2. Kapitel: Informationsrechte

I. Bedeutung

Die Bedeutung von Informationsrechten der Bürgerschaft gegenüber den Behörden und öffentlichen Stellen kann für deren partizipatorische Teilhabe kaum überschätzt werden, weil auch hier der alte Grundsatz „Wissen ist Macht“[589] gilt. Mitreden kann nur, wer zumindest ein minimales Maß an Sachkenntnis aufzuweisen vermag. Daher bedingt die Inanspruchnahme partizipationsrechtlicher Instrumente ein vorgelagertes Recht auf Kenntnis der relevanten Fakten. Information ist eine unverzichtbare faktische Vorstufe für jede Form politischer Meinungsbildung sowie (weiterer) Mitwirkung und aktiver Beteiligung.[590] Deshalb kann man Informationen als „Sauerstoff einer Demokratie“ bezeichnen,[591] oder konkreter formuliert: Transparenz ist eine notwendige (wenngleich noch nicht hinreichende) „Funktionsvoraussetzung für die Demokratie“,[592] die sich nicht nur auf die Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen (Art. 42 Abs. 1 GG) beschränken kann, sondern auch das übrige Staatshandeln – jedenfalls im Grundsatz – erfassen muss.[593] Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedeutung von Informationen (vor dem Hintergrund des Grundrechts der Informationsfreiheit) wie folgt hervorgehoben: 164

> „Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen. […] Zudem ist in der modernen Industriegesellschaft der Besitz von Informationen von wesentlicher Bedeutung für die soziale Stellung des Einzelnen. […] Erst mit […] Hilfe [des Grundrechts der Informationsfreiheit] wird der Bürger in den Stand gesetzt, sich selbst die notwendigen Voraussetzungen zur Ausübung seiner persönlichen und politischen Aufgaben zu verschaffen, um im demokratischen Sinne verantwortlich handeln zu können. Mit zunehmender Informiertheit erkennt der Bürger Wechselwirkungen in der Politik und ihre Bedeutung für seine Existenz und kann daraus Folgerungen ziehen; seine Freiheit zur Mitverantwortung und zur Kritik wächst.“[594]

589 Zur Herkunft der Formel vgl. *Wegener,* Der geheime Staat, S. 31 (Fn. 1); *Götze*, LKV 2013, S. 241.

590 BVerfGE 27, S. 71 (81 f.); BT-Drs. 15/4493, S. 6; Präambel des Übereinkommens des Europarats über den Zugang zu offiziellen Dokumenten; *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 4; ähnlich auch *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 f., unter besonderer Betonung der damit verbundenen Stärkung des Individuums.

591 Vgl. *Tinnefeld*, NJW 2007, S. 625 (628).

592 *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289; ausf. zur Wechselbezüglichkeit von Öffentlichkeit und Volkssouveränität *Scherzberg,* Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 291 ff.; *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 2, beschreibt Transparenz als Erfordernis zur „Optimierung einer aktiven Zivilgesellschaft“.

593 *Scherzberg,* Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 306 ff., gelangt deshalb überzeugend zu einer Publizitätspflicht der Exekutive; die verfassungsrechtliche Öffentlichkeitspflicht der Judikative folgt aus dem Demokratieprinzip und aus dem Rechtsstaatsprinzip, vgl. BVerfGE 103, S. 44 (64); *Lamprecht*, ZRP 1993, S. 372 ff.; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 81 f. m.w.N.; zu den antiken Vorläufern der Transparenz in Athen und Rom vgl. *Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), S. 344 (351 ff.).

594 BVerfGE 27, S. 71 (81 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

165 Ebenso betont das EU-Primärrecht den unauflöslichen Zusammenhang von Offenheit und demokratischer Partizipation in Art. 10 Abs. 3 EUV.[595] Diesem Gedanken entspricht auch die Systematik von Art. 21 BbgVerf, wo nach einem allgemeinen Bekenntnis zum Recht auf politische Betätigung in Abs. 1[596] konkrete (und allgemeine) Informationsansprüche in den Abs. 3 und 4 postuliert sind.[597] Bestünden keine Informationsrechte der Bürgerschaft und läge die Entscheidung über das ob, die Reichweite und den Gegenstand der Preisgabe von Informationen allein im Ermessen von öffentlichen Stellen bzw. Vorhabenträgern, wäre die Partizipation weitgehend auf eine Befindlichkeits-, Gerüchte- und Stimmungsartikulation beschränkt. Gäbe es keine Verpflichtung von Behörden zur Information der Öffentlichkeit, könnten Projekte still und leise bis zu einem „point of no return" betrieben werden, so dass viele Mitwirkungsrechte leerlaufen würden und damit letztlich nur auf dem Papier stünden. Schließlich entfalten Informationsrechte eine verwaltungsdisziplinierende Vorwirkung: Das Wissen um die Möglichkeit der öffentlichen Einsichtnahme steigert das Bemühen um korrektes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln, um keine Angriffsflächen zu bieten.

