

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-------|
| Vorwort | VII |
| Abkürzungsverzeichnis | XIX |
| Kapitel 1: Einleitung und Grundlagen | 1 |
| <i>A. Einleitung</i> | 1 |
| <i>B. Gang der Untersuchung</i> | 4 |
| <i>C. Grundlagen</i> | 5 |
| I. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands | 5 |
| II. Historische und teleologische Verbindung der Informationszugangsgesetze | 7 |
| 1. Entstehungsgeschichte der Informationszugangsgesetze | 7 |
| a) Das Umweltinformationsgesetz | 7 |
| b) Die Informationsfreiheitsgesetze auf Bundes- und Landesebene . . | 9 |
| c) Das Verbraucherinformationsgesetz | 10 |
| d) Schnittstellen in der Entstehungsgeschichte der Informationszugangsgesetze | 11 |
| 2. Zwecksetzung der Informationszugangsgesetze | 14 |
| a) Verwaltungstransparenz als Voraussetzung | 14 |
| b) Kontrolle der Verwaltung | 15 |
| c) Förderung demokratischer Prozesse | 17 |
| 3. Abgrenzung von anderen voraussetzungslosen Informationszugangsansprüchen | 18 |
| III. Die privaten Belange | 19 |
| 1. Gegenstand des Informationszugangsanspruchs: Informationen der öffentlichen Hand | 20 |
| 2. Personenbezogene Daten | 22 |
| 3. Das geistige Eigentum | 22 |
| 4. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse | 23 |
| IV. Der Dritte | 23 |

| | |
|---|----|
| Kapitel 2: Der Anspruch auf Informationszugang nach den Informationszugangsgesetzen | 25 |
| <i>A. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Informationszugangsanspruchs</i> | 25 |
| I. Kein Grundrecht auf Informationszugang | 26 |
| II. Weitere Anhaltspunkte im Grundgesetz | 27 |
| 1. Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip | 27 |
| 2. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen | 28 |
| 3. Die Informationsfreiheit | 29 |
| a) Die Informationsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 29 |
| aa) Die Anfänge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Rein technisches Verständnis der allgemeinen Zugänglichkeit | 30 |
| bb) Die N-Tv-Entscheidung: Die Informationsfreiheit als normgeprägtes Grundrecht | 31 |
| cc) Einsicht in Akten des Bundesarchivs: Das IFG als Widmungsakt | 31 |
| b) Umfang des Grundrechtsschutzes | 33 |
| c) Kein verfassungsunmittelbarer Anspruch aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG | 34 |
| 4. Konventionsrechtliche Einflüsse: Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Bizottság vs. Ungarn | 36 |
| III. Vorgaben an das einfachgesetzliche Informationszugangsrecht durch das Verfassungsrecht | 37 |
| <i>B. Voraussetzungen des Informationszugangs</i> | 39 |
| I. Voraussetzungsloser Anspruch auf Informationszugang: Die Informationszugangsgesetze als prokuratorische Rechte | 39 |
| II. Anspruchsvoraussetzungen | 42 |
| 1. Informationszugang auf Antrag | 42 |
| 2. Anforderungen an den Antrag | 43 |
| 3. Verfügungsberechtigung über die Information | 44 |
| III. Anwendungsbereich der Informationszugangsansprüche | 46 |
| 1. Anspruchsgegenstand | 46 |
| a) Allgemeine amtliche Informationen nach dem IFG | 47 |
| b) Bereichsspezifische Informationen nach dem UIG und VIG | 48 |
