

Kapitel 1: Recht der Informationszugangs- freiheit

Florian Albrecht

Schrifttum: *Adler*, Zugang zu staatlichen Informationen quo vadis? Entwicklungslinien und Schwachstellen der Informationsrechte nach IFG und UIG, DÖV 2016, 630; *Albers*, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, 614; *Albrecht*, Der Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nach dem Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) von Baden-Württemberg, AnwZert ITR 1/2016, Anm. 2; *ders.*, Informationszugangsfreiheit nach dem Gesetzentwurf der Staatsregierung über die elektronische Verwaltung in Bayern, AnwZert ITR 22/2015, Anm. 2; *ders.*, Wie schnell müssen Anfragen nach dem IFG bearbeitet werden?, AnwZert ITR 4/2014, Anm. 2; *ders.*, Gewährung eines partiellen Zugangs zu Informationen nach dem IFG, AnwZert ITR 13/2013, Anm. 3; *Albrecht/Schmid*, Das E-Government-Gesetz des Bundes, K&R 2013, 529; *Albrecht/Schweinfurth*, Keine Einschränkung der Informationsfreiheit mit Mitteln des Urheberrechts, AnwZert ITR 16/2013, Anm. 2; *Arnold*, Rechtsschutz bei der Durchsetzung und Abwehr von Informationsansprüchen, SchlHA 2015, 390; *Bähr/Denkhaus*, Das Bayerische E-Government-Gesetz: Ein neuer Rechtsrahmen für die digitale Verwaltung in Bayern, BayVBl 2016, 1; *Becker/Harms/Sievers*, Europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen der Informationsfreiheitsrechte, SchlHA 2015, 386; *Bräutigam*, Das Nutzungsverhältnis bei sozialen Netzwerken, MMR 2012, 635; *Bräutigam*, Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich. Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts, 2008; *Bretthauer*, Informationszugang im Recht der Europäischen Union, DÖV 2013, 677; *Brodmerkel*, Kommunale Informationsfreiheitsatzungen – rechtliche Grenzen eines politischen Trends, BayVBl 2016, 621; *Bullinger/Stanley*, Das Spannungsverhältnis zwischen Informationsfreiheit und Urheberrecht, GRUR-Prax 2015, 395; *Debus*, Anspruch auf Zugang zu Telefon- und E-Mail-Verzeichnissen von Behörden und Gerichten, NJW 2015, 981; *Eichelberger*, Kommentar zu OVG NRW, Anspruch Durchwahl, K&R 2015, 676; *Fehling*, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl 2017, 79; *Feldmann/Heiland*, Das neue baden-württembergische Umweltverwaltungsgesetz, VBIBW 2015, 49; *Fischer/Fluck*, Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NVwZ 2013, 337; *Fluck*, Der Schutz von Unternehmensdaten im Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1994, 1048; *Grubel/Immel*, Das neue Verbraucherinformationsgesetz (VIG) 2012, ZLR 2012, 109; *Gusy*, Transparenz – Verfassungstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte, in: Dix/Franßen/Kloepfer u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2015, 2016, S. 1 ff.; *ders.*, Informationszugangsfreiheit – Öffentlichkeitsarbeit – Transparenz, JZ 2014, 171; *ders.*, Information als Ressource im Verwaltungsrecht, in: Bultmann/Grigoleit/Gusy u. a., FS Battis, 2014, S. 499; *ders.*, Der transparente Staat, DVBl 2013, 941; *Hoeren*, Personenbezogene Daten als neue Währung der Internetwirtschaft, WuW 2013, 463; *Hoeren/Herring*, Urheberrechtsverletzung durch WikiLeaks?, MMR 2011, 143; *Hong*, Das Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz als Recht zur Mobilisierung der demokratischen Freiheit, NVwZ 2016, 953; *Hopf*, Das Informationsweiterverwendungsgesetz. Teil 1, RiA 2007, 53; *ders.*, Das Informationsweiterverwendungsgesetz. Teil 2, RiA 2007, 109; *Jauch*, Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) – Ein Paradigmenwechsel in der Informationsfreiheit, DVBl 2013, 16; *Keller*, Neuere Rechtsprechung zum Informationsfreiheitsgesetz, JM 12 (2016), 467; *Kloepfer*, Informationszugangsfreiheit und Datenschutz: Zwei Säulen des Rechts der Informationsgesellschaft, DÖV 2003, 221; *Kloepfer/von Lewinski*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, 1277; *Kloepfer/Schärdel*, Grundrechte für die Informationsgesellschaft – Datenschutz und Informationszugangsfreiheit in das Grundgesetz?, JZ 2009, 453; *Kugelmann*, Informationsfreiheit als Element moderner Staatlichkeit, DÖV 2005, 851; *Lederer*, Open Data, 2015; *Lenski*, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NordÖR 2006, 89; *Louis*, Die deutschen Umweltinformationsgesetze zehn Jahre nach der Aarhus-Konvention durch die Richtlinie 2003/4/EG, NuR 2013, 77; *Maisch*, Das Informationsweiterverwendungsgesetz – der neue Markt für IT-Dienstleister?, K&R 2007, 9; *Mensching*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, VR 2006, 1; *Müller*, Die Novellierung des Informationsweiterverwendungsgesetzes, K&R 2016, 158; *Nieland*, Urheberrecht vs. Presserecht, K&R 2013, 285; *Partsch*, Datenschutz vs. Informati-

