kopp/Schenke*, VwGO, § 99 Rn. 14; *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (460).

<sup>1632</sup> *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (460).

<sup>1633</sup> *Kopp/Schenke*, VwGO, § 99 Rn. 14.

<sup>1634</sup> *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (460).

<sup>1635</sup> *Schroeter*, NVwZ 2011, 457 (460).

- Auch dieses Problem würde durch die vorgeschlagene Neuregelung (→ S. 381), die die Entscheidung im in-camera-Verfahren auf das Vorliegen der Informationsverweigerungsgründe nach dem IFG bezieht, entschärft.

Eine weitere Schwierigkeit kann sich für den Dritten insoweit stellen, als er die begehrten Informationen ggf. nicht vollständig kennt. Allerdings vermittelt § 8 IFG keinen Anspruch auf Zugang zu diesen Informationen, weil ansonsten einer missbräuchlichen Ausgestaltung des Informationszugangs Tür und Tor geöffnet wäre. Daher kann er auch nicht gerichtlich durchsetzen, dass der Informationszugang solange zu unterlassen ist, bis er Gelegenheit zur Einsicht und Stellungnahme hatte.<sup>1636</sup>

### 6.2.12      **Rechtsschutz gegen Verwaltungskostenentscheidungen**

Die Kostenentscheidung nach dem IFG kann gem. § 22 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 VwKostG zusammen mit der Sachentscheidung oder selbständig angefochten werden. Probleme bereiten vor allem die Fälle, in denen der Informationszugang gewährt wird, der Antragsteller aber isoliert gegen die Kostenregelung vorgehen will.<sup>1637</sup> Der Wortlaut des § 9 Abs. 4 IFG („ablehnende Entscheidungen“) und die systematische Stellung des § 10 IFG hinter § 9 IFG sprechen dagegen.<sup>1638</sup> Demgegenüber wird von der herrschenden Meinung in der Literatur<sup>1639</sup> die erweiternde Auslegung des bzw. eine Analogie zu § 9 Abs. 4 IFG und die Überprüfung der Kostenentscheidung in einem behördlichen Vorverfahren favorisiert. Auch vor den vier zugänglichen Gerichtsentscheidungen<sup>1640</sup> wurde jeweils ein Widerspruchsverfahren durchgeführt, so dass sich die Frage dort nicht stellte. Um die Unsicherheiten beim Rechtsschutz gegen isolierte, belastende Kostenentscheidungen zu reduzieren, ist eine Klarstellung in § 9 Abs. 4 IFG angezeigt.<sup>1641</sup> Da bereits im Verfahren über den Informationszugang ein Vorverfahren durchgeführt wurde, sollte die Statthaftigkeit eines weiteren Vorverfahrens zur Überprüfung der Kostenentscheidung ausgeschlossen werden.

In diesem Zusammenhang stellte sich auch die Frage, ob für einen Widerspruch gegen eine Kostenfestsetzung bei einer Informationsgewährung wiederum eine bis zur

<sup>1636</sup> VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 30.8.2011 – 7 L 2428/11.F, UA, S. 4.

<sup>1637</sup> Unverständlich vor diesem Hintergrund allerdings das obiter dictum in VG Frankfurt a. M., Urt. v. 23.1.2008 – 7 E 3280/06 (V), Juris Rn. 106.

<sup>1638</sup> Guckelberger, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 53.

<sup>1639</sup> Guckelberger, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 53 ff.; Kugelmann, IFG, § 10 Anm. 1; Rossi, IFG, § 10 Rn. 51; Schoch, IFG, § 10 Rn. 93 f.; Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 72 Rn. 20.

<sup>1640</sup> Vgl. VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, S. 2; Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, S. 2; VG Köln, Urt. v. 24.5.2007 – 25 K 4067/06, UA, S. 2; VG Köln, Urt. v. 25 K 1603/07 – 25 K 1603/07, UA, S. 3.

<sup>1641</sup> Guckelberger, in: Fluck/Theuer, IFG, § 10 Rn. 55;

Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr, jedoch mindestens 30 Euro, verlangt werden kann. „Vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs“ setzt der in Betracht kommende Gebührentatbestand in Teil A Nr. 5 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV dazu voraus. Gegen eine Anwendung auf Widersprüche gegen Kostenfestsetzungen wurden der Wortlaut, die Systematik, die Gesetzesbegründung, ein Vergleich mit Gebühren zum UIG und VIG, sowie das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip angeführt.<sup>1642</sup> Eine gebührenmäßige Gleichbehandlung von Ausgangs- und Widerspruchsverfahren ist unzulässig, wenn das Widerspruchsverfahren nur noch einen Teil des Ausgangsverfahrens betrifft.<sup>1643</sup>

---

<sup>1642</sup> VG Berlin, Urt. v. 6.6.2011 – VG 2 K 131.10, UA S. 5-7.

<sup>1643</sup> VG Berlin, Urt. v. 6.6.2011 – VG 2 K 131.10, UA S. 6 unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – BVerwG 3 C 43.09, Juris (Rn. 19).

## **Teil IV Mechanismen zur Konfliktprävention und Open Government Data**

Mit der zunehmenden Nutzung neuer Medien hat sich die Informations- und Kommunikationskultur gewandelt. Dies gilt auch für Verwaltungen, wie dies in eGovernment-Projekten und Maßnahmen im Bereich Open Government und Open Data zum Ausdruck kommt. Bürger sind zunehmend an einer frei zugänglichen Informationsbereitstellung über elektronische Medien durch Verwaltungsstellen interessiert, so auch an Informationen über Verwaltungshandeln, auf die sich Informationszugangsregelungen beziehen. Auf der anderen Seite haben auch Behörden ein Interesse daran, aktiv Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben und ihr Profil und ihren Aufgabenbereich den Bürgern näher zu bringen. Denn, so wird dies durchaus von einigen Behörden festgestellt, eine aktive Informationspolitik führt zu einem Rückgang von Anträgen auf Informationszugang, was Behörden wiederum als entlastend wahrnehmen. Zugleich sind Behörden mit einer steigenden Komplexität von Verwaltungshandeln und -informationen konfrontiert, so dass eine Informationsbereitstellung stets mit der Wahrung der Qualität von veröffentlichten Informationen abzuwägen ist. Dem Interesse des Bürgers an einem breiten und frei zugänglichen Informationsangebot steht somit das Interesse der Behörde an der Wahrung von Qualität der Informationen gegenüber, aber auch das Interesse der Behörden an der Nichtveröffentlichung von Informationen, die sie für schützenswert und vertraulich erachten. Dieser Interessenkonflikt betrifft die Frage nach dem Grad der Öffentlichkeit und Transparenz.

Das Bremische Informationsregister und das Dokumentenregister der EU-Organe sind Beispiele von Suchportalen/Datenbanken, über die Bürger nach amtlichen Informationen und Dokumenten von Verwaltungsstellen des Landes Bremen bzw. auf EU-Ebene der verschiedenen Institutionen und Einrichtungen der EU recherchieren können. Befragte Bundesbehörden bewerten diese Register als generell positiv, sehen dies aber auch kritisch, da die Register Dokumente erfassen, wie z.B. Gesetze und Rechtsverordnungen, Organigramme, Geschäftsverteilungspläne und Aktenpläne, die von Bundesbehörden auch so schon auf den eigenen Websites öffentlich seien (§ 11 IFG). Aus eigener Erfahrung stelle man fest, dass interessierte Bürger in der Regel eher zu bestimmten Stichworten und Themen recherchieren und sich weniger an Dokumentenlisten orientieren würden. Die Veröffentlichung von Listen könne zudem zu Missbrauch verleiten, da sie dazu anregen könnten, Dokumente anhand der Listen nach und nach abzufragen.

Eine zunehmend von Bürgern genutzte Kommunikationsform stellt das Portal *Frag-DenStaat.de* dar, das sich als Sammelstelle für amtliche Informationen sieht, indem es Anfragen nach dem IFG gemeinsam mit den Antworten der Behörden auf seiner Website veröffentlicht. Die vermehrte Nutzung dieses Portals von Bürgern deutet auf einen erhöhten Informations- und Kommunikationsbedarf hin. Der Kommunikations- und Austauschbedarf von Bürgern über dieses Portal steht dem Interesse der Behörden gegenüber lieber im direkten Kontakt mit dem Bürger über dessen Informationsanspruch zu verhandeln.

## **1 Struktur des normativen Konfliktbewältigungsprogramms nach IFG**

Eine direkte Steuerungsmöglichkeit wäre eine Pflicht zur Informationsklassifizierung zwischen solchen Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, und solchen, zu denen kein Zugang gewährt werden darf (→ S. 394). Die Informationstätigkeit der Behörden wird durch den BfDI (→ S. 395) beeinflusst, indem er zur Konfliktbewältigung im Einzelfall und darüber hinaus allgemein zur Konfliktprävention beiträgt. Soweit aufgrund der proaktiven Informationstätigkeit der Behörden gem. § 11 IFG (→ S. 405) den Bürgerinnen und Bürgern bereits Informationen zur Verfügung gestellt werden, können insoweit Konflikte beim individuellen Informationszugangsbegehren erst gar nicht entstehen. Damit wirkt dies als Konfliktpräventionsmechanismus im Einzelfall, wobei der proaktiven Informationstätigkeit im Sinne von Open (Government) Data freilich ein viel umfassendere Ansatz der Beziehung zwischen Staat und den Bürgerinnen und Bürgern zugrunde liegt.

## **2 Problemadäquanz dieses Programms**

### **2.1 Informationsklassifizierung**

Das IFG macht keine Änderungen in der Aktenführung durch Trennung von Unterlagen o. Ä. erforderlich, vielmehr sind erst zur Erfüllung eines konkreten Informationsbegehrens geschützte Informationen abzutrennen oder unkenntlich zu machen (vgl. § 7 Abs. 2 IFG).<sup>1644</sup> Allerdings sind nach den Anwendungshinweisen des BMI die Akten zu Verfahren nach dem IFG von den betreffenden Sachakten, aus der die Information beantragt wird, zu trennen. Für jeden Antrag ist ein neuer Vorgang anzulegen, weil dies die statistische Erfassung von IFG-Anträgen erleichtert und damit zu-

<sup>1644</sup> BfDI, Anwendungshinweise, 5.

dem sichergestellt wird, dass die Schutzgründe des IFG nicht durch die Akteneinsicht nach § 29 VwVfG unterlaufen werden können.<sup>1645</sup>

Demgegenüber wurde auch gefordert, dass Informationen der Sachakten klassifiziert werden müssen, ob sie dem freien Informationszugang unterliegen oder nicht. Akten und andere Informationssammlungen müssten gekennzeichnet werden, ob und wo sie etwa sicherheitsrelevante Informationen, personenbezogene Daten und Unternehmensgeheimnisse enthielten. Auch wenn es im IFG nicht ausdrücklich bestimmt sei, seien die Akten in Anlehnung an die Regelung in § 15 IFG SH a. F. so zu führen, dass nicht zugangsfähige Teile ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden könnten. Allerdings seien die begrenzten Kapazitäten der Verwaltung zu berücksichtigen. Die Hilfe der Betroffenen erscheine dabei jedenfalls unverzichtbar.<sup>1646</sup> Diese Forderung verliert aber an Gewicht, wenn man berücksichtigt, dass § 15 IFG SH a. F. ersatzlos gestrichen wurde. Auch ist das Trennungsprinzip nur noch vereinzelt in § 14 HmbIFG und in § 10 Abs. 1 IFG NRW geregelt, während für die andere Bundesländer keine Regelung dazu ersichtlich war.

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 (→ S. 405) veröffentlicht werden sollen.

## 2.2 Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

### 2.2.1 Überblick

Die Einrichtung eines Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird allgemein begrüßt.<sup>1647</sup> Der BfDI dient als außergerichtliche Streitschlichtungsstelle,<sup>1648</sup> was besonders im nachfolgend behandelten Anrufungsrecht gem. § 12 Abs. 1 IFG zum Ausdruck kommt. Dabei ist die Anrufung des BfDI kostenfrei.<sup>1649</sup> In § 12 Abs. 2 IFG wird schließlich geregelt, dass die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen wird (→ S. 400). Schließlich werden in § 12 Abs. 3 IFG einige Aufgaben und Befugnisse

<sup>1645</sup> *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1347 zu II. 3.).

<sup>1646</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (25).

<sup>1647</sup> Z. B. *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (26); *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (165); *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 11, 99.

<sup>1648</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 17;

*BfDI*, Anwendungshinweise, 22.

<sup>1649</sup> Dazu bei Fn. 876.

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz für den Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit für entsprechend anwendbar erklärt (→ S. 401).

### 2.2.2 Anrufungsrecht

„Jeder“ kann gem. § 12 Abs. 1 IFG den BfDI anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach dem IFG als verletzt ansieht. Nach der Gesetzesbegründung hat das Anrufungsrecht „jedermann, sei es der Antragsteller, sei es der Dritte“.<sup>1650</sup>

Allerdings wird die Gesetzesformulierung „jeder“ als Anknüpfung an die Begrifflichkeit des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG bewertet, und der Hinweis auf das „Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz“ verstärkt die Auslegung, dass § 12 Abs. 1 IFG nur den nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG Anspruchsberechtigten (→ S. 89) ein Anrufungsrecht einräumt.<sup>1651</sup> Dadurch ergeben sich Auslegungsunsicherheiten, ob das Anrufungsrecht erst nach Antragstellung besteht<sup>1652</sup> und ob es auch Dritten zusteht<sup>1653</sup>. Da einem Dritten ein „Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz“, wie § 12 Abs. 1 IFG fordert, nicht zustehen kann, lässt sich ein Anrufungsrecht des Dritten nicht mittels Auslegung herleiten. Dogmatisch wird das Anrufungsrecht des Dritten vielmehr aus einer Analogie hergeleitet.<sup>1654</sup> Damit erhält § 12 Abs. 1 Hs. 2 IFG de facto die Lesart, „wenn er seine Rechte nach diesem Gesetz als verletzt ansieht“<sup>1655</sup>. Außerdem steht dem Dritten daneben das Anrufungsrecht zum BfDI aus § 21 BDSG zu, soweit der Schutz personenbezogener Daten durch ein Informationszugangsbegehren tangiert wird.<sup>1656</sup>

Zwar besteht für informationspflichtige Stellen keine Möglichkeit zur Anrufung gem. § 12 Abs. 1 IFG, jedoch können sie nach § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 3 BDSG vom BfDI beraten werden.<sup>1657</sup>

<sup>1650</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 17.

<sup>1651</sup> *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (149 f.).

<sup>1652</sup> Antragsstellung erforderlich nach: *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 17.

Unabhängig von einer vorherigen Antragstellung nach: *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 12 Rn. 14; *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (150); wohl auch *BfDI*, Anwendungshinweise, 21: „Dazu muss er in der Regel bereits einen Antrag auf Informationszugang bei der jeweiligen Behörde gestellt haben, den diese abgelehnt oder nicht fristgemäß bearbeitet hat.“

<sup>1653</sup> So im Ergebnis wohl allgemeine Meinung, z. B.: *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 17; *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 12 Rn. 53; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 12 Rn. 14; *Kugelman*, IFG, § 12 Anm. 3; *Rossi*, IFG, § 12 Rn. 15; *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 12 Rn. 21; *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (150 f.); *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 20.

<sup>1654</sup> *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (151); *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 20.

<sup>1655</sup> *Rossi*, IFG, § 12 Rn. 15; *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 20.

<sup>1656</sup> *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (151); *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 21 f.

<sup>1657</sup> *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (151).

Erforderlich ist als Anrufungsgrund, dass der Anrufende „sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht“. Dies wird allgemein sehr weit interpretiert, so dass dadurch lediglich die Klärung von abstrakten Rechtsfragen ohne Bezug auf ein (bevorstehendes) Informationszugangsbegehren sowie mögliche Rechtsverletzungen durch andere Gesetze ausgeschlossen werden sollen.<sup>1658</sup> Die Anrufung des BfDI nach § 12 Abs. 1 IFG bedarf weder einer bestimmten Form noch der Einhaltung einer Frist.<sup>1659</sup>

Die Rechtsfolgen der Anrufung sind bislang nicht in § 12 Abs. 1 IFG geregelt, sondern werden in Anlehnung an das Petitionsrecht ermittelt.<sup>1660</sup> Der BfDI geht im Rahmen seiner Kontrollbefugnisse allen Eingaben nach und unterrichtet den Betroffenen über das Ergebnis.<sup>1661</sup> Er hat aber keine Weisungsbefugnis gegenüber den Behörden, sondern kann nur auf Abhilfe hinwirken.<sup>1662</sup>

Die Anrufung des BfDI ist keine Zulässigkeitsvoraussetzung einer Klage und hemmt nicht die Fristen der förmlichen Rechtsbehelfe.<sup>1663</sup> Seine Anrufung kann daher zusätzlich zu Widerspruch und Klage erfolgen; sie nimmt den förmlichen Rechtsbehelfen nicht etwa das Rechtsschutzbedürfnis.<sup>1664</sup> In wenigen Fällen wurde versucht, den BfDI gem. § 65 VwGO dem Gerichtsverfahren beizuladen, jedoch würden die Beiladungsfolgen der Rechtskrafterstreckung nach § 121 Nr. 1 i. V. m. § 63 Nr. 3 VwGO mit seiner Unabhängigkeit bei der Prüfung und Bewertung von ihm zu kontrollierender Sachverhalte kollidieren.<sup>1665</sup> Nichtsdestoweniger ist der BfDI im Regelfall an einer Einbringung seines Standpunktes und seiner Sachkenntnis in ein laufendes gerichtliches Verfahren im Rahmen zur Verfügung stehender anderer prozessualer Formen interessiert ist.<sup>1666</sup>

<sup>1658</sup> In diesem Sinne: *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (152), m. w. N.

<sup>1659</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 21; *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (154); *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 30 ff.

<sup>1660</sup> *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (154 ff.); *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 37 ff.

<sup>1661</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 21 f.; Genauer zur bestehenden Praxis: *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (156 ff.).

<sup>1662</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 22.

<sup>1663</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 17; *BfDI*, Anwendungshinweise, 22; *BMI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1350 zu III. 10); *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 47 f.

<sup>1664</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 22; *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (160 ff.).

<sup>1665</sup> *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (163).

<sup>1666</sup> *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (163).

Anzumerken bleibt noch, dass in weniger als 5 Prozent der gerichtlichen Entscheidungen<sup>1667</sup> konkrete Stellungnahmen des BfDI erwähnt wurden.

Mit der Einführung des IFG im Jahr 2006 konstatierte der BfDI in seinem ersten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007 einen hohen Beratungsbedarf sowohl bei Bürgern als auch bei Behörden. Den Beratungsbedarf stufte der BfDI im zweiten Tätigkeitsbericht für die Jahre 2008 und 2009 weiterhin als groß ein und bekräftigte dies auch in seinem jüngsten Tätigkeitsbericht für die Jahre 2010 und 2011.<sup>1668</sup> Die statistischen Auswertungen der Anfragen und Eingaben beim BfDI in seinen drei Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 bis 2011 zeigen, dass nach einem zahlenmäßig konstanten Niveau in den Jahren 2007 bis 2009 Anfragen und Eingaben seit 2010 angestiegen sind. Für das Jahr 2011 ist ein Anstieg der Beschwerden beim BfDI nach § 12 Abs. 1 IFG zu verzeichnen. Fälle, in denen Bürger den BfDI nach § 12 Abs. 1 IFG anrufen, betreffen Anträge, in denen Verwaltungsstellen den Antrag auf Informationszugang ganz oder teilweise abgelehnt haben oder gar nicht auf den Antrag reagiert hatten. Für den Zeitraum 2010 und 2011 stellt der BfDI fest, dass Eingaben teilweise komplexer werden, wodurch sich entsprechend der Bearbeitungs- und Zeitaufwand erhöhe.<sup>1669</sup>

Die Zahl allgemeiner Anfragen schwankt über die Jahre, in den Jahren 2006 und 2010 liegen die absoluten Werte mit 77 bzw. 78 Anfragen etwas höher. Hierzu finden sich in den jeweiligen Berichten auch entsprechend Informationen. Für das Jahr 2006 bezogen sich allgemeine Anfragen auf generelle Informationen über die Möglichkeiten, die das IFG Bürgern gegenüber Verwaltungsstellen bietet. Allgemeine Auskünfte im Jahr 2010 betrafen ebenfalls z.B. den Anwendungsbereich des IFG oder sie bezogen sich auf Informationszugangsregelungen der Bundesländer.<sup>1670</sup> Bei Auskunftersuchen stellt der BfDI für den Zeitraum 2010 und 2011 fest, dass diese anspruchsvoller geworden seien, was sich auf den Bearbeitungsaufwand auswirke.<sup>1671</sup>

<sup>1667</sup> Vgl. BayVGh, Urt. v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162 (Vorinstanz VG München, Urt. v. 21.6.2007 – M 17 K 06.3145); LSG Baden-Württemberg, Urt. v. 1.7.2011 – L 8 U 3577/10; VG Ansbach, Urt. v. 14.9.2010 – AN 4 K 10.01664, Juris Rn. 13; VG Köln, Urt. v. 13.1.2011 – 13 K 3033/09; VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 676/09; VG Köln, Urt. v. 2.9.2010 – 13 K 7089/08; VG Frankfurt a. M., Urt. v. 11.11.2008 – 7 E 1675/07.

<sup>1668</sup> BfDI, 1. Tätigkeitsbericht 2006 und 2007, S. 24-26; BfDI, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, S. 33-36; BfDI, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 36-39.

<sup>1669</sup> BfDI, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 36.

<sup>1670</sup> BfDI, 1. Tätigkeitsbericht 2006 und 2007, S. 24; Ders., 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 36.

<sup>1671</sup> BfDI, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 36.

**Tabelle 34: Eingaben beim BfDI 2006-2011**<sup>1672</sup>

Anzahl	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Gesamt</b>	196	122	133	110	149	127
<b>Beschwerden gem. § 12 Abs. 1 IFG*</b>	119	90	68	69	71	89
<b>In Prozent</b>	61	74	51	63	48	70
<b>Allgemeine Anfragen</b>	77	32	65	41	78	38
<b>In Prozent</b>	39	26	49	57	32	55

\* Betrifft Fälle, in denen Verwaltungsstellen den Antrag auf Informationszugang ganz oder teilweise abgelehnt oder gar nicht auf den Antrag reagiert hatten.

In allen drei Berichten konstatiert der BfDI, dass die Eingaben die einzelnen Geschäftsbereiche unterschiedlich stark betrafen. Darin äußere sich das themenbezogen unterschiedlich ausgeprägte Informationsinteresse der Antragsteller. Die unterschiedlichen Werte ließen aber keinen Rückschluss auf den Umgang der jeweiligen Behörde mit dem IFG zu.<sup>1673</sup>

Wie der BfDI in seinen Berichten darlegt, wird er nicht in jedem Fall von Antragstellern in Anspruch genommen, wenn ein Antrag abgelehnt wird oder wenn der Antragsteller aus anderen Gründen mit dem Ergebnis seiner Anfrage unzufrieden ist. So würden Antragsteller entweder einen ablehnenden Bescheid akzeptieren oder den Rechtsweg beschreiten, ohne vorher oder parallel den BfDI anzurufen. Den Erfahrungen des BfDI zufolge wirke sich jedoch die Einschaltung des BfDI zumeist positiv auf das ursprüngliche Anliegen des Antragstellers gegenüber einer Behörde aus. So wurde im Zeitraum 2008-2009 in 33 Fällen der Informationszugang nach Einschaltung des BfDI ganz oder teilweise gewährt, im Zeitraum 2010-2011 waren es 45 Fälle. In 28 Fällen für den Zeitraum 2008-2009 und in 35 Fällen für den Zeitraum 2010-2011 beurteilte der BfDI den ablehnenden Bescheid einer Behörde als gesetzeskonform. Wie der BfDI in beiden Berichten erläutert, bedeute diese Zustimmung des BfDI zum ablehnenden Bescheid der Behörde jedoch nicht, dass der BfDI die Ablehnung des Antrags durch die Behörde für sinnvoll erachte. Dies liege vielmehr daran, dass die Ausnahmegründe des IFG so weit gefasst seien, dass der BfDI, auch wenn er eine andere Gesetzesauslegung befürwortet hätte, die ablehnende Entscheidung der Behörden als rechtmäßig habe anerkennen müssen.<sup>1674</sup>

<sup>1672</sup> Die Zahlen sind den Tätigkeitsberichten 1-3 des BfDI entnommen. Vgl. *BfDI*, 1. Tätigkeitsbericht 2006 und 2007; *Ders.*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, *Ders.*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011.

<sup>1673</sup> *BfDI*, 1. Tätigkeitsbericht, 2006 und 2007, S. 24f; *Ders.*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, S. 33; *Ders.*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 38.

<sup>1674</sup> *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 38; *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, S. 35.

Im Zeitraum 2006-2007 hat der BfDI in fünf Fällen eine förmliche Beanstandung ausgesprochen, im Zeitraum 2008-2009 waren es vier Fälle und im Zeitraum 2010-2011 waren es zwei Fälle.<sup>1675</sup>

Seit 2008 stellen Bürger vermehrt auch Anträge auf Zugang zu amtlichen Informationen beim BfDI. Im Zeitraum 2008-2009 lagen die Antragszahlen bei 38 (nach Angaben des BfDI in der Behördenbefragung des Forschungsinstituts), im Zeitraum 2010-2011 betragen sie 55 Anträge. Während der BfDI im ersten Zeitraum in 89,7% der Fälle den Informationszugang gewährte, wurde dieser in den Jahren 2010 bis 2011 in 90% der Fälle gewährt.<sup>1676</sup> Seit 2011 sind die IFG-Fallzahlen des BfDI auch in der ressortübergreifenden Statistik des BMI enthalten.

In Bezug auf das parallele Bestehen der außergerichtlichen Streitschlichtung über die Anrufung des BfDI und der Rechtsbehelfsverfahren ist für befragte Behörden nicht eindeutig, ob der BfDI im gerichtlichen Verfahren die Rolle des Beteiligten/Betroffenen einnimmt oder die des Sachverständigen (→ S. 363).

### 2.2.2.1 Personalunion hinsichtlich Datenschutz und Informationsfreiheit

Die Aufgaben und Befugnisse des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit werden gem. § 12 Abs. 2 IFG in Personalunion durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.<sup>1677</sup> Dies wurde damit begründet, dass Erfahrungen im Ausland und in den Ländern, die bereits über Informationsfreiheitsgesetze verfügten, zeigten, dass ein Beauftragter bürgernah Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich bringen konnte.<sup>1678</sup>

Dementsprechend wird die Bündelung bei einer Stelle wohl überwiegend<sup>1679</sup> befürwortet, weil es sich bei der Informationsfreiheit und beim Datenschutz um zwei Seiten einer Medaille handele. Angesichts der Datenschutzregeln im IFG ist von Synergieeffekten auszugehen.<sup>1680</sup> Demgegenüber wird argumentiert, dass der strukturelle Unterschied zwischen Datenschutz und Informationszugang und das latente Spannungsverhältnis zwischen beiden berücksichtigt werden müssten. Denn anders als beim Datenschutz habe beim Informationszugang der Antragsteller eine sehr viel

<sup>1675</sup> BfDI, 1. Tätigkeitsbericht 2006 und 2007, S. 25; Ders., 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, S. 35; Ders., 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 38.

<sup>1676</sup> BfDI, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, S. 35; Ders., 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 38.

<sup>1677</sup> BfDI, Anwendungshinweise, 22.

<sup>1678</sup> Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 17.

<sup>1679</sup> In diesem Sinne: *Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland*, DuD 2005, 290; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 12 Rn. 10 (bei Evaluierungsvorbehalt); *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 12 Rn. 7 f.; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (986); *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 54.

<sup>1680</sup> *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 54.

aktivere Rolle, weshalb es ihm selbst überlassen bleiben könne, seine Rechte nötigenfalls mit Hilfe der Gerichte durchzusetzen. Im Übrigen könne es sehr wohl Spannungen zwischen Informationszugang und Datenschutz geben. Es wäre jedenfalls transparenter gewesen, wenn man diesen Konflikt offen zwischen Informationsbeauftragtem einerseits und Datenschutzbeauftragtem andererseits austragen würde. Die Entscheidung des jeweiligen Gesetzgebers für eine Personalunion begünstige intransparente Konfliktlösungen innerhalb der Behörde des Informationsbeauftragten.<sup>1681</sup>

### 2.2.2.2 Aufgaben und Befugnisse

In § 12 Abs. 3 IFG werden bestimmte Aufgaben des Bundesbeauftragten nach dem BDSG auch auf seine Funktion als Beauftragter für die Informationsfreiheit erweitert. Der BfDI kontrolliert danach bei den verpflichteten Behörden die Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5 BDSG analog).<sup>1682</sup> Dabei kann der Verweisung des § 12 Abs. 3 IFG auf § 24 Abs. 1 BDSG nicht eindeutig entnommen werden, ob sich die Kontrolle auf die Stellen gem. § 2 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 BDSG<sup>1683</sup> oder nur auf den engeren Kreis der nach IFG verpflichteten Stellen<sup>1684</sup> bezieht. Noch unklarer ist die Situation dabei hinsichtlich des Kontrollumfangs. Teils wird die Kontrolle auf die Verletzung von Normen des IFG beschränkt.<sup>1685</sup> Teils wird die Verweisung in § 12 Abs. 3 IFG auf § 24 Abs. 1 BDSG als uneingeschränkt bewertet, so dass die Einhaltung anderer Vorschriften über die Informationsfreiheit (einschl. UIG und VIG) Gegenstand der Kontrolle seitens des BfDI sei.<sup>1686</sup>

Der BfDI hat kein Weisungsrecht gegenüber der Behörde, sondern nur ein Beanstandungsrecht (§ 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3 BDSG).<sup>1687</sup> Beanstandungen führen in der Praxis teilweise dazu, dass die Behörde ihre Rechtsansicht überdenkt und Informationszugang gewährt.<sup>1688</sup>

<sup>1681</sup> *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (26); *Rossi*, IFG, § 12 Rn. 34. Teilweise auch kritisch zur Personalunion: *Kugelmann*, IFG, § 12 Anm. 4; *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl 2005, 1277 (1287); *Ibler*, in: FS Brohm, 405 (416): „Hier wird der Gärtner zum Bock gemacht.“

<sup>1682</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 22.