166 Hierfür bedarf es folglich Informationsansprüche und Publizitätspflichten, die – sollen sie zum Partizipationsrecht im hier vertretenen Sinn gehören – nicht an die Betroffenheit subjektiver Rechte anknüpfen. Die Inhaberschaft solcher Informationsrechte muss als „status politicus"[598] grundsätzlich allen zustehen, auch wenn Interessengruppen, zivilgesellschaftliche Organisationen und nicht zuletzt Medien von den damit verbundenen Möglichkeiten weit überproportional Gebrauch machen mögen.[599] Die mit solchen Informationsrechten korrelierende Verpflichtung muss – soll ein solches Recht effizient sein – für das „partizipatorische Gegenüber", also die hoheitlichen Organe oder Behörden, gelten. Denn die Informationen, die für hoheitliche Entscheidungsprozesse von Bedeutung sind, befinden sich in den allermeisten Fällen in den Händen dieser Stellen, weshalb die Gesetzesbegründung des Informationsfreiheitsgesetzes von einer „Informationsmacht des Staates" spricht.[600]

167 Vor diesem Hintergrund ist die Informationsfreiheit, wie sie international und national zunehmend geschaffen wird, partizipationsrechtlich von hoher Relevanz. Allerdings kann sie nicht schrankenlos bestehen, weil zumindest ein Teil der Gründe für die (vor allem in Deutschland stark tradierte) frühere Vertraulichkeit der in hoheitlichem Besitz befindlichen Informationen unverändert fortbesteht und teilweise – soweit es um private Belange geht – sogar grundrechtlichen Schutz genießt.

595 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 3.
596 Zum Entstehungshintergrund und zur rechtlichen Bedeutung näher *Iwers,* in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 21 Ziff. 2.
597 Siehe dazu auch *Vogelgesang*, CR 1995, S. 554 (559 f.).
598 *Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), S. 344 (366).
599 Vgl. *Bull*, ZG 2002, S. 201 (213 f.).
600 BT-Drs. 15/4493, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Insofern kann Informationsfreiheit nur eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Informationsanspruch und Vertraulichkeitsgründen im Sinne eines „Grundsatzes limitierter Öffentlichkeit" bedeuten.[601]

II. Allgemeine Informationszugangsrechte

Die partizipationsrechtlich am weitesten gehende Gestaltung von Informationsrechten unterliegt keiner thematisch-sektoralen Beschränkung, sondern ist – jedenfalls im Grundsatz – auf sämtliche Informationen gerichtet, die im Besitz von öffentlichen Stellen sind (Informationsherausgabeanspruch) oder von diesen erhoben werden können (Informationsbeschaffungsanspruch). 168

1. Das allgemeine Informationsrecht in internationalen Menschen- und Bürgerrechtsvereinbarungen

a) UN-Menschenrechtserklärung

Art. 19 der UN-Menschenrechtserklärung von 1948[602] sieht im Verbund mit der Meinungsfreiheit ein Recht aller Personen auf selbstbestimmte und ungehinderte Informationsbeschaffung vor. Anders als die inhaltlich komplementäre Meinungsfreiheit wurde die Informationsfreiheit erst nach dem zweiten Weltkrieg als eigenständiges Recht anerkannt und betont.[603] Hintergrund waren nicht zuletzt die erheblichen Beschränkungen der Informationsbeschaffung in der NS-Diktatur Deutschlands vor allem während des Krieges in Gestalt technischer Informationssperren und empfindlicher rechtlicher Sanktionen wie z.B. die Androhung einer Zuchthausstrafe für das unbefugte Hören von Rundfunkprogrammen ausländischer Staaten (sogenannte „Feindsender").[604] Nicht umsonst betont Art. 19 der UN-Menschenrechtserklärung die Aspekte der Medienformunabhängigkeit und der grenzüberschreitenden Dimension des Informationsrechts. Zudem wird mit den Verben „suchen" und „empfangen" sowohl die aktive als auch die passive Informationsbeschaffung ausdrücklich angesprochen. Allerdings handelt es sich bei der UN-Menschenrechtserklärung um keinen völkerrechtlichen Vertrag mit einer entsprechenden rechtlichen Bindungs- 169

601 *Gusy*, DVBl. 2013, S. 941 (942); s. auch *Schoch*, VBlBW 2017, S. 45 (46).

602 Resolution der Generalversammlung 217 A (III) der Vereinten Nationen vom 10.12.1948, vgl. https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf; Art. 19 lautet: „Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten."

603 Dies gilt auch für das deutsche Verfassungsrecht, weshalb Art. 118 WRV nur die Meinungsfreiheit regelt.

604 *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 986; vgl. § 1 der „Verordnung über außerordentliche Rundfunkmaßnahmen" vom 1.9.1939 (RGBl. I, S. 1683): „Das absichtliche Abhören ausländischer Sender ist verboten. Zuwiderhandlungen werden mit Zuchthaus bestraft. In leichteren Fällen kann auf Gefängnis erkannt werden. Die benutzten Empfangsanlagen werden eingezogen."