onsfreiheit? ZRFC 2009, 158; *Prommer/Rossi*, Das neue Verbraucherinformationsgesetz, GewArch 2013, 97; *Raue*, Informationsfreiheit und Urheberrecht, JZ 2013, 280; *Richter*, Zur Weiterverwendung von Informationen der öffentlichen Hand: BVerwG klärt erstmals grundsätzliche Anwendungsvoraussetzungen des IWG; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004; *Roßnagel*, Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz?, MMR 2007, 16; *Schmittmann*, Update Informationsfreiheitsrecht 2015/16, K&R 2016, 322; *ders.*, Update Informationsfreiheitsrecht 2014/15, K&R 2015, 372; *Schnabel*, Rechtswidrige Praktiken als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse?, CR 2016, 342; *ders.*, Aktuelle Rechtsprechung zum Datenschutz bei Auskunftsansprüchen, RDV 2015, 293; *ders.*, Der Schutz personenbezogener Daten bei informationsfreiheitsrechtlichen Ansprüchen nach § 11 HmbIFG; *ders.*, Geistiges Eigentum als Grenze der Informationsfreiheit, K&R 2011, 626; *Schoch*, Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Jura 2012, 203; *ders.*, Das Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, NVwZ 2012, 1497; *ders.*, Verselbständigung des „in camera“-Verfahrens im Informationsfreiheitsrecht?, NVwZ 2012, 85; *ders.*, Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, 2987; *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt?, DÖV 2007, 985; *Schönenbroicher*, Verwaltungshandeln im Spannungsfeld von Informationsfreiheit und Datenschutz – Gründe für die Ablehnungen von Informationsansprüchen unter besonderer Berücksichtigung des Datenschutzes, VBlnRW 2014, 405; *Schroeter*, Defizite beim Verfahren der gerichtlichen Überprüfung von Informationsbegehren nach dem Informationsfreiheitsrecht, NVwZ 2011, 457; *Sofiotis*, Das Recht auf Vergessen im Spannungsfeld von Datenschutz und Informationsfreiheit, VR 2015, 84; *Starnecker*, Bayerische Verwaltung auf dem Weg in die Digitalisierung?!, AnwZert ITR 16/2015, Anm. 3; *Stumpf*, Hamburgs Transparenzgesetz – Eine „Blaupause“ für die moderne Informationsgesetzgebung?, VerwArch 106 (2015), 499; *Sydow*, Vorwirkungen von Ansprüchen auf datenschutzrechtliche Auskunft und Informationszugang, NVwZ 2013, 467; *Troidl*, Informationszugang und Akteneinsicht: Gesetzliche Grundlagen, aktuelle Rechtsprechung und praktische Hinweise für Behörden, BayVBl 2015, 581; *ders.*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, 2013; *Wegener*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609; *Wehner*, Informationszugangsfreiheit zu staatlichen Quellen, 2012; *Wiebe/Ahnefeld*, Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand – Teil I, CR 2015, 127; *ders.idies.*, Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand – Teil II, CR 2015, 199; *Will*, Kodifikation des allgemeinen Auskunftsrechts im Bayerischen Datenschutzgesetz, BayVBl 2016, 613; *Wirtz*, Sollen Dienststelefonlisten eines Jobcenters geheim bleiben?, LKRZ 2015, 4; *Wirtz/Brink*, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit, NVwZ 2015, 1166; *Wustmann*, Die Novellierung des Gesetzes zur Verbesserung der gesundheitlichen Verbraucherinformation (VIG), BayVBl 2012, 715.

Übersicht:

- A. Einführung
 - I. Informationsgesellschaft
 - II. Informationsabhängigkeit
 - III. Informationszugangsfreiheit
- B. Grundlagen der Informationszugangsfreiheit
 - I. Europarechtliche Grundlagen
 - II. Verfassungsrechtliche Grundlagen
 - 1. Informationszugangsfreiheit und Staatszielbestimmungen
 - 2. Informationszugangsfreiheit und Grundrechte
 - III. Informationszugsangsrecht des Bundes und der Länder
 - 1. Informationsfreiheitsgesetze
 - 2. Umweltinformationsgesetze
 - 3. Verbraucherinformationsgesetz
 - 4. Transparenzgesetze
 - 5. Informationsweiterverwendungsgesetz
 - IV. Informationszugsangsrecht der Kommunen
- C. Aktuelle Fragestellungen
 - I. Informationszugang und Datenschutz

- II. Informationszugang und Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnisse
- III. Informationszugang und Urheberrechte
- IV. Informationszugang und öffentliche Belange sowie behördliche Entscheidungsfindungsprozesse
- D. Grundzüge des Rechtsschutzes
- E. Aktuelle Entwicklungen
 - I. Aufnahme der Informationsfreiheit in das Grundgesetz
 - II. E-Government-Gesetz