<sup>1683</sup> In diesem Sinne: *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 12 Rn. 26; *Mecklenburg/Pöppelmann*, IFG, § 12 Rn. 20.

<sup>1684</sup> In diesem Sinne: *Jastrow/Schlatmann*, IFG § 12 Rn. 22; *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 12 IFG Rn. 100; *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 67.

<sup>1685</sup> *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, IFG, § 12 Rn. 99.

<sup>1686</sup> *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 70.

<sup>1687</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1350 zu III. 10); *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (159).

<sup>1688</sup> In den zwei im neuesten Tätigkeitsbericht geschilderten Fälle einer Beanstandung wurde einmal die Ansicht revidiert und Informationszugang gewährt und im anderen Fall nicht, vgl. *BfDI*, 3. Tätigkeitsbereich 2010 und 2011, S. 50 f., bzw. 66 f.

Er erstattet alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht und berät den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung sowie die in § 1 Abs. 1 IFG genannten Stellen des Bundes in Fragen der Informationsfreiheit (§ 26 Abs. 1 bis 3 BDSG analog).<sup>1689</sup> Warum bei den weiteren Aufgaben des BfDI nicht auch die Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen der Länder entsprechend § 26 Abs. 4 BDSG<sup>1690</sup> und die Geltung der Unabhängigkeit entsprechend § 22 Abs. 4 Satz 2 BDSG verwiesen wurde, ist wenig verständlich. Nichtsdestoweniger wird allgemein davon ausgegangen, dass der BfDI auch in Ausübung seines Amtes als Informationsfreiheitsbeauftragter analog § 22 Abs. 4 Satz 2 BDSG unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist<sup>1691</sup> und es findet in der Regel zweimal jährlich eine Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland unter Beteiligung des BfDI statt.

### 2.2.3 Problemanalyse vergleichbare Konfliktsituationen in anderen Regelungssystemen

Der Rechtsvergleich innerhalb Deutschlands zeigt wenige Auffälligkeiten: Weder im UIG noch im VIG ist ein Informationsfreiheitsbeauftragter vorgesehen. Da in § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG explizit nicht auf die Regelung in § 12 IFG verwiesen wird, ist ein entsprechender Beauftragter in Thüringen auch nicht vorhanden ist. Im Übrigen sind auf der Ebene der Bundesländer die Regelungen zu den Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragten in allen Bundesländern mit Informationsfreiheitsgesetzen grundsätzlich sehr ähnlich (vgl. § 18 IFG BE, § 11 AIG BB, § 12 BremIFG, § 15 HmbIFG, § 14 IFG MV, § 13 IFG NRW, § 12a LIFG RP, § 4 SIFG, § 12 IZG LSA und § 13 IZG-SH), wobei allerdings in § 15 HmbIFG eine besonders ausführliche Regelung getroffen wurde. Anders als bei der eingeschränkten Verweisung in § 12 Abs. IFG finden gem. § 14 Abs. Satz 2 IFG M-V, § 4 Abs. 3 SIFG und § 13 Satz 2 IZG SH die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für Datenschutz für den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit insgesamt entsprechende Anwendung.

Der Bekanntheitsgrad der Beauftragten wird teilweise dadurch erhöht, dass eine ablehnende Entscheidung einen Hinweis auf die Möglichkeit zu deren Anrufung enthalten muss (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 2 IFG MV, § 7 Abs. 2 Satz 3 LIFG RP, auch Art. 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 TransparenzVO).

<sup>1689</sup> BfDI, Anwendungshinweise, 22.

<sup>1690</sup> Schoch, IFG, § 12 Rn. 88.

<sup>1691</sup> Schaar/Schultze, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (158 f.); Schoch, IFG, § 12 Rn. 57 f.

Auf europäischer Ebene und in Schweden wird die Funktion eines Informationsfreiheitsbeauftragten sachbereichsunabhängig von einem Bürgerbeauftragten<sup>1692</sup> (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 TransparenzVO) bzw. Ombudsmann<sup>1693</sup> wahrgenommen.

Weitergehende Funktionen als in Deutschland hat in der Schweiz der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (Art. 18 ff. BGÖ), der Schlichtungsverfahren gem. Art. 13 BGÖ durchführt. Ist die Schlichtung nicht erfolgreich, so gibt der Öffentlichkeitsbeauftragte gem. Art. 14 BGÖ innerhalb von 30 Tagen eine schriftliche Empfehlung ab. Dabei hat der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Verfügungsbefugnis, so dass der Empfehlung keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt.<sup>1694</sup> In der Evaluierung des BGÖ wurde die Qualität der Aufgabenerfüllung durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten betont, allerdings führte das Schlichtungsverfahren zu erheblichen Verzögerungen im Verfahren. Diese Verzögerungen wurden als Folge von mangelnden Ressourcen und Befugnissen des Beauftragten bewertet, weshalb insoweit Erweiterungen gefordert wurden.<sup>1695</sup>

In Korea ist in den Art. 22 ff. OIDA die Einrichtung eines Information Disclosure Committee vorgesehen, welches Fragen der Entwicklung einer Informationsfreiheitspolitik und Verbesserung des Informationsoffenlegungssystems regelt, Standards für die Offenlegung festlegt und die Behörden evaluiert sowie weitere durch Dekret festgelegte Aufgaben übernimmt. Gewisse Ähnlichkeiten bestehen zur Regelung in den USA. Dort wurde über 40 Jahre nach dem Inkrafttreten des FOIA durch den OPEN Government Act of 2007 mit (h) FOIA auch eine Stelle mit Überwachungs- und Vermittlungsfunktion (Office of Government Information Services in the National Archives and Records Administration) eingerichtet.<sup>1696</sup>

## 2.2.4 Bewertung der Problemadäquanz des Normprogramms des IFG

In der rechtspolitischen Diskussion wird eine Stärkung der Stellung des BfDI befürwortet, insbesondere wird eine verbesserte personelle Ausstattung gefordert, damit der BfDI auf die Stellen des Bundes zuzugehen und Schulungen anbieten kann.<sup>1697</sup>

<sup>1692</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/de/home.faces>. Dazu bspw.: *Griebel*, 291 ff.; *Meltzian*, 127 ff.

<sup>1693</sup> [www.jo.se](http://www.jo.se). Dazu bspw. *Griebel*, 283 ff.

<sup>1694</sup> *Schweizerischer Bundesrat*, Bundesblatt 2003, 1963 (2025); *Maurer-Lambrou*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 189 (198).

<sup>1695</sup> *Pasquier*, 3 f.; in diesem Sinne auch *Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter*, 8 f.

<sup>1696</sup> Siehe dazu *Gellmann*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 211 (217).

<sup>1697</sup> *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 3, 5.

Angesichts der Personalunion im Bereich von Datenschutz und Informationsfreiheit wird auch vorgeschlagen, diese Aufgaben und Befugnisse langfristig weiter einander anzugleichen.<sup>1698</sup> In diesem Sinne wird auch eine Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse des Bundesinformationsfreiheitsbeauftragten auf andere Informationszugangsansprüche (insbes. UIG und VIG)<sup>1699</sup> sowie eine Angleichung an die Aufgaben und Befugnisse des Bundesdatenschutzbeauftragten<sup>1700</sup> gefordert.

Ein vermittelndes Tätigwerden des BfDI wird derzeit dadurch erschwert, dass seine Anrufung keine Hemmung der Rechtsbehelfsfristen bewirkt. Da sich als Zeitpunkt für ein vermittelndes Tätigwerden das Verfahrensstadium vor endgültiger Festlegung der Behörde durch Erlass des Widerspruchs anböte, wird eine gesetzliche Regelung gefordert, dass die Behörde erst dann über den Widerspruch entscheiden darf, wenn die Bewertung des BfDI vorliegt, sofern dieser parallel zum Widerspruchsverfahren angerufen wurde.<sup>1701</sup> In Betracht käme dabei auch eine Mindestaussetzungsfrist.<sup>1702</sup>

### 2.2.5 Überlegungen zu einem konfliktangemessenerem Normprogramm

Die Berechtigung zur Anrufung des BfDI in § 12 Abs. 1 IFG sollte präzisiert formuliert werden, insbesondere in Bezug auf Dritte (→ S. 396).<sup>1703</sup> 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.<sup>1704</sup>

Die Rechtsfolgen dieser Anrufung sind bislang nicht in § 12 Abs. 1 IFG geregelt (→ S. 396), insoweit wäre eine ausdrückliche Regelung in Anlehnung an das Petitionsrecht sinnvoll.<sup>1705</sup> Hinsichtlich der Kontrolle bestehen bei der Verweisung des § 12 Abs. 3 IFG insoweit Unklarheiten, als Kontrollbereich und Kontrollmaßstab verschie-

<sup>1698</sup> Schoch, IFG, § 12 Rn. 99.

<sup>1699</sup> BfDI, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 18 ff.; Schaar/Schultze, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (166); Schoch, IFG, § 12 Rn. 99.

Zu entsprechenden Vorschlägen im Zusammenhang mit der Änderung des VIG: Lay et al., Entschließungsantrag, zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/7374, 17/7993 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drs. 17/8023, S. 2; Maisch et al., Änderungsantrag zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/7374, 17/7993 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drs. 17/8021; Fraktion der SPD, Entschließungsantrag, zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/7374, 17/7993 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drs. 17/8022, S. 4.

<sup>1700</sup> Schoch, IFG, § 12 Rn. 99.

<sup>1701</sup> Schaar/Schultze, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 147 (165).

<sup>1702</sup> Schaar/Roth, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (15).

<sup>1703</sup> Schoch, IFG, § 12 Rn. 100.

<sup>1704</sup> In diesem Sinne: Rossi, IFG, § 12 Rn. 15.

<sup>1705</sup> Schoch, IFG, § 12 Rn. 100 i. V. m. 37 ff.

dene Übertragungsmöglichkeiten der Regelungen des BDSG auf das Informationsfreiheitsrecht möglich erscheinen lassen (→ S. 401).

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. Dadurch würde Abgrenzungsunsicherheiten zwischen Informationszugangsrechten insoweit bedeutungslos, insbesondere weil sachliche Gründe für die Beschränkung der Aufgaben des BfDI auf gerade das IFG anstatt des UIG, VIG und/oder der sonstigen Informationszugangsrechte nicht ersichtlich waren.

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. Die von den Behörden beklagte Unklarheit der Rolle des BfDI in anhängigen Rechtsbehelfsverfahren, wenn der BfDI gleichzeitig nach § 12 Abs. 1 IFG angerufen worden ist, könnte dadurch beseitigt werden, dass dem BfDI in solchen Konstellationen ein dem Vertreter des Bundesinteresses nach § 35 VwGO ähnliches Beteiligungsrecht in Rechtsbehelfsverfahren eingeräumt wird. Hierdurch würde auch sichergestellt, dass die besondere Sachkunde des BfDI bei der Entscheidung berücksichtigt wird.

In Anbetracht der damit verbundenen Notwendigkeit einer starken Ressourcenaufstockung der drohenden Verzögerung des Abschlusses von Verfahren erscheint die Einfügung eines Schlichtungsverfahrens vor dem BfDI weniger empfehlenswert.

## **2.3 Proaktive Informationstätigkeit**

### **2.3.1 Problemanalyse Rechtsprechung und juristische Literatur**

Proaktive Informationstätigkeit kann helfen, die sich im Zusammenhang mit dem individuellen Informationszugang ergebenden Probleme präventiv zu vermeiden. Als bislang einziger Teil einer proaktiven Informationstätigkeit im IFG sind in § 11 Veröffentlichungspflichten normiert. Nach dessen Abs. 1 sollen Behörden Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Außerdem sind nach Abs. 2 Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten nach Maßgabe des IFG allgemein zugänglich zu machen. Und schließlich sollen gem. Abs. 3 die Behörden die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen. Was „weitere geeignete Informatio-

nen“ sind, bereitet in der Praxis Probleme.<sup>1706</sup> Dies sind insbesondere solche Informationen, bei denen ein Informationsinteresse der Öffentlichkeit anzunehmen ist (z.B. weil bereits Zugang zu den Dokumenten beantragt wurde) und die sich für eine elektronische Veröffentlichung eignen.<sup>1707</sup>

Die Verzeichnisse zu vorhandenen behördlichen Informationssammlungen sowie allgemein zugängliche Organisations- und Aktenpläne bezwecken eine Erleichterung der Informationssuche von (potenziellen) Antragstellern.<sup>1708</sup> Außerdem dient die aktive Verbreitung von Informationen nach dem IFG durch die Behörden zugleich der Verwaltungsvereinfachung, weil die individuelle Bearbeitung von Informationsanträgen reduziert wird.<sup>1709</sup> Rechtsdogmatisch wird § 11 IFG als objektivrechtliche Vorschrift bewertet, weil den Veröffentlichungspflichten keine einklagbaren subjektiven Rechte entsprechen.<sup>1710</sup> Demgegenüber wird vereinzelt § 11 Abs. 1 IFG nach der Schutznormtheorie als ein subjektives Recht interpretiert, weil diese Regelung (anders als in Absätzen 2 und 3 maßgeblich dem Interesse des Einzelnen an der wirksamen Wahrnehmung des Anspruchs nach § 1 Abs. 1 IFG diene.<sup>1711</sup>

Als weiteres Rechtsproblem im Zusammenhang mit § 11 IFG ist die Frage aufgetreten, ob dessen Abs. 2 personalisierten Behördenauftritte entgegenstehen kann. Ausgehend vom Gesetzeswortlaut, wonach Organisations- und Aktenpläne „ohne Angaben personenbezogener Daten“ allgemeinzugänglich zu machen sind, könnte sich daraus ein Verbot personalisierter Behördenauftritte im Internet ergeben.<sup>1712</sup> In der Gesetzesbegründung ist dazu ausgeführt: „Geschäftsverteilungspläne, die Namen, dienstliche Rufnummer und Aufgabenbereich des einzelnen Mitarbeiters enthalten, unterliegen nicht der Offenlegungspflicht des Absatzes 2. Sie sind als sonstige amtliche Information – vorbehaltlich etwaiger Ausnahmetatbestände – nur auf Antrag mitzuteilen. Dies dient der persönlichen Sicherheit der Mitarbeiter, deren Arbeitsfähigkeit und dem behördlichen Interesse an einer ordnungsgemäßen Aufgabewahrnehmung.“<sup>1713</sup>

Dagegen wird angeführt, dass dies wie aus zu überholenden Zeit des Amtsgeheimnisses klinge und auch in der Sache nicht zu überzeugen vermöge, weil diese Daten

<sup>1706</sup> *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011, S. 23.

<sup>1707</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 21.

<sup>1708</sup> *Kugelman*, IFG, § 12 Anm. 1; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (993); *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 11 Rn. 5.

<sup>1709</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16; *BfDI*, Anwendungshinweise, 20.

<sup>1710</sup> In diesem Sinne: *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 11 Rn. 1; *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 1.

<sup>1711</sup> *Rossi*, IFG, § 11 Rn. 8, 25.

<sup>1712</sup> *Guckelberger*, ZBR 2009, 332 (336).

<sup>1713</sup> *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

gem. § 5 Abs. 4 IFG im Grundsatz gerade nicht vom Informationszugangsanspruch ausgenommen seien und damit nach § 5 Abs. 4 IFG zwar individuell, nach § 11 Abs. 2 IFG aber nicht generell zugänglich sein dürften. Dieser Widerspruch zwischen § 5 Abs. 4 IFG und § 11 Abs. 2 IFG lasse sich nicht durch Auslegung, sondern nur durch eine entsprechende Gesetzesänderung auflösen.<sup>1714</sup>

Hiergegen wiederum wird überwiegend<sup>1715</sup> angeführt, dass aus § 11 Abs. 2 IFG nicht geschlossen werden kann, dass weitergehende Informationen der Behörden im Internet unzulässig seien, wie sich aus dem Gesetzeszweck und § 11 Abs. 3 IFG schließen lasse, wonach die Behörden neben den genannten Plänen und Verzeichnissen „weitere geeignete Informationen“ in elektronischer Form allgemein zugänglich machen sollen. Von § 11 Abs. 2 IFG unberührt bleibt die Möglichkeit, nach allgemeinen arbeits- oder beamtenrechtlichen Regelungen Daten von Funktionsträgern zu veröffentlichen.<sup>1716</sup> Nichtsdestoweniger erscheint – wie bereits im Gesetzgebungsverfahren<sup>1717</sup> gefordert – eine Harmonisierung des § 11 Abs. 2 IFG mit § 5 Abs. 4 IFG angezeigt.

### 2.3.2 Problemanalyse eigene Datenerhebung

Interviewte Behörden erklärten, dass sie mit ihrer Informationspolitik insbesondere über die Aktivitäten der Behörde und im Falle von Ministerien die Ziele ihrer Politik informieren möchten. Dementsprechend seien sie bemüht, viele Fachinformationen, Publikationslisten, Verzeichnisse von Pressemitteilungen und Reden über das Internet zu veröffentlichen (Interview-B1, B9, B8). Als das für die Informationspolitik zuständige Referat nannten interviewte Behörden das Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bzw. die Abteilung für Kommunikation sowie ersteres in Absprache mit dem Leitungsbereich oder in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten (Interview-B2, B10, B9). Allerdings merkte eine Behörde an, dass es schon vor dem IFG das Anliegen der Behörde war, aktiv Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, um Aufgaben und Ziele ihrer Politik der Öffentlichkeit zu vermitteln (Interview-B9). Als Teil der aktiven Informationspolitik wurde auch der Bürgerservice bzw. das Bürgerforum von Behörden genannt, über den viele einfache Auskünfte und Informationsbereitstellung laufe (Interview-B9, B10).

<sup>1714</sup> In diesem Sinne: *Rossi*, IFG, § 11 Rn. 29; wohl auch *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 53.

<sup>1715</sup> In diesem Sinne: OVG RP, Urt. v. 10.9.2007 – 2 A 10413/07, Juris Rn. 23; *Guckelberger*, ZBR 2009, 332 (336); *Kugelman*, IFG, § 11 Anm. 3; *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 31.

<sup>1716</sup> *BfDI*, Anwendungshinweise, 21.

<sup>1717</sup> Vgl. *Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland*, DuD 2005, 290 (295). Inhaltlich die Forderung wiederholend: *Rossi*, IFG, § 11 Rn. 29; *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 53.

Das BMU erwähnte in dem Zusammenhang das PortalU, das gemeinsame Umweltportal von Bund und Ländern. Über dieses Internetportal veröffentlichen Umweltverwaltungen von Bund und Ländern Umweltinformationen und Daten (Telefoninterview mit BMU, s.a. Website des PortalU<sup>1718</sup>).

In Bezug auf aktuelle Diskussionen über Open Government und Open Data wiesen zwei Behörden darauf hin, dass eine flächendeckende Umstellung auf maschinenlesbare Dateiformate unter Umständen einen erheblichen Mehraufwand für Behörden bedeuten würde (Interview-B10, B9).

Die Antworten auf die Frage, ob Behörden einen Zusammenhang zwischen ihrer Informationspolitik und dem IFG-Antragsverhalten von Bürgern sehen, beantworteten die interviewten Behörden unterschiedlich. Zwei Behörden erläuterten, dass die Zahl der IFG-Anträge infolge der aktiven Bereitstellung von Informationen über das Internet zurückgegangen sei bzw. Anträge sicherlich gar nicht erst gestellt worden seien (Interview-B9, B5). Eine weitere Behörde kann keinen Zusammenhang erkennen, sondern sieht die Informationspolitik und IFG-Anfragen als zwei Stränge: Während es sich bei den über das Internet bereitgestellten Informationen um das allgemeine Informationsangebot der Behörde handele, seien IFG-Anfragen stets mit einem speziellen Interesse des Antragstellers verbunden (Interview-B8). Ähnlich wird es von zwei weiteren Behörden gesehen, die berichten, dass IFG-Antragsteller von einem bestimmten Interesse geleitet seien und sich gezielt damit an die Behörde wenden, unabhängig davon was die Behörde nach außen kommuniziere bzw. an Informationen veröffentliche (Interview-B6, B1).

Den Ergebnissen der Umfrageerhebung unter Bundesbehörden war zu entnehmen, dass die Antragstellerzahlen seit 2009 tendenziell steigend sind, wobei insbesondere die Zunahme von Anfragen durch Rechtsanwälte in den letzten Jahren auffällt. Die Frage, ob eine Relation zwischen der Informationsstrategie von Behörden und dem Antragsverhalten von IFG-Antragstellern gesehen werden kann, lässt sich aus den Daten nur begrenzt beantworten. Auf Behördenseite wird eher kein Zusammenhang gesehen. Auf Antragstellerseite zeigen die Antworten von IFG-Antragstellern, dass das Internetangebot von Behörden in etwa gleichem Verhältnis als verständlich oder schwer verständlich/unverständlich eingestuft wird (s. Tabelle 43). Das Informationsverhalten und die Transparenz von Behörden werden in der Tendenz negativ bewertet (s. Tabelle 40 und Tabelle 41). Da IFG-Antragsteller mehrheitlich angeben, sich nicht vorab über ihr Informationsanliegen informiert haben zu können (s. Tabelle 42), ließe sich schlussfolgern, dass das aktive Informationsverhalten von Behörden noch

---

<sup>1718</sup> Siehe <http://www.portalu.de/> (Stand: 02.05.2012).

als unzureichend wahrgenommen wird und die Informationen über IFG-Anfragen erfragt werden, verstärkt mit Hilfe juristischer Unterstützung.

Befragte Behörden folgen eher einem sachbezogenen Ansatz, wonach sie Informationen zu bestimmten Themen veröffentlichen, nach denen der Bürger über eine Themen- oder Stichwortsuche recherchieren kann. Der Auflistung amtlicher Dokumente und Informationen über ein zentrales Register, wie dies z.B. in Bremen über das Informationsregister oder das Dokumentenregister der EU-Organe läuft, stehen befragte Behörden daher auch eher skeptisch gegenüber (Interview-B9, B10, B8, B2). Aus Behördenperspektive sei der sachbezogene Ansatz nachfrageorientierter (Interview-B8), denn Bürger würden aus einem bestimmten Interesse bzw. zu einem bestimmten Inhalt nach Informationen suchen (Interview-B9, B8, B2, B10). Wie zwei Behörden berichteten, haben sie auch im Zusammenhang mit der Pflicht zur Veröffentlichung von Organisations- und Aktenplänen (§ 11 Abs. 2 IFG) die Erfahrung gemacht, dass der Aktenplan einer Behörde so gut wie nie abgerufen werde (Interview-B9) bzw. dieser keine Rolle bei IFG-Anträgen spiele (Interview-B1). Im Zusammenhang mit der Erstellung von Verzeichnissen und der Einrichtung eines zentralen Dokumentenregisters befürchteten befragte Behörden zudem, dass dieses Missbrauch fördern könne, da Verzeichnisse bzw. Register genutzt werden könnten, um Informationen aus den Verzeichnissen der Behörden abzufragen (Interview-B8, B2).

Bei einigen interviewten Behörden gehen zunehmend Anfragen über das Internetportal *FragDenStaat.de* ein, bei dem es sich um ein Projekt der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. handelt und das sich zum Ziel gesetzt hat, Anfragen nach dem IFG und Antworten von Bundesbehörden auf diesem Portal transparent zu machen (Interview-B8, B9, B10, B4, B2). Eine Behörde erläutert, dass die Einrichtung dieses Portals Bürgern sicherlich eine Erleichterung in der Antragstellung verschaffe. Als Behörde würde sie aber ungern den Kontakt über dieses Portal nutzen, sondern den direkten Kontakt mit dem Antragsteller bevorzugen. In Bezug auf die Antragstellung könne man feststellen, dass Anfragen inhaltlich komplexer geworden seien. Weiter zeige sich, dass der Umgangston schärfer geworden sei, was bedeute, dass Antragsteller sich zunehmend ihres Rechtsanspruchs bewusst seien und nicht mehr so geneigt seien, sich auf Gespräche mit Behörden einzulassen (Interview-B8). Zwei andere Behörden stellen in Bezug auf Anfragen, die über das Portal *FragDenStaat.de* gestellt werden, fest, dass es sich häufig eher um Bürgeranfragen oder einfache Auskunftsanfragen handle. Die eine dieser zwei Behörden erklärte, dass sie die Anfragen in der Regel nach dem IFG bearbeite, auch wenn sie ihres Erachtens eher Bürgeranfragen seien (Interview-B2). Die andere Behörde erläuterte, dass sie einfache Auskunftsanfragen an das für den Sachgegenstand zuständige Fachre-

ferat zur Bearbeitung weiterleite mit dem Hinweis, dass es sich um keine IFG-Anfrage handele (Interview-B4).

Im Rahmen der Behördenbefragung wurden ebenfalls Fragen danach gestellt, ob und in welcher Form Behörden Verzeichnisse führen, in welcher Form Organisations- und Aktenpläne veröffentlicht werden und wie die aktive Informationspolitik von Behörden aussieht.

Die Ergebnisse zeigen, dass von der Gesamtzahl der Behördenantworten die Mehrheit der Behörden angibt, Verzeichnisse zu führen (50 von 88) und dies vorwiegend in elektronischer Form (46), aber auch in Papierform. Bei den ja-/nein-Fällen handelt es sich um die BPOL, Zollverwaltung, WBV und WSV sowie die mittelbar nachgeordneten Behörden BA und DGUV, die als eine Behörde gerechnet wurden. Die jeweiligen Einzelbehörden, d.h. Direktionen, Verwaltungseinheiten, Agenturen oder Berufsgenossenschaften hatten jeweils eigenständige Antworten gegeben, die addiert wurden. In 18 Fällen, also 20,5% der Fälle, führen Behörden Verzeichnisse sowohl in elektronischer Form als auch in Papierform. In der Mehrzahl der Fälle werden die Verzeichnisse zentral, d.h. auf Ebene der Gesamtbehörde geführt (48). Fünf Behörden gaben an, die Verzeichnisse sowohl zentral als auch dezentral, d.h. auf Leitungsebene als auch auf Ebene der Fachreferate zu führen (s. Tabelle 35, Frage 10.a) – 10.c)).

Die Verzeichnisse werden von Behörden in elektronischer Form (41), über Einsichtnahme in der Behörde auf Anfrage (21) oder Broschüren (11) allgemein veröffentlicht. Bei dieser Frage fallen unter die ja-/nein-Antworten die als eine Behörde gezählte BPOL, Zollverwaltung, WBV sowie die DGUV, da die diesen zugeordneten Einzelbehörden unterschiedlich auf die Frage geantwortet haben.

Als Kombinationen tauchten achtmal Veröffentlichungen über elektronische Form, Broschüre und in anderer Form auf, achtmal in elektronischer und anderer Form, viermal in elektronischer Form und über Broschüren und in zwei Einzelfällen einmal über Aushang in der Behörde, anders sowie einmal elektronisch, Aushang in Behörde und in anderer Form (s. Tabelle 35, Frage 10.d)).

Behörden, die keine Verzeichnisse führen (30 von 88), gaben z.B. als Gründe an, dass sie über ein umfangreiches Angebot an Informationen und Themen auf ihrer Website verfügen würden und bisher kein Bedarf oder keine Notwendigkeit gesehen wurde, entweder ergänzend oder vor dem Hintergrund geringer IFG-Antragszahlen Verzeichnisse anzulegen. Andere Behörden verwiesen auf ihre veröffentlichten Ak-

tenverzeichnisse. In anderen Fällen werden Verzeichnisse zentral von der übergeordneten Behörde geführt oder die Erstellung von Verzeichnissen über Informationssammlungen ist in Vorbereitung. Vereinzelt wurden auch mangelnde Personalressourcen und ein unverhältnismäßig hoher Aufwand als Gründe genannt. Eine Behörde wies darauf hin, dass das IFG nicht genau definiere, was unter Verzeichnissen über vorhandene Informationssammlungen und –zwecke zu verstehen sei. Folglich seien aufgrund der unklaren Begrifflichkeiten auch unterschiedliche Auslegungen der Begriffe möglich.

Der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist zu entnehmen, dass Bundesbehörden ihre Organisations- und Aktenpläne gem. § 11 Abs. 2 IFG mehrheitlich über eine Homepage sowie schriftlich oder per E-Mail zugänglich machen.<sup>1719</sup> Die Ergebnisse der Behördenbefragung zeigen ebenfalls, dass Behörden ihre Organisations- und Aktenpläne mehrheitlich elektronisch veröffentlichen (s. Tabelle 36). An zweiter Stelle steht die Einsichtnahme in Organisations- und Aktenpläne in der Behörde auf Anfrage (s. Tabelle 36). Diese zwei Formen der Veröffentlichung tauchen auch als häufigstes unter den möglichen Kombinationen auf (14-mal). Weitere Kombinationen sind eine elektronische Veröffentlichung und über Broschüren (5-mal), elektronisch, Aushang und Einsichtnahme in Behörde (3-mal) und elektronisch, Einsichtnahme in Behörde und in anderer Form (3-mal).

### **Tabelle 35: Verzeichnisse von Informationssammlungen und -zwecken**

Frage 10.a), Teil B: Führen Sie Verzeichnisse der vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke (§ 11 Abs. 1 IFG)?, Frage 10.b) In welcher Form? Und Frage 10.c) Auf welcher Ebene?

<b>Antwort</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Bundesministerien</b>	<b>sonstige Bundesorgane und -einrichtungen</b>	<b>unmittelbare Bundesverwaltung</b>	<b>mittelbare Bundesverwaltung</b>
<b>Ja</b>	<b>50</b>	10	6	29	5
<b>Nein</b>	<b>30</b>	3	4	21	2
<b>Ja/Nein</b>	<b>6</b>			4	2
<b>keine Antwort</b>	<b>2</b>	0	0	0	2
<b>Gesamt</b>	<b>88</b>	13	10	49	11

<sup>1719</sup> BReg, BT-Drs. 17/5807, S. 9-12.