| 2. Anspruchsberechtigte | 50 |
| a) Nicht rechtsfähige Personenvereinigungen | 50 |
| b) Juristische Personen öffentlichen Rechts | 52 |
| 3. Anspruchsverpflichtete | 53 |
| a) Anspruchsverpflichtete nach dem IFG | 53 |
| b) Anspruchsverpflichtete nach dem UIG | 55 |

| | |
|---|--------|
| c) Anspruchsverpflichtete nach dem VIG | 56 |
| IV. Art des Informationszugangs | 57 |
| C. Zusammenfassende Gedanken: Interessenlage im Rahmen des Informationszugangs | 58 |
| Kapitel 3: Die Beschränkung des Informationszugangs zum Schutz privater Belange | 63 |
| A. Auslegungsmaximen für die Ausnahmegründe in den Informationszugangsgesetzen | 63 |
| I. Enge Auslegung der Ausnahmetatbestände | 63 |
| II. Darlegungslast für das Vorliegen eines Ausnahmegrunds | 64 |
| III. Keine Konkurrenz der Ausnahmetatbestände | 65 |
| IV. Natur der Ausnahmetatbestände | 65 |
| V. Rechtsfolge: Teilweiser Informationszugang | 66 |
| 1. Verhältnis des Teilzugangs zur Wahl einer anderen Zugangsart | 68 |
| 2. Möglichkeit der Aussonderung | 68 |
| 3. Vorheriges Einverständnis mit der Aussonderung | 69 |
| 4. Teilzugang und Verwaltungsaufwand | 71 |
| a) Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand nach § 7 Abs. 2 S. 1 IFG | 71 |
| b) Schutz der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der Behörde nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG | 73 |
| c) Unmöglichkeit der Aussonderung bei unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand nach § 5 Abs. 3 UIG? | 74 |
| B. Beschränkung des Informationszugangs durch den Schutz personenbezogener Daten | 75 |
| I. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Schutzes personenbezogener Daten | 76 |
| 1. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts | 77 |
| 2. Konkretisierung des Schutzbereichs | 78 |
| 3. Schranken des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung | 79 |
| II. Einfachgesetzliche Entwicklung des Datenschutzes | 80 |
| 1. Entwicklung auf nationaler Ebene | 80 |
| 2. Erste europäische Einflüsse auf das Datenschutzrecht – Die Datenschutzrichtlinie | 81 |
| 3. Abschluss der europäischen Harmonisierung – Die Datenschutz-Grundverordnung | 82 |
| III. Grundlagen der DSGVO | 83 |
| 1. Zielsetzungen der DSGVO | 84 |

| | |
|--|-----|
| 2. Anwendungsvorrang der DSGVO | 84 |
| 3. Handlungsspielraum des nationalen Gesetzgebers | 86 |
| IV. Datenschutz und Informationszugangsfreiheit | 88 |
| 1. Grundsätze des Datenschutzes | 89 |
| a) Verbot mit Erlaubnisvorbehalt | 89 |
| b) Zweckbindungsgrundsatz | 90 |
| 2. Das Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Informationszugang | 91 |
| 3. Auflösung des Spannungsverhältnisses vor Inkrafttreten der DSGVO | 92 |
| 4. Auflösung des Spannungsverhältnisses nach Inkrafttreten der DSGVO | 93 |
| a) Öffnungsklauseln für die Informationszugangsfreiheit in der DSGVO | 93 |
| aa) Abgrenzung von Art. 86 DSGVO und Art. 85 DSGVO | 94 |
| bb) Abgrenzung von Art. 6 Abs. 2 DSGVO und Art. 86 DSGVO | 96 |
| cc) Verhältnis von Art. 6 Abs. 2 DSGVO und Art. 6 Abs. 3 DSGVO | 98 |
| b) Vorgaben an den nationalen Gesetzgeber | 100 |