A. Einführung

Mittels der Gewährleistung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit wird das Vertrauen der Bürger in staatliche Aktivitäten erhöht. Informationszugangsfreiheit kann sich mithin als akzeptanzfördernd erweisen. Dies hilft der Verwaltung bei der Aufgabenerfüllung. Abschottung und Geheimhaltung erwecken hingegen Misstrauen und erschweren die demokratische Willensbildung der Bürger, die insoweit auf einen freien Informationszugang angewiesen ist.¹ Ein wesentliches Hilfsmittel zur Herstellung von **Transparenz** ist heute das **Internet**.² Das Internet beschleunigt den Informationsfluss und schafft neue Möglichkeiten der Informationsverbreitung. Allerdings ist bereits an dieser Stelle darauf aufmerksam zu machen, dass der Zugang zu staatlichen Informationen nicht grenzenlos gewährleistet werden kann, weil dies etwa eine freie und unbeeinflusste Entscheidungsfindung innerhalb der Verwaltung unmöglich machen würde. Der drohende Einblick in Entscheidungsfindungsprozesse kann dazu führen, dass überhaupt nicht mehr entschieden wird. Es bestünde also die Gefahr eines „Lähmungszustandes“. Zudem muss Transparenz auch unter Geltung des Grundgesetzes immer dann in Grenzen gewiesen werden, wenn Grundrechte Dritter berührt sind, etwa weil personenbezogene Daten übermittelt werden sollen und mithin das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen ist.

Hinsichtlich der rechtlichen Determinanten des „transparenten Staates“ weist *Gusy* zutreffend darauf hin, dass nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland am ehesten eine „**limitierte Öffentlichkeit**“ hergestellt wird.³ Mittels der Regelungen über die Informationszugangsfreiheit kann vollumfassende Transparenz also nicht geschaffen werden. Einerseits setzt der Zugang zu staatlichen Informationen einen Antrag des Interessenten voraus und andererseits muss dieser zunächst bewilligt werden. Erst dann wird der betreffende Vorgang transparent.⁴ Die die Informationszugangsfreiheit prägende Beziehung zwischen Antragsteller und Behörde belegt zudem, dass das durch Informationszugangsgesetze gewährleistete Rechtsverhältnis nur „relativ“ ist.⁵ Dass es dem Informationsempfänger freisteht, die erhaltenen Informationen zu veröffentlichen⁶, wird seitens der Behörden mitunter unter Verweis auf Urheberrechte

1 Vgl. *Gusy*, DVBl 2013, 941, 942: „Der demokratische Rechtsstaat ist ein informierender, kommunizierender und diskutierender Staat.“

2 Vgl. *Heckmann*, in: jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 19; *Gusy*, DVBl 2013, 941, 943.

3 Vgl. *Gusy*, in: Dix/Franßen/Kloepfer u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, 2016, S. 2 ff.; *Gusy*, DVBl 2013, 941, 942.

4 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944: „Das Gesetz geht demnach davon aus, dass eben noch nicht Alles transparent ist, wohl aber Vieles transparent werden kann.“

5 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944.

6 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944. Es könnte daher in Erwägung gezogen werden, einen erfolgreichen Informationszugangsanspruch mit einer Veröffentlichungspflicht zu verbinden. *Gusy* weist in diesem Zusammenhang auf die Veröffentlichungspflicht (Parlamentsdrucksachen) im Rahmen der Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollrechte hin.

bestritten. Die Erfüllung von Ansprüchen nach den Informationsfreiheitsgesetzen ist mithin auch klar von der **behördlichen Öffentlichkeitsarbeit** zu unterscheiden.⁷

- 3 Die Wahrnehmung von Aufgaben nach den Informationsfreiheitsgesetzen ist im Ergebnis nur ein Schritt auf dem Weg zur Herstellung weitreichender staatlicher Transparenz. Ein weiterer Schritt sind bspw. Initiativen auf dem Gebiet von Open Government Data, wie sie gegenwärtig etwa in dem Entwurf eines „Open Data-Gesetzes“ ihren Ausdruck finden. Die Erfahrungen der Praxis belegen, dass bereits die Gewährleistung einer gesetzeskonformen Informationszugangsfreiheit zuvorderst auch einen **Bewusstseinswandel der Verwaltung** erfordert.⁸ Informationsfreiheitsgesetze sind auch als Auftrag an staatliche Stellen zu verstehen. Hieraus ergibt sich einerseits, dass Mitarbeiter im Sinne der Informationsfreiheitsgesetze zu schulen sind. Andererseits sind staatliche Stellen aber auch verpflichtet, ausreichend räumliche, sachliche, personelle und organisatorische Mittel bereitzustellen, damit ein reibungsloser Informationszugang gewährleistet werden kann.⁹ Daran fehlt es in der Praxis leider noch allzu oft.