Frage 10.b), Teil B: In welcher Form?: Behörden, die Frage 10.a) mit „ja“ beantwortet haben, führen Verzeichnisse in folgenden Formen:

Antwort	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
Elektronisch	46	8	5	28	5
Papierform	26	5	3	14	4
Anders	2	0	0	1	1
Keine Antwort	3	0	0	3	0
<b>Gesamt</b>	<b>77</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>46</b>	<b>10</b>

Frage 10.c), Teil B: und auf folgender Ebene:

Antwort	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
Zentral (Gesamtbehörde)	48	8	6	28	6
Dezentral (z.B. auf Referatebene)	10	2	1	2	2
Keine Antwort	5	1	0	4	0
<b>Gesamt</b>	<b>63</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>34</b>	<b>8</b>

10.d) Wenn Verzeichnisse geführt werden, sind die Verzeichnisse allgemein zugänglich?

Antwort	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
Ja	39	7	5	21	6
Nein	9	2	1	6	0
Ja/Nein	5	0	0	4	1
keine Antwort	3	1	0	2	0
<b>Gesamt</b>	<b>56</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>33</b>	<b>7</b>

Behörden, die mit „ja“ geantwortet haben, machen die Verzeichnisse in folgender Form allgemein zugänglich:

Antwort	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
elektronisch	41	7	5	23	6
Broschüre	11	2	2	6	1
Aushang in der Behörde	0	0	0	0	0
Einsichtnahme in der Behörde auf Anfrage	21	3	1	13	4
anders	3	0	0	1	2
keine Antwort	0	0	0	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>76</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>43</b>	<b>13</b>

**Tabelle 36: Veröffentlichung von Organisations- und Aktenplänen (§ 11 Abs. 2 IFG)**

Frage 11), Teil B: In welcher Form machen Sie Organisations- und Aktenpläne nach § 11 Abs. 2 IFG allgemein zugänglich?

Form	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
elektronisch	75	13	44	8	10
Broschüre	7	0	4	1	2
Aushang in der Behörde	5	1	4	0	0
Einsichtnahme in der Behörde auf Anfrage	29	5	16	5	3
anders	6	3	1	2	0
<b>Gesamt</b>	<b>122</b>	<b>22</b>	<b>69</b>	<b>16</b>	<b>15</b>

Die Frage ob eine proaktive Informationsstrategie verfolgt werde, wurde von 63 der 88 Behörden, die Teil B beantworteten, bejaht. Mehrheitlich wird eine aktive Informationsstrategie von Behörden seit 2006 verfolgt. Da in zwei Fällen (WSB, WBV) sowohl 2006 als auch 2010 als Jahr der Einführung der Strategie angegeben wurde und in einem Fall 2006 und 2008 (BA), liegt die Gesamtzahl der Fälle bei 91 und nicht 88. In 58 von 71 Fällen wird die Strategie systematisch weiterentwickelt und gepflegt. Behörden wählen als wesentliche Formen der Informationsbereitstellung ihr Internetangebot, Broschüren, Informationen über Printmedien und Informationsveranstaltungen (s. Tabelle 37, Frage 12.a) – 12.d)). In 12 Fällen wurde die Internetpräsenz, Broschüren, Printmedien und Informationsveranstaltungen kombiniert als Stra-

tegie angegeben, in sieben Fällen der Web-Auftritt und Broschüren, in sechs Fällen der Internetauftritt, Printmedien, Broschüren, Informationsveranstaltungen, telefonisches Informationscenter und Bürgerservice und in fünf Fällen alle Formen der Informationsbereitstellung. Als Beispiele für sonstiges nannten Behörden etwa Newsletter, Pressemitteilungen und Pressekonferenzen, die Bundeseinheitliche Behördennummer D115 und das Verbrauchertelefon.

Aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht hervor, dass 33 von 110 Bundesbehörden in Broschüren oder auf der Homepage auf Ansprüche aus dem IFG hinweisen, während 77 Behörden dies verneint haben. Ein IFG-Antrag kann bei 74 von 110 Bundesbehörden über ein Internetportal gestellt werden, während dies bei 36 Behörden nicht möglich ist.<sup>1720</sup>

In der Mehrheit der Fälle ist es das Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, das für die Informationspolitik einer Behörde zuständig ist. Behörden gaben auch öfter an, dass sich die Abteilung für Kommunikation in Abstimmung oder Zusammenarbeit mit den Fachreferaten um die Informationspolitik kümmert. Als weitere Organisationseinheiten oder Konstellationen tauchten die Behördenleitung und Fachreferate oder die Hausleitung und das für das IFG zuständige Referat auf, das Justitiariat in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten, der Informationsfreiheitsbeauftragte oder das für das IFG zuständige Referat und das Referat Bibliothek/Archiv. Als wesentliche Elemente der verfolgten Informationsstrategie nannten Behörden die Schaffung von Transparenz, Aufklärung und Information der Öffentlichkeit über die Aufgaben, Zuständigkeiten und Leistungen einer Behörde, die Eigendarstellung der Behörde, die Umsetzung der gesetzlichen Veröffentlichungspflichten und zugleich proaktive Informierung der Öffentlichkeit über die Aufgabenfelder der Behörde sowie die Zugänglichmachung geeigneter Informationen in elektronischer Form.

Behörden, die keine Informationsstrategie verfolgen, gaben als Gründe z.B. zu geringes Aufkommen von IFG-Anträgen an oder als nachgeordnete Behörde, dass die Informationsstrategie über die übergeordnete Behörde zentral aufgebaut und geleitet werde (bspw. Zollverwaltung, WBV). Ein weiterer Grund für die Nichtverfolgung einer Informationsstrategie war behördenbedingt, so etwa bei der BvS, die sich selbst in der Abwicklung befindet und das Informationsangebot auf ihrer Website für ausreichend erachtet, oder beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, dessen Informationspolitik gerade darauf ausgerichtet ist, über Aktenbestände und Zugangsmöglichkeiten zu informieren.

<sup>1720</sup> BReg, BT-Drs. 17/5807, S. 13-16.

**Tabelle 37: Proaktive Informationspolitik**

Frage 12.a) Verfolgt Ihre Behörde eine systematische und proaktive Strategie der Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit?

Antwort	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
<b>Ja</b>	63	12	8	37	7
<b>Nein</b>	17	1	2	12	1
<b>Ja/Nein</b>	6			4	2
<b>keine Antwort</b>	2	0	0	1	1
<b>Gesamt</b>	<b>88</b>	13	10	54	11

Behörden, die Frage 12.a) mit „ja“ beantwortet haben: 12.b) Seit wann?

Jahr	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
<b>2011</b>	1	0	0	1	0
<b>2010</b>	2	0	0	2	0
<b>2009</b>	0	0	0	0	0
<b>2008</b>	6	0	0	4	2
<b>2007</b>	3	2	0	1	0
<b>2006</b>	51	8	7	28	8
<b>keine Antwort</b>	28	3	3	20	2
<b>Gesamt</b>	<b>91</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>56</b>	<b>12</b>

Behörden, die Frage 12.a) mit „ja“ beantwortet haben: 12.c) Wird die Strategie systematisch weiterentwickelt und gepflegt?

Antwort	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
<b>Ja</b>	58	11	8	32	7
<b>Nein</b>	2	0	0	1	1
<b>Ja/Nein</b>	1	0	0	0	1
<b>keine Antwort</b>	10	2	2	4	2
<b>Gesamt</b>	<b>71</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>37</b>	<b>11</b>

## 12.d) Welche Formen der Informationsbereitstellung beinhaltet die Strategie?

Form der Informationsbereitstellung	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
Web-Auftritt	72	12	8	43	9
Information über Printmedien	48	11	4	29	4
Broschüren	55	12	6	31	6
Informationsveranstaltungen	34	7	4	22	1
telefonisches Informationscenter	22	4	2	14	2
Bürgerservice	23	7	2	14	0
Sonstiges	23	3	4	15	1
keine Antwort	15	1	2	10	2
<b>Gesamt</b>	<b>292</b>	<b>57</b>	<b>32</b>	<b>178</b>	<b>25</b>

Vorwiegend auch die Bereitstellung von Flyern, Broschüren oder Statistiken enthält eine Übersicht der Inhalte, an denen der Bund umfassende Nutzungsrechte hält und die vom Bund freigegeben wurden, welche in der auf den 24.4.2012 datierten Anlage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE enthalten ist.<sup>1721</sup>

Ein Zusammenhang zwischen der Informationspolitik einer Behörde und dem Antragsverhalten von IFG-Antragstellern wird von den meisten Behörden nicht gesehen (s. Tabelle 38). Da Mehrfachnennungen möglich waren, tauchen auch hier vereinzelt kombinierte Antworten auf, die hier genannt werden, jedoch kaum aussagekräftig sind. So z.B. die Aussage, dass Anträge spezifischer geworden sind und dass die Zahl der Anträge zugenommen hat (2-mal). In Einzelfällen wurde zwar kein Zusammenhang zwischen der Informationspolitik und dem Antragsverhalten gesehen, aber dennoch auf eine Zunahme der Anträge hingewiesen, oder kein Zusammenhang, aber eine stärkere Spezifizierung der Anträge erkannt. Eine Behörde sieht keinen Zusammenhang, stellt aber fest, dass Anträge spezifischer geworden sind und Antragszahlen zurückgegangen sind, während eine andere Behörde äußert, dass Anträge spezifischer geworden sind und zugenommen haben.

<sup>1721</sup> BReg, BT-Drs. 17/9374, S. 8-26.

**Tabelle 38: Zusammenhang Informationspolitik und Antragsverhalten**

Frage 13., Teil B: Sehen Sie einen Zusammenhang zwischen Ihrer Informationspolitik und dem Antragsverhalten betr. Informationsbegehren?

Antwort	Gesamt	Bundesministerien	sonstige Bundesorgane und -einrichtungen	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
keinen	64	7	7	41	9
Anträge sind spezifischer	18	6	2	9	1
Zahl der Anträge ist zurück gegangen	6	0	1	4	1
Zahl der Anträge hat zugenommen	8	3	1	3	1
keine Antwort	5	0	0	3	2
<b>Gesamt</b>	<b>101</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>60</b>	<b>14</b>

Schließlich ist es noch interessant zu betrachten, ob Behörden eine Änderung im Verhältnis Verwaltung und Bürger seit Inkrafttreten des IFG im Jahr 2006 wahrnehmen und wenn ja, wie sie diese beschreiben.

Auf der Ebene der Bundesministerien (N=13) wird festgestellt, dass das IFG vor allem von Rechtsanwälten, Interessenverbänden, Journalisten und Personen mit persönlicher Betroffenheit genutzt wird. Eine Behörde stellt fest, dass viele Anfragen, die sich auf das IFG berufen, inhaltlich keine IFG-Anträge seien, sondern es sich entweder um Bürgeranfragen, Bitten um Rechtsberatung und Fragen nach politischer Einschätzung oder Stellungnahme handele. Demnach scheint das IFG von Bürgern als „Rundum-Informationsrecht“ gegenüber Verwaltungsstellen gesehen zu werden (Aussage Behördenbefragung, Teil B). Als weitere Änderung wird eine stärkere Formalisierung des Verhältnisses durch Anwendung des IFG gesehen. Vier Behörden stellen keine signifikanten Veränderungen fest. Eine Behörde erläutert, dass Bürger, die interessiert seien, sich wie früher an Behörden wenden würden, früher sei dies über den Bürgerservice geschehen, seit Bestehen des IFG laufen die Anfragen über den Bürgerservice und/oder das IFG. Zwei Behörden gaben an, dass eine Einschätzung nicht möglich sei.

Unter sonstigen Bundesorganen und -einrichtungen (N=10) waren einige, die keine Einschätzung geben konnten. Andere konnten keine Änderung feststellen. Eine Behörde berichtete, dass Anfragen nach dem IFG durch ihr Informationsangebot auf

den Websites inhaltlich sehr spezifisch geworden seien. Eine weitere Behörde wies darauf hin, dass Bürgern seither mehr Offenheit vermittelt werde.

Auch unter unmittelbar nachgeordneten Behörden (N=54) waren einige, für die eine Einschätzung nicht möglich war oder die keine Änderung feststellen konnten. Ansonsten sind die Aussagen sehr unterschiedlich, so dass hier nur eine Auswahl wiedergegeben werden kann. Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung wiesen ebenfalls darauf hin, dass Antragsteller mit wirtschaftlichen Interessen überwiegen, Rechtsanwälte als Insolvenzverwalter, Interessenverbände oder sie mit Mehrfachantragstellern zu tun haben. Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger wird mal als schlechter beschrieben, mal als generell positiv, wobei sich das Verhältnis verschlechtert, wenn Behörden den Eindruck gewinnen, dass es sich um ein querulatorisches Vorgehen handelt. Seitens der Bürger bestehe zuweilen ein hohes Anspruchsdenken gegenüber der Verwaltung. Andererseits findet sich das Argument, dass infolge der Internetpräsenz und –veröffentlichungen von Behörden das Verhältnis transparenter geworden sei. Eine Behörde wies darauf hin, dass die Herausgabe von Informationen stets eine Gratwanderung zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz bedeute. An dem Portal *Fragdenstaat.de* wurde kritisiert, dass hier Verwaltungsvorgänge mit personenbezogenen Daten ohne Wissen der Behörde im Internet für jedermann ersichtlich gemacht würden.

Unter den Antworten der mittelbar nachgeordneten Behörden (N=11) finden sich Angaben, dass aufgrund der geringen Anzahl von IFG-Anfragen kaum Erfahrungswerte bestehen, keine Aussagen möglich sind oder keine Änderungen gesehen werden. Eine Behörde weist darauf hin, dass die zahlreichen Anfragen, die unbürokratisch über den Bürgerservice beantwortet würden, nicht ausreichende Berücksichtigung fänden, da nur noch als IFG eingestufte Anfragen statistisch erfasst würden.

Den Ergebnissen der Befragung unter Bundesbehörden über ihre proaktive Informationstätigkeit sollen die Antworten von IFG-Antragstellern auf die Befragung gegenübergestellt werden. Die Frage, wie umfassend sich Antragsteller durch die Behörde informiert fühlten, wurde mehrheitlich negativ beantwortet (s. Tabelle 38). 57 der 160 Antworteingaben fanden die Informationsgewährung sehr lückenhaft, in 39 Fällen war die Informationsgewährung lückenhaft und 41 Antragsteller gaben an, dass die Information, die sie erhalten haben, wie erwartet war. 12 Antragsteller beantworteten diese Frage nicht, einer antwortete nicht wegen Ablehnung des Antrags. Weiter gab es eine Doppelnennung und eine Vierfachnennung.

Die Informations- und Auskunftsbereitschaft von Behörden wird ebenfalls negativ gesehen, da sie von der Mehrheit der Antragsteller, die diese Frage beantwortet haben, als schlecht beschrieben wird (77 von 166, s. Tabelle 39). Allerdings ist diese Zahl zu relativieren, da es sich möglicherweise bei der Mehrheit der Rückmeldungen um Antragsteller gehandelt hat, denen der Informationszugang nicht gewährt oder nur teilweise gewährt wurde und/oder sie mit dem Verhalten der Behörden ihnen gegenüber unzufrieden waren. In 34 Fällen wurde als Antwort mittelmäßig gewählt und in 30 Fällen angemessen. In sieben Fällen wurde keine Antwort zu dieser Frage gegeben und es gab eine Vierfachnennung.

### **Tabelle 39: Informationsgrad**

Frage 7), Befragung von IFG-Antragstellern: Fühlen Sie sich entsprechend Ihres Anliegens durch die Behörde umfassend informiert?

<b>Informationsgrad</b>	<b>Online</b>	<b>Schriftlich</b>	<b>E-Mail</b>	<b>Gesamt</b>
<b>sehr lückenhaft</b>	38	7	12	<b>57</b>
<b>lückenhaft</b>	28	6	5	<b>39</b>
<b>wie erwartet</b>	28	8	5	<b>41</b>
<b>besser als erwartet</b>	11	1	4	<b>16</b>
<b>weiß nicht</b>	5	2	0	<b>7</b>
<b>Gesamt</b>	<b>110</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>160</b>

### **Tabelle 40: Informationsverhalten der Behörde**

Frage 8), Befragung von IFG-Antragstellern: Wie empfanden Sie die Informations- und Auskunftsbereitschaft der Behörde?

<b>Informations- und Auskunftsbereitschaft</b>	<b>Online</b>	<b>Schriftlich</b>	<b>E-Mail</b>	<b>Gesamt</b>
<b>schlecht</b>	52	13	12	<b>77</b>
<b>mittelmäßig</b>	27	2	5	<b>34</b>
<b>angemessen</b>	20	7	3	<b>30</b>
<b>offen</b>	10	3	6	<b>19</b>
<b>weiß nicht</b>	5	1	0	<b>6</b>
<b>Gesamt</b>	<b>114</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>166</b>

Die Frage, wie transparent Antragstellern der Auskunfts- und Bearbeitungsprozess im Zusammenhang mit ihrem Antrag erschien, wurde in der Mehrheit der Fälle mit „völlig undurchschaubar“ (53) und „teilweise durchschaubar“ (48) beantwortet (N=163). 11 Personen konnten dies nicht beurteilen. Sieben Antragsteller beantworteten die Frage nicht (s. Tabelle 41).

**Tabelle 41: Transparenz des Auskunfts- und Bearbeitungsprozesses**

Frage 10): Wie durchschaubar erschien Ihnen der Auskunfts- und Bearbeitungsprozess?

Grad der Transparenz	Online	Schriftlich	E-Mail	Gesamt
völlig undurchschaubar	35	10	8	53
teilweise durchschaubar	35	5	8	48
weitestgehend durchschaubar	27	7	2	36
völlig durchschaubar	11	2	2	15
weiß nicht / kann ich nicht beurteilen	5	3	3	11
<b>Gesamt</b>	<b>113</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>163</b>

Die Frage, ob sich Antragsteller über ihr IFG-Anliegen vorab informieren konnten, wurde von der Mehrzahl der Antragsteller, die diese Frage beantworteten, verneint (112 von 153). 17 Antragsteller gaben keine Antwort auf diese Frage (s. Tabelle 42, Frage 11).

Diejenigen Antragsteller, die sich vorab über ihr Anliegen bei der Behörde informieren konnten (41 von 153), taten dies über die Website der Behörde (21), über das telefonische Informationscenter der Behörde (13) oder sonstiges (14). Es wurde einmal keine Antwort gegeben, sechs Doppelnennungen und zwei Dreifachnennungen kamen vor (s. Tabelle 42, Wenn Frage 11) bejaht).

**Tabelle 42: Informationsangebot von Behörden**

Frage 11: Konnten Sie sich vorab über Ihr Anliegen bei der Behörde informieren?

Vorabinformation über Anliegen	Online	Schriftlich	E-Mail	Gesamt
ja	28	6	7	41
nein	77	21	14	112
<b>Gesamt</b>	<b>105</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>153</b>

Wenn Frage 11) bejaht, in welcher Form?

Informationsformen	Online	Schriftlich	E-Mail	Gesamt
Webauftritt	15	4	2	21
Zeitungen	2	1	0	3
Broschüren		2	0	2
Informationsveranstaltungen	1	0	0	1
telefonisches Informationscenter	7	2	4	13
sonstiges	8	3	3	14
<b>Gesamt</b>	<b>33</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>54</b>

Das Internetangebot von Bundesbehörden wurde von 90 Antragstellern der 160 Antworteingaben genutzt, also 56%. 70 Antragsteller nutzten diese Form des Informationsangebots nicht und in 10 Fällen wurde keine Antwort gegeben (s. Tabelle 43, Frage 13). Von den 90 Antragstellern, die das Internetangebot der Behörde nutzten, berichteten 44 Antragsteller, dass sie den Internetauftritt der Behörde verständlich fanden, 25 Antragsteller fanden ihn schwer verständlich, 13 unverständlich und sieben Antragsteller konnten hierzu keine Antwort geben. Eine Doppelnennung kam vor (s. Tabelle 43, Wenn Frage 13) bejaht).

### **Tabelle 43: Internetangebot von Bundesbehörden**

Frage 13: Haben Sie das Internetangebot der Behörde genutzt?

<b>Nutzung des Internetangebots</b>	<b>Online</b>	<b>Schriftlich</b>	<b>E-Mail</b>	<b>Gesamt</b>
<b>ja</b>	70	10	10	<b>90</b>
<b>nein</b>	42	16	12	<b>70</b>
<b>Gesamt</b>	<b>132</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>160</b>

Wenn Frage 13) bejaht, wie verständlich und informativ fanden Sie den Internetauftritt?

<b>Verständlichkeit und Informationsgehalt</b>	<b>Online</b>	<b>Schriftlich</b>	<b>E-Mail</b>	<b>Gesamt</b>
<b>unverständlich</b>	8	3	2	<b>13</b>
<b>schwer verständlich</b>	19	2	4	<b>25</b>
<b>verständlich</b>	35	5	4	<b>44</b>
<b>vorbildlich</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>weiß nicht / kann ich nicht beurteilen</b>	6	1	0	<b>7</b>
<b>Gesamt</b>	<b>68</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>89</b>

## **2.3.3 Problemanalyse vergleichbare Situationen in anderen Regulationssystemen**

### **2.3.3.1 Spezielles Bundesrecht**

Die Veröffentlichungspflichten des § 7 Abs. 2 UIG sind denen des § 11 IFG teilweise vergleichbar und beruhen auf Vorgaben des EU-Rechts (Art. 3 Abs. 5 UIRL 2003/4/EG).<sup>1722</sup> In der Sache viel weitreichender ist der Mindestkatalog an Verpflichtungen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit nach § 10 UIG, die auf Art. 7 UIRL 2003/4/EG beruhen.<sup>1723</sup> Während sich die Verpflichtung zur aktiven Information im

<sup>1722</sup> Schoch, IFG, § 11 Rn. 7.

<sup>1723</sup> Schoch, IFG, § 11 Rn. 7.

IFG auf Organisations- und Aktenpläne beschränkt, besteht nach dem UIG eine grundsätzliche Pflicht zu aktiver und systematischer Unterrichtung mit detaillierten Vorgaben von Mindestelementen in § 10 Abs. 2 UIG.<sup>1724</sup> Noch nicht geklärt ist die Frage, ob bei Verletzung dieser Verbreitungspflichten aus Art. 3 und 7 UIRL 2003/4/EG bzw. aus §§ 7 und 10 UIG Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen bestehen.<sup>1725</sup>

Neben der UIRL 2003/4/EG sind im EU-Recht viele bereichsspezifische Regelungen (insbes. im Lebensmittel-, Produktsicherheits-, Umweltinformations-, Chemikalien- und Schadstoffrecht) für eine aktive behördliche Publikumsinformation getroffen worden.<sup>1726</sup> Wichtig sind daneben die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, in Umsetzung der europäischen Transparenzinitiative jährlich Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums im Internet zu veröffentlichen.<sup>1727</sup> Entsprechende Veröffentlichungsverpflichtungen bestehen für Fördermaßnahmen nach dem Europäischen Fischereifonds.<sup>1728</sup> Speziell für diese Veröffentlichungen wurde das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) und die Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung (AFIVO) erlassen. Allerdings begründen diese Regelungen keine neue Pflicht zur Internetveröffentlichung, sondern setzen eine solche in § 1 Nr. 1 AFIG voraus und sind deshalb auch nur als Durchführungsvorschriften nicht aber als Rechtsgrundlagen der Veröffentlichung anzusehen.<sup>1729</sup> Nichtsdestoweniger hält eine Veröffentlichungspflicht von Agrarsubventionen im Internet vor dem Hintergrund eines hohen öffentlichen Interesses einer Abwägung stand,<sup>1730</sup> soweit sie nicht im Einzelfall unverhältnismäßig ist<sup>1731</sup>. Auswirkungen auf die proaktive Informationstätigkeit haben auch die IWV-RL und INSPIRE-RL, die auf Bundesebene mit IWG bzw. GeoZG umgesetzt wurden.

Die proaktive Informationstätigkeit im VIG reicht weiter als in IFG und UIG und ist – anders als in IFG und UIG – parallel zu den Informationsansprüchen ausgestaltet.<sup>1732</sup> Sie ist als Teil der Informationsgewährung in § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG normiert. Dement-

<sup>1724</sup> *Schrader*, ZUR 2005, 568 (573).

<sup>1725</sup> *Schrader*, ZUR 2005, 568 (570 f.).

<sup>1726</sup> Siehe dazu den Überblick bei *Schoch*, EuZW 2011, 388 (392).

<sup>1727</sup> Art. 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. 6. 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 473/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 (Abl. L 144 v. 9.6.2009, S. 3).

<sup>1728</sup> Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates vom 27. Juli 2006 über den Europäischen Fischereifonds (ABl. EU Nr. L 223 v. 15.8.2006, S. 1).

<sup>1729</sup> *Kühling/Klar*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, S. 69 (72).

<sup>1730</sup> *Kühling/Klar*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, S. 69 (88).

<sup>1731</sup> EuGH, Urt. v. 9.11.2010 – C -92,93/09 Volker und Markus Schecke GbR u.a./Land Hesse, EuZW 2010, 939 ff. mit. Anm. *Guckelberger* EuZW 2011, 946 f.

<sup>1732</sup> *Böhm/Lingenfelder/Voit*, 283 f.

sprechend kann die informationspflichtige Stelle Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, auch unabhängig von einem Antrag über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise zugänglich machen. Auch die Regelung zur Anhörung betroffener Dritter ist entsprechend wie bei einem Informationszugangsantrag anzuwenden. Dabei sollen die Informationen gem. § 5 Abs. 1 Satz 3 VIG für die Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich dargestellt werden. 18 Monaten nach Inkrafttreten dieser Regelungen wurden positive, aber vergleichsweise geringe Auswirkungen festgestellt.<sup>1733</sup>

### **2.3.3.2 Bundesländer**

#### **2.3.3.2.1 Bremen**

Bereits seit 1996 gehört Open Government zur E-Government-Strategie der Freien Hansestadt Bremen.<sup>1734</sup> Dazu hat sie gem. § 11 Abs. 5 BremIFG ein zentrales elektronisches Informationsregister eingerichtet, um das Auffinden der Informationen zu erleichtern. Die öffentlichen Stellen sind verpflichtet, insbesondere Gesetze, Rechtsverordnungen, veröffentlichte Verwaltungsvorschriften und Dienstvereinbarungen an das Informationsregister zu melden.

Weiter sollen die Behörden gem. § 11 Abs. 1 BremIFG Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Auch sind nach Abs. 2 Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten nach Maßgabe des BremIFG allgemein zugänglich zu machen.

Außerdem hat gem. Abs. 3 jede öffentliche Stelle insbesondere die von ihr nach Inkraft-Treten dieses Gesetzes erlassenen oder geänderten Verwaltungsvorschriften von allgemeinem Interesse zu veröffentlichen. Dies umfasst gem. § 2 IFGVerPflV BR insbesondere Anordnungen, Dienstanweisungen, Erlasse, Durchführungsvorschriften, Richtlinien und Rundschreiben. Die Veröffentlichung unterbleibt allerdings, soweit ein Antrag auf Informationszugang nach dem BremIFG abzulehnen wäre.

Diese sowie weitere geeignete Informationen ohne Angaben von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen sollen die Behörden gem. § 11 Abs. 4 BremIFG in elektronischer Form allgemein zugänglich machen und an das elektronische Informationsregister melden. Weitere geeignete Informationen sind

<sup>1733</sup> Oertel/Schimke/Ulmer/Karig, 53 ff., 110 f.

<sup>1734</sup> Wind/Kubicek, Datareport 4/2011, 14.

insbesondere Handlungsempfehlungen, Statistiken, Gutachten, Berichte, Broschüren, bei den Behörden vorhandene gerichtliche Entscheidungen, Informationen, zu denen bereits nach BremIFG Zugang gewährt worden ist, Senatsvorlagen nach Beschlussfassung oder bei Mitteilungen an die Bürgerschaft diese sowie Unterlagen, Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen.

Flankierend bestimmt Abschnitt 22a BremGGO, dass die von der Senatorin für Finanzen vorgegebenen technischen und damit verbundenen organisatorischen Standards zu verwenden und die von der Senatorin für Finanzen vorgegebenen Metadaten zu vergeben und an das zentrale elektronische Informationsregister zu melden sind. Die Vorgaben der Bremischen Verordnung für die Gestaltung barrierefreier Informationstechnik nach dem Bremischen Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung sind zu erfüllen. Dokumente, die durch aktuelle Versionen ersetzt werden, sollen nicht gelöscht werden, sondern sollen weiterhin dem Informationsregister zur Verfügung stehen.

Gerade die proaktive Veröffentlichung auch allgemeiner Informationen wird als geeignet bewertet, die Anzahl von Anträgen gering zu halten und gleichzeitig den dringend notwendigen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung zu fördern.<sup>1735</sup> Dabei werden die Informationsfreiheitsgesetze als Wegbereiter zu Open Data interpretiert, wenn diese um eine Veröffentlichungspflicht und Möglichkeiten der Weiterverarbeitung ergänzt werden. Dazu wurden anlässlich der Konferenz „E-Government – in medias res“ Mitte Januar 2011 eine „Bremer Empfehlung zu Open Government Data“<sup>1736</sup> der Senatorin für Finanzen und vieler weiterer Unterzeichner vorgestellt.<sup>1737</sup>

Ausgehend vom Informationsregister wurde am 11.11.2011 der Wettbewerb „Apps4Bremen“ – eingebettet in der bundesweiten Initiative Apps4Deutschland – gestartet, um die Entwicklung von Anwendungen auf der Basis Bremer Daten zu fördern.<sup>1738</sup> Die Preise wurden im März 2012 verliehen<sup>1739</sup>.

### 2.3.3.2.2 Sonstige

Auch § 17 IFG BE enthält umfangreichere Vorgaben für Veröffentlichungspflichten und Aktenverzeichnisse als das Bundesrecht. Neben den Regelungen zu Umweltinformationen ist in § 17 Abs. 5 IFG BE bestimmt, dass jede öffentliche Stelle Ver-

<sup>1735</sup> In diesem Sinne: *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (8); *Schulz/Warnecke*, S. 4.