| c) Einhaltung der Vorgaben durch die Informationszugangsgesetze | 101 |
| aa) Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im IFG und VIG | 102 |
| bb) Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im UIG | 102 |
| cc) Ergebnis: Nur redaktioneller Anpassungsbedarf | 105 |
| d) Einbettung der Informationszugangsgesetze in die DSGVO | 105 |
| e) Verhältnis der Neufassung des BDSG zu den Informationszugangsgesetzen | 106 |
| V. Die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten in den Informationszugangsgesetzen im Einzelnen | 106 |
| 1. Personenbezogene Daten | 107 |
| a) Begriff der Daten im Sinne des Art. 4 Nr. 1 DSGVO | 109 |
| b) Personeller Schutzbereich | 110 |
| aa) Postmortaler Datenschutz | 111 |
| bb) Postmortaler Persönlichkeitsschutz | 112 |
| c) Personenbezug | 113 |
| aa) Abgrenzung von Sachdaten | 113 |
| bb) Identifizierte oder identifizierbare Person | 114 |
| (1) Meinungsstand zur „Bestimmbarkeit“ vor der DSGVO | 116 |
| (2) Auslegung der Identifizierbarkeit in Art. 4 Nr. 1 DSGVO | 119 |
| (a) Wortlautauslegung | 120 |
| (b) Historische Auslegung | 120 |
| (c) Systematische Auslegung | 121 |
| (d) Teleologische Auslegung | 123 |
| (e) Ergebnis der Auslegung | 125 |

| | |
|---|-----|
| cc) Bedeutung für die Informationszugangsgesetze | 126 |
| (1) Prüfung des Personenbezugs | 126 |
| (2) Anonymisierung durch Schwärzungen? | 127 |
| (a) Schwärzungen bei Annahme eines relativen Personenbezugs | 127 |
| (b) Schwärzungen bei Annahme eines absoluten Personenbezugs | 129 |
| 2. Das Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs . . | 130 |
| a) Die informationelle Selbstbestimmung als Interesse des Dritten im europäischen Mehrebenensystem | 130 |
| aa) Divergierende Auffassungen zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof – Getrennte oder verbundene Grundrechtsräume? | 131 |
| bb) Bedeutung für die Informationszugangsgesetze | 134 |
| b) Das schutzwürdige Interesse des Dritten im IFG und VIG | 136 |
| c) Erhebliche Beeinträchtigung der Interessen nach dem UIG | 137 |
| 3. Gesetzliche Vorgaben für die Abwägung | 140 |
| a) Anspruchsausschluss nach § 5 Abs. 1 S. 2 IFG (i.V.m. § 3 S. 4 VIG) | 140 |
| b) Anspruchsausschluss nach § 5 Abs. 2 IFG | 141 |
| aa) Dienst- oder Amtsverhältnis (§ 5 Abs. 2 Var. 1 IFG) | 142 |
| bb) Mandatsverhältnis (§ 5 Abs. 2 Var. 2 IFG) | 144 |
| (1) Meinungsstand | 144 |
| (2) Stellungnahme | 146 |
| cc) Berufs- oder Amtsgeheimnis (§ 5 Abs. 2 Var. 3 IFG) | 147 |
| c) Anspruchszugang durch Einwilligung des Dritten | 148 |
| d) Anspruchszugang nach § 5 Abs. 3 IFG (i.V.m. § 3 S. 4 VIG) | 150 |
| e) Anspruchszugang nach § 5 Abs. 4 IFG (i.V.m. § 3 S. 4 VIG) | 152 |
| aa) Begriff des Bearbeiters | 153 |
| bb) Kein Ausnahmetatbestand | 155 |
| f) Anspruchszugang nach § 9 Abs. 1 S. 2 UIG | 156 |
| g) Anspruchszugang nach § 3 S. 6 VIG | 157 |
| aa) Offenlage des Namens des Händlers nach § 3 S. 6 Hs. 1 Var. 1 VIG | 158 |
| bb) Offenlage des Handelswegs nach § 3 S. 6 Hs. 1 Var. 2 VIG . . . | 159 |
| cc) Verfassungsrechtliche Bedenken | 159 |