I. Informationsgesellschaft

- 4 In der Informationsgesellschaft, in der wir heute leben, gewinnen Informationen zunehmend an Bedeutung. Informationen sind ein „Rohstoff“ für staatliche Stellen, Unternehmen und den Einzelnen.¹⁰ Personenbezogene Informationen werden sozusagen als Ware und **Währung** gehandelt.¹¹ Die Bedeutung des Zugangs zu Informationen lässt sich verdeutlichen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass sie die Basis jedes Wissensgewinnes sind.¹² Kommunikation ohne Informationsaustausch ist nicht vorstellbar.¹³ In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist von Bedeutung, dass Informationen zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess beitragen und mithin Grundlage eines demokratischen Staatswesens sind.¹⁴ Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Verbesserung des freien Informationszuganges verfolgt mithin einen legitimen Zweck.¹⁵

II. Informationsabhängigkeit

- 5 Hinsichtlich der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Informationsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass es zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen gehört, „sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten. Zudem ist in der modernen Industriegesellschaft der Besitz von Informationen von wesentlicher Bedeutung für die soziale Stellung des Einzelnen.“¹⁶ Nur wer über die erforderlichen

7 Gusy, DVBl 2013, 941, 945; diese richtet sich nämlich von vornherein an sämtliche Bürger und nicht nur einen Antragsteller.

8 Vgl. Gusy, DVBl 2013, 941, 948; zur Vereitelung des Anspruchs auf Informationszugang durch eine Behörde Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 134; siehe auch <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundestag-will-Informationsfreiheit-nicht-im-Grundgesetz-verankern-1846346.html> [zuletzt aufgerufen am 22.1.2018].

9 Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 14; Albrecht, AnwZert ITR 4/2014, Anm. 2; vgl. Sydow, NVwZ 2013, 467, 470; Kloepfer/von Lewinski, DVBl 2005, 1277, 1287 verweisen diesbezüglich auf das Rechtsstaatsgebot.

10 Schoch, IFG, Einl. Rn. 4; vgl. Gusy, in: Bultmann/Grigoleit/Gusy u. a., FS Battis, 2014, S. 501 f.

11 Vgl. Hoeren, WuW 2013, 463; vgl. Bräutigam, MMR 2012, 635.

12 Schoch, IFG, Einl. Rn. 4.

13 Schoch, IFG, Einl. Rn. 4.

14 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.2.2008 – 1 BvR 3255/07, juris Rn. 24; Schoch, IFG, Einl. Rn. 4.

15 BVerfG, Beschl. v. 25.2.2008 – 1 BvR 3255/07, juris Rn. 24; Schoch, IFG, Einl. Rn. 4.

16 BVerfG, Beschl. v. 3.10.1969 – 1 BvR 46/65, juris Rn. 28; Schoch, IFG, Einl. Rn. 6.

Informationen verfügt, kann im demokratischen Sinne mitverantwortlich handeln.¹⁷ Der Zugang zu Informationen ist mithin eine Voraussetzung für den **Grundrechtsgebrauch** und das demokratische Staatswesen.¹⁸

Allerdings ist nicht nur der Einzelne auf Informationen angewiesen. In der Informationsgesellschaft ist der freie Informationsfluss die Grundlage staatlicher Aufgabewahrnehmung sowie zahlreicher Geschäftsprozesse. Hierbei wird der Austausch von Informationen zwischen staatlichen Stellen und Unternehmen immer bedeutsamer.¹⁹ Staat und Wirtschaft (aber auch der Einzelne) sind mithin abhängig von im besten Fall frei zugänglichen Informationen.²⁰ Eine „Informationsmonopolisierung“ verbietet sich.²¹ Mittels der Gewährung eines Informationszugangs kann eine „gerechte Informationsverteilung zwischen Staat und Bürger“ ermöglicht werden.²²

Merke:

Die Regelungen über die Informationszugangsfreiheit können als maßgebliche Bestandteile eines „Informationsverteilungsrechts“ angesehen werden.²³ Beschränkungen, sog. Informationsrestriktionen, ergeben sich u. a. aus den Bestimmungen über den Daten- und Geheimnisschutz.²⁴ Informationsbeschaffungsansprüche sieht das gegenwärtige Recht nicht vor. Entscheidend für die Gewährung des Informationszugangs ist, dass die betroffenen Informationen überhaupt bei staatlichen Stellen vorhanden sind.²⁵

III. Informationszugangsfreiheit

Die gesetzliche Gewährleistung einer Informationszugangsfreiheit ist keineswegs etwas Selbstverständliches, sondern vielmehr im Zusammenhang mit einer fortschreitenden Verwaltungsmodernisierung zu sehen.²⁶ In deren Zuge wurden zunächst der Grundsatz des Amtsgeheimnisses und später auch das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit aufgegeben.²⁷ Der **Grundsatz des Amtsgeheimnisses** entspricht der Arkantradition, nach der nicht einmal die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens Zugang zu den sie betreffenden Akten hatten und mithin der mit geheimem Wissen ausgestatteten Exekutive weitgehend ausgeliefert waren.²⁸ Von der im freien Ermessen stehenden Möglichkeit der Gewährung eines Informationszugangs konnten die staatlichen Stellen willkürlich Gebrauch machen.²⁹ Mit den heute geltenden rechtsstaatlichen Grundsätzen lässt sich eine solche Verwaltungspraxis freilich nur schwer vereinbaren.