<sup>1736</sup> *Linnert et. al.*, [http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2011-01-17\\_BremerErklaerung.pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2011-01-17_BremerErklaerung.pdf).

<sup>1737</sup> *Hagen/Kubicek*, innovative Verwaltung 3/2011, 32 f.

<sup>1738</sup> *Wind/Kubicek*, Datareport 4/2011, 14 (15 f.).

<sup>1739</sup> <http://apps4deutschland.de/preistraeger/>.

zeichnisse zu führen hat, die geeignet sind, die Aktenordnung und den Aktenbestand sowie den Zweck der geführten Akten erkennen zu lassen. Diese Verzeichnisse sowie Register, Aktenpläne, Aktenordnungen, Aktenverzeichnisse, Einsenderverzeichnisse und Tagebücher sind allgemein zugänglich zu machen. Ob sich daraus ein entsprechender Anspruch des Bürgers ergeben kann, wurde bislang offen gelassen, weil die Behörde durch das IFG BE nicht zur Offenlegung des gesamten tatsächlichen vorhandenen Aktenbestandes verpflichtet sei.<sup>1740</sup> Berlin bietet seit Mitte September 2011 das erste verwaltungsseitige Portal ([www.daten.berlin.de](http://www.daten.berlin.de)) an, welches sich an den Prinzipien des Open-Data-Konzepts orientiert und damit vielversprechende Möglichkeiten zur Generierung von Erfahrungswissen, Leitlinien und Best Practices bietet.<sup>1741</sup>

In § 11 IZG SH ist eine Unterrichtung der Öffentlichkeit über Umweltinformationen vorgesehen, wobei insbesondere dessen Abs. 3, wonach die Verbreitung von Umweltinformationen für die Öffentlichkeit in verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen soll, sehr positiv bewertet wird. Kritisch wird allerdings die Beschränkung auf Umweltinformationen bewertet, weil angesichts der möglichen Entwicklungen zum „Open Government Data“ eine Ausdehnung auf allgemeine Informationen notwendig wäre. Gleichzeitig werden im Bund und einigen Ländern Konzepte entwickelt, um Verwaltungsdaten möglichst aller föderalen Ebenen auf einer gemeinsamen Plattform bereitzustellen, wobei im Falle der zunehmenden proaktiven Veröffentlichung aber eine leicht handhabbare und den widerstreitenden Interessen gerecht werdende Regelung zum Datenschutz gefunden werden muss. Wegweisend wird die Regelung in § 11 Abs. 3 GDIG SH angeführt, die eine frühzeitige Kategorisierung von Geodaten im Einvernehmen mit dem Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein und der Koordinierungsstelle Geodateninfrastruktur vorsieht.<sup>1742</sup>

Ähnlich, aber etwas weiterreichend als § 11 IFG ist die Regelung in § 12 IFG NRW, weil danach auch Geschäftsverteilungspläne veröffentlicht werden müssen. Die Regelungen in den sonstigen Bundesländern verweisen wie § 1 Satz 1 SIFG und § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG auf § 11 IFG oder entsprechen der Regelung inhaltlich (vgl. § 14 LIFG RP oder § 11 IZG LSA). Im AIG BB, HmbIFG und IFG MV waren keine Regelung zu Veröffentlichungspflichten ersichtlich.

---

<sup>1740</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 27.1.2011 – OVG 12 B 69.07, Juris Rn. 34 ff.

<sup>1741</sup> Janda, VM 2011, 227 (233 f.).

<sup>1742</sup> Schulz/Warnecke, 4.

In Hamburg wurde am 28.10.2011 die Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“ von „Mehr Demokratie e.V.“, dem Chaos-Computer-Club Hamburg, und von Transparency International Deutschland e.V. gegründet. Ziel ist die Einführung eines Transparenzgesetzes (TGH), dessen neue Elemente im Vergleich zum HmbIFG ein Informationsregister und Veröffentlichungspflicht sind. Nach § 3 Abs. 1 des Entwurfs eines TGH (E-TGH) unterliegen der Veröffentlichungspflicht „Senatsbeschlüsse, Mitteilungen an die Bürgerschaft, in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse nebst den zugehörigen Protokollen und Unterlagen, außerdem Verträge, Dienstanweisungen, Handlungsempfehlungen, Subventions- und Zuwendungsbescheide, Haushalts-, Bewirtschaftungs-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, das Baumkataster, Gutachten, Berichte, Verwaltungsvorschriften, öffentliche Pläne, insbesondere Bauleitpläne sowie Baugenehmigungen und -vorbescheide, sowie alle weiteren Informationen von öffentlichem Interesse.“ Diese Informationen sind nach § 10 Abs. 1 E-TGH unverzüglich im Volltext in elektronischer Form im Informationsregister zu veröffentlichen, wobei die Dokumente leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein müssen. Außerdem sind Verträge grundsätzlich bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen und dürfen frühestens einen Monat nach Veröffentlichung wirksam werden (§ 10 Abs. 2 E-TGH). Detailliert werden überdies Regelungen zu Nutzungsmodalitäten sowie eine Vorhaltdauer von 10 Jahren in § 10 Abs. 3 bis 8 E-TGH statuiert, die durch Rechtsverordnungen weiter zu konkretisieren sind.<sup>1743</sup>

Als eine Abkoppelung von individuellem Informationszugangsrecht und Open Government erscheint die in Bayern im Juli 2011 gestartete Initiative „Netzdialog Bayern 2011“, womit der Aufbau einer Webpräsenz für alle Open-Data-Angebote in Bayern angekündigt wurde,<sup>1744</sup> obwohl in Bayern kein individueller Informationszugangsanspruch besteht. Ebenso ohne, aber mit geplanten<sup>1745</sup> Informationsfreiheitsgesetz startete Baden-Württemberg ein Open-Data-Portal im März 2012.

### 2.3.3.3 EU

Die aktive Informationstätigkeit der EU geht deutlich über § 11 IFG hinaus.<sup>1746</sup> Im Hinblick auf die wirksame Ausübung der Informationszugangsrechte durch die Bürger macht gem. Art. 11 Abs. 1 TransparenzVO jedes Organ ein Dokumentenregister öffentlich zugänglich. Gut ein Jahr nach Verkündung der TransparenzVO musste das

<sup>1743</sup> Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, Transparenzgesetz Hamburg (TGH) [http://www.transparenzgesetz.de/fileadmin/user\\_upload/materialien/Transparenzgesetz.pdf](http://www.transparenzgesetz.de/fileadmin/user_upload/materialien/Transparenzgesetz.pdf).

<sup>1744</sup> <http://www.netzdialog-bayern.de/>.

<sup>1745</sup> Vgl. Plenarprotokoll 15/22 v. 14.12.2011, S. 1066.

<sup>1746</sup> Schoch, IFG, § 11 Rn. 8.

Register gem. deren Art. 17 funktionsfähig sein. Diese obligatorischen Dokumentenregister haben in der Praxis zu einer vermehrten und verbesserten Nutzung geführt.<sup>1747</sup> Die Erfahrungen beim Rat zeigten, dass dadurch die Zahl der Anträge auf Einsichtnahme verringert wurde oder zumindest die Bearbeitung der Anträge mit weniger Aufwand erfordern.<sup>1748</sup>

Außerdem wird der direkte Informationszugang in elektronischer Form oder über ein Register gem. Art. 12 TransparenzVO durch praktische Maßnahmen weiter verbessert.<sup>1749</sup> Weiter sind gem. Art. 13 TransparenzVO bestimmte Dokumente im Amtsblatt zu veröffentlichen.<sup>1750</sup>

Im Rahmen der Digitalen Agenda soll die „Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine“<sup>1751</sup> dienen. In diesem Zusammenhang geht die sog. Vicery Studie von wirtschaftlichen Weiternutzungsmöglichkeiten bis zu 140 Milliarden Euro aus.<sup>1752</sup> Dazu sind Erweiterungen bei der proaktiven Informationstätigkeit geplant.<sup>1753</sup>

#### 2.3.3.4 Europarat

Während man sich nur auf sehr allgemein formulierte Mindestanforderungen für eine proaktive Informationstätigkeit in Art. 10 KEZaD einigen konnte, sind bei Nr. 72 im erläuternden Bericht<sup>1754</sup> Beispiele zu finden: Danach sind in einigen Ländern die Behörden gesetzlich zur Veröffentlichung von Informationen über ihre Strukturen, Personal, Budget, Aktivitäten, Regeln, Richtlinien, Entscheidungen, Delegation von Befugnissen, von einer Anleitung zur Wahrnehmung des Informationszugangsrechts und allen sonstigen Informationen von öffentlichem Interesse verpflichtet. Dazu werden neue Informationstechnologien (zum Beispiel öffentlich zugängliche Web-Seiten) und Lesesälen oder öffentliche Bibliotheken benutzt.<sup>1755</sup>

#### 2.3.3.5 Schweden

In Schweden muss grundsätzlich über alle angelegten oder erhaltenen Dokumente ein öffentliches Register geführt werden, damit jeder weiß, welche Informationen ab-

<sup>1747</sup> In diesem Sinne: *Europäische Kommission*, KOM(2004) 45 endgültig, S. 39 ff.; *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 8.

<sup>1748</sup> *Europäische Kommission*, Grünbuch, KOM 2007(185) endgültig, S. 14.

<sup>1749</sup> *Europäische Kommission*, Grünbuch, KOM 2007(185) endgültig, S. 13; *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 8.

<sup>1750</sup> Dazu *Meltzian*, 302 f.

<sup>1751</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 12.12.2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&language=DE>.

<sup>1752</sup> *Europäische Kommission*, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm).

<sup>1753</sup> *Cashman*, A7-0426/2011, S. 44.

<sup>1754</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>.

<sup>1755</sup> *Schram*, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 21 (52 f.).

gefragt werden können.<sup>1756</sup> Besondere Regelungen zur Förderung des Informationszugangs über das Internet waren nicht ersichtlich.

### 2.3.3.6 USA

Mit dem 1996 erlassenen Electronic Freedom of Information Act (EFOIA) wurde das FOIA modernisiert. Danach muss jede Behörde auf ihren Internetseiten Leitlinien zum Stellen von FOIA-Anträgen publizieren, und die Behörden wurden aufgefordert, ihre Informationen auch per Internet abrufbar zu machen.<sup>1757</sup> Die Regelungen für die proaktive Informationstätigkeit sind in (a) (2) FOIA enthalten.<sup>1758</sup> Nach (a)(2)(D) FOIA gilt eine Publikationspflicht für Informationen, die Gegenstand eines Informationsantrags gewesen sind und die nach Einschätzung der Behörde wahrscheinlich Gegenstand weiterer Zugangsbegehren sein werden. Diese Dokumente müssen zusätzlich zu der tatsächlichen Einsichtnahmemöglichkeit auch mittels Computer-Telekommunikation zugänglich sein (sog. electronic reading rooms).<sup>1759</sup>

Außerdem verpflichtet (e) FOIA jede Bundesbehörde, einen Bericht über die Behandlung von FOIA-Anfragen zu geben, der einige Mindestanforderungen genügen muss und über die Seiten des Justizministeriums<sup>1760</sup> abrufbar ist.<sup>1761</sup> Im Rahmen der Open Government Initiative von US-Präsident Obama wurde die proaktive Informationstätigkeit weiter verstärkt.<sup>1762</sup> Open Government als behutsame Öffnung von Staat und Verwaltung kann mit frei verfügbaren Daten und Web 2.0-Technologien neue Formen der Transparenz, Beteiligung und Zusammenarbeit bewirken, wie in den USA und anderen angelsächsischen Staaten dies mit Hilfe von „Open Data“, „Linked Open Data“, „Open Government Data“ und „Linked Open Government Data“ praktisch realisiert wird.<sup>1763</sup>

### 2.3.3.7 Österreich

Das AuskpfIG enthält keine Regelungen zu einer proaktiven Informationstätigkeit des Staates. Als rechtlicher Rahmen werden bislang nur die Umsetzungen des EU-Rechtes infolge der IWW-RL und der INSPIRE-RL zur Geodateninfrastruktur genannt.<sup>1764</sup> Allerdings sind vielfältige Bestrebungen, insbesondere der Stadt Wien<sup>1765</sup>

<sup>1756</sup> Griebel, 67 ff.; Haellmigk, 37; Swedish Ministry of Justice, 19.

<sup>1757</sup> Bräutigam, 48.

<sup>1758</sup> Dazu ausführlich: DOJ, 9 ff.

<sup>1759</sup> Griebel, 48.

<sup>1760</sup> <http://www.foia.gov/reports.html>.

<sup>1761</sup> Bräutigam, 55.

<sup>1762</sup> Vgl. *The White House*, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov\\_report.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf), 12 f.

<sup>1763</sup> v. Lucke/Geiger, II.

<sup>1764</sup> Kaltenböck, in: ders./Thurner, 155 f.

<sup>1765</sup> Stadt Wien, <http://data.wien.gv.at/>. Dazu Janda, VM 2011, 227 (233 f.).

und des Landes Steiermark<sup>1766</sup>, zum Aufbau eines Open Government Data zu erkennen, die 2011 in einem privat verfassten Open Government Data Weissbuch niedergelegt wurden. Als zentral für eine Open Government Data Strategie in Österreich wird die Klärung von Haftungsfragen angesehen.<sup>1767</sup>

### 2.3.3.8 Republik Korea

Die koreanischen Institutionen sollen eine Informationsinfrastruktur und internetgestützte Informationssysteme für eine schnelle Suche nach Informationen aufbauen.<sup>1768</sup> Dieses vereinheitlichte Informationszugangssystem ([www.open.go.kr](http://www.open.go.kr)) wurde im Jahr 2006 etabliert.<sup>1769</sup> Nach Art. 7 OIDA sind bestimmte Informationen zu offenbaren: Informationen über eine Politik mit starkem Einfluss auf das Leben der Bürger oder über Unternehmen, die erhebliche Haushaltsmittel erhalten haben, und zur Verwaltungskontrolle wichtige Informationen (z. B. Informationen über die Ausführung des Etats).<sup>1770</sup> Die anspruchspflichteten Stellen müssen von Amts wegen bestimmte Informationen allgemeiner Art veröffentlichen, wie Verzeichnisse, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und Informationszwecke erkennen lassen, Register und Pläne.<sup>1771</sup> Aufgrund Art. 9 E-Government Act (KR) besteht schließlich ein Prinzip der Internetöffentlichkeit der Verwaltungsinformationen.<sup>1772</sup>

### 2.3.3.9 Schweiz

Das BGÖ regelt nur die Information auf Anfrage, dagegen sieht es bezüglich der aktiven Information durch die Behörden keine Regelungen vor, vielmehr gelten die entsprechenden spezialgesetzlichen Regelungen.<sup>1773</sup> In der Gesetzesbegründung wurde weiterhin darauf verwiesen, dass ein Informationsleitbild zu erarbeiten sei, wozu mittlerweile Grundsätze und Richtlinien behördlicher Kommunikation vorliegen, die sich aber vorwiegend an die Beteiligten im Rechtssetzungsprozess richten.<sup>1774</sup> Soweit keine gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen, veröffentlichen gem. Art. 18 VBGÖ die Behörden im Internet Informationen über die Aufgabenbereiche sowie über wichtige Geschäfte, für die sie zuständig sind, und sie stellen weitere geeignete Informationen zur Verfügung, die das Auffinden von Dokumenten erleichtern können,

<sup>1766</sup> *Amt der Steiermärkischen Landesregierung*, <http://www.ref.gv.at/Open-Government-Let-the-suns.opengovernment.0.html>.

<sup>1767</sup> *Kaltenböck*, in: ders./Thurner, 156.

<sup>1768</sup> Art. 6 Abs. 2 OIDA; *Hong*, 92.

<sup>1769</sup> *Hong*, 92 f.

<sup>1770</sup> Art. 7 OIDA, *Hong*, 91 f.

<sup>1771</sup> *Song*, in: Seok/Ziekow, 213 (217).

<sup>1772</sup> *Hong*, 92.

<sup>1773</sup> *Schweizerischer Bundesrat*, Bundesblatt 2003, 1963 (1976).

<sup>1774</sup> Vgl. *Schweizerische Eidgenossenschaft*, Grundsätze und Richtlinien behördlicher Kommunikation, <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00006/00037/index.html?lang=de>.

soweit dies keinen unangemessenen Aufwand verursacht. Außerdem machen sie wichtige gem. Art. 19 VBGÖ amtliche Dokumente so schnell wie möglich im Internet verfügbar, soweit dies zulässig ist und keinen unangemessenen Aufwand verursacht.

### **2.3.4 Bewertung der Problemadäquanz des Programms des IFG**

Die Regelung des § 11 IFG bleibt, verglichen mit anderen Ländern, aber auch mit UIG und VIG, hinter den anderen Pflichten der Verwaltung zur aktiven Information zurück.<sup>1775</sup> Dadurch werden die Möglichkeiten einer proaktiven Informationstätigkeit als Präventionsmechanismus für Konflikte im Einzelfall nicht hinreichend genutzt.

Hingegen enthält das IFG Regelungen, deren Beitrag zur Verbesserung der Informationsfreiheit gering zu sein scheint. So werden zwar Organisations- und Aktenpläne – wie von § 11 Abs. 2 IFG gefordert – von den Behörden mehrheitlich über eine Homepage, schriftlich oder per E-Mail zugänglich gemacht. Allerdings merkten Behörden in den Interviews an, dass Aktenpläne so gut wie nie aufgerufen/heruntergeladen würden bzw. Aktenpläne IFG-Anträgen nicht zugrunde liegen würden (→ S. 409).

Weiterhin ist der Behördenbefragung (Teil B) zu entnehmen, dass die Mehrheit der Behörden, die an diesem Frageteil teilgenommen hat, eine proaktive Informationsstrategie verfolgt und dies bereits seit Inkrafttreten des IFG im Jahr 2006, wobei wesentliche Formen der Informationsbereitstellung der Internetauftritt, Broschüren und Printmedien sowie Informationsveranstaltungen sind. 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 vielmehr, 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.

Verfolgt wird mithin eher ein sachbezogener Ansatz, Bürgern Informationen über Themen und Stichworte bereitzustellen, als eine Informationsbereitstellung mit Blick auf die Erleichterung von Informationsfreiheitsbegehren. Wie aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Notz et al. ersichtlich wird, weisen auch nur 30% der befragten Behörden auf Ansprüche aus dem IFG hin (→ S. 414). Ein Zusammenhang zwischen der Informationspolitik einer Behörde und dem Antragsverhalten von IFG-Antragstellern wird dementsprechend von vielen Behörden nicht

---

<sup>1775</sup> Schoch, IFG, § 11 Rn. 50.

gesehen. In den Interviews befragte Behörden erläuterten, dass sie ihre Informationspolitik und Anträge auf Grundlage des IFG als zwei voneinander unabhängige Bereiche sehen. Während das Informationsangebot von einer Behörde allgemein bereitgestellt werde und sich an die breite Öffentlichkeit wende, würden Antragsteller, die auf Grundlage des IFG anfragen, aus einem speziellen (persönlichen) Interesse ihre Anfrage an eine Behörde richten (→ S. 408 f.).

Darauf, dass die Verknüpfung dieser beiden Bereiche den Bedarfen der ein Anliegen auf Informationszugang Verfolgenden dienlich sein könnte, weist allerdings die Einschätzung einzelner Behörden hin, dass Anträge auf Informationszugang als Folge der Informationspolitik der Behörde spezifischer geworden seien. In diese Richtung weist auch der Umstand, dass das Internetangebot von Behörden vielfach von Antragstellern zur Vorbereitung ihrer Anträge genutzt wurde, wobei IFG-Antragsteller das jeweilige Angebot etwa zu gleichen Teilen als verständlich (44) oder unverständlich/schwer verständlich (38) einstufen (→ S. 421).

Ein Spannungsfeld ist auch insofern ersichtlich, als Behörden einerseits das von den Bürgerinnen und Bürgern zunehmend genutzte Internetportal *FragDenStaat.de* kritisierten, da hier IFG-Verwaltungsvorgänge mit personenbezogenen Daten ohne Wissen der Behörden veröffentlicht würden und kein direkter Austausch zwischen Antragsteller und Behörde entstünde (→ S. 409 und 418), andererseits aber der eigenen Bereitstellung von Informationen über Verzeichnisse, Listen oder Register skeptisch gegenüber stehen (→ S. 409).

Wenngleich bei rund 70% (118 von 166) der befragten IFG-Antragsteller der Antrag auf Informationszugang ganz oder teilweise abgelehnt worden war und deshalb mit einem tendenziell eher negativen Antwortverhalten zu rechnen ist, fällt die negative Bewertung von Informationsverhalten und Transparenz der Behördentätigkeit doch auf. Sie könnte auch zum Ausdruck bringen, dass Bürgerinnen und Bürger Verwaltungshandeln als distanziert und kompliziert wahrnehmen und Verwaltungssprache für sie schwer verständlich ist. Da nach Selbsteinordnung durch IFG-Antragsteller neben Bürgern vielfach Rechtsanwälte IFG-Anfragen stellten und Anfragen von Rechtsanwälten laut Behördenbefragung in den letzten Jahren zugenommen haben, könnte diese These auch über den (Wandel des) Antragstellerkreis(es) bestätigt werden. Auch von Behördenseite wurde auf eine stärkere Formalisierung des Verhältnisses zwischen Informationssuchendem und Behörde durch Anwendung des IFG hingewiesen.

### 2.3.5 Überlegungen zum situationsangemesseneren Normprogrammen

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<sup>1776</sup>. 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 nach ausländischem Vorbild die bei den Behörden vorhandenen Informationen erschlossen werden können<sup>1777</sup>. Das hiergegen behördlicherseits vorgetragene Argument, ein solches Register werde dem typi-

<sup>1776</sup> Vgl. *BfDI*, 3. Tätigkeitsbereich 2010 und 2011, S. 41; *Stokar von Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880, S. 2.

<sup>1777</sup> Die Einrichtung eines solchen Registers vorschlagend *Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion*, Informationsfreiheit 2.0 und Open Data, 1; *Mecklenburg*, 14, 29; ähnlich: *Schaar/Roth*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1 (8, 17 f.); *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 55.

scherweise sachbereichsbezogenen Interesse der Bürgerinnen und Bürger nicht gerecht (→ S. 409), lässt sich möglicherweise durch technische Lösungen entkräften. Inwieweit ein solches Register einem Missbrauch Vorschub leisten könnte, ist nicht ersichtlich, zumal ein solches Register nicht notwendigerweise einen freien Zugang zu den registrierten Informationen eröffnet. Vielmehr muss es in jedem Fall bei der dem Informationszugang vorausgehenden Prüfung des Antrags durch die Behörde bleiben. Auch unterliegt der Inhalt des Informationsregisters selbst den Ausschlussgründen des IFG.

Ob und in welcher Weise ein solches Register eingerichtet werden soll, ist in Anbetracht der dadurch gebundenen beträchtlichen Haushaltsmittel eine politische Prioritätsentscheidung. Sollte es eingerichtet werden, so könnte damit auch dem Umstand Rechnung tragen, dass informationssuchende Bürgerinnen und Bürger vermehrt Angebote wie FragenDenStaat.de nutzen. Dem behördlicherseits mit diesem Angebot verbundenen Verlust der Kontrolle darüber, welche Daten öffentlich zugänglich sind und welche nicht (→ S. 418), 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.

- 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 Einrichtung eines 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. Geeignete Stelle für die Übernahme dieser Aufgaben könnte der vorgeschlagene (→ S. 234) behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte sein.

## **Teil V 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 präzisiert 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 Informationszugangsanträgen 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 wengleich 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 Beschleunigung 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 ge-

setzliche 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 ei-

nige 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.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Adelt, Klaus-Peter*: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Die BKK 2005, 504-508, 548-554.
- Altmeyden, Stefan/Kahlen, Christine*: Neue Impulse für den Informationsmarkt – Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, MMR 2006, 449-502.
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung*: Open Government Data - Let the sunshine in - Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, <http://www.ref.gv.at/Open-Government-Let-the-sun.opengovernment.0.html>.
- Angelov, Jean*: Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs, 2000.
- Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland*: Stellungnahme zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, DuD 2005, 290-296.
- Askelöf, Thomas/Heurgren, Ragna Fernemann*: Akteneinsicht in Schweden, in: Gerd Winter (Hrsg.), Öffentlichkeit von Umweltinformationen, 1990, 474-510.
- Assmann, Heinz-Dieter/Schlitt, Michael/Kopp-Colomb, Wolf v.*: Wertpapierprospektgesetz/Verkaufsprospektgesetz, 2. Aufl. 2010.
- Assmann, Heinz-Dieter/Schneider, Uwe H.*: Wertpapierhandelsgesetz, 6. Aufl. 2012.
- Becker, Florian*: Anmerkung (BVerwG, Beschl. v. 18.7.2011 – 7 B 14.11), DVBl. 2011, 1413-1414.
- Behnke, Joachim/Baur, Nina /Behnke, Nathalie*: Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2. Aktualisierte Aufl. 2010.
- Benighaus, Daniel*: Anmerkung (OVG Berlin-Brandenburg: Keine Wiederbeschaffungspflicht bei rechtswidriger Aktenweggabe), LKV 2010, 277.
- Berger, Sven/Roth, Jürgen/Scheel, Christopher*: Informationsfreiheitsgesetz, 2006.
- Berger, Sven*: Das Informationszugangsrecht und das in-camera-Verfahren gemäß § 99 Abs. 1 VwGO, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 225-230.
- Berger, Sven*: Zum Stand der Informationsfreiheit in Deutschland. In: Alexander Dix/Gregor Franßen/Michael Kloepfer/Peter Schaar/Friedrich Schoch und Deut-

sche Gesellschaft für Informationsfreiheitsrecht (Hrsg.): Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 117-123.

*Bizer, Kilian/Führ, Martin/Hüttig, Christoph*: Responsive Regulierung, Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung, 2002.

*BfDI*: Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Überarbeitete Fassung (Stand: 1. August 2007), [http://www.bfdi.bund.de/IFG/GrundsatzlicheszurInformationsfreiheit/AnwendungshinweiseBehoerden/AnwendungshinweiseBehoerdenDown.pdf;jsessionid=60EDA46DDE291771ABC51B4980A5D232.1\\_cid134?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bfdi.bund.de/IFG/GrundsatzlicheszurInformationsfreiheit/AnwendungshinweiseBehoerden/AnwendungshinweiseBehoerdenDown.pdf;jsessionid=60EDA46DDE291771ABC51B4980A5D232.1_cid134?__blob=publicationFile) (zit. *BfDI*, Anwendungshinweise).

*BfDI*: Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Text und Erläuterungen, Info 2, 3. Aufl. November 2011, (zit. *BfDI*, Info 2)

*BfDI*: Unterrichtung Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2008 und 2009, 20.4.2010, BT-Drs. 17/1350 (zit. *BfDI*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350).

*BfDI*: Unterrichtung Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, 8.4.2008, (zit. *BfDI*, 1. Tätigkeitsbericht 2006 und 2007, BT-Drs. 16/8500).

*BfDI*: Unterrichtung Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2010 und 2011, 20.4.2010, (zit. *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht 2010 und 2011).

*BlnBDI*: Jahresbericht 2006, BERICHT des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zum 31. Dezember 2006, [http://www.datenschutz-berlin.de/attachments/140/Jahresbericht\\_2006.pdf?1175508324](http://www.datenschutz-berlin.de/attachments/140/Jahresbericht_2006.pdf?1175508324).

*BMI*: Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, Bek. d. BMI v. 21.11.2005, GMBI. 2005, 1346-1350.

*BMI*: Referentenentwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes vom 20.12.2000, zit. nach *Schoch/Kloepfer*, 202-232.

*BMJ*: Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008 (abrufbar unter <http://hdr.bmj.de/vorwort.html>).

*Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, 2001 (zit. *Böhret/Konzendorf*, Handbuch GFA).

*Böhret, Carl/Konzendorf, Götz* (unter Mitarbeit von Jürgen Intveen): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2000 (zit. *Böhret/Konzendorf*, Moderner Staat).

*Boysen, Sigrid*: Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund, Die Verwaltung 42 (2009), 215-246.

*Brat*: Stellungnahme Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie (Zahlungsdienstumsetzungsgesetz), 16.1.2009, BT-Drs. 16/11613 (zit. *BRat.*, BT-Drs. 16/11613).

*Bräunlein, Tobias*: Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, 2004, S. 33f.

*Bräutigam, Tobias*: Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, DVBl 2006, 950-957.

*Bräutigam, Tobias*: Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich. Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts, 2008.

*BReg*: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/297 – Informationsfreiheit als Zukunftsaufgabe, 8.1.2010, BT-Drs. 17/412 (zit. *BReg.* BT-Drs. 17/412).

*BReg*: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Halina Wawzyniak, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/9245 – Urheberrechtliche Situation, Open Data und offene Lizenzen bei Dokumenten und Inhalten der Bundesregierung, 25.4.2012, BT-Drs. 17/9374 (zit. *BReg.*, BT-Drs. 17/9374).

*BReg*: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Christian Ahrendt, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/11790 –, 13.2.2009, BT-Drs. 16/11958 (zit. *BReg.*, BT-Drs. 16/11958).

*BReg*: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Silke Stokar von Neuforn, Brigitte Pothmer, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/903 – Datenschutzrechtliche Probleme beim Arbeitslosengeld II, 30.3.2006, BT-Drs. 16/1084 (zit. *BReg.*, BT-Drs. 16/1084).

*BReg*: Entwurf eines Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG), 25.8.2006, BT-Drs. 16/2453 (zit. *BReg.*, BT-Drs. 16/2453).

*BReg*: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, 19.10.2011, BT-Drs. 17/7374 (zit. *BReg.*, BT-Drs. 17/7374).

*BReg*: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/1924 –, 7.7.2006, BT-Drs. 16/2168 (zit. *BReg.*, BT-Drs. 16/2168).

*BReg*: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Silke Stokar von Neuforn, Volker Beck (Köln), Grietje Bettin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/3917 – Ein Jahr Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 17.01.2007, BT-Drs. 16/4042 (zit. *BReg.*, BT-Drs. 16/4042).