| VI. Zusammenfassende Überlegungen zum Schutz personenbezogener Daten | 160 |
| C. Beschränkung des Informationszugangs durch den Schutz des geistigen Eigentums | 161 |
| I. Eingrenzung des geistigen Eigentums | 162 |
| 1. Kein Schutz von Tätigkeiten der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit . . | 163 |

| | |
|---|-----|
| 2. Kein Schutz von „Know-how“ | 164 |
| II. Verfassungsrechtliche Vorgaben | 165 |
| 1. Schutz vermögenswerter Positionen (Art. 14 GG) | 165 |
| 2. Schutz des Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) | 166 |
| III. Entgegenstehen des geistigen Eigentums | 167 |
| 1. Entgegenstehen gewerblicher Schutzrechte | 168 |
| a) Entgegenstehen gewerblicher Schutzrechte nach Eintragung und Veröffentlichung | 168 |
| b) Entgegenstehen gewerblicher Schutzrechte vor Eintragung und Veröffentlichung | 169 |
| 2. Entgegenstehen des Urheberrechts | 170 |
| a) Anwendungsbereich des Urheberrechts | 171 |
| b) Entgegenstehen des Urheberrechts vor der Veröffentlichung | 173 |
| c) Entgegenstehen des Urheberrechts nach der Veröffentlichung . . . | 177 |
| d) Schranken des Urheberrechts | 179 |
| aa) Schrankenregelungen in den Informationszugangsgesetzen . . | 179 |
| bb) Schrankenregelungen im UrhG | 180 |
| (1) Verwendung im Verfahren vor einer Behörde, § 45 UrhG . | 180 |
| (2) Vervielfältigung zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch, § 53 UrhG | 181 |
| (3) Nutzung für Unterricht, Wissenschaft und Institutionen, §§ 60a ff. UrhG | 183 |
| (a) Nutzung für Unterricht und Lehre, § 60a UrhG | 183 |
| (b) Nutzung für die wissenschaftliche Forschung, § 60c UrhG | 184 |
| 3. Informationspflichtige Stelle als „Inhaberin“ eines Informationsrestriktionsrechts? | 185 |
| IV. Zusammenfassende Gedanken zum Schutz des geistigen Eigentums . . . | 187 |
| <i>D. Beschränkung des Informationszugangs durch den Schutz von</i> | |
| <i>Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen</i> | 188 |
| I. Schutzgrund und Schutzzweck | 188 |
| 1. Informationszugangsfreiheit als Mittel der Industriespionage? | 188 |
| 2. Doppelte Zielrichtung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen | 190 |
| 3. Schutz behördlicher Aufgabenerfüllung? | 190 |
| II. Verfassungsrechtliche Verankerung | 191 |
| 1. Schutz durch die Berufsfreiheit, Art. 12 GG | 192 |
| 2. Schutz durch die Eigentumsgarantie, Art. 14 GG | 193 |
| 3. Bedeutung für die Informationszugangsgesetze | 194 |

| | |
|--|-----|
| III. Tatbestandsvoraussetzungen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses | 195 |
| 1. Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb (Unternehmensbezug) . . . | 196 |
| a) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der öffentlichen Hand | 197 |
| b) Neubewertung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 | 199 |
| 2. Keine Offenkundigkeit der Information | 203 |
| 3. Geheimhaltungswille | 205 |
| 4. Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse | 206 |
| 5. Neubestimmung durch die Geschäftsgeheimnis-Richtlinie? | 209 |
| IV. Reichweite des Drittschutzes | 210 |