17 BVerfG, Beschl. v. 3.10.1969 – 1 BvR 46/65, juris Rn. 28.

18 Vgl. Schoch, IFG, Einl. Rn. 6 und 53, der darauf hinweist, dass die Informationsfreiheitsgesetze mithin verfassungspolitisch geboten sind, obgleich sie nicht verfassungsrechtlich gefordert werden können; so auch Roßnagel, MMR 2007, 16, 18; Kloepfer, DÖV 2003, 221.

19 Roßnagel, MMR 2007, 16, 17.

20 Hornung, in: *Towfigh/Schmolke/Petersen u. a.*, Recht und Markt, 2009, S. 76 sieht in Informationen das herausragende Wirtschaftsgut in der Wissensgesellschaft; Roßnagel, MMR 2007, 16, 17; Kloepfer, DÖV 2003, 221.

21 Roßnagel, MMR 2007, 16, 17.

22 Kloepfer, DÖV 2003, 221, 222 m. w. N. weist darauf hin, dass dies „keineswegs immer Informationsgleichheit zwischen beiden bedeuten [muss].“

23 Kloepfer, DÖV 2003, 221, 224.

24 Kloepfer, DÖV 2003, 221, 223 f.

25 Vgl. Kloepfer, DÖV 2003, 221, 230.

26 Vgl. Heckmann, in: jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 15 ff.

27 Vgl. Wiebel/Abnefeld, CR 2015, 127; Troidl, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 3.

28 Vgl. Lederer, Open Data, 2015, S. 95 f.; vgl. Schoch, IFG, Einl. Rn. 21; vgl. Hornung, in: *Towfigh/Schmolke/Petersen u. a.*, Recht und Markt, S. 81.

29 Lederer, Open Data, S. 95 f.

- 9 Im Zuge der sich an rechtsstaatlichen Traditionen orientierenden Fortentwicklung der Beziehung zwischen Bürger und Staat wurde u. a. das **Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit** eingeführt. Dieses Prinzip wird zuvorderst durch § 29 VwVfG abgesichert und findet seinen Niederschlag in zahlreichen weiteren Regelungen des Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrechts.³⁰ Der im Rahmen der beschränkten Aktenöffentlichkeit zu gewährende Informationszugang wird grundsätzlich nur den Verfahrensbeteiligten oder Betroffenen gewährt³¹ und ist von der Erfüllung bestimmter formeller oder materieller Voraussetzungen abhängig.³² Eine uneingeschränkte Aktenöffentlichkeit bestand mithin auch unter Geltung dieser moderneren Ordnung des Verwaltungsverfahrens nicht.³³
- 10 Die immer lauter werdende Forderung nach einem transparenten und sich gegenüber dem Bürger öffnenden Staat findet sich in den Informationsfreiheitsgesetzen und der **Informationszugangsfreiheit** wieder. Der Anspruch auf Informationszugang ist in diesem Zusammenhang nicht von der Erfüllung besonderer Voraussetzungen anhängig.³⁴ Allerdings kommt die Informationszugangsfreiheit nur dann zum Tragen, wenn sie durch einen Antrag auf Informationszugang (vgl. § 7 Abs. 1 IFG) geltend gemacht wird.³⁵ Mithin handelt es sich um ein Initiativrecht, von dem Gebrauch gemacht werden muss.³⁶ Die Informationszugangsfreiheit entfaltet ihre Wirkung, der Informationsgewinn, zunächst einmal auch nur für den Antragsteller.³⁷
- 11 **Merke:**
Die Begriffe Informationsfreiheit und Informationszugangsfreiheit dürfen nicht mit dem sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG folgenden **Grundrecht auf Informationsfreiheit** verwechselt werden. Während es sich bei dem Grundrecht auf Informationsfreiheit um das Recht handelt, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu informieren³⁸, geht es bei der Informationszugangsfreiheit um die Verpflichtung des Staates, Zugang zu den bei ihm vorgehaltenen Informationen zu gewähren³⁹.
- 12 Abzugrenzen sind die Regelungen über die Informationszugangsfreiheit von Initiativen auf dem Gebiet **Open Government Data**. Unter Open Government Data versteht man „die Öffnung bislang verwaltungsintern verwendeter Datenbanken für eine weitere Verwendung durch Bürger und Unternehmen.“⁴⁰ Im Gegensatz zur Informationszugangsfreiheit werden Daten auf der Grundlage von Open Government Data pro aktiv bereitgestellt. Eines Antrags auf Informationszugang bedarf es also nicht.

30 Vgl. *Lederer*, Open Data, S. 96; vgl. *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 3 ff.; vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 21 ff.

31 Zu diesen vertiefend *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 23.

32 *Lederer*, Open Data, S. 96; *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 5.

33 *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 5.

34 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 943.

35 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 943.

36 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944.

37 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944.

38 Vertiefend hierzu *Bethge*, in: Sachs, GG, Art. 5 Rn. 51 ff.

39 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 19; *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2009, 453, 459.

40 *Lederer*, Open Data, S. 39 ff.; *Heckmann*, in: jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 21; *Albrecht/Schmid*, K&R 2013, 529, 532; *Wiebe/Abnefeld*, CR 2015, 127 sehen in der Gewährleistung eines Informationszugangs einen ersten Schritt hin zu Open Government Data.