*BReg*: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 6. bis 10. Februar 2006 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, 10.2.2006, BT-Drs. 16/613 (zit. *BReg.*, BT-Drs. 16/613).

*BReg*: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Winfried Hermann, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/5336 – Modernisierung der Informationsfreiheit, 12.5.2011, BT-Drs. 17/5807 (zit. *BReg.*, BT-Drs. 17/5807).

*Brink, Stefan/Wolff, Heinrich Amadeus*: Die verfassungsrechtliche Ausstrahlung des Datenschutzes auf den Verwaltungs- und Sozialgerichtsprozess, *NVwZ* 2011, 134-138.

*Britz, Gabriele/Eifert, Martin/Groß, Thomas*: Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit. Pflichten und Ansprüche nach dem Umweltinformations- und dem Informationsfreiheitsgesetz, *DÖV* 2007, 717-726.

*Brocker, Till/Andrzejewski, Nils*: Geheimnisschutz durch die *BaFin* in den Grenzen des Informationsfreiheitsgesetzes, *GWR* 2011, 378.

*Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion*: Informationsfreiheit 2.0 und Open Data, Fraktionsbeschluss 28.6.2011, [http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/384/384988.informationsfreiheit\\_2\\_0\\_und\\_open\\_data.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/384/384988.informationsfreiheit_2_0_und_open_data.pdf) (zit. *Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion*, Informationsfreiheit 2.0 und Open Data).

*Calliess, Christian/Ruffert, Matthias*: *EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 4. Aufl. 2011.

*Cashman, Michael* (Berichterstatter): BERICHT über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Neufassung) (KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)), Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, A7-0426/2011,

29.11.2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0426+0+DOC+PDF+V0//DE>.

*Caspar, Johannes*: Informationsfreiheit als Verfassungsgrundrecht – Analyse und Argumente für ein Grundrecht auf Staatliche Transparenz, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 297-295

*Claßen, Andrea*: Anmerkung (FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.6.2011 – 1 K 1776/10), EFG 2012, 4-5.

*Cranshaw, Friedrich L.*: Anspruch auf Auskunft nach dem Informationsfreiheitsgesetz zur Durchsetzung der Insolvenzanfechtung, jurisPR-InsR 17/2009 Anm. 4.

*Dalibor, Marcel*: Bundesregierung und Bundesministerien als Behörden i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG Bund, DVBl. 2012 (im Erscheinen).

*Dalibor, Marcel*: Das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland – Eine vergleichende Untersuchung auf Grundlage des IFG MV, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 271-339.

*Dann, Philipp*: Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, Die Verwaltung 44 (2011), 313-325.

*Debus, Alfred G.*: Verweisungen in deutschen Rechtsnormen, 2008.

*Diamandouros, Nikiforos P.*: Das Recht auf Zugang zu Dokumenten in der Europäischen Union und seine Durchsetzung, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 167-188.

*Diamandouros, P. Nikiforos*: Internationaler Tag zum Recht auf Information: Ombudsman fordert mehr proaktive Transparenz in der EU, <http://www.ombudsman.europa.eu/de/press/release.faces/de/10876/html.bookmark>.

*DJT*: Beschlüsse des 62. Deutschen Juristentages Bremen 1998, Abteilung Öffentliches Recht, DVBl. 1998, 1217-1220.

*DOJ*: Guide to the Freedom of Information Act, 2009, edition, [http://www.justice.gov/oip/foia\\_guide09.htm](http://www.justice.gov/oip/foia_guide09.htm).

*Domeier, Danja/Matthes, Robert*: Praxis der Kommunalverwaltung, Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG), EL Februar 2008.

*Druey, Jean Nicolas*: Information als Gegenstand des Rechts, 1995.

*Egidy, Hans von*: Vorlagepflichten und Geheimhaltungsinteressen im Verwaltungsprozess in Deutschland und Frankreich Nomos, 2005.

*Eifert, Martin*: Staatliche Informationsinfrastrukturen – Organisation im gegliederten Verwaltungsraum und private Weiterverwendung der Verwaltungsinformationen, in: Irena Lipowicz/Jens-Peter Schneider (Hrsg.), Perspektiven des deutschen, polnischen und europäischen Informationsrechts, 2011, 71-87.

*Ennöckl, Daniel*: Umweltinformationsgesetz (UIG), in: Nicolas Raschauer/Wolfgang Wessely, Handbuch Umweltrecht, 2. Aufl. 2010.

*Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.)*: Beck'scher Online-Kommentar, GG, Edition 13, Stand: 1.1.2012.

*Europäische Kommission*: BERICHT DER KOMMISSION über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 30.1.2004, KOM(2004) 45 endgültig.

*Europäische Kommission*: BERICHT DER KOMMISSION über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2010, 12.8.2011, KOM(2011) 492 endgültig.

*Europäische Kommission*: GRÜNBUCH, Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft, Ein Überblick, 18.4.2007, KOM(2007) 185 endgültig.

*Europäische Kommission*: INFORMATIONEN DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS – EINE SCHLÜSSELRESSOURCE FÜR EUROPA GRÜNBUCH ÜBER DIE INFORMATIONEN DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS IN DER INFORMATIONSGESSELLSCHAFT, KOM(1998) 585.

*Europäische Kommission*: Pressemitteilung, Kommission schlägt umfassende Reform des Datenschutzrechts vor, um Nutzern mehr Kontrolle über ihre Daten zu geben und die Kosten für Unternehmen zu verringern, 25.1.2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/46&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>.

*Europäische Kommission*: Pressemitteilung, Digitale Agenda: Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine, 12.12.2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&language=DE>.

*Europäische Kommission*: Public Sector Information - Raw Data for New Services and Products, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm).

*Europäische Kommission:* Vergleichende Analyse der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer über den Zugang zu Dokumenten, 1.7.2003, [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/compa\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa_de.pdf).

*Europäische Kommission:* Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 21.3.2011, KOM(2011) 137 endgültig.

*Europäische Kommission:* Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 30.4.2008, KOM(2008) 229 endgültig.

*Eyermann, Erich (Begr.):* Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl. 2010.

*Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas* (Hrsg.): Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsweiterverwendungsrecht, Stand des Gesamtwerkes: 26. Aktualisierung, Mai 2010.

*Fraktion der SPD:* Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/7374, 17/7993 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, 30.11.2011, BT-Drs. 17/8022.

*Fraktionen der CDU/CSU und SPD:* Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation, 22.5.2007, BT-Drs. 16/5404 (zit. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, BT-Drs. 16/5404).

*Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:* Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), 14.12.2004 (zit. *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493).

*Franßen, Georg/Seidel, Sabine:* Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – Ein Praxiskommentar, 2007.

*Gellmann, Robert:* The 2007 Amendments to the U.S. FOIA, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 211-220.

*Gemeinsame Verfassungskommission:* Bericht, 5.11.1993, BT-Drs. 12/6000.

*Götz, Volkmar:* § 85 Innere Sicherheit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band. 4: Aufgaben des Staates, 3. Aufl. 2006, 671-698 (zit. *Götz*, in Isensee/Kirchhof, HStR IV<sup>3</sup>).

- Grabenwarter, Christoph/Papel, Katharina*: Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl. 2012.
- Grabitz, Eberhard (Begr.)/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.)*: Das Recht der Europäischen Union, 45. Ergänzungslieferung – Stand August 2011.
- Graudenz, Dirk/Krug, Barbara/Hoffmann, Christian/Schulz, Sönke E./Warnecke Thomas/Klessmann, Jens*: Vom Open Government zur Digitalen Agora. Die Zukunft offener Interaktionen und sozialer Netzwerke im Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft, [http://isprat.net/fileadmin/downloads/pdfs/Whitepaper\\_Open%20Government\\_Digitale\\_Agora\\_formatiert\\_v039.pdf](http://isprat.net/fileadmin/downloads/pdfs/Whitepaper_Open%20Government_Digitale_Agora_formatiert_v039.pdf).
- Griebel, Thomas*: Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, 2007.
- Gröschner, Rolf*: Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), 344-376.
- Guckelberger, Annette*: Personalisierte Behördenauftritte im Internet, ZBR 2009, 332-339.
- Guckelberger, Annette*: Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89-96.
- Gurlit, Elke*: Gläserne Banken- und Kapitalmarktaufsicht? - Zur Bedeutung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes für die Aufsichtspraxis -, WM 2009, 773-780.
- Häfner, Gerald/Beck, Volker/Müller, Kerstin/Nickels, Christa/Özdemir, Cem/Schlauch, Rezzo/Such, Manfred/Vollmer, Antje/Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*: Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Änderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), 27.8.1997, BT-Drs. 13/8432 (zit. *Häfner et al.*).
- Häfner, Gerald/Gerlach, Frauke*: Wissen ist Macht – Nichtwissen macht auch nichts? ZRP 1998, 123-127.
- Hartge, Dagmar*: Die Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts in Brandenburg, LKV 2007, 7-11.
- Hartleb, Torsten*: Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, (Anmerkung zur Entscheidung des VG Berlin vom 20.11.2008, 2 A 57/06, NVwZ 2009, 856), NVwZ 2009, 825-827.
- Henderson, Timothy R.*: September 11th: How it has changed a community's right to know, Maryland Bar Journal 35 (2002), 3 ff.

- Hensel, Stephan/Bizer, Kilian /Führ, Martin*: Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung. Perspektiven und Entwicklungstendenzen, 2010.
- Hill, Hermann*: Open Government als Form der Bürgerbeteiligung, in: Kurt Beck/Jan Ziekow, Mehr Bürgerbeteiligung wagen: Wege zur Vitalisierung der Demokratie, 2011, 57-62.
- Hoffmann, Christian/Klessmann, Jens*: Open Data in der öffentlichen Verwaltung, Chancen und Herausforderungen bei der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten, in: Utz Schliesky/Sönke E. Schulz, Transparenz, Partizipation, Kollaboration – Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung, 41-55.
- Holtfester, Ingo*: Landesrechtliche Mitteilungspflichten bei der Vergabe von Bauleistungen – Eine Betrachtung anhand des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), NZBau 2002, 189-193.
- Hopf, Horst*: Das Informationsweiterverwendungsgesetz, Teil 1, RiA 2007, 53-59.
- Hornung, Gerrit*: Staatliche Daten als Güter, in: Emanuel V. Towfigh/Klaus Ulrich Schmolke/Niels Petersen/Sebastian Lutz-Bachmann/Anne-Kathrin Lange/Holger Grefrath, Recht und Markt, 49. Assistententagung Öffentliches Recht, 2009, 75-95.
- Ibler, Martin*: Die neuen Informationszugangsgesetze, in: Carl-Eugen Eberle, Martin Ibler/Dieter Lorenz, Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, in: FS für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, 2002, 405-419.
- Igstadt, Volker*: Die Versagung des teilweisen Informationszugangs wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands nach § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 285-295.
- Innenausschuss (4. Ausschuss)*: Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 15/4493 –, 1.6.2005, BT-Drs. 15/5606 (zit. *Innenausschuss*, BT-Drs. 15/5606).
- Innenausschuss (4. Ausschuss)*: Beschlussempfehlung und Bericht 1. zu dem Antrag der Abgeordneten Gisela Piltz, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/659 – Der Informationsfreiheit durch transparente und niedrige Gebühren zum Durchbruch verhelfen 2. zu dem Antrag der Abgeordneten Silke Stokar von Neuforn, Grietje Bettin, Volker Beck (Köln) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/580 – Bürgerfreundliche Kostenregelung für das Informationsfreiheitsgesetz, 6.7.2006, BT-Drs. 16/2161 (zit. *Innenausschuss*, BT-Drs. 16/2161).
- Jahn, Detlef*: Das politische System Schwedens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Aufl. 2009, 107-149.

- Jahn, Mark*: Das Informationszugangsrecht nach dem Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein, 2007.
- Janda, Timm Christian*: Mehr Transparenz und Partizipation durch Open Government Data, Verwaltung und Management 2011, 227-238.
- Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne*: Informationsfreiheitsgesetz, 2006.
- Jestaedt, Matthias*: Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit, AöR 126 (2001), 204-243.
- Karg, Moritz/Polenz, Sven*: Der Zugang der Öffentlichkeit zu Geodatenätzen und –diensten sowie zu Umweltinformationen, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 85-104.
- Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz C.*: Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 2012.
- Kiethe, Kurt/Groeschke, Peer*: Informationsfreiheitsgesetz – Informationsfreiheit contra Betriebsgeheimnis? – Notwendige Vorkehrungen für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, WRP 2006, 303-306.
- Kim, Hyung-Chul*: Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach dem Umweltinformationsgesetz, 1999.
- Kloepfer, Michael/Greve, Holger*: Das Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, NVwZ 2011, 577-584.
- Kloepfer, Michael/Lewinski, Kai v.*: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl. 2005, 1277-1288.
- Kloepfer, Michael/Schärdel, Florian*: Grundrechte für die Informationsgesellschaft – Datenschutz und Informationszugangsfreiheit ins Grundgesetz?, JZ 2009, 453-462.
- Kloepfer, Michael*: Geben moderne Technologien und die europäische Integration Anlaß, Notwendigkeit und Grenzen des Schutzes personenbezogener Informationen neu zu bestimmen?, Gutachten D für den 62. Deutschen Juristentag, 1998.
- Kloepfer, Michael*: Grundprobleme der Gesetzgebung zur Informationszugangsfreiheit, K u. R 2006, 19-27.
- Kloepfer, Michael*: Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen - Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in verschiedenen Rechtsgebieten und verschiedenen Kontexten, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Juni 2011, <http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/VortraegeUndArbeitspapiere/GutachtenIFGK>

loepfer.pdf?\_\_blob=publicationFile (zit. Kloepfer, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse).

*Kloepfer, Michael*: Informationsgesetzbuch – Zukunftsvision? K&R 1999, 241-251.

*Kloepfer, Michael*: Informationsrecht, 2002 (zit. *Kloepfer*, Informationsrecht).

*Kollmer, Norbert*: Klage auf Umweltinformationen nach dem neuen Umweltinformationsgesetz (UIG), NVwZ 1994, 858-863.

*Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland*: EntschlieÙung: "Informationsfreiheit ins Grundgesetz und in die Landesverfassungen" vom 28. November 2011, [http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb1.c.271819.de&template=lda\\_entschl](http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb1.c.271819.de&template=lda_entschl).

*Konzendorf, Götz*: Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4., aktualisierte und ergänzte Auflage. 2011, 135-143.

*Konzendorf, Götz*: Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl., 2005, S. 461-469.

*Konzendorf, Götz*: Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) als Teil der Rechtsetzung, in: Siedentopf, H., Europäische Integration/Modernisierung des Staates. Speyerer Arbeitshefte 117. 1998, S. 121-132.

*Kopp, Ferdinand O. (Begr.)/Schenke, Wolf-Rüdiger*: Verwaltungsgerichtsordnung, 17. Aufl. 2011.

*Korn, Juhani M. V.*: Akteneinsicht und Informationsfreiheit im Steuerrecht, – Voraussetzungsloser Zugang zu Steuerakten über das Informationsfreiheitsrecht? –, DÖV 2012, 232-239.

*Kubicek/ Herbert/Hagen, Martin*: Informationsfreiheitsgesetze bereiten den Weg zu Open Data, innovative verwaltung 3/2011, 32-35.

*Kugelman, Dieter*: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, 3609-3613.

*Kugelman, Dieter*: Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), Praxis der Kommunalverwaltung, Stand der Bearbeitung: EL September 2007.

*Kühling, Jürgen/Klar, Manuel*: Die Internetveröffentlichung von Agrarsubventionen – Ein datenschutzrechtliches Problem, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, S. 69-89.

- Künast, Renate/Stokar von Neuforn, Silke/Montag, Jerzy/Wieland, Wolfgang/Beck, Volker (Köln)/Lazar, Monika/Schewe-Gerigk, Irmgard/Ströbele, Hans-Christian/Winkler, Josef Philip und der Fraktion*: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 2a, 5a, 13a, 19), 18.6.2008, BT-Drs. 16/9607 (zit. *Künast et al.*, BT-Drs. 16/9607).
- Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav (Begr.)*: Umweltrecht, Stand: 62. Ergänzungslieferung 15. Juli 2011.
- Lay, Caren/Binder, Karin/Tackmann, Kirsten/Bartsch, Dietmar/Behrens, Herbert/Bluhm, Heidrun/Bockhahn, Steffen/Claus, Roland/Kunert, Kartrin/Leidig, Sabine/Leutert, Michael/Lötzsch, Gesine/Lutze, Thomas/Möller, Kornelia/Petermann, Jens/Remmers, Ingrid/Seifert, Ilja/Steinke, Kersten/Stüber, Sabine/Süßmair, Alexander und der Fraktion DIE LINKE*: Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/7374, 17/7993 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation. 30.11.2011, BT-Drs. 17/8023 (zit. *Lay et al.*, BT-Drs. 17/8023).
- Lenski, Sophie-Charlotte*: Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NordÖR 2006, 89-96.
- Leopold, Anders*: Die Kartellbehörden im Angesicht der Informationsfreiheit, WuW 2006, 592-601.
- Liedtke, Stefan*: Freier Zugang zu den Informationen der Finanzbehörden?, NWVBl. 2006, 286-290.
- Linder, Wolf*: Das politische System der Schweiz, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Aufl. 2009, 567-605.
- Linnert, Karoline/Kubicek, Herbert/Sommer, Imke*: Bremer Empfehlung zu Open Government Data, 18.1.2011, [http://www.ifib.de/publikationsdateien/2011\\_01\\_14\\_Bremer\\_Erklaerung.pdf](http://www.ifib.de/publikationsdateien/2011_01_14_Bremer_Erklaerung.pdf) (mit vielen weiteren Unterzeichnern abgedruckt in: innovative Verwaltung 3/2011, 34-35.).
- Linßen, Ronja Maria*: Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Telekommunikationsregulierungsrecht, 2011.
- Lodde, Stephan W. H.*: Informationsrechte des Bürgers gegen den Staat, 1996.
- Loewenheim, Ulrich/Meessen, Karl M./Riesenkampff, Alexander* (Hrsg.): Kartellrecht, 2. Aufl. 2009.

- Lorenz, Moritz*: Weitere Stärkung des Rechts auf Dokumentenzugang. Das Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz in der Sache „Verein für Konsumenteninformation“, NVwZ 2005, 1274-1276.
- Lucke, Jörn von/Geiger, Christian P.*: Open Government Data, Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen, Version vom 03.12.2010, <http://www.zppelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf>.
- Machacek, Rudolf*: Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und vor dem Verwaltungsgerichtshof, 4. Aufl. 2000.
- Maisch, Marc*: Das Informationsweiterverwendungsgesetz - der neue Markt für IT-Dienstleister?, K&R 2007, 9-13.
- Maisch, Nicole/Notz, Konstantin von/Behm, Cornelia/Ebner, Harald/Höhn, Bärbel/Kurth, Undine/Ostendorff, Friedrich/Tressel, Markus/Fell, Hans-Josef Fell/Herlitzius, Bettina/Hofreiter, Anton/Kotting-Uhl, Sylvia/Krischer, Oliver/Kühn, Stephan/Nestle, Ingrid/Ott, Hermann E./Steiner, Dorothea/Wagner, Daniela/Wilms, Valerie und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 30.11.2011, Änderungsantrag zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/7374, 17/7993 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, 30.11.2011 BT-Drs. 17/8021 (zit. Maisch et. al, BT-Drs. 17/8021).*
- Masing, Johannes*: Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), 377-436.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)*: Grundgesetz, Kommentar, Stand des Gesamtwerkes: 63. Lieferung Oktober 2011.
- Maurer-Lambrou, Urs*: Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung in der Schweiz, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 189-210.
- Mayer, Heinz*: Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, 4. Aufl., 2007.
- Mayer-Schönberger, Viktor*: Information und Recht, 2001.
- Mecklenburg, Wilhelm/Pöppelmann, Benno H.*: Informationsfreiheitsgesetz, 2007.
- Mecklenburg, Wilhelm*: Entwurf eines Bürgerinformationsgesetzes präsentiert von Greenpeace e.V./Netzwerk Recherche e.V./Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V., 2010, [http://www.dgjf.de/fileadmin/user\\_upload/pdfs/B%C3%BCrgerinformationsgesetz-Gesetzestext.pdf](http://www.dgjf.de/fileadmin/user_upload/pdfs/B%C3%BCrgerinformationsgesetz-Gesetzestext.pdf).
- Mensching, Christian*: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, VR 2006, 1-8.

- Meyer-Ladewig, Jens*: Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2011.
- Möllers, Thomas M. J./Wenninger, Thomas*: Informationsansprüche gegen die BaFin im Lichte des neuen Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), ZHR 170 (2006), 455-473.
- Musch, Elisabeth*: Die Wirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG Bund) auf das politisch-administrative System. Vortragsmanuskript für die Jahrestagung des Forums Junge Staats-, Policy- und Verwaltungsforschung (FoJuS), 22.-23. September 2011, DHV & FÖV Speyer.
- Mutius, Albert v.*: Deutschland auf dem Weg zu einem Informationsgrundrecht?, Verfassungsrechtliche Ableitung und Folgen für die gesetzliche Ausgestaltung, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, S. 45-53.
- Nast, Armin*: Die Aktenvorlage und Akteneinsichtsrecht nach der Verwaltungsgerichtsordnung, 1973.
- netzwerk recherche/Deutscher Journalisten-Verband/Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union/Humanistische Union/Transparency International, Deutsches Chapter*: ENTWURF FÜR EIN INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ DES BUNDES, 2004, [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/IFGNeufassung\\_040402.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/IFGNeufassung_040402.pdf) (zit. *netzwerk recherche et al.*).
- Neumann, Karsten*: Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 13-26.
- Neumann, Karsten*: Informationsfreiheit für Mecklenburg-Vorpommern – ein erster Überblick, LKV 2007, 1-7.
- Neumann, Werner*: Schutz auswärtiger Belange gegenüber Ansprüchen auf Zugang zu amtlichen Informationen nach IFG, jurisPR-BVerwG 5/2010 Anm. 1.
- Notz, Konstantin von/Hermann, Winfried/Höhn, Bärbel/Hönlinger, Ingrid/Kindler, Sven-Christian/Maisch, Nicole/Ott, Hermann Ott/Schick, Gerhard/Steiner, Dorothea/Winkler, Josef Philip und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Kleine Anfrage Modernisierung der Informationsfreiheit, 1.4.2011, BT-Drs. 17/5336 (zit. v. *Notz et al.*, BT-Drs. 17/5336).
- Obama, Barack*: Presidential Documents, Memorandum of January 21, 2009, The President Freedom of Information Act, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Federal Register Presidential Documents, Vol. 74, No. 15, Monday, January 26, 2009, [http://www.justice.gov/oip/foia\\_guide09/presidential-foia.pdf](http://www.justice.gov/oip/foia_guide09/presidential-foia.pdf).

- Ohlenburg, Anna*: Geheimnisschutz im Verwaltungsprozess - Die Modifikation des § 99 II VwGO in § 138 TKG, NVwZ 2005, 15-19.
- Partsch, Christoph/Schurig, Wiebke*: Das Informationsfreiheitsgesetz von Nordrhein-Westfalen – ein weiterer Schritt aus dem Entwicklungsrückstand Deutschlands, DÖV 2003, 482-488.
- Partsch, Christoph*: Die Freiheit des Zugangs zu Verwaltungsinformationen: Akteneinsichtsrechte in Deutschland, Europa und den USA, 2002.
- Pelinka, Anton*: Das politische System Österreichs, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Aufl. 2009, 607-641.
- Pesch, Sebastian*: Zugang zu Akten aus Vertragsverletzungsverfahren: eine Gefahr für die internationalen Beziehungen?, EuZW 2012, 51-56.
- Pfeiffer, Thomas/Heinke, Theresa/Portugall, Phillip* (in Kooperation mit *Terryn, Evelyn/Møgelvang-Hansen, Peter/STEPHANIE ROHLFING-DIJOUX, Stephani/ BIRKINSHAW, Patrick/Kelly, CLIONA/JORI MUNUKKA, Jori/Allen, Anita*): Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, Abschlussbericht vom 07.05.2010, Band I und II.
- Pieper, Stefan Ulrich*: Informationszugangsfreiheit und präsidialer Akt, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, 59-84.
- Piltz, Gisela/Stadler, Max/Wolff, Hartfrid/Ahrendt, Christian/Goldmann, Hans-Michael/Barth, Uwe/Brüderle, Rainer/Brunkhorst, Angelika/Burgbacher, Ernst/Dyckmans, Mechthild/Essen, Jörg van/Fricke, Otto/Friedhoff, Paul K./Friedrich Horst/Geisen, Edmund Peter/Gruß, Miriam/Günther, Joachim/Christel Happach-Kasan, Christel/Haunstein, Heinz-Peter/Hover, Werner/Königshaus, Hellmut/Kolb, Heinrich L./Kopp, Gudrun/Lanfermann, Heinz/Leibrecht, Harald/Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine/Link, Michael/Meinhardt, Patrick/Müller-Sönksen, Burkhardt/Niebel, Dirk/Parr, Detlef/Pieper, Cornelia/Rohde, Jörg/Schäffler, Frank/Schily, Konrad/Schuster, Marina/Thiele, Carl-Ludwig/Toncar, Florian/Waitz, Christoph/Winterstein, Claudia/Wissing, Volker/Zeil, Martin/Westerwelle, Guido und der Fraktion der FDP*, Vollzug des Informationsfreiheitsgesetzes verbessern, BT-Drs. 16/8893 (zit. *Piltz et al.*, BT-Drs. 16/8893).
- Piltz, Gisela/Ackermann, Jens/Addicks, Karl/Ahrendt, Christian/Barth, Uwe/Brüderle, Rainer/Brunkhorst, Angelika/Burgbacher, Ernst/Döring, Patrick/Dyckmans, Mechthild/Essen, Jörg van/Flach, Ulrike/Fricke, Otto/Friedhoff, Paul K./Friedrich, Horst/Geisen, Edmund Peter/Goldmann, Hans-Michael/Gruß, Miriam/Günther, Joachim/Happach-Kasan, Christel/Hoff, Elke/Hoyer, Werner/Kolb, Heinrich L./Kopp,*

- Gudrun/Koppelin, Jürgen/Lanfermann, Heinz/Laurischk, Sibylle/Leibrecht, Harald/Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine/Link, Michael/Meierhofer, Horst/Meinhardt, Patrick/Mücke, Jan/Müller-Sönksen, Burkhardt/Niebel, Dirk/Otto, Hans-Joachim/Parr, Detlef/Pieper, Cornelia/Rohde, Jörg/Schäffler, Frank/Schuster, Marina/Solms, Hermann Otto/Stadler, Max/Stinner, Rainer/Thiele, Carl-Ludwig/Toncar, Florian/Waitz, Christoph/Winterstein, Claudia/Wissing, Volker/Zeil, Martin/Gerhardt, Wolfgang und der Fraktion der FDP: Antrag, Der Informationsfreiheit durch transparente und niedrige Gebühren zum Durchbruch verhelfen, 15.2.2006, BT-Drs. 16/659 (zit. Piltz et al., BT-Drs. 16/659).*
- Polenz, Sven: Der Auskunftsanspruch des Steuerpflichtigen gegenüber den Finanzbehörden, NJW 2009, 1921-1926.*
- Polenz, Sven: Informationsfreiheit und Vergaberecht, NVwZ 2009, 883-886.*
- Prinzhorn, Christina: Der Grundsatz des öffentlichen Zugangs zu amtlichen Dokumenten aus der Perspektive des internationalen Rechts, materiell-rechtliche Vorgaben durch das internationale Recht für Informationszugangsrechte in den nationalen Rechtsordnungen Europas, 2009.*
- Raabe, Marius/Helle-Meyer, Niels: Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren, Zum Verhältnis neuer und klassischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung, NVwZ 2004, 641-647.*
- Redeker, Konrad (Begr.)/Oertzen, Hans-Joachim von: Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2010.*
- Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter: IFG-Auskunftsrechte zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit der Rechnungshöfe?, NVwZ-Extra 10/2010, 1-4.*
- Rhinow, René/Koller, Heinrich/Kiss, Christina/Thurnherr, Daniela/Brühl-Moser, Denise: Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl. 2010.*
- Riemann, Frank: Die Transparenz der Europäischen Union, 2004.*
- Rossi, Matthias/Vogt, Marten: Transparenz von Vergabeverfahren – Zum Verhältnis zwischen Informationszugangsfreiheit und Vergaberecht, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 61-102.*
- Rossi, Matthias: Das Informationsfreiheitsrecht in der gerichtlichen Praxis, DVBl. 2010, 554-563.*
- Rossi, Matthias: Informationsfreiheitsgesetz, Handkommentar, 2006.*
- Roth, Hans-Peter: Anmerkung zu BVerwG, Urteile vom 03.11.2011 - 7 C 2.11, 7 C 3.11, 7 C 4.11, DVBl. 2012, 183-185.*

- Sauerwein, Sabine*: Die Gebührenerhebung nach der Informationsgebührenverordnung – ein Hemmschuh für den Informationszugang?, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009*, 137-146.
- Schaar, Peter/Roth, Jürgen*: Quo Vadis Informationsfreiheit? Bilanz und Perspektiven des Informationsfreiheitsgesetzes, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011*, 1-18.
- Schaar, Peter/Schultze, Michaela*: Die Anrufung des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit nach § 12 Abs. 1 IFG als Modell außergerichtlicher Streitbeilegung, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009*, 147-166.
- Schaar, Peter/Schultze, Michaela*: Transparenz und Regierungstätigkeit, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010*, 1-11.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*: Der Geheimnisschutz Privater im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, *NVwZ 2008*, 938-944.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*: Probleme des verwaltungsgerichtlichen »in-camera«-Verfahrens, in: Winfried Kluth/Klaus Rennert, *Entwicklungen im Verwaltungsprozessrecht*, 2008, 115-145.
- Schiedermaier, Stephanie*: Bundespräsident verhindert Verbraucherinformationsgesetz, *DÖV 2007*, 726-732.
- Schiller, Gernot/Wolf, Robert*: Rechtsprechungsübersicht zum UIG und IFG für die Jahre 2010 und 2011, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011*, 305-353.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*: In-camera-Verfahren, in: Peter Baumeister/Wolfgang Roth/Josef Ruthig, *Staat, Verwaltung und Rechtsschutz*, FS für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag, 2011, 1147-1164.
- Schmittmann, Jens M./Böing, Britta*: Die Auskunft, der Rechtsweg und das Geheimnis – neue Erkenntnisse zu Auskunftsansprüchen gegenüber Sozialversicherungsträgern und Finanzverwaltung, *InsbürO 2010*, 15-18.
- Schmitz, Heribert/Jastrow, Serge-Daniel*: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, *NVwZ 2005*, 984-995.
- Schnabel, Christoph/Freund, Bernhard*: Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, *DÖV 2012*, 192-197.
- Schnabel, Christoph*: Der Schutz öffentlicher Belange vor der Informationsfreiheit, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011*, 153-177.