| 1. Anspruchszugang durch Einwilligung des Dritten | 210 |
| 2. Absoluter Schutz im IFG | 211 |
| a) Verfassungsrechtliche Bewertung | 211 |
| b) Abwägung auf Tatbestandsebene? | 213 |
| 3. Ausnahmen vom Schutz im UIG und VIG | 214 |
| a) Umweltinformationen über Emissionen, § 9 Abs. 1 S. 2 UIG | 214 |
| b) Ausnahmen vom Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 3 S. 5 VIG | 214 |
| V. Zusammenfassende Gedanken zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen | 216 |
| <i>E. Schutz freiwillig übermittelter Informationen</i> | 217 |
| I. Freiwillig übermittelte Informationen, § 9 Abs. 2 S. 1 UIG | 218 |
| II. Meldungs- und Unterrichtungspflichten, § 3 S. 1 Nr. 2 d) VIG | 219 |
| III. Schutz von Informanten und Hinweisgebern | 220 |
| Kapitel 4: Die Abwägung im Einzelfall | 223 |
| A. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Abwägung | 223 |
| I. Anwendbarkeit des Sphärenmodells auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung | 224 |
| II. Dreistufenmodell im wirtschaftlichen Geheimnisschutz gem. Art. 12, 14 GG | 226 |
| B. In die Abwägung einzustellende Interessen | 227 |
| I. Das „Informationsinteresse des Antragstellers“ nach § 5 Abs. 1 S. 1 IFG . | 227 |
| 1. Meinungsstand zum Begriff des Informationsinteresses des Antragstellers | 227 |
| 2. Stellungnahme | 230 |
| a) Zum Wortlaut des § 5 Abs. 1 S. 1 IFG | 230 |
| b) Zur Historie des § 5 Abs. 1 S. 1 IFG | 231 |

| | |
|---|------------|
| c) Zur Systematik des § 5 Abs. 1 S. 1 IFG | 231 |
| d) Zum Sinn und Zweck des § 5 Abs. 1 S. 1 IFG | 232 |
| e) Berücksichtigung des konkreten öffentlichen Interesses | 233 |
| II. Das öffentliche Interesse nach § 9 Abs. 1 S. 1 UIG, § 3 S. 2 VIG | 234 |
| III. Das Geheimhaltungsinteresse des Dritten | 236 |
| <i>C. Kriterien für die Gewichtung der Interessen</i> | <i>237</i> |
| I. Ausgangslage – Interessenungleichgewicht zwischen Antragsteller und Drittem | 237 |
| II. Kriterien zur Gewichtung des Offenbarungsinteresses | 238 |
| 1. Anzahl der betroffenen Personen und betroffene Rechtsgüter | 239 |
| 2. Kontrolle der Verwaltung als besonderes öffentliches Interesse | 241 |
| 3. Aktualität der Information | 241 |
| 4. Person des Antragstellers und Verwendungszweck | 242 |
| III. Kriterien zur Gewichtung des Geheimhaltungsinteresses | 243 |
| 1. Personenbezogene Daten | 243 |
| 2. Wirtschaftlicher Geheimnisschutz | 243 |
| 3. Kumulierung von Ausschluss- und Beschränkungsgründen | 244 |
| 4. Öffentliche Zugänglichkeit der Information | 245 |
| Kapitel 5: Der Schutz des Dritten | 247 |
| <i>A. Grundrechtsschutz durch Verfahren</i> | <i>247</i> |
| I. Funktionen der Drittbeteiligung | 248 |
| 1. Schutz des Dritten | 248 |
| 2. Aufklärungsfunktion | 249 |
| 3. Unterstützungsfunktion | 249 |
| 4. Entscheidungsfunktion | 250 |
| II. Das Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 IFG | 251 |
| 1. Voraussetzungen der Drittbeteiligung | 251 |
| 2. Inhalt der behördlichen Mitteilung | 253 |
| 3. Ausnahmen von der Drittbeteiligung | 254 |
| a) Einverständnis mit der Aussonderung, § 7 Abs. 2 S. 2 IFG | 254 |