B. Grundlagen der Informationszugangsfreiheit

Zielsetzungen der Informationszugangsfreiheit sind die Schaffung einer Grundlage für die Wahrnehmung von Bürgerrechten, die Förderung einer „lebendigen Demokratie“ sowie die innerstaatlichen, europäischen und internationalen Tendenzen entsprechende Stärkung der Beteiligungsrechte der Bürger.⁴¹ Mittels der Informationsfreiheitsgesetze soll nach dem Willen des Gesetzgebers zugleich auch ein Beitrag zur **europäischen Integration** geleistet werden, weil insoweit die nationale Rechtslage der Gesetzgebung in den meisten EU-Mitgliedsstaaten sowie den auf EU-Ebene geltenden Normen angepasst wird.⁴² 13

Als gegen die Informationszugangsfreiheit sprechende Gegenargumente werden regelmäßig angeführt, dass bereits über die Regelungen der Akteneinsicht hinreichende Möglichkeiten zur Informationsgewinnung bestehen.⁴³ Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Verwahrung durch Informationszugangsanfragen des Bürgers überfordert und lahmgelegt werde.⁴⁴ Ebenfalls bestünde das Risiko, dass Bürger und Unternehmen ausspioniert würden, was letztendlich auch deren Grundrechte tangiere.⁴⁵ Insgesamt können solche Vorhalte in der Abwägung der Vor- und Nachteile der Informationszugangsfreiheit wenig überzeugen. Insbesondere das Recht auf Akteneinsicht kann Informationszugangsansprüche nicht ersetzen, weil es nur den Beteiligten zusteht (vgl. § 28 Abs. 1 VwVfG). 14

I. Europarechtliche Grundlagen

Im Bereich des Eigenverwaltungsrechts der EU, dessen Adressat allein die EU als Organisationsform ist, wird der Zugang zu Informationen zuvorderst durch Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV abgesichert.⁴⁶ Hiernach hat jeder EU-Bürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem EU-Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen **Stellen der Union**, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger unter Beachtung der durch Art. 14 Abs. 3 AEUV vorgegebenen Rahmenbedingungen.⁴⁷ Die Vorschrift begründet einen individuellen und unmittelbaren Informationszugangsanspruch der EU-Bürger.⁴⁸ Diese können ihre Anträge an das Generalsekretariat der Europäischen Kommission „oder direkt an den zuständigen Dienst [...] richten.“⁴⁹ Hierdurch sollen die zunehmend in Frage stehende demokratische Legitimation der EU erhöht und die Kontrollierbarkeit der Unionsorgane gewährleistet werden.⁵⁰ Mit gleichem Wortlaut versieht zudem Art. 42 EU-GRCh die Informationszugangsfreiheit mit Grundrechtsqualität.⁵¹ Obwohl die EU-GrCh auch für die Mitgliedstaaten gilt, wenn sie EU-Recht ausführen (Art. 41 EU-GRCh), sind diese nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 42 EU-GRCh vom Informationszugangsrecht 15

41 BT-Drs. 15/4493, S. 6; *Schoch*, IFG, Einl. 58.

42 BT-Drs. 15/4493, S. 6.

43 Vgl. *Schnabel*, in: Dix/Franßen/Klopper u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, S. 153, der allerdings ein Befürworter der Informationsfreiheit ist.

44 Vgl. *Schnabel*, in: Dix/Franßen/Klopper u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, S. 153.

45 Vgl. *Schnabel*, in: Dix/Franßen/Klopper u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, S. 153.

46 Hierzu vertiefend *Bretthauer*, DÖV 2013, 677.

47 Vgl. *Bretthauer*, DÖV 2013, 677, 678 f.; vgl. *Kugelmann*, IFG, 2007, S. 9.

48 *Schoch*, IFG, Einl. 91; a. A. *Bretthauer*, DÖV 2013, 677, 679; zum Diskussionsstand *Wehner*, Informationszugangsfreiheit zu staatlichen Quellen, S. 101.

49 *Bretthauer*, DÖV 2013, 677, 679.

50 Vgl. *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 387.

51 *Schoch*, IFG, Einl. 91; vgl. *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 388.

ausgenommen.⁵² Diesen Ansprüchen auf Informationszugang steht u. a. der in Art. 16 Abs. 1 AEUV und Art. 8 EU-GRCh geregelte Datenschutz entgegen.⁵³