- Schnabel, Christoph*: Sperrerklärung zu Eichmann-Akten des Bundesnachrichtendienstes im verwaltungsgerichtlichen Verfahren rechtswidrig, NVwZ 2010, 881-883.
- Schnedl, Gerhard*: Umweltrecht, in: Klaus Poier/Bernd Wieser (Hrg.), Steiermärkisches Landesrecht Band 3. Besonderes Verwaltungsrecht, 403-450.
- Schoch, Friedrich/Kloepfer, Michael*: Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), 2002.
- Schoch, Friedrich/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Pietzner, Rainer* (Hrsg.): Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: 21. Ergänzungslieferung Juni 2011.
- Schoch, Friedrich*: Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, 2987-2994.
- Schoch, Friedrich*: Anmerkung (zu BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4/11 und 7 C 3/11), NVwZ 2012, 254-256.
- Schoch, Friedrich*: Das Übereinkommen des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, in: Michaela Wittinger/Rudolf Wendt/Georg Röss (Hrsg.), Verfassung – Völkerrecht – Kulturgüterschutz, FS für Wilfried Fiedler zum 70. Geburtstag, 2011, S. 657-673.
- Schoch, Friedrich*: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Europarecht, Informationsrecht und Informationsfreiheit Jahrbuch 2011, 23-59.
- Schoch, Friedrich*: Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2009, § 50.
- Schoch, Friedrich*: Informationsfreiheitsgesetz, 2009.
- Schoch, Friedrich*: Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext, EuZW 2011, 388-394.
- Schoch, Friedrich*: Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf Kommunen, DVBl. 2007, 261-269.
- Schoch, Friedrich*: Verselbstständigung des „in camera“-Verfahrens im Informationsfreiheitsrecht?, NVwZ 2012, 85-88.
- Scholz, Rupert*: Informationsfreiheitsgesetz (IFG) als verfassungswidriger Systembruch zu staatlichen Finanz- und Wirtschaftsaufsichten?, BKR 2008, 485-488.
- Schomerus, Thomas/Schrader, Christian/Wegener, Bernhard W.*: Umweltinformationsgesetz, Handkommentar, 2. Aufl. 2002.

- Schomerus, Thomas/Tolkmitt, Ulrike*: Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985-993.
- Schomerus, Thomas*: Umfang des Informationsanspruchs gegenüber dem BMU nach dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Umweltinformationsgesetz hinsichtlich Daten, die der Bundesaufsicht nach dem Atom- und Strahlenschutzrecht vorliegen, sowie sensibler und sicherheitsrelevanter Daten nach der Störfall-Verordnung, November 2010, urn:nbn:de:0221-201011233819 [http://doris.bfs.de/jspui/bitstream/urn:nbn:de:0221-201011233819/3/BfS\\_2010\\_3608S70001.pdf](http://doris.bfs.de/jspui/bitstream/urn:nbn:de:0221-201011233819/3/BfS_2010_3608S70001.pdf).
- Schrader, Christian*: UIG und IFG - Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, 568-575.
- Schram, Frankie*: The First international Convention on Access to Official Documents in the World, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 21-56
- Schroeter, Nicolai*: Defizite beim Verfahren der gerichtlichen Überprüfung von Informationsbegehren nach dem Informationsfreiheitsrecht, NVwZ 2011, 457-461.
- Schüly, Sven*: Das „in camera“-Verfahren der Verwaltungsgerichtsordnung, 2006.
- Schwarze, Jürgen* (Hrsg.): EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009.
- Schweizerische Eidgenossenschaft*: Grundsätze und Richtlinien behördlicher Kommunikation, <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00006/00037/index.html?lang=de>.
- Seibert, Max-Jürgen*: Änderungen der VwGO durch das Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess, NVwZ 2002, 265-271.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg*: Antwort auf die Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Hansjörg Schmidt (SPD) vom 05.08.11, 12.08.11, Bürgerschaftsdrucksache 20/1202.
- Sitsen, Michael*: Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*: Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl. 2010.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*: Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Aufl. 2010.
- Spiegels, Thomas*: Das Geheimnisverfahren (in camera) nach § 99 Abs. 2 VwGO und der Geheimnisschutz – So viel Information wie möglich, so viel Geheimnisschutz wie nötig, VBIBW 2004, 208-212.
- Spindler, Gerald*: Informationsfreiheit und Finanzmarktaufsicht, 2012.
- Stadt Wien*: Open Government Data, Offene Daten für Wien, <http://data.wien.gv.at/>.

*Steinbach, Robert/Hochheim, Danny*: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen im Organisationsbereich des Sozialrechts, NZS 2006, 517-525.

*Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.)*: Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl. 2008.

*Stokar von Neuforn, Silke/Staffelt, Grietje/Beck, Volker/Bender, Birgitt/Gehring, Kai/Kurth, Markus/Lazar, Monika/Scheel, Christine/Schewe-Gerigk, Irmingard/Ströbele, Hans-Christian/Terpe, Harald/Wieland, Wolfgang/Winkler, Josef Philip und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*: Antrag Informationsfreiheitsgesetz konsequent weiterentwickeln, 12.11.2008, BT-Drs. 16/10880 (zit. *Stokar v. Neuforn et al.*, BT-Drs. 16/10880).

*Ströbele, Hans-Christian/Beck, Volker Beck/Lazar, Monika/Montag, Jerzy/Schewe-Gerigk, Irmingard/Stokar von Neuforn, Silke/Wieland, Wolfgang/Winkler, Josef Philip und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste sowie des Informationszugangsrechts, 4.3.2009, BT-Drs. 16/12189 (zit. *Ströbele et al.*, BT-Drs. 16/12189.)

*Swedish Ministry of Justice*: Public Access to Information and Secrecy Act, Revised edition 2009, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>.

*Sydow, Gernot*: Informationsgesetzbuch häppchenweise, NVwZ 2008, 481-485.

*Sydow, Gernot*: Staatliche Verantwortung für den Schutz privater Geheimnisse, Die Verwaltung 38 (2005), 35-64.

*Terwiesche, Michael (Hrsg.)*: Handbuch des Fachanwalts Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 2012.

*The National Security Archive*: FOIA Legislative History, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foialeghistory/legistfoia.htm>.

*The White House*: The Obama Administrations Commitment to OPEN Government: a Status Report, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov\\_report.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf).

*Turiaux, André*: Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 1995.

*Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“*: Transparenzgesetz Hamburg (TGH) [http://www.transparenzgesetz.de/fileadmin/user\\_upload/materialien/Transparenzgesetz.pdf](http://www.transparenzgesetz.de/fileadmin/user_upload/materialien/Transparenzgesetz.pdf).

*Walz, Sarah*: Zur Art und Weise des Informationszugangs, DÖV 2009, 623-630.

*Warnecke, Thomas/Schulz, Sönke E.*: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung (Informationszugangs-

- gesetz), Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP – Drucksache 17/1610, Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein, Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/171 und zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/215, <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/umdrucke/2900/umdruck-17-2915.pdf>.
- Weber, Sebastian*: Informationsfreiheitsgesetze und prozessuales Akteneinsichtsrecht, NVwZ 2008, 1284-1288.
- Wegener, Bernhard W.*: Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, in: Max-Emanuel Geis/Dieter C. Umbach, Planung – Steuerung – Kontrolle, FS für Richard Bartsperger zum 70. Geburtstag, 2006, 165-183.
- Wind, Martin/Kubicek, Herbert*: Vom Informationsregister, zu Apps4Bremen, Data-report 4/2011, 14-16, <http://www.dataport.de/ueberuns/publikationen/Documents/Datareport-2011-4/2011-4-apps4-bremen.pdf>.
- Wolf-Hegerbekermeier, Thomas R./Pelizäus, Britta*: Freie Informationen für alle – gut gemeint, aber auch gut gemacht?, DVBl. 2002, 955-960.
- Wolfshohl, Phillipp Leander*: Das „in-camera“-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO, effektiver Rechtsschutz contra Geheimnisschutz, Diss., Bonn, 2011.
- Zeh, Wolfgang*: Gesetzesfolgenabschätzung – Politikgestaltung durch Gesetze? In: Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Wege in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhret zum 65. Geburtstag, 1998, 365–374.
- Ziekow, Jan/Völlink, Uwe-Carsten*: Vergaberecht, 2011.
- Ziekow, Jan*: Der berechtigte Schutz des staatlichen Arkanum – Bemerkungen am Beispiel der Vergabe öffentlicher Aufträge, in: Veith Mehde/Ulrich Ramsauer/Margrit Seckelmann (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information: FS für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, 2011, 1087-1099.
- Ziekow, Jan*: Die Pflicht der Behörden zur Gewährung von Informationen an die Verwaltungsgerichte, BayVBl. 1992, 132-139.
- Ziekow, Jan*: Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2010.

## Anhänge

### 1 Ausgewertete Rechtsprechung

Spruchkörper	Form	Datum	Aktenzeichen
VG Berlin	Beschl.	19.4.2012	VG 2 L 24.12
OVG Berlin-Brandenburg	Urt.	20.03.2012	OVG 12 B 27.11
HessVGH	Beschl.	16.02.2012	6 B 2464/11
HessVGH	Beschl.	12.01.2012	27 F 52/11
BVerwG	Beschl.	10.01.2012	20 F 1/11
HessVGH	Beschl.	15.12.2011	6 B 1926/11
HessVGH	Beschl.	01.12.2011	27 F 2029/10
HessVGH	Beschl.	01.12.2011	27 F 1730/10
VG Berlin	Urt.	01.12.2011	2 K 114.11
VG Berlin	Urt.	01.12.2011	2 K 91.11
BGH	Beschl.	30.11.2011	I ZB 56/11
BVerwG	Beschl.	23.11.2011	7 C 2.11
VG Berlin	Beschl.	14.11.2011	VG 2 K 103.11
BVerwG	Urt.	03.11.2011	7 C 4.11
BVerwG	Urt.	03.11.2011	7 C 3.11
OVG NW	Urt.	26.10.2011	8 A 2593/10
VG Köln	Beschl.	12.10.2011	13 K 3474/11
OVG Berlin-Brandenburg	Beschl.	17.10.2011	OVG 10 S 22.11
BVerwG	Beschl.	05.10.2011	20 F 24/10
VG Berlin	Beschl.	26.09.2011	VG 2 K 12.11
VG Freiburg	Urt.	21.09.2011	1 K 734/10
VG Frankfurt a. M.	Beschl.	30.08.2011	7 L 2428/11.F
VG Berlin	Urt.	25.08.2011	2 K 50.11
VG Berlin	Beschl.	25.08.2011	VG 2 K 133.10
VG Karlsruhe	Urt.	05.08.2011	2 K 765/11
BPatG München	Beschl.	21.07.2011	25 W (pat) 8/09
BVerwG	Beschl.	18.07.2011	7 B 14/11
VG Berlin	Beschl.	15.07.2011	VG 2 K 12.11
VG Berlin	Beschl.	13.07.2011	VG 2 L 106.11
LSG BW	Urt.	01.07.2011	L 8 U 3577/10

BVerwG	Beschl.	23.06.2011	20 F 21/10
VG Berlin	Beschl.	10.06.2011	VG 2 K 18.11
VG Berlin	Urt.	09.06.2011	2 K 46.11
VG Berlin	Urt.	06.06.2011	2 K 131.10
VG Berlin	Beschl.	01.06.2011	20 L 151.11
OVG Berlin-Brandenburg	Beschl.	31.05.2011	12 N 20.10
BVerwG	Urt.	24.05.2011	7 C 6/10
VG Berlin	Beschl.	24.05.2011	VG 2 K 111.10
HessVGH	Beschl.	23.05.2011	27 F 1752/10
OVG Berlin-Brandenburg	Beschl.	18.05.2011	OVG 12 B 16.11
VG Stuttgart	Urt.	17.05.2011	13 K 3505/09
VG Ansbach	Urt.	03.05.2011	AN 4 K 11.00644
VG Berlin	Beschl.	27.04.2011	VG 2 K 113.10
BVerwG	Beschl.	13.04.2011	20 F 25.10
VG Berlin	Urt.	07.04.2011	2 K 39.10
VG Köln	Urt.	07.04.2011	13 K 822/10
BVerwG	Beschl.	06.04.2011	20 F 20/10
Sächsisches OVG	Beschl.	25.03.2011	5 D 203/10
OVG NW	Urt.	01.03.2011	8 A 3357/08
OVG NW	Urt.	01.03.2011	8 A 3358/08
VG Berlin	Urt.	10.02.2011	2 K 23.10
VG Frankfurt a. M.	Beschl.	04.02.2011	7 K 2234/09.F
VG Köln	Urt.	27.01.2011	6 K 4165/09
HessVGH	Beschl.	26.1.2011	27 F 1667/10
VG Köln	Urt.	13.01.2011	13 K 3033/09
OVG Berlin-Brandenburg	Beschl.	30.12.2010	OVG 12 L 73.10
LSG Baden-Württemberg	Beschl.	12.11.2010	L 5 KR 1815/10 B
VG Berlin	Urt.	11.11.2010	2 K 35.10
BVerwG	Beschl.	09.11.2010	7 B 43/10
OVG NRW	Urt.	02.11.2010	8 A 475/10
HessVGH	Beschl.	27.10.2010	6 B 1979/10
VG Berlin	Urt.	21.10.2010	2 K 89.09
HessVGH	Beschl.	11.10.2010	27 F 1081/10
VG Berlin	Urt.	07.10.2010	VG 2 K 9.09
OVG Berlin-Brandenburg	Urt.	05.10.2010	OVG 12 B 6.10
OVG Berlin-Brandenburg	Urt.	05.10.2010	12 B 13.10
OVG Berlin-Brandenburg	Urt.	05.10.2010	OVG 12 B 5.08
OVG Berlin-Brandenburg	Beschl.	05.10.2010	12 B 5.09

VG Köln	Urt.	30.09.2010	13 K 676/09
VG Köln	Urt.	30.09.2010	13 K 717/09
VG Gelsenkirchen	Urt.	16.09.2010	17 K 1274/10
VG Gelsenkirchen	Urt.	16.09.2010	17 K 5018/09
VG Ansbach	Urt.	14.09.2010	AN 4 K 10.01664
VG Ansbach	Urt.	14.09.2010	AN 4 K 10.01419
VG Köln	Urt.	06.09.2010	15 K 5130/09
VG Köln	Urt.	02.09.2010	13 K 7089/08
VG Frankfurt a. M.	Beschl.	30.08.2010	7 L 1957/10.F
VG Hamburg	Urt.	27.08.2010	7 K 619/09
Hessischer VGH	Beschl.	24.08.2010	27 F 820/10
VG Minden	Gbescheid	12.08.2010	7 K 23/10
BVerwG	Beschl.	10.08.2010	20 F 5/10
OVG Bremen	Beschl.	06.07.2010	1 S 164/10
BVerwG	Beschl.	25.06.2010	20 F 1/10
VG Frankfurt a. M.	Urt.	23.06.2010	7 K 1496/09.F
VG Frankfurt a. M.	Urt.	23.06.2010	7 K 1424/09.F
SG Konstanz	Urt.	22.06.2010	S 11 U 337/10
VG Frankfurt a. M.	Beweisbeschl.	18.05.2010	7 K 1645/09.F
VG Hamburg	Urt.	07.05.2010	19 K 288/10
VG Hamburg	Urt.	07.05.2010	19 K 974/10
HessVGH	Beschl.	30.04.2010	6 A 1341/09
HessVGH	Beschl.	28.04.2010	6 A 1767/08
LSG NRW	Beschl.	26.04.2010	L 16 B 9/09 SV
OVG RP	Urt.	23.04.2010	10 A 10091/10.OVG
VG Berlin	Urt.	22.04.2010	2 K 98/09
VG Frankfurt a. M.	Urt.	26.03.2010	7 K 243/09.F
VG Frankfurt a. M.	Urt.	26.03.2010	7 K 1496/09.F
HessVGH	Beschl.	24.03.2010	6 A 1832/09
BGH	Urt.	24.03.2010	IV ZR 83/08
HessVGH	Beschl.	02.03.2010	6 A 1684/08
VG Köln	Urt.	25.02.2010	13 K 119/08
VG Hamburg	Urt.	24.02.2010	9 K 3062/09
VG Frankfurt a. M.	Beweisbeschl.	08.02.2010	7 K 235/09.F
VG Berlin	Beschl.	29.01.2010	VG 2 A 134.08
VG Berlin	Urt.	17.12.2009	2 A 109.08
VG Neustadt a.d. Weinstr.	Urt.	16.12.2009	4 K 1059/09
BVerwG	Urt.	29.10.2009	7 C 22/08

BVerwG	Urt.	29.10.2009	7 C 21/08
VG Berlin	Urt.	12.10.2009	2 A 20.08
VG Hamburg	Urt.	01.10.2009	9 K 2474/08
HessVGH	Beschl.	15.09.2009	6 B 2326/09
VG Berlin	Urt.	08.09.2009	2 A 8.07
VG Stuttgart	Urt.	18.08.2009	8 K 1011/09
VGH Mannheim	Urt.	30.07.2009	6 S 7/09
VG Frankfurt a. M.	Beschl.	28.07.2009	7 L 1553/09.F
VG Frankfurt a. M.	Beschl.	10.07.2009	7 L 1556/09.F
VG Frankfurt a. M.	Beschl.	10.07.2009	7 L 1560/09.F
VG Berlin	Urt.	26.06.2009	2 A 62.08
VG Frankfurt a. M.	Urt.	17.06.2009	7 K 869/08.F
VG Frankfurt a. M.	Urt.	17.06.2009	7 K 2282/08.F (3)
OLG Düsseldorf	Beschl.	15.06.2009	VI-Kart 3/09 (V)
BVerwG	Urt.	28.05.2009	7 C 18/08
OVG LSA	Beschl.	26.05.2009	3 L 6/09
LSG NW	Beschl.	14.05.2009	L 16 B 77/08 KR
VG Frankfurt a. M.	Beschl.	07.05.2009	7 L 676/09.F
OVG Berlin-Brandenburg	Beschl.	06.05.2009	OVG 12 S 29.09
VG Hamburg	Urt.	23.04.2009	19 K 4199/07
VG Frankfurt a. M.	Urt.	22.04.2009	7 K 805/08.F
OVG Berlin-Brandenburg	Beschl.	06.04.2009	12 N 84.08
SG Ulm	Beschl.	01.04.2009	S 1 SF 877/09
SG Dortmund	Beschl.	01.04.2009	S 40 KR 73/09
VG Berlin	Beschl.	23.02.2009	VG 2 A 115.08
VG Frankfurt a. M.	Beschl.	18.02.2009	7 K 4170/07.F
Hamburgisches OVG	Beschl.	16.02.2009	5 So 31/09
VG Frankfurt a. M.	Urt.	28.01.2009	7 K 4037/07.F
VG Trier	Beschl.	16.12.2008	5 L 757/08.TR
VG Frankfurt a. M.	Urt.	05.12.2008	7 E 1780/07
VG Köln	Urt.	04.12.2008	13 K 996/08
VG Trier	Beschl.	04.12.2008	5 L 757/08.TR
VG Berlin	Urt.	03.12.2008	2 A 132.07
VG Köln	Urt.	25.11.2008	13 K 4705/06
VG Magdeburg	Urt.	24.11.2008	1 A 212/07 MD
VG Berlin	Urt.	20.11.2008	2 A 57.06
VG Freiburg	Urt.	19.11.2008	7 K 238/05
VG Frankfurt a. M.	Urt.	11.11.2008	7 E 1675/07

OVG Berlin-Brandenburg	Urt.	06.11.2008	OVG 12 B 50.07
VG Köln	Urt.	23.10.2008	13 K 5055/06
VG Berlin	Urt.	22.10.2008	2 A 114.07
VG Berlin	Urt.	22.10.2008	2 A 29.08
BVerwG	Beschl.	15.10.2008	20 F 1.08
BVerwG	Beschl.	15.10.2008	20 F 2.08
BayVGH	Urt.	07.10.2008	5 BV 07.2162
OVG Berlin-Brandenburg	Urt.	01.10.2008	OVG 12 B 49.07
HessVGH	Beschl.	01.10.2008	6 B 1133/08
VG Berlin	Urt.	17.09.2008	VG 2 A 55.07
VG Berlin	Urt.	22.08.2008	2 A 138.07
VG Koblenz	Urt.	21.08.2008	7 K 2012/07
OVG NRW	Beschl.	28.07.2008	8 A 1548/07
BayVGH	Beschl.	16.07.2008	5 C 08.1191
VG Frankfurt a. M.	Urt.	02.07.2008	7 E 791/07 (1)
VG Berlin	Urt.	11.06.2008	VG 2 A 69.07
VG Berlin	Urt.	28.05.2008	VG 2 A 70.07
VG Hamburg	Urt.	22.05.2008	13 K 1173/07
VG Berlin	Urt.	06.05.2008	VG 2 A 84.07
VG Frankfurt a. M.	Beschl.	25.04.2008	7 L 635/08.F (3)
VG Augsburg	Beschl.	22.04.2008	Au 4 K 07.1771
VG Ansbach	Urt.	20.03.2008	AN 16 K 06.00003
VG Frankfurt a. M.	Urt.	19.03.2008	7 E 4067/06
VG Frankfurt a. M.	Urt.	12.03.2008	7 E 5426/06
BVerwG	Beschl.	12.03.2008	2 B 131/07
VG Frankfurt a. M.	Urt.	23.01.2008	7 E 1487/07
VG Frankfurt a. M.	Urt.	23.01.2008	7 E 3280/06 (V)
VG Ansbach	Urt.	22.01.2008	AN 4 K 07.00903, AN 4 K 07.01333
LG Karlsruhe	Urt.	18.01.2008	6 S 26/07
VG Berlin	Urt.	16.01.2008	VG 2 A 68.06
VG des Saarlandes	Beschl.	04.12.2007	10 K 1140/07
VG Berlin	Urt.	08.11.2007	VG 2 A 15.07
VG Braunschweig	Urt.	17.10.2007	5 A 188/06
VG Berlin	Urt.	10.10.2007	VG 2 A 102.06
VG Berlin	Urt.	10.10.2007	VG 2 A 101.06
VG Köln	Urt.	05.10.2007	25 K 1603/07
OVG RP	Urteil	10.09.2007	2 A 10413/07
VG München	Urt.	21.06.2007	M 17 K 06.3145

VG Berlin	Urt.	07.06.2007	2 A 130.06
AG Karlsruhe	Teilurt.	05.06.2007	2 C 552/06
LAG Hessen	Urt.	04.06.2007	16 Sa 1444/05
VG Berlin	Urt.	31.05.2007	2 A 93.06
VG Köln	Urt.	24.05.2007	25 K 4067/06
VG Düsseldorf	Urt.	20.04.2007	26 K 5324/06
VG Neustadt (W)	Urt.	06.02.2007	6 K 1729/06.NW
BFH	Beschl.	09.01.2007	VII B 134/05
BFH	Beschl.	07.12.2006	V B 163/05
VG Frankfurt a. M.	Urt.	07.12.2006	1 E 5598/05 (1)
HessVGH	Beschl.	30.11.2006	10 TG 2531/06
VG Karlsruhe	Urt.	22.11.2006	11 K 1466/06
OLG Düsseldorf	Beschl.	02.11.2006	VI-3 Kart 285/06 (V)
BayVGH	Urt.	07.08.2006	7 BV 05.2582
VG Frankfurt a. M.	Urt.	10.05.2006	7 E 2109/05
BGH	Beschl.	05.04.2006	5 StR 589/05
VG München	Urt.	28.07.2005	M 22 K 04.4414
NdsFG	Urt.	17.03.2005	6 K 865/03
HessFG	Beschl.	12.06.2002	6 K 1598/00

## **2 Interviewleitfaden für Telefoninterviews für Gerichte zum Verhältnis § 99 VwGO - IFG**

### **1. Informationen zur Person**

- 1.1. Was sind Ihre Aufgabenbereiche und Tätigkeitsfelder innerhalb des Gerichts?
- 1.2. Seit wann entscheiden Sie über IFG-Verfahren?
- 1.3. Seit wann entscheiden Sie über „in-camera“-Verfahren?

### **2. Geheimhaltung**

- 2.1. Inwieweit werden die materiellen IFG-Ausschlussgründe im in-camera-Verfahren berücksichtigt (auf der Tatbestandsseite des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO und der Überprüfung der Ausübung des Vorlageermessens)?
- 2.2. Gab es in neuerer Zeit Ansätze von für IFG-Streitigkeiten zuständigen Kammern / Senaten, über das Vorliegen von Ausschlussgründen nach dem IFG ohne Durchführung des In-camera-Verfahrens zu entscheiden?
- 2.3. Erhält der für die IFG-Streitigkeit zuständige Spruchkörper in der Praxis Einsicht in die dem Fachsenat nach § 189 VwGO vorliegenden Unterlagen?

### **3. Änderungsbedarfe und Verbesserungsvorschläge**

- 3.1. Halten Sie das Auseinanderfallen von Ausschlussgründen nach IFG und Tatbestandsvoraussetzungen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO in Streitigkeiten, in denen um den Informationszugang als solchen gestritten wird, für zielführend?
- 3.2. Wenn ja / nein: warum / warum nicht?
- 3.3. Wenn nein: Durch welche gesetzgeberische Maßnahme könnte das Spannungsverhältnis aufgelöst werden? (Änderung IFG oder § 99 VwGO)
- 3.4. Aus welchen Gründen bevorzugen sie die eine (Änderung IFG) oder die andere Lösung (§ 99 VwGO)?
- 3.5. Halten Sie die Abwicklung eines „in-camera“-Verfahrens innerhalb des auf Informationszugang gerichteten Hauptverfahrens (unter Suspendierung des Akteneinsichtsrechts nach § 100 VwGO für diesen Zeitraum) oder in einem Zwischenverfahren für zweckmäßiger?
- 3.6. Wer sollte dieses Zwischenverfahren durchführen? Hauptsachegericht oder spezieller Spruchkörper am VG, OVG oder BVerwG?

### **4. Sonstiges**

### **3 Interviewleitfaden für Telefoninterviews mit Bundesbehörden**

#### **1. Informationen zur Behörde**

*(einleitende Frage zur Person), s. Zuständigkeiten Frage 8*

- 1.1. Was sind Ihre Aufgabenbereiche und Tätigkeitsfelder innerhalb der Behörde?
- 1.2. Seit wann bearbeiten Sie IFG-Anfragen/Anträge?

#### **2. Fallzahlen**

- 2.1. Was erfassen Sie als IFG-Anfragen? Liegt Ihnen hierzu eine konkrete Definition zugrunde?
- 2.2. Unterscheiden Sie zwischen „normalen Bürgeranfragen“ und IFG-Anfragen (wie z.B. in UK Unterscheidung zw. Gesuchen, die als „business as usual“ beschrieben werden, von Informationszugangsgesuchen gem. FOIA, s. idheap, Evaluation BGÖ, CH)? Und werden diese von Ihnen separat erfasst?
- 2.3. Was sind die Gründe dafür, dass seit Inkrafttreten des IFG Anfragen von Bürgern/Informationssuchenden an Ihre Behörde zugenommen/abgenommen haben?
- 2.4. Haben sich IFG-Anträge in formaler und/oder inhaltlicher Hinsicht über die Jahre geändert?

#### **3. Anwendung des IFG (Implementation)**

- 3.1. Haben Sie in Ergänzung zu den Anwendungshinweisen des BMI eine interne Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung (mit Weisungscharakter) zum Umgang mit Anfragen auf der Grundlage des IFG erlassen?

*Antragsteller*

- 3.2. Unserer Umfrageerhebung zur Evaluation IFG konnten wir entnehmen, dass v.a. [z.B. Journalisten, Rechtsanwälte, Wirtschaftsunternehmen, Interessenverbände etc.] Anfragen an Ihre Behörde richten. Können Sie Gründe nennen, warum sich insbesondere diese Personengruppen mit Informationsanfragen an Ihre Behörde wenden?

- 3.3. Hatten Sie mit „Vielantragstellern“ oder „gleichlautenden Anträgen“ zu tun? Wenn ja, wie sind Sie in gegebenen Fällen verfahren?

*Antragsgegenstand*

- 3.4. Stellen Sie bei den angeforderten Antragsinhalten über die Jahre seit Inkrafttreten des IFG verschiedene Themenwellen fest?

*Informationszugang / Ablehnung; Bearbeitungszeiten und Gebührenerhebung*

- 3.5. Wie sind Sie in der Praxis mit der Einhaltung der Bearbeitungsfrist von einem Monat ausgekommen? (Bearbeitungszeit bei Drittbetroffenenbeteiligung, s. Frage 6.)? In Fällen, in denen Sie die gesetzlich bestimmte Frist von einem Monat (§ 7 Abs. 5 IFG) nicht einhalten konnten/können, wie verfahren Sie hier? Wird der Antragsteller über die Nichteinhaltung der Frist und die Gründe für eine Verlängerung der Frist seitens Ihrer Behörde informiert?
- 3.6. Können Sie den Arbeits- und Verwaltungsaufwand, der Ihrer Behörde für die Bearbeitung von IFG-Anträgen entsteht über die Gebühren und Auslagen, die Sie hierfür auf Grundlage der Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) erheben decken?
- 3.7. Wie verfahren Sie in Fällen, in denen Sie die Anfrage nicht ganz eindeutig dem Anwendungsbereich des IFG zuordnen können oder erkennbar wird, dass es sich um missbräuchliche Inanspruchnahme handelt? Haben Sie eine Definition, was in Ihrer Behörde unter „amtliche Informationen“ fällt?
- 3.8. Nach welchen Kriterien / welcher Definition wird konkret entschieden, ob ein Antrag abgelehnt wird? Gibt es zur Entscheidungshilfe eine entsprechende Verwaltungsvorschrift Ihrer Behörde? Wenn ja, ist diese ausreichend und bestimmt genug?