| b) Gesetzgeberische Entscheidungen nach § 5 Abs. 3, 4 IFG | 255 |
| aa) Neubewertung unter der DSGVO? | 255 |
| bb) Keine Ausweitung auf ähnliche Fallgestaltungen | 256 |
| c) Beschränkte Erreichbarkeit und mutmaßliche Einwilligung | 257 |
| aa) Eingeschränkte Erreichbarkeit des Dritten | 257 |
| bb) Mutmaßliche Einwilligung des Dritten | 257 |
| III. Das Anhörungsverfahren nach § 9 Abs. 1 S. 3 UIG | 258 |

| | |
|---|-----|
| 1. Voraussetzungen der Drittbeteiligung | 258 |
| 2. Inhalt der behördlichen Mitteilung | 260 |
| 3. Ausnahmen von der Drittbeteiligung | 261 |
| IV. Das Anhörungsverfahren nach § 5 Abs. 1 VIG | 261 |
| 1. Voraussetzungen der Drittbeteiligung | 262 |
| 2. Inhalt der behördlichen Mitteilung | 263 |
| 3. Ausnahmen von der Drittbeteiligung | 263 |
| V. Folgen einer unterlassenen Drittbeteiligung | 264 |
| 1. Heilung und Unbeachtlichkeit der unterlassenen Drittbeteiligung, §§ 45, 46 VwVfG | 265 |
| a) Heilung einer unterlassenen Drittbeteiligung, § 45 VwVfG | 265 |
| aa) Die Problematik der Beiladung in Verfahren nach den Informationszugangsgesetzen | 266 |
| bb) Fehlende Spruchreife der Sache, § 113 Abs. 5 S. 1 a. E. VwGO | 268 |
| b) Keine Unbeachtlichkeit einer unterlassenen Drittbeteiligung, § 46 VwVfG | 270 |
| 2. Missbrauchsmöglichkeit durch die informationspflichtige Stelle? | 270 |
| B. Rechtsschutzmöglichkeiten des Dritten | 272 |
| I. Rechtsschutz gegen die stattgebende Entscheidung der informationspflichtigen Stelle | 272 |
| 1. Widerspruchsverfahren, § 68 VwGO | 273 |
| 2. Rechtsschutz des Dritten bei sofortiger Vollziehbarkeit des Informationszugangs | 274 |
| 3. Erneut: Die Problematik der Beiladung in Verfahren nach den Informationszugangsgesetzen | 276 |
| a) Kein Verzicht auf die notwendige Beiladung | 276 |
| b) Modifikation des Verwaltungsprozesses | 277 |
| 4. Das Spannungsverhältnis mit dem Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsprozess, § 100 VwGO | 279 |
| a) Entscheidung anhand der Darlegungstiefe | 281 |
| aa) Anforderungen an die Darlegungstiefe | 282 |
| bb) Anforderungen an die Darlegungstiefe bei „außerordentlich umfangreichen“ Antragsgegenständen | 284 |
| b) Das „in camera“-Verfahren, § 99 Abs. 2 VwGO | 285 |
| aa) Verfassungsrechtliche Vorgaben | 285 |
| bb) Voraussetzungen für die Einleitung des „in camera“-Verfahrens | 286 |
| cc) Prüfprogramm des Fachsenats | 288 |
| dd) Wirkung der Entscheidung im Zwischenverfahren für das Hauptsacheverfahren | 290 |
| (1) Rechtswidrigkeit der Sperrerkklärung | 291 |

| | |
|---|-----|
| (2) Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung | 291 |
| c) Unterlassen der Aktenvorlage durch die informationspflichtige Stelle | 292 |
| d) Vorlage ohne Verlautbarung des Gerichts | 292 |
| II. Rechtsschutz gegen die unterlassene Drittbeteiligung im Verwaltungsverfahren | 293 |
| III. Zusammenfassende Gedanken zum gerichtlichen Schutz des Dritten . . . | 294 |
| C. Die Anrufung des Beauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz | 294 |
| Kapitel 6: Ergebnisse in Thesenform | 297 |
| Literaturverzeichnis | 303 |
| Stichwortverzeichnis | 347 |