- 16 *Becker/Harms/Sievers* weisen darauf hin, dass das Unionsrecht „[a]ufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 AEUV) die Informationszugangsfreiheit nur für begrenzte und insbesondere bestimmte Sachbereiche regeln kann.⁵⁴ „Die Normierung sektorspezifischer Informationsansprüche, wie etwa im Umweltrecht oder in dem Recht des Verbraucherschutzes, knüpft an der jeweils übertragenen Einzelermächtigung an.“⁵⁵ Unter den bereichsspezifischen Rechtsakten sind insbesondere die Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4/EG)⁵⁶ und die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (RL 2003/98/EG, geändert durch RL 2013/37/EU)⁵⁷ zu erwähnen.⁵⁸ Die Forderung nach einem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz kann dem Unionsrecht nicht entnommen werden.⁵⁹ Allerdings ergeben sich Beschränkungen für eine Informationszugangsfreiheit aus der Datenschutzrichtlinie (RL 95/46/EG)⁶⁰, die allerdings demnächst durch die Datenschutz-Grundverordnung (VO 2016/679) abgelöst wird, welche ab dem 25.5.2018 gelten wird.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- 17 Fraglich ist, ob sich Informationszugangsansprüche aus dem Grundgesetz ableiten oder zumindest durch verfassungsrechtliche Vorgaben untermauern lassen.⁶¹ Insoweit sei das Ergebnis der nachfolgenden Darstellung bereits vorweggenommen: Dem ist nicht so. Weder Staatszielbestimmungen noch Grundrechte sind in der Lage, Informationszugangsansprüche zu begründen, wie sie die Informationsfreiheitsgesetze kennen.⁶² Das Bundesverwaltungsgericht stellt hinsichtlich der Informationszugangsansprüche fest, dass diese auf gesetzlichen Regelungen beruhen, die nicht grundrechtlich fundiert sind.⁶³ Die Schaffung von Informationsfreiheitsgesetzen ist mithin in erster Linie eine **rechtspolitische Entscheidung**, bei deren Ausfüllung dem Gesetzgeber ein weitreichender Gestaltungsspielraum einzuräumen ist.⁶⁴ Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich die Gewährung von Informationszugangsfreiheit ganz ohne einen Blick auf das Grundgesetz begreifen und beurteilen lässt. *Schoch* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Informationszugangsfreiheit durchaus einer „**maßgeblichen Vorprägung**“ des Verfassungsrechts ausgesetzt ist.⁶⁵ Ausschlaggebend sind insoweit zuvorderst die Staatszielbestimmungen und die Grundrechte.⁶⁶ Gleiches gilt für die weiterreichenden Forderungen nach Open Government Data und Open Government.⁶⁷

52 *Schoch*, IFG, Einl. 89.

53 Hierzu vertiefend *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 389 f.

54 *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 388; vgl. *Schoch*, IFG, Einl. 90.

55 *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 388.

56 Hierzu vertiefend *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 157 ff.

57 Hierzu vertiefend *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 169 ff.

58 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 90.

59 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 166.

60 Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 90.

61 Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Informationsfreiheit auch *Mensching*, VR 2006, 1, 3.

62 Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 59 f.; *Wehner*, Informationszugangsfreiheit zu staatlichen Quellen, S. 71.

63 BVerwG, Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14, juris Rn. 29; vgl. BVerwG, Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2/12, juris Rn. 28.

64 Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 59 ff.

65 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 61; *Hornung*, in: *Towfigh/Schmolke/Petersen* u. a., *Recht und Markt*, S. 82.

66 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 61.

67 *Albrecht/Schmid*, K&R 2013, 529, 531 f.

Merke:

Dem Grundgesetz lässt sich ein Anspruch des Bürgers auf Zugang zu den bei staatlichen Stellen vorhandenen Informationen nach ganz herrschender Auffassung nicht entnehmen.⁶⁸ Allerdings ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ein Anspruch des Einzelnen auf **ermessensfehlerfreie Entscheidung** über ein begründetes Informationszugangersuchen.⁶⁹ Hierfür bedarf es nicht einmal einer gesetzlichen Regelung.

18

1. Informationszugangsfreiheit und Staatszielbestimmungen

Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass sowohl dem in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzip als auch dem Rechtsstaatsprinzip ein allgemeines **Öffentlichkeitsprinzip** entnommen werden kann.⁷⁰ Dieser Grundsatz der Öffentlichkeit besagt allerdings noch nichts zu den Modalitäten, unter denen die Öffentlichkeit zugelassen wird.⁷¹ Insoweit ist es wiederum vor allem die Aufgabe des Gesetzgebers, für ein verfassungsadäquates Maß an Öffentlichkeit zu sorgen.

19

Soweit das **Demokratieprinzip** im Sinne der Gewährleistung von Informationszugangsfreiheit erschlossen wird, steht dahinter der Gedanke, dass sich nur ein informierter Bürger aktiv und zielführend an den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen beteiligen kann.⁷² Das Bundesverfassungsgericht stellt in diesem Zusammenhang fest: „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“⁷³ Die Öffnung von staatlichen Informationsbeständen bringt demnach immer auch Fortschritte im Bereich der Demokratisierung mit sich.⁷⁴ Ein subjektiver Anspruch auf Informationszugang lässt sich dem Demokratieprinzip allerdings nicht entnehmen.⁷⁵ Als Staatszielbestimmung ergibt sich aus ihm vielmehr ein an den Gesetzgeber gerichteter Gestaltungsauftrag.⁷⁶