**4. Ablehnungsgründe/Schutzvorschriften**

*[abhängig von Behörde und den häufigsten genannten Ablehnungsgründen/Ausnahmetatbeständen ggf. Nachfragen stellen]*

- 4.1. Auf welche Quellen beziehen Sie sich bei der Auslegung von Ausnahmetatbeständen in Fällen, die Sie ablehnen/ablehnten?
- 4.2. Gab es bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen in der Vergangenheit Auslegungsschwierigkeiten bestimmter Ausnahmetatbestände? Wenn ja, welcher und wie haben Sie die Schwierigkeiten gelöst, woran haben Sie sich orientiert (Anwendungshinweise in Gesetzesbegründung BT-Drs. 15/4493, aktuelle einschlägige Rechtsprechung, Vergleichsfälle)?

- 4.3. Welche Definition der Begriffe „geistiges Eigentum“ und „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ gem. § 6 IFG legen Sie zugrunde?
- 4.4. Wie legen Sie den Begriff „personenbezogene Daten“ (§ 5 IFG) aus, was fällt bei Ihnen unter diesen Begriff (Abwägung gem. Gesetzesbegründung BT-Drs. 15/4493)? Und in dem Zusammenhang: wie gehen Sie mit den beiden Komponenten Informationsfreiheit und Datenschutz in Ihrer Behörde um?
- 4.5. Gem. der jüngsten Entscheidung des BVerwG Leipzig (BVerwG 7 C 3.11 und 4.11) werden die Entscheidungen der Vorinstanzen bestätigt, dass eine Unterscheidung zwischen Regierungs- und Verwaltungshandeln nicht gerechtfertigt ist. Hat diese Rechtsprechung Konsequenzen für die praktische Anwendung des IFG durch Ihre Behörde (betr. a. § 2 Nr. 1 IFG)?
- 4.6. An welcher Auslegung/Definition des Begriffes „unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand“ orientieren Sie sich (Bsp. Rspr. Hess. VGH, VG Frankfurt a.M.)?

## **5. Widerspruchs- und Klageverfahren / Beschwerden beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

- 5.1. Wie hoch ist der Anteil von Fällen, in denen sich Antragsteller bei einem abgelehnten Ausgangsverfahren, teilweiser Gewährung, Verzögerung der Bearbeitungszeiten ihres Antrags, (aus Sicht des Antragstellers) zu hohen Gebühren etc. an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) gewandt haben? Wie wurde in diesen Fällen verfahren und entschieden?
- 5.2. Gab es bei Ihrer Behörde Fälle, in denen IFG-Antragsteller oder Dritte sich sowohl an den BfDI (§ 12 Abs. 1 IFG, außergerichtliche Streitschlichtung) gewandt haben als auch zeitgleich/parallel dazu den Weg der gerichtlichen Rechtsbehelfe des Widerspruchs und der verwaltungsgerichtlichen Klage gewählt haben? Wenn ja, wie sind Ihre Erfahrungen dazu?
- 5.3. Wie sind Ihre Erfahrungen mit der Dauer von Widerspruchs- und Klageverfahren: wie lange dauerte/dauert die Bearbeitung von Widerspruchs- und Klageverfahren?

## **6. Verfahren bei Beteiligung Dritter**

- 6.1. Wie sieht es mit IFG-Antragsverfahren aus, an denen Dritte beteiligt werden müssen: gab es hier Erschwernisse oder Verzögerungen in der Beschlussfassung über den IFG-Antrag oder hinsichtlich des Rechtsschutzes Dritter (Klageverfahren: Rechtsschutz Dritter, in-camera-Verfahren, s. Schroeter NVwZ 2011)?

## 7. Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten auf Bundesebene und zu Landesgesetzen

- 7.1. Sind bei Ihnen Fälle aufgetreten, bei denen Sie Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen dem IFG und anderen bereichsspezifischen Informationszugangsrechten wie dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), dem Umweltinformationsgesetz (UIG), anderen Spezialgesetzen oder dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) hatten? Gibt es hierzu in Ihrer Behörde konkrete Vorgaben, die regeln, wie in Fällen, in denen ein Konkurrenzverhältnis zwischen dem IFG mit einer anderen Regelung besteht zu verfahren ist? Sehen Sie hier Änderungsbedarf (z.B. eine bessere rechtliche Abgrenzung der Zugangsrechte)?
- 7.2. Hatten Sie Fälle, in denen die Zuständigkeit für das IFG-Anliegen auf Länderebene lag? Würden Sie eine stärkere Angleichung/Vereinheitlichung der gesetzlichen Regelungen des Bundes und der Bundesländer, die über ein IFG verfügen, befürworten (i.S. eines bundesweit einheitlichen Informationszugangsgesetzes, s. BT-Drs. 17-5336)? Welche Normen betrifft dies vor allem (z.B. Gebührenerhebung)?
- 7.3. Findet ein Austausch mit Behörden anderer europäischer Länder/EU-Mitgliedstaaten zu Fragen des Informationszugangs- und Akteneinsichtsrechts für Informationssuchende seitens Ihrer Behörde statt?
- 7.4. Welche Rolle spielt die EU für die Verwaltungspraxis der Bundesverwaltung in Fragen des Zugangs zu amtlichen Informationen für Bürger (z.B. Regelungen EUV, AEUV, Art. 41 und 42 Charta der Grundrechte, EU-Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001, z.B. Vorbild Dokumentenregister der EU-Organe Art. 11 VO 1049/2001 (BT-Drs. 17/5336), die EU-Initiative i2010, EU-Aktionsplan eGovernment)?

## 8. Einfluss auf Aufbau- und Ablauforganisation

### *Aufbauorganisation*

- 8.1. Wir haben Ihre Behörde ausgewählt, da bei Ihnen die Bearbeitung von IFG-Anträgen zentral koordiniert wird (1. zur Entgegennahme von Informationsanträgen; 2. zur inhaltlichen Bearbeitung von Informationsanträgen): bitte erläutern Sie uns Funktion und Tätigkeit der zentralen Anlaufstelle vor dem Hintergrund der Organisation/Struktur und Zuständigkeitsverteilung innerhalb Ihrer Behörde (z.B. koordinierende Stelle i.S. Nr. 1., die inhaltliche Bearbeitung läuft aber in Fachreferaten und für rechtliche Fragen wird das Justizariat hinzugezogen, evtl. statistische Erfassung, Widerspruchs- und Klageverfahren).

*Oder* Wir haben Ihre Behörde ausgewählt, da sie zu den Behörden zählt, in denen IFG-Anträge dezentral bearbeitet werden: bitte erläutern Sie uns Zuständigkeitsverteilung und Arbeitsteilung für die Bearbeitung von IFG-Anträgen.

#### *Personalstrukturen*

- 8.2. In welchem Verhältnis steht der Verwaltungs- und Arbeitsaufwand, der sich aus IFG-Verpflichtungen für Ihre Behörde ergibt zu den bestehenden Personalressourcen (z.B. vor dem Hintergrund von Personalabbau/-kürzungen, *hier ggf. Antworten Fragebogenerhebung als Grundlage einbeziehen*)?
- 8.3. (*abhängig von Antworten der Behörden zu Frage 8a) und 8b) der Umfrageerhebung*): Können Sie uns näher erläutern, um was für Maßnahmen der Qualifizierung und Weiterbildung es sich handelte,  
 [Option 1] die sie intern für Mitarbeiter, die mit IFG-Anträgen befasst sind, als Fortbildungsmaßnahmen angeboten haben? /  
 [Option 2] die Sie von externen Anbietern wahrgenommen und an denen Mitarbeiter Ihrer Behörde teilgenommen haben?

#### *Ablauforganisation*

- 8.4. Der Online-Befragung konnten wir entnehmen, dass IFG-Anfragen/Anträge in Ihrer Behörde zentral/dezentral bearbeitet werden: Wie läuft die Arbeitsteilung und Koordination zwischen den beteiligten Abteilungen und Referaten zur Bearbeitung von IFG-Anfragen/Anträgen ab (vertikal zur übergeordneten Behörde und horizontal zwischen den Referaten und Abteilungen der Behörde)?
- 8.5. Gibt es Handlungsempfehlungen oder Arbeitshinweise (mit Weisungscharakter) zur Bearbeitung von IFG-Anträgen?
- 8.6. Wie sieht die Aktenführung in Ihrer Behörde aus (Aktenverzeichnis)? Für welche IFG-Vorgänge legen Sie eine Akte an? Legen Sie jeweils getrennte Akten für den IFG-Vorgang/Verfahren und die Sachfragen/inhaltlichen Fragen an? Wie lange werden die Akten von Ihnen aufbewahrt?
- 8.7. Hat sich Ihre Aktenführung seit Inkrafttreten des IFG geändert? Werden etwa Notizen und Entwürfe separat von der Hauptakte abgelegt?
- 8.8. In welchem Maß haben Sie auf das System der elektronischen Aktenführung, kurz eAkte umgestellt (s. a. Fragen 9.)?
- 8.9. Wie gestaltet sich in Ihrer Behörde die Bearbeitung von IFG-Antragsverfahren und die Erledigung Ihrer originären Verwaltungsaufgaben? Haben Sie eine konkrete Arbeitsteilung?

(oder, wenn in Befragung bejaht: in der Befragung haben Sie angegeben, dass Sie durch die IFG-Verpflichtungen in der Erledigung originärer Verwaltungsaufgaben behindert werden:)

Haben Sie spezielle Koordinierungs- und/oder Kooperationsmaßnahmen entwickelt, um diesen Behinderungen entgegenzuwirken? Haben Sie ggf. Lösungsvorschläge?

#### *Koordination und interne Kooperation zwischen Behörden*

8.10. (Bundesministerien) Unter der Koordination des Bundesministeriums des Innern (BMI) findet ein regelmäßiger Austausch/Treffen zu IFG-Anliegen statt. In welchen Zeitabständen treffen Sie sich und wie sieht der konkrete Ablauf dieser ressortübergreifenden Koordination aus? Werden hier allgemeine Fragen ebenso wie konkrete Anliegen erörtert? Gibt es weitere Formen, in denen Sie sich mit anderen Behörden über IFG-Fragen austauschen?

### **9. (Proaktive) Informationspolitik der Behörden**

In unserer Umfrageerhebung haben wir Sie befragt, ob Sie eine Strategie der Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit entwickelt haben und diese systematisch weiterverfolgen:

9.1. Hat sich Ihre Strategie der Bereitstellung von Informationen seit Inkrafttreten des IFG geändert?

9.2. Haben Sie in Ihrer Behörde Elemente des *Open Data* (Zugang zu Daten aus der öffentlichen Verwaltung; Datensätze, Statistiken) und *eGovernment* (elektronische Informations-, Kommunikations- und Transaktionsdienstleistungen) zur Veröffentlichung und Verbreitung amtlicher Informationen nach § 11 IFG aufgenommen (s.a. Frage 8.8. eAkte, § 11 Abs. 3 IFG „in elektronischer Form“, Verbreitung per Internet, E-Mail, Newsgroups etc.)? Wenn ja, wie sehen diese konkret aus?

9.3. (Wenn 9.2. bejaht): Hat die stärkere Einbeziehung digitaler Medien und elektronischer Informationsbereitstellung zum Abbau von Bürokratie, Kostenvermeidung und einer Steigerung der Effizienz und Transparenz in Ihrer Behörde geführt?

(im Rahmen des Regierungsprogramms E-Government-Programm „Bund online 2005“, Regierungsprogramm 2010. Vernetzte und transparente Verwaltung, BMI. 2010. Abschlussbericht E-Government 2.0. Das Programm des Bundes)

9.4. Welche Auskünfte geben Sie über die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke Ihrer Behörde an Informationssuchende? Wie sind diese Informationssammlungen und -zwecke aufgebaut (§ 11 Abs. 1 IFG) (z.B. alphabetisch, nach bestimmten Themenfeldern)? Welche Funktion sollen sie erfüllen

(z.B. als Hilfsmittel, verbesserter Zugang für Bürger, eine zielgerichtetere Antragstellung)?

- 9.5. Sind Sie mit dem Dokumentenregister der EU-Organen oder dem zentralen elektronischen Informationsregister des Landes Bremen (§ 11 BremIFG) vertraut? Könnten diese Vorbilder für die Bundesebene sein (z.B. bzgl. ihrer Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen, oder als Bedingung für Antragsteller, dass die angefragte Information in Register enthalten ist)?

## **10. Änderungsbedarfe und Verbesserungsvorschläge**

Aufbauend auf Ihren Antworten im Fragebogen, möchten wir Sie nun abschließend zu Ihren Erfahrungen und/oder Beobachtungen bei der praktischen Umsetzung des IFG befragen:

- 10.1. Wenn Sie sich die Zielsetzungen des IFG vor Augen halten (allgemeiner Zugang zu amtlichen Informationen für jedermann, Schaffung von Transparenz, mehr demokratische Beteiligung, verantwortliches Handeln von Verwaltungsstellen, Kontrolle von Verwaltungshandeln, Mittel zur Korruptionsbekämpfung, proaktive Informationspolitik, Förderung des europäischen Integrationsprozesses): haben sich diese aus Sicht Ihrer Behörde seit Inkrafttreten des IFG verwirklicht?
- 10.2. Sehen Sie Bedarf zur Änderung des IFG (*Antworten zu Änderungsbedarfen der jeweiligen Behörde in Befragung Teil B aufnehmen*)? Können Sie Maßnahmen vorschlagen, wie die von Ihnen benannten Probleme verringert oder beseitigt werden können?
- 10.3. Haben Sie weitere Vorschläge oder Ideen in Bezug auf die Ausgestaltung des Informationsfreiheitsrechts in Deutschland, bestimmte Normen des IFG und/oder dessen Anwendung in der Praxis?

## 4 Umfrageerhebung unter Bundesbehörden

### (Teil)standardisierter Erhebungsbogen

#### Angaben zur Behörde

Bitte geben Sie die Behörde an, auf die sich die folgenden Angaben beziehen.

#### Teil I: Bestandsaufnahme

Fragen	Zahl 2006	Zahl 2007	Zahl 2008	Zahl 2009	Zahl 2010	Zahl 2011
<b>1. Anzahl der Anträge</b>						
Gesamtzahl der Anträge nach § 7 IFG						
<b>2. Antragstellende</b> nach § 1 IFG waren						
a) Bürgerinnen und Bürger (Privatinteresse).						
b) Abgeordnete.						
c) Journalistinnen und Journalisten / Medienunternehmen.						
d) Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.						
e) Rechtsanwältinnen und -anwälte.						
f) Wirtschaftsunternehmen.						
g) Interessenverbände (z. B. Wirtschafts- oder Umweltverbände).						
h) Gewerkschaften.						
i) politische Parteien.						
j) sonstige Vereinigungen (z. B. Religionsgemeinschaften).						
k) themenbezogene Beratungen anbietende Betreiber von Internetforen						
l) Personenmehrheiten von mehr als 50 Personen, die gleichförmige Anträge stellten (Personen bitte auch einzeln in der betreffenden Gruppe erfassen).						
m) sonstige.						

<b>3. Antragsform:</b> Antragstellung erfolgte						
a) mündlich/persönlich.						
b) telefonisch.						
c) schriftlich (postalisch).						
d) elektronisch.						
<b>4. Antragsgegenstand:</b> Antragsinhalte waren						
a) auf einen konkreten Verwaltungsvorgang bezogen.						
a1) Zahl der unter a) erfassten Anträge, in denen der Antragsteller an dem Verwaltungsvorgang beteiligt ist						
a2) Zahl der unter a) erfassten Anträge, in denen der Antragsteller <i>nicht</i> an dem Verwaltungsvorgang beteiligt ist						
b) Verwaltungsvorschriften / Weisungen der Hausspitze.						
c) Geschäftsanordnungen						
d) organisations-/personalbezogene („aufbauorganisationsbezogene“) Informationen.						
e) Anfragen zu umfassenden Themenkomplexen (z.B.: „Terrorismus“, „Maßnahmen der Sportförderung“ u.ä.)						
f) Informationen bei einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts (§ 1 Abs. 1 S.3, § 7 Abs. 1 S. 2 IFG).						
g) andere.						
g1) Wenn ja: welche?						
<b>5. Ergebnis des Informationsgesuchs</b>						
a) Antrag noch in Bearbeitung.						
b) Informationszugang wurde vollständig gewährt.						
c) Informationszugang wurde teilweise gewährt (§ 7 Abs. 2 IFG).						
d) Gesamtzahl der Fälle, in denen Anträge vollständig abgelehnt wurden.						
e) Rücknahme des Antrags						

f) Erledigung des Antrags (Bitte beachten Sie: Fälle, in denen es sich um keine amtlichen Informationen handelt oder solche [nicht mehr] vorliegen, sind unter I.9. erfasst.)						
<b>6. Art der Informationsgewährung</b> (zu 5. b + c) (Mehrfachnennungen innerhalb eines Vorgangs möglich)						
a) Auskunftserteilung mündlich/fernmündlich.						
b) Auskunftserteilung schriftlich.						
c) Auskunftserteilung elektronisch.						
d) Akteneinsicht.						
e) Aushändigung/Versand von Kopien/ Zurverfügungstellung elektronischer Dateien.						
f) in sonstiger Weise.						
f1) Wenn ja: in welcher Form?						
g) Art des Informationszugangs wurde abweichend vom Antrag bestimmt (§ 1 Abs. 2 S. 2 und 3 IFG).						
<b>7. Bearbeitungszeiten:</b> Informationszugang wurde eingeräumt (§ 7 Abs. 5 IFG)						
a) am Tag der Antragstellung.						
b) innerhalb einer Woche nach Antragstellung.						
c) nach einer Woche, aber innerhalb eines Monats nach Antragstellung.						
d) erst nach mehr als einem Monat (bitte Gesamtzahl eintragen), und davon aus folgenden Gründen (Mehrfachnennungen möglich):						
d1) Umfang der begehrten Information.						
d2) Komplexität der begehrten Information.						
d3) Komplexität der Prüfung des Antrags						
d4) Erforderlichkeit der Beteiligung von Dritten vor Zugangsgewährung (§ 8 IFG).						
d5) aus sonstigen Gründen.						
d5a) Wenn ja: aus welchen?						
<b>8. Ablehnungsgründe</b> (Mehrfachnennungen möglich)						
a) missbräuchliche Antragstellung.						

b) § 3 Nr. 1 IFG: Schutz von besonderen öffentlichen Belangen: nachteilige Auswirkungen auf						
b1) internationale Beziehungen.						
b2) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr.						
b3) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit.						
b4) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden.						
b5) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle.						
b6) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr.						
b7) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeits-rechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen.						
c) § 3 Nr. 2 IFG: Gefährdung der öffentlichen Sicherheit.						
d) § 3 Nr. 3 IFG: Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder der Beratungen von Behörden.						
e) § 3 Nr. 4 IFG: Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis.						
f) § 3 Nr. 5 IFG: aufgrund vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll.						
g) § 3 Nr. 6 IFG: da Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozial-						

versicherungen zu beeinträchtigen.						
h) § 3 Nr. 7 IFG: vertraulich erhobene oder übermittelte Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht.						
i) § 3 Nr. 8 IFG: gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben i. S. d. § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.						
j) § 4 IFG: Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses.						
k) § 5 IFG: Schutz personenbezogener Daten.						
l) § 6 IFG: Schutz des geistigen Eigentums						
m) § 6 IFG: Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen.						
<b>9. Erfolglosigkeit des Antrags nach IFG aus anderen Gründen</b>						
a) § 1 Abs. 1 IFG: keine amtlichen Informationen.						
b) Anwendungsbereich IFG: sog. „Regierungstätigkeit“ / „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ /„geheimhaltungswürdiges Regierungshandeln“ (in Anlehnung an Rechtsprechung VG Berlin, OVG Berlin-Brandenburg).						
c) Anwendungsbereich IFG: Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen bzw. Anwendung anderer Informationszugangsregelung.						
c1) von den unter c) erfassten Fällen: Ablehnung des Antrags						
c2) von den unter c) erfassten Fällen: Gewährung des beantragten Informationszugangs auf anderer Rechtsgrundlage als IFG						
d) Informationen sind trotz ordnungsgemäßer Aktenführung nicht (mehr) vorhanden						

e) § 9 Abs. 3: Antragsteller verfügt bereits über die begehrten Informationen oder kann sie sich aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen.						
f) unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand						
<b>10. Widerspruchs- und Klageverfahren bei Ablehnung des Informationszugangs.</b>						
a) Widerspruchsverfahren.						
a1) von den unter a) erfassten Verfahren bereits mit Entscheidung abgeschlossen						
a1a) von den unter a1) erfassten Verfahren erfolgreiche Widersprüche						
a1b) von den unter a1) erfassten Verfahren teilweise erfolgreiche Widersprüche						
a1c) von den unter a1) erfassten Verfahren erfolglose Widersprüche						
a2) von den unter a) erfassten Verfahren noch nicht abgeschlossen						
b) Klageverfahren.						
b1) von den unter b) erfassten Verfahren bereits mit Entscheidung abgeschlossen						
b1a) von den unter b1) erfassten Verfahren erfolgreiche Klagen						
b1b) von den unter b1) erfassten Verfahren teilweise erfolgreiche Klagen						
b1c) von den unter b1) erfassten Verfahren erfolglose Klagen						
b2) von den unter b) erfassten Verfahren noch nicht abgeschlossen						
<b>11. Widerspruchs- und Klageverfahren von Dritten gegen die Gewährung eines Zugangs zu sie selbst betreffenden Informationen.</b>						
a) Widerspruchsverfahren.						
a1) von den unter a) erfassten Verfahren bereits mit Entscheidung abgeschlossen.						
a1a) von den unter a1) erfassten Verfahren erfolgreiche Widersprüche.						
a1b) von den unter a1) erfassten Verfahren teilweise erfolgreiche Widersprüche.						
a1c) von den unter a1) erfassten Verfahren						

erfolglose Widersprüche.						
a2) von den unter a) erfassten Verfahren noch nicht abgeschlossen.						
b) Klageverfahren.						
b1) von den unter b) erfassten Verfahren bereits mit Entscheidung abgeschlossen.						
b1a) von den unter b1) erfassten Verfahren erfolgreiche Klagen.						
b1b) von den unter b1) erfassten Verfahren teilweise erfolgreiche Klagen.						
b1c) von den unter b1) erfassten Verfahren erfolglose Klagen.						
b2) von den unter b) erfassten Verfahren noch nicht abgeschlossen.						
<b>12. Gebühren- und Auslagenerhebung (§ 10 IFG)</b>						
a) keine.						
b) unter € 50.						
c) zwischen € 50 und € 99, 99.						
d) zwischen € 100 und € 249,99.						
e) zwischen € 250 und € 500.						
f) Vorschusserhebung (Gesamtzahl)						
f1) von den unter f) erfassten Fällen: Vor- schuss unter € 20.						
f2) von den unter f) erfassten Fällen: Vor- schuss zwischen € 20 und € 50.						
f3) von den unter f) erfassten Fällen: Vor- schuss über € 50.						
g) Vorab-Mitteilung der voraussichtlichen Höhe der Gebühren und Auslagen ohne Vorschusserhebung.						
h) Fälle zwangsweiser Beitreibung von Ge- bühren und Auslagen.						

## Teil II: Verwaltungsstruktur

### 1. Struktur und Ablauf

a) Hat die Bearbeitung von IFG-Anträgen zu organisatorischen Änderungen geführt?

a1) Änderung von Zuständigkeiten für die Bearbeitung von IFG-Anträgen.	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
a2) Bestellung eines Informationsfreiheitsbeauftragten.	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
a3) Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle (zur <i>Entgegennahme</i> von Informationsanträgen).	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
a4) Einrichtung einer zentralen Stelle zur <i>inhaltlichen</i> Bearbeitung von Informationsanträgen.	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein

b) Wer ist zuständig für die inhaltliche Bearbeitung von IFG-Anträgen? (Mehrfachnennungen möglich)

b1) Informationsfreiheitsbeauftragter.	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
b2) Datenschutzbeauftragter.	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
b3) Zentrale Stelle.	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
b4) Justitiariat.	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
b5) Für die mit dem Informationsbegehren verknüpfte Sachfrage zuständige Organisationseinheit (z. B. für die Entscheidung über einen Genehmigungsantrag zuständige Einheit).	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein

c) In welchem Verhältnis steht Arbeitsaufwand für IFG-Verpflichtungen zu den Personalressourcen Ihrer Behörde?

c1) Neue Stellen wurden geschaffen.	<input type="checkbox"/> ja (weiter mit Frage c1a + b) <input type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage c4)
c1a) Wenn Frage c1) bejaht wurde: Jahr der Schaffung der neuen Stellen.	
c1b) Wenn Frage c1) bejaht wurde: Zahl der neuen Stellen.	
c2) keine Änderung.	<input type="checkbox"/>
c3) Nachteilige Effekte auf Erledigung originärer Verwaltungsaufgaben	<input type="checkbox"/> ja (weiter mit Frage c3a)

(bei gleichzeitigen Personalkürzungen).	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage c4)
c3a) Wenn Frage c3) bejaht wurde: Bitte stellen Sie die nachteiligen Effekte kurz dar.	
c4) (interne) Durchführung besonderer Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Informationsfreiheit/IFG Bund.	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
c5) Teilnahme von Personal an extern organisierten Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Informationsfreiheit/IFG Bund.	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein

## 2. Koordination

- a) Wie gestaltet sich die Koordination zwischen Behörden des Bundes in Fragen zum IFG?
- b) Informationsfreiheitsgesetze wurden auch in 11 Bundesländern eingeführt: Gibt es einen Austausch oder Kooperation Ihrer Behörde mit Landesbehörden? Wenn ja, welcher Art?

## 3. Zugänglichmachung von Plänen und Verzeichnissen

a) Führen Sie Verzeichnisse der vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke (§ 11 Abs. 1 IFG)?	<input type="checkbox"/> ja (weiter mit Fragen a1) bis a3)) <input type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage a4))
a1) Wenn Frage a) bejaht wird: in welcher Form?	<input type="checkbox"/> elektronisch <input type="checkbox"/> Papierform <input type="checkbox"/> anders
a2) Wenn Frage a) bejaht wird: auf welcher Ebene?	<input type="checkbox"/> zentral (Gesamtbehörde) <input type="checkbox"/> dezentral (z. B. auf Referatsebene)
a3) Wenn Frage a) bejaht wird: Sind die Verzeichnisse allgemein zugänglich?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
a3a) Wenn Frage a3) bejaht wird: in welcher Form? (Mehrfachnennungen möglich)	<input type="checkbox"/> elektronisch <input type="checkbox"/> Broschüre <input type="checkbox"/> Aushang in der Behörde <input type="checkbox"/> Einsichtnahme in der Behörde auf Anfrage <input type="checkbox"/> anders

a4) Wenn Frage a) verneint wird: Gründe für die Nichtführung der Verzeichnisse:	
b) In welcher Form machen Sie Organisations- und Aktenpläne nach § 11 Abs. 2 IFG allgemein zugänglich? (Mehrfachnennungen möglich)	<input type="checkbox"/> elektronisch <input type="checkbox"/> Broschüre <input type="checkbox"/> Aushang in der Behörde <input type="checkbox"/> Einsichtnahme in der Behörde auf Anfrage <input type="checkbox"/> anders

#### 4. Informationspolitik

a) Verfolgt Ihre Behörde eine systematische und proaktive Strategie der Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit?	<input type="checkbox"/> ja (weiter mit Frage b)) <input type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage c))
b) Bei Bejahung von Frage a):	
b1) seit wann?	(Angabe des Jahres)
b2) Wird die Strategie systematisch weiterentwickelt und gepflegt?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
b3) Bei Bejahung von Frage b2): durch wen?	
b4) Welche Formen der Informationsbereitstellung beinhaltet die Strategie?	<input type="checkbox"/> Web-Auftritt (bitte URL angeben): <hr/> <input type="checkbox"/> Information über Printmedien <input type="checkbox"/> Broschüren <input type="checkbox"/> Informationsveranstaltungen <input type="checkbox"/> telefonisches Informationscenter <input type="checkbox"/> Bürgerservice <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte angeben):
b5) Stellen Sie bitte kurz die verfolgte Strategie und ihre wesentlichen Elemente dar.	

c) Bei Verneinung von Frage a): Was sind die wesentlichen Gründe für die Nichtverfolgung einer Informationsstrategie?	
d) Sehen Sie einen Zusammenhang zwischen Ihrer Informationspolitik und dem Antragsverhalten betr. Informationsbegehren?	<input type="checkbox"/> keinen <input type="checkbox"/> Anträge sind spezifischer <input type="checkbox"/> Zahl der Anträge ist zurück gegangen <input type="checkbox"/> Zahl der Anträge hat zugenommen

### 5. *Bewertung des IFG*

a) Wie hat sich nach Ihrem Eindruck die Zahl der Informationsanfragen seitens der in Teil I.2. aufgeführten Antragsteller seit Inkrafttreten des IFG entwickelt?

- Abnahme
- keine Veränderung
- leichte Zunahme
- starke Zunahme

b) Wie schätzen Sie die Entwicklung des Verhältnisses Bundesverwaltung – Bürger seit Inkrafttreten des IFG Bund 2006 ein?

c) Wie oft würden Ihrer Einschätzung nach die gewünschten Informationen auch gegeben werden, wenn es das IFG nicht geben würde?

- immer
- in der überwiegenden Zahl der Fälle

- seltener
- nie

d) Welche sonstigen Beobachtungen und/oder Erfahrungen haben Sie bei der praktischen Umsetzung des IFG gemacht (z. B. Anwendungsprobleme)?

e) Sehen Sie Bedarfe zur Änderung des IFG?