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wirkung, sondern – bei aller menschenrechtspolitischen Bedeutung des Dokuments – nur um eine politische Deklaration in Gestalt einer Resolution der UN-Generalversammlung.[605] Ebenfalls eine lediglich politische Verständigung stellt die sehr viel jüngere und informationsrechtlich noch einschlägigere Prinzipienerklärung „Building the Information Society: a global challenge in the new Millenium" des von den UN organisierten Weltgipfels zur Informationsgesellschaft von 2003 dar.[606]

b) Europäische Menschenrechtskonvention

170 Inhaltlich und textlich ähnlich ausgerichtet ist die zeitlich nur geringfügig später verabschiedete Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950, die als völkerrechtlicher Vertrag im Rahmen des Europarates[607] abgeschlossen wurde[608] und damit im Rang eines Bundesgesetzes steht sowie als Auslegungshilfe des Grundgesetzes eine besondere Bedeutung genießt.[609] Sie sieht in ihrem Art. 10 Abs. 1 ebenfalls komplementär zur Meinungsfreiheit eine grenzüberschreitende Informationsfreiheit vor.[610] Allerdings unterliegt diese Bestimmung einigen – teilweise weitgehenden – Einschränkungsmöglichkeiten, die im Folgeabsatz normiert sind und u.a. an die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit des Staates, die öffentliche Sicherheit und an den Schutz der Moral anknüpfen.[611]

171 Nach einer langjährig restriktiven Rechtsprechung[612] hat der EGMR in jüngerer Zeit vorsichtige Öffnungsschritte unternommen und aus Art. 10 EMRK für besondere Situationen und unter bestimmten Bedingungen („in certain types of situations and subject to specific conditions")[613] einen Informationsanspruch gegen den Staat

605 Der Generalversammlung gehören alle UN-Mitgliedsstaaten an (vgl. Art. 9 UN-Charta); sie wird häufig auch als „UN-Vollversammlung" bezeichnet.

606 Document WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E vom 12.12.2003, vgl. https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop.html.

607 Der Europarat darf nicht mit terminologisch ähnlich bezeichneten Organen der EU verwechselt werden; er stellt eine eigene völkerrechtliche Organisation mit 46 Mitgliedsstaaten (einschließlich aller EU-Staaten) dar, die sich als Hüterin von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit versteht; näher *Streinz*, Europarecht, Rn. 76 ff.

608 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950, BGBl. 1950 II, S. 686.

609 *Meyer-Ladewig/Nettesheim,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Einleitung Rn. 18 f.

610 Der heutige Art. 10 Abs. 1 EMRK i.d.F. des 14. Zusatzprotokolls, BGBl. 2010 II, S. 1199 (1203), lautet: „Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. […]."

611 Art. 10 Abs. 2 EMRK lautet: „Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung."

612 Vgl. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 51.

613 EGMR, Magyar Helsinki Bizottság ./. Ungarn, Az. 18030/11, Urt. vom 8.11.2016, Rn. 137.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

abgeleitet. Erforderlich ist für den EGMR allerdings, dass das Informationsbegehren im öffentlichen Interesse liegt, einen relevanten Vorbereitungsschritt für die Schaffung eines öffentlichen Debattenforums darstellt und in einer treuhänderischen Wahrnehmung von Interessen der Allgemeinheit – etwa durch journalistisch Tätige, einen „sozialen Wachhund" oder eine entsprechende Nichtregierungsorganisation – geltend gemacht wird.[614] Aufgrund dieser Einschränkungen kann man sicher nicht von einer Auslegung von Art. 10 EMRK als allgemeine Anspruchsgrundlage auf staatlich vorgehaltene Informationen sprechen,[615] doch lässt sich ein solchermaßen konditionierter Auskunftsanspruch durchaus noch als partizipationsrechtlich relevant einstufen. Denn hier können zumindest verbandsmäßig organisierten Personenmehrheiten ohne eigene Betroffenheit auf überindividuell interessante Themen zugreifen.

172 Außerdem hat der Europarat 2008 ein Übereinkommen über den Zugang zu amtlichen Dokumenten[616] verabschiedet, das ein allgemeines (grundsätzliches) Recht jeder Person auf einen individuellen und diskriminierungsfreien Zugang zu amtlichen Dokumenten in behördlichem Besitz garantiert (Art. 2 Abs. 1). Die in Art. 3 geregelten Zugangsausnahmen umfassen öffentliche Gründe wie die öffentliche oder nationale Sicherheit, die binnenbehördliche Kommunikation und die Umwelt sowie private Gründe wie legitime Privatinteressen oder wirtschaftliche Interessen.[617] Das Abkommen ist jedoch nicht für die Mitgliedstaaten des Europarats verbindlich, sondern steht diesen auf freiwilliger Basis zur Ratifizierung offen (Art. 16 Abs. 1).[618]

c) Internationale Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

173 Auf der Ebene der Vereinten Nationen erfolgte – ausgehend von der UN-Menschenrechtserklärung – schließlich im Jahr 1966 ebenfalls eine rechtlich verbindliche Kodifikation der Menschenrechte in Gestalt von zwei völkerrechtlichen Verträgen. Dabei handelt es sich um den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR)[619] einerseits und um den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)[620] andererseits. Im IPbpR postuliert

614