20

Auch das **Rechtsstaatsprinzip** lässt sich im Interesse der Informationszugangsgewährung fruchtbar machen. Rechtsstaatliches Handeln setzt nämlich voraus, dass staatliche Aktivitäten für den Bürger vorhersehbar und berechenbar sind.⁷⁷ Dies gilt nicht nur im Allgemeinen, sondern gerade auch im konkreten Einzelfall.⁷⁸ Rechtsstaatliches Handeln des Staates setzt Informationen voraus, um es für seinen Adressaten begreifbar zu machen. *Wirtz/Brink* stellen daher die Forderung auf, dass der Rechtsstaat des Grundgesetzes transparent sein muss, aber nicht gläsern.⁷⁹ Eine Verpflichtung zur Herstellung von vollständiger Verfahrenstransparenz lässt sich dem Rechtsstaatsprinzip aber ebenso wenig entnehmen, wie ein voraussetzungsloser subjektiver Anspruch auf Informationszugang.⁸⁰

21

68 Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 59 ff.; *Albrecht/Schmid*, K&R 2013, 529, 532; *Hornung*, in: *Towfigh/Schmolke/Petersen u. a., Recht und Markt*, S. 82; *Kugelmann*, DÖV 2005, 851, 857.

69 LT-Drs. 17/7537, S. 48; vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 221.

70 BVerfG, Urt. v. 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95, juris Rn. 66; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 84.

71 BVerfG, Urt. v. 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95, juris Rn. 66; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 84.

72 Vgl. *Hong*, NVwZ 2016, 953, 954; *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1167.

73 BVerfG, Urt. v. 5.11.1975 – 2 BvR 193/74, juris Rn. 61.

74 *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1167.

75 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 83; *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1167.

76 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 83; *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1167.

77 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 86.

78 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 86.

79 *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1167, 1168.

80 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 82; *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1168.

22 Aus dem in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten **Sozialstaatsprinzip** ergibt sich die Verpflichtung des Staates, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“.⁸¹ *Schoch* vertritt die Auffassung, dass der Staatszielbestimmung kaum Wertungen entnommen werden können, die sich im Sinne einer allgemeinen Informationszugangsfreiheit erschließen lassen.⁸² Dem hält *Scherzberg* entgegen, dass das Sozialstaatsprinzip immer auch im Kontext der gesellschaftlichen Entwicklungen gesehen werden müsse.⁸³ In der Informationsgesellschaft wachse das Risiko einer sozialen Ungleichverteilung von „sozialen Kommunikations- und Entfaltungschancen.“⁸⁴ Individueller Wohlstand und gesellschaftliche Teilhabe seien zunehmend von „einer funktionsfähigen kommunikativen Infrastruktur abhängig“, deren Grundlage u. a. ein freier Zugang zu Informationen sei.⁸⁵ Dem Staat sei mithin auf der Grundlage des Sozialstaatsprinzips auch eine „Informations- und Kommunikationsverantwortung“ zuzusprechen.⁸⁶ Hierzu gehöre auch die Pflicht zur Öffnung staatlicher Datenbestände, mittels der ein Gegenpol zu der zunehmenden Kommerzialisierung der in privaten Händen befindlichen Informationsquellen geschaffen werden könne.⁸⁷

2. Informationszugangsfreiheit und Grundrechte

23 Verschiedentlich wurde der Versuch unternommen, die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete **Informationsfreiheit** im Sinne einer Informationszugangsfreiheit zu erschließen. Das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG bezieht sich aber auf „allgemein zugängliche Quellen“ und soll den Bürger davor schützen, dass er durch staatliche Stellen bei dem Bezug von Informationen behindert wird.⁸⁸ Mithin handelt es sich bei dem Grundrecht um ein klassisches Abwehrrecht.⁸⁹ Ein „Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle“ wird durch das Grundrecht nicht geschaffen.⁹⁰ Es obliegt mithin dem Gesetzgeber, darüber zu entscheiden, welche Informationen allgemein zugänglich gemacht werden.⁹¹ Für Behördenakten ist dies regelmäßig und außerhalb des Anwendungsbereichs der Informationsfreiheitsgesetze nicht angeordnet.⁹² Die allgemeine Zugänglichkeit einer Information ist demnach die Voraussetzung der Schutzgewährung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.⁹³ *Scherzberg* geht allerdings unter Bezugnahme auf die aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Forderung nach grundsätzlicher Transparenz des staatlichen Handelns soweit, dass er die „von Regierung und Verwaltung vorgehaltenen Datensammlungen“ als „von Verfassungen wegen allgemein zugängliche Quellen“ bezeichnet.⁹⁴ *Kugelmann* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dem Grundrecht als „objektivrechtliche Komponente“ allerdings auch ein Handlungsauftrag zu entnehmen sei.⁹⁵ Hiernach sei die Gestal-

81 BVerfG, Urt. v. 18.7.1967 – 2 BvF 3/62, juris Rn. 74.

82 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 84.

83 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 28.

84 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 28.

85 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 28.

86 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 29.

87 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 29.

88 *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1167, 1168.

89 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 68.

90 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 68; *Wehner*, Informationszugangsfreiheit zu staatlichen Quellen, S. 35 und 43; *Kugelmann*, DÖV 2005, 851, 856.

91 *Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, Einl. 69.

92 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 91.

93 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 92.

94 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 94 f.

95 *Kugelmann*, DÖV 2005, 851, 856; vertiefend hierzu *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 96 ff.