- ja (weiter mit Frage e1)
- nein

e1) Bei Bejahung von Frage e): Erläutern Sie bitte die Änderungsbedarfe

## **5 Umfrageerhebung unter IFG-Antragstellern**

**Befragung von Bürgerinnen und Bürgern,  
die bei Behörden des Bundes Zugang zu Informationen auf der Grundlage  
des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) beantragt haben**

Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages hat uns, das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer, beauftragt, das 2006 in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) zu evaluieren. Zu diesem Zweck möchten wir Ihnen im Folgenden einige Fragen stellen. Ihre Teilnahme an der Befragung ebenso wie die Beantwortung der einzelnen Fragen ist selbstverständlich freiwillig.

Für Ihre Mitarbeit möchten wir uns bei Ihnen sehr herzlich bedanken.

Prof. Dr. Jan Ziekow

Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer

## **Teil I: Bestandsaufnahme**

### **1) Von welcher Behörde wollten Sie Informationen?**

### **2) Anzahl der Anträge**

2.a) Haben Sie mehr als einen Antrag gestellt?

ja (Bitte weiter mit Frage 2.b), c), d), e))	<input type="checkbox"/>
nein	<input type="checkbox"/>

2.b.) Wenn Sie Frage 2.a) bejaht haben, wie viele Anträge haben Sie gestellt?

2.c) Wie viele Anträge haben Sie davon an die o. g. Behörde gestellt?

2.d) Wie viele Anträge haben Sie davon an andere Behörden gestellt?

2.e) Von welchen weiteren Behörden wollten Sie Informationen?

### **3) In welchem Jahr haben Sie Ihren Antrag gestellt?**

<b>2010</b>	<input type="checkbox"/>
<b>2011</b>	<input type="checkbox"/>

### **4) Antragsteller**

Wir haben versucht, die Informationssuchenden in Gruppen einzuteilen.

In welche dieser Gruppen würden Sie sich einordnen?

Bürgerinnen und Bürger (Privatinteresse)	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------

Abgeordnete des Europäischen Parlaments	<input type="checkbox"/>
Abgeordnete des Deutschen Bundestages	<input type="checkbox"/>
Landtagsabgeordnete	<input type="checkbox"/>
Kommunalpolitikerinnen und -politiker	<input type="checkbox"/>
Journalistinnen und Journalisten/Medienunternehmen	<input type="checkbox"/>
Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte mit Schwerpunkt Öffentliches Recht	<input type="checkbox"/>
Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte mit Schwerpunkt Zivilrecht oder Strafrecht	<input type="checkbox"/>
Wirtschaftsunternehmen	<input type="checkbox"/>
Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler	<input type="checkbox"/>
Berufsgruppe Heilberufe (z.B. Ärztinnen und Ärzte, Krankenhäuser)	<input type="checkbox"/>
Interessenverbände (z.B. Wirtschafts- oder Umweltverbände)	<input type="checkbox"/>
sonstige Vereinigungen (z.B. Moscheegemeinde, NGOs, Dienstleistungsverbände)	<input type="checkbox"/>
politische Parteien	<input type="checkbox"/>
Gewerkschaften	<input type="checkbox"/>
sonstige	<input type="checkbox"/>
Falls „sonstige“ bitte beschreiben:	

## 5) Antragsgegenstand

5.a) Um welche Art von Informationen ging es Ihnen?

(Wenn Sie mehrere Anträge gestellt haben sind Mehrfachnennungen möglich)

einen konkreten Verwaltungsvorgang	<input type="checkbox"/>
- Sie selbst betreffend	<input type="checkbox"/>
- eine andere Person betreffend	<input type="checkbox"/>
Verwaltungsvorschriften oder verwaltungsinterne Anordnungen	<input type="checkbox"/>
Informationen, die sich auf die Organisation oder das Personal der Verwaltung beziehen.	<input type="checkbox"/>

Informationen, die nicht bei einer Behörde, sondern bei einer natürlichen Person oder einer privatrechtlichen juristischen Person (z.B. GmbH) vorhanden waren.	<input type="checkbox"/>
andere	<input type="checkbox"/>

5.b) Wie haben Sie Ihren Antrag gestellt?

Mehrfachnennungen

möglich

(z.B. erst telefonische Anfrage, dann auf Bitte der Behörde elektronisch)

mündlich/persönlich	<input type="checkbox"/>
telefonisch	<input type="checkbox"/>
schriftlich (postalisch)	<input type="checkbox"/>
elektronisch	<input type="checkbox"/>

**6) Informationszugang**

6.a) Wurde der Informationszugang von der Verwaltungsstelle gewährt?

Antrag noch in Bearbeitung	<input type="checkbox"/>
ja, vollständig gewährt (Bitte weiter mit Fragen b) bis f))	<input type="checkbox"/>
teilweise gewährt (Bitte weiter mit Fragen b) bis h))	<input type="checkbox"/>
nein, abgelehnt (Bitte weiter mit Fragen g) und h))	<input type="checkbox"/>

6.b) Auf welche Art wurde Ihnen der Informationszugang gewährt?

Auskunftserteilung mündlich/fernmündlich	<input type="checkbox"/>
Auskunftserteilung schriftlich	<input type="checkbox"/>
Auskunftserteilung elektronisch	<input type="checkbox"/>
Akteneinsicht	<input type="checkbox"/>
Aushändigung/Versand von Kopien/Zurverfügungstellung elektronischer Dateien	<input type="checkbox"/>
Die Art, in der mir Informationszugang gewährt wurde, wich von meinem Antrag ab.	<input type="checkbox"/>
Bitte erläutern Sie die abweichende Informationsgewährung (z.B. mündlich statt wie beantragt schriftlich):	

in sonstiger Weise	<input type="checkbox"/>
Bitte erläutern Sie die Art der Informationsgewährung.	

6.c) Wann wurden Ihnen die Informationen erteilt?

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.

am Tag der Antragstellung	<input type="checkbox"/>
innerhalb einer Woche nach Antragstellung	<input type="checkbox"/>
später als eine Woche, aber innerhalb eines Monats nach Antragstellung	<input type="checkbox"/>
erst nach mehr als einem Monat (in diesem Fall bitte Frage d) beantworten)	<input type="checkbox"/>

6.d) Was war die Begründung der Behörde für die Erteilung der Information erst nach mehr als einem Monat?

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.

zu hohe Arbeitsbelastung	<input type="checkbox"/>
zu hoher Verwaltungsaufwand	<input type="checkbox"/>
rechtliche Prüfung der Zulässigkeit des Antrags	<input type="checkbox"/>
Umfang der begehrten Informationen	<input type="checkbox"/>
die Beteiligung Dritter vor Zugangsgewährung	<input type="checkbox"/>
sonstige Gründe	<input type="checkbox"/>
Wenn „sonstige Gründe“, welche?	

6.e) Hat die Behörde für den Informationszugang Gebühren verlangt?

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.

keine	<input type="checkbox"/>
-------	--------------------------

unter € 50 (Bitte weiter mit Frage f))	<input type="checkbox"/>
zwischen € 50 und € 99,99 (Bitte weiter mit Frage f))	<input type="checkbox"/>
zwischen € 100 und € 500 (Bitte weiter mit Frage f))	<input type="checkbox"/>
über € 500 (Bitte weiter mit Frage f))	<input type="checkbox"/>
Falls über € 500 verlangt wurden, was waren die Gründe für diese hohen Gebühren?	

6.f) Sind die von der Behörde verlangten Gebühren für Sie ...

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.

zu niedrig	<input type="checkbox"/>
angemessen	<input type="checkbox"/>
zu hoch	<input type="checkbox"/>

6.g) Was waren die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung der Informationsgewährung?

(Wenn die Behörde zur Begründung der Ablehnung eine Rechtsvorschrift angegeben hat, nennen Sie diese bitte)

6.h) Bei Ablehnung, teilweiser Gewährung oder Verzögerung des Informationszugangs: Haben Sie eine Beschwerde beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) eingereicht?

ja	<input type="checkbox"/>
nein	<input type="checkbox"/>

## ***Teil II: Informationsverhalten der Behörde***

**7) Fühlen Sie sich entsprechend Ihres Anliegens durch die Behörde umfassend informiert?**

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.

Die Information war sehr lückenhaft.	<input type="checkbox"/>
Die Information war lückenhaft.	<input type="checkbox"/>
Die Information war wie erwartet.	<input type="checkbox"/>
Die Information war besser als erwartet.	<input type="checkbox"/>
Weiß nicht / kann ich nicht beurteilen.	<input type="checkbox"/>

### 8) Wie empfanden Sie die Informations- und Auskunftsbereitschaft der Behörde?

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.

schlecht	<input type="checkbox"/>
mittelmäßig	<input type="checkbox"/>
angemessen	<input type="checkbox"/>
offen	<input type="checkbox"/>
weiß nicht / kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

### 9) Wie zufrieden waren Sie mit der Bearbeitungsdauer Ihres Antrags?

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.

sehr zufrieden	<input type="checkbox"/>
zufrieden	<input type="checkbox"/>
unzufrieden	<input type="checkbox"/>
sehr unzufrieden	<input type="checkbox"/>
weiß nicht / kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

**10) Wie durchschaubar erschien Ihnen der Auskunft- und Bearbeitungsprozess?**

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.

völlig undurchschaubar	<input type="checkbox"/>
teilweise durchschaubar	<input type="checkbox"/>
weitestgehend durchschaubar	<input type="checkbox"/>
völlig durchschaubar	<input type="checkbox"/>
weiß nicht / kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

**11) Konnten Sie sich vorab über Ihr Anliegen bei der Behörde informieren?**

ja (Bitte weiter mit Frage 12))	<input type="checkbox"/>
nein	<input type="checkbox"/>

**Wenn Frage 11) bejaht, in welcher Form?**

Bitte wählen Sie einen oder mehrere Punkte aus der Liste aus.

Web-Auftritt	<input type="checkbox"/>
Information über Zeitungen	<input type="checkbox"/>
Broschüren	<input type="checkbox"/>
Informationsveranstaltungen	<input type="checkbox"/>
telefonisches Informationscenter	<input type="checkbox"/>
sonstiges	<input type="checkbox"/>
Wenn „sonstiges“, erläutern Sie bitte:	

**13) Haben Sie das Internetangebot der Behörde genutzt?**

ja (Bitte weiter mit Frage 14))	<input type="checkbox"/>
nein	<input type="checkbox"/>

**14) Wenn Frage 13) bejaht, wie verständlich und informativ fanden Sie den Internetauftritt?**

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten..

unverständlich und ohne Informationsgehalt	<input type="checkbox"/>
schwer verständlich und wenig informativ	<input type="checkbox"/>
verständlich und informativ	<input type="checkbox"/>
vorbildlich	<input type="checkbox"/>
weiß nicht / kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

**15) Wenn Sie die von Ihnen gemachten Erfahrungen insgesamt betrachten: Ist Ihnen das Verwaltungshandeln von Behörden des Bundes verständlicher geworden?**

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.

Ich verstehe jetzt weniger als vorher.	<input type="checkbox"/>
Mein Informationsstand ist gleich geblieben.	<input type="checkbox"/>
Ich verstehe jetzt mehr, benötige aber noch weitere Informationen.	<input type="checkbox"/>
Ich verstehe jetzt alles, was ich wissen wollte.	<input type="checkbox"/>
Weiß nicht / kann ich nicht beurteilen.	<input type="checkbox"/>

**16) Sehen Sie Bedarfe zur Änderung des Informationszugangs?**

ja (Bitte weiter mit Frage 17))	<input type="checkbox"/>
nein	<input type="checkbox"/>

**17) Bei Bejahung von Frage 16): Erläutern Sie bitte die Änderungsbedarfe.**

## 6 Tabellen: Ablehnungsgründe im Verhältnis zu der Anzahl der Ablehnungen von Bundesbehörden\*

<b>Bundeskanzleramt (BK)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	105	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	49	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	46,7	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	15	30,6
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	4	8,2
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 2</b>	3	6,1
<b>§ 3 Nr. 3</b>	13	26,5
<b>§ 3 Nr. 4</b>	15	30,6
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	3	6,1
<b>§ 3 Nr. 7</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	1	2,0
<b>§ 4</b>	6	12,2
<b>§ 5</b>	4	8,2
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	2	4,1
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	5	10,2
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	13	26,5
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	1	2,0
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	1	2,0
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	26	53,1
<b>§ 9 Abs. 3</b>	13	26,5
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	2	4,1

\* Nicht aufgenommen sind Bundesbehörden mit 0-3 Ablehnungen und Bundesbehörden, die keine Ablehnungsgründe ihrer abgelehnten Fälle aufgeführt haben.

<b>Auswärtiges Amt (AA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	637	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	285	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	44,7	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	30	10,5
§ 3 Nr. 1 b)	1	0,4
§ 3 Nr. 1 c)	4	1,4
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	1	0,4
§ 3 Nr. 1 f)	1	0,4
§ 3 Nr. 1 g)	9	3,2
§ 3 Nr. 2	3	1,1
§ 3 Nr. 3	17	6,0
§ 3 Nr. 4	65	22,8
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	1	0,4
§ 3 Nr. 7	9	3,2
§ 3 Nr. 8	1	0,4
§ 4	7	2,5
§ 5	61	21,4
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	2	0,7
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	0,4
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	63	22,1
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	16	5,6
Vorrang Spezialgesetz gewährt	4	1,4
Vorrang Spezialgesetz	20	7,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	19	6,7
§ 9 Abs. 3	13	4,6
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	3	1,1

<b>Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	73	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	29	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	39,7	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	1	3,4
§ 3 Nr. 1 d)	1	3,4
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	3	10,3
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	7	24,1
§ 3 Nr. 4	1	3,4
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	1	3,4
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	7	24,1
§ 5	1	3,4
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	4	13,8
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	6	20,7
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	1	3,4
Vorrang Spezialgesetz gewährt	4	13,8
Vorrang Spezialgesetz	5	17,2
Informationen nicht (mehr) vorhanden	9	31,0
§ 9 Abs. 3	5	17,2
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	2	6,9

<b>Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	58	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	20	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	34,5	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	1	5,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	1	5,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	5	25,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	5,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	5,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	5	25,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	5	25,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	4	20,0
§ 9 Abs. 3	1	5,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	115	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	10	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	8,7	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	1	10,0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 2</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	1	10,0
<b>§ 3 Nr. 4</b>	1	10,0
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 7</b>	4	40,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	2	20,0
<b>§ 5</b>	4	40,0
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	3	30,0
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	0	0,0
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	2	20,0
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	2	20,0
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	1	10,0
<b>§ 9 Abs. 3</b>	1	10,0
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	0	0,0

<b>Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	65	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	23	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	35,4	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	3	13,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	5	21,7
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	2	8,7
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	6	26,1
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	3	13,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	1	4,3
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	4	17,4
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	4	17,4
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	4	17,4
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	1	4,3
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesministerium der Finanzen (BMF)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	163	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	102	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	62,6	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	4	3,9
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	11	10,8
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	9	8,8
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	12	11,8
§ 3 Nr. 4	15	14,7
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	4	3,9
§ 3 Nr. 7	3	2,9
§ 3 Nr. 8	8	7,8
§ 4	5	41,7
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	13	12,7
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	6	5,9
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	8	7,8
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	3	2,9
Vorrang Spezialgesetz gewährt	2	2,0
Vorrang Spezialgesetz	5	4,9
Informationen nicht (mehr) vorhanden	34	33,3
§ 9 Abs. 3	6	5,9
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	3	2,9

<b>Bundesministerium des Innern (BMI)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	253	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	111	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	43,9	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>Absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	4	3,6
§ 3 Nr. 1 a)	4	3,6
§ 3 Nr. 1 b)	1	0,9
§ 3 Nr. 1 c)	17	15,3
§ 3 Nr. 1 d)	1	0,9
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	3	2,7
§ 3 Nr. 2	4	3,6
§ 3 Nr. 3	15	13,5
§ 3 Nr. 4	21	18,9
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	1	0,9
§ 3 Nr. 7	1	0,9
§ 3 Nr. 8	2	1,8
§ 4	16	14,4
§ 5	12	10,8
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	1	0,9
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	4	3,6
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	27	24,3
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	4	3,6
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	3	2,7
Vorrang Spezialgesetz gewährt	2	1,8
Vorrang Spezialgesetz	5	4,5
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	6	5,4
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesministerium der Justiz (BMJ)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	212	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	96	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	45,3	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	3	3,1
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	10	10,4
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	10	10,4
§ 3 Nr. 4	1	1,0
§ 3 Nr. 5	2	2,1
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	2	2,1
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	3	3,1
§ 5	5	5,2
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	1,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	10	10,4
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	8	8,3
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	19	19,8
Vorrang Spezialgesetz gewährt	1	1,0
Vorrang Spezialgesetz	20	20,8
Informationen nicht (mehr) vorhanden	21	21,9
§ 9 Abs. 3	3	3,1
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	4	4,2

<b>Bundesministerium für Gesundheit (BMG)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	57	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	20	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	35,1	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	3	15,0
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	1	5,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	1	5,0
<b>§ 3 Nr. 2</b>	1	5,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	3	15,0
<b>§ 3 Nr. 4</b>	4	20,0
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 7</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	0	0,0
<b>§ 5</b>	1	5,0
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	0	0,0
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	1	5,0
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	3	15,0
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	1	5,0
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	2	10,0
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	3	15,0
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden*</b>	10	50,0
<b>§ 9 Abs. 3</b>	1	5,0
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	1	5,0

\* hierunter sind 5 Fälle miterfasst, für die das BMG angab, nicht zuständig/nicht verfügungsbefugt zu sein oder die wegen Bestandskraft unzulässig waren.

<b>Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	9	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	7	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	77,8	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	1	14,3
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	1	14,3
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	1	14,3
§ 5	1	14,3
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	1	14,3
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	2	28,6
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	97	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	23	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamtzahl der Anträge</b>	23,7	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	2	8,7
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	1	4,3
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 2</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	5	21,7
<b>§ 3 Nr. 4</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 5</b>	1	4,3
<b>§ 3 Nr. 6</b>	5	21,7
<b>§ 3 Nr. 7</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	2	8,7
<b>§ 5</b>	2	8,7
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	5	21,7
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	1	4,3
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	1	4,3
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	0	0,0
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	22	95,7
<b>§ 9 Abs. 3</b>	4	17,4
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	3	13,0

<b>Bundesministerium für Verteidigung (BMVg)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	107	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	29	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	27,1	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	3	10,3
§ 3 Nr. 1 b)	4	13,8
§ 3 Nr. 1 c)	1	3,4
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	1	3,4
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	1	3,4
§ 4	1	3,4
§ 5	1	3,4
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	1	3,4
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	1	3,4
§ 9 Abs. 3	3	10,3
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	135	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	66	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	48,9	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	12	18,2
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	5	7,6
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	17	25,8
§ 3 Nr. 4	3	4,5
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	1	1,5
§ 3 Nr. 7	1	1,5
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	2	3,0
§ 5	7	10,6
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	7	10,6
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	11	16,7
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	10	15,2
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	2	3,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	2	3,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	2	3,0
§ 9 Abs. 3	2	3,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	1	1,5

<b>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	61	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	11	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	18,0	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	4	36,4
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	1	9,1
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 2</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	4	36,4
<b>§ 3 Nr. 4</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 7</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	1	9,1
<b>§ 5</b>	3	27,3
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	1	9,1
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	0	0,0
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	1	9,1
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	1	9,1
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	0	0,0
<b>§ 9 Abs. 3</b>	0	0,0
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	0	0,0

<b>Bundespräsidialamt (BPräsA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	32	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	23	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	71,9	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	1	4,3
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	12	52,2
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	7	30,4
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesrechnungshof (BRH)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	44	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	28	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	63,6	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	16	57,1
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	5	17,9
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	1	3,6
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	1	3,6
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	1	3,6
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Deutscher Bundestag (Dt. BT)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	282	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	156	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	55,3	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	1	0,6
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	6	3,8
§ 3 Nr. 5	1	0,6
§ 3 Nr. 6	4	2,6
§ 3 Nr. 7	1	0,6
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	27	17,3
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	6	3,8
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	9	5,8
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	15	9,6
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	103	66,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	6	3,8
Vorrang Spezialgesetz gewährt	1	0,6
Vorrang Spezialgesetz	7	4,5
Informationen nicht (mehr) vorhanden	8	5,1
§ 9 Abs. 3	11	7,1
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	1	0,6

<b>Deutsche Bundesbank (BBk)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	52	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	34	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	65,4	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	14	41,2
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	4	11,8
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	9	26,5
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	1	2,9

<b>Bundesgerichtshof (BGH)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	34	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	13	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	38,2	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	4	30,8
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	4	30,8
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	12	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	10	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	83,3	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	10	100,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	10	100,0
Vorrang Spezialgesetz	10	100,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	1	10,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundespresseamt (BPA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	23	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	9	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	39,1	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	4	44,4
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BaFzA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	72	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	7	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	9,7	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	14,3
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	6	85,7
§ 9 Abs. 3	1	14,3
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesamt für Güterverkehr (BAG)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	102	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	21	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	20,6	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	1	4,8
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	12	57,1
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	4,8
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	2	9,5
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	2	9,5
Informationen nicht (mehr) vorhanden	4	19,0
§ 9 Abs. 3	3	14,3
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesamt für Justiz (BfJ)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	30	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	9	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	30,0	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	2	22,2
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	2	22,2
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	4	44,4
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	1	11,1
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	1	11,1
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	33	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	14	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	42,4	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	3	21,4
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	3	21,4
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	1	7,1
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	6	42,9
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	3	21,4
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	3	21,4
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	5	35,7
§ 9 Abs. 3	1	7,1
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	88	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	14	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	15,9	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	1	7,1
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	16	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	16	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	100,0	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	16	100,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	16	100,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	6	37,5
Vorrang Spezialgesetz	22	137,5
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	8	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	4	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	50,0	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	3	75,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	31	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	24	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	77,4	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	7	29,2
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	4	16,7
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	2	8,3
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	5	20,8
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	6	25,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	4	16,7
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	458	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	332	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	72,5	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	5	1,5
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	115	34,6
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	58	17,5
§ 3 Nr. 2	2	0,6
§ 3 Nr. 3	4	1,2
§ 3 Nr. 4	167	50,3
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	33	9,9
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	54	16,3
§ 5	146	44
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	94	28,3
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	185	55,7
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	33	9,9
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	3	0,9
Vorrang Spezialgesetz gewährt	6	1,8
Vorrang Spezialgesetz	9	2,7
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	72	21,7
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	115	34,6

<b>Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	99	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	50	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	50,5	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	1	2,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	1	2,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	1	2,0
§ 3 Nr. 2	1	2,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	42	84,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	1	2,0
§ 5	6	12,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	5	10,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	4	8,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	4	8,0
§ 9 Abs. 3	5	10,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	2	4,0

<b>Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	35	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	8	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	22,9	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	2	25,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	11	137,5
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	1	12,5
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) und Geschäftsbesorger</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	109	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	11	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	10,1	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	2	18,2
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	2	18,2
<b>§ 3 Nr. 2</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 4</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	4	36,4
<b>§ 3 Nr. 7</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	2	18,2
<b>§ 5</b>	5	45,5
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	1	9,1
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	9	81,8
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	15	136,4
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	1	9,1
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	5	45,5
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	6	54,5
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	7	63,6
<b>§ 9 Abs. 3</b>	1	9,1
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	0	0,0

<b>Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	19	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	10	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	52,6	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	10,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	5	50,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	2	20,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	1	10,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundeskriminalamt (BKA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	34	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	23	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	67,6	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	1	4,3
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	10	43,5
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	6	26,1
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	4,3
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	4,3
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	4	17,4
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	2	8,7
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	2	8,7
Informationen nicht (mehr) vorhanden	1	4,3
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesnetzagentur (BNetzA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	77	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	21	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	27,3	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	1	4,8
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	4,8
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	4,8
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	1	4,8
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	1	4,8
Informationen nicht (mehr) vorhanden	2	9,5
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundespolizei (BPOL)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	22	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	8	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	36,4	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	2	25,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	3	37,5
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	2	25,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	12	150,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	4	50,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	1	12,5
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	24	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	13	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	54,2	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	16	123,1
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	9	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	9	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	100,0	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	8	88,9
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Bundeszentrale für politische Bildung (BpB)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	15	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	4	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	26,7	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	25,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	25,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	1	25,0
§ 9 Abs. 3	1	25,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	41	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	20	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	48,8	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 2</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 4</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 7</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	0	0,0
<b>§ 5</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	0	0,0
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	0	0,0
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	5	25,0
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	5	25,0
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	0	0,0
<b>§ 9 Abs. 3</b>	0	0,0
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	0	0,0

<b>Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	82	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	11	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	13,4	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 2</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 4</b>	1	9,1
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 7</b>	1	9,1
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	0	0,0
<b>§ 5</b>	7	63,6
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	0	0,0
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	0	0,0
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	0	0,0
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	4	36,4
<b>§ 9 Abs. 3</b>	1	9,1
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	0	0,0

<b>Deutsches Patent- und Markenamt (DPMA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	20	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	12	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	60,0	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	1	8,3
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	8,3
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	3	25,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	1	8,3
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	5	41,7
Vorrang Spezialgesetz	5	41,7
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>IT Amt und IT Zentrum Bundeswehr (IT-AmtBw/IT-ZentrumBw)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	6	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	4	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	66,7	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	2	50,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	1	25,0
§ 3 Nr. 4	1	25,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	1	25,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	1	25,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	1	25,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	1	25,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	1	25,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	1	25,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	4	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	4	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	100,0	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 2</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 4</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 7</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	0	0,0
<b>§ 5</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	0	0,0
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	1	25,0
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	0	0,0
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	0	0,0
<b>§ 9 Abs. 3</b>	0	0,0
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	0	0,0

<b>Paul-Ehrlich-Institut Bundesinstitut für Impfstoffe und biomedizinische Arzneimittel (PEI)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	54	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	11	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	20,4	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	1	9,1
<b>§ 3 Nr. 2</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 4</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 7</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	0	0,0
<b>§ 5</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	1	9,1
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	4	36,4
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	0	0,0
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	0	0,0
<b>§ 9 Abs. 3</b>	0	0,0
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	0	0,0

<b>Robert Koch-Institut (RKI)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	63	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	26	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	41,3	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	2	7,7
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	11	42,3
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	2	7,7
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	6	23,1
§ 5	12	46,2
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	3	11,5
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	4	15,4
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	2	7,7
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Statistisches Bundesamt (StBA)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	14	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	6	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	42,9	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	16,7
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	16,7
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Wehrbereichsverwaltung (WBV)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	48	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	14	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	29,2	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	1	7,1
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	2	14,3
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	2	14,3
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	7,1
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	1	7,1
Vorrang Spezialgesetz gewährt	2	14,3
Vorrang Spezialgesetz	3	21,4
Informationen nicht (mehr) vorhanden	1	7,1
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	28	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	5	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	17,9	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	1	20,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	2	40,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	1	20,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	20,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	20,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Zollverwaltung</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	394	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	80	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	20,3	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	1	1,3
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	3	3,8
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	12	15,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	4	5,0
§ 3 Nr. 7	1	1,3
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	1	1,3
§ 5	18	22,5
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	11	13,8
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	3	3,8
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	10	12,5
Vorrang Spezialgesetz gewährt	2	2,5
Vorrang Spezialgesetz	12	15,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	29	36,3
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV)*</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	42	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	18	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	42,9	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
<b>rechtsmissbräuchlich</b>	3	16,7
<b>§ 3 Nr. 1 a)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 b)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 c)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 d)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 e)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 f)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 1 g)</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 2</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 3</b>	1	5,6
<b>§ 3 Nr. 4</b>	6	33,3
<b>§ 3 Nr. 5</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 6</b>	1	5,6
<b>§ 3 Nr. 7</b>	0	0,0
<b>§ 3 Nr. 8</b>	0	0,0
<b>§ 4</b>	1	5,6
<b>§ 5</b>	3	16,7
<b>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums</b>	0	0,0
<b>§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</b>	2	11,1
<b>§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen</b>	2	11,1
<b>Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</b>	0	0,0
<b>Vorrang Spezialgesetz abgelehnt</b>	1	5,6
<b>Vorrang Spezialgesetz gewährt</b>	1	5,6
<b>Vorrang Spezialgesetz</b>	2	11,1
<b>Informationen nicht (mehr) vorhanden</b>	0	0,0
<b>§ 9 Abs. 3</b>	0	0,0
<b>unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand</b>	1	5,6

\* Erfasst sind alle neun Berufsgenossenschaften.

<b>Deutsche Nationalbibliothek (DNB)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	4	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	4	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	100,0	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	0	0,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	2	50,0
§ 9 Abs. 3	1	25,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	77	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	19	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	24,7	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	3	15,8
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	0	0,0
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	4	21,1
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	1	5,3
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	10	52,6
§ 9 Abs. 3	3	15,8
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0

<b>Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS)</b>		
<b>Anträge Gesamt (5.)</b>	200	
<b>Ablehnungen (Ablehnungen+Teilablehnungen)</b>	103	
<b>Prozentanteil Ablehnungen/Gesamt</b>	51,5	
<b>Anteil Ablehnungsgrund/Gesamtzahl der Ablehnungen</b>	<b>absoluter Wert</b>	<b>Prozent</b>
rechtsmissbräuchlich	0	0,0
§ 3 Nr. 1 a)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 b)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 c)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 d)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 e)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 f)	0	0,0
§ 3 Nr. 1 g)	0	0,0
§ 3 Nr. 2	0	0,0
§ 3 Nr. 3	0	0,0
§ 3 Nr. 4	0	0,0
§ 3 Nr. 5	0	0,0
§ 3 Nr. 6	42	40,8
§ 3 Nr. 7	0	0,0
§ 3 Nr. 8	0	0,0
§ 4	0	0,0
§ 5	1	1,0
§ 6 Schutz des geistigen Eigentums	0	0,0
§ 6 Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	0	0,0
§ 2 Nr. 1 keine amtlichen Informationen	0	0,0
Regierungstätigkeit / Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz abgelehnt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz gewährt	0	0,0
Vorrang Spezialgesetz	0	0,0
Informationen nicht (mehr) vorhanden	0	0,0
§ 9 Abs. 3	0	0,0
unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	0	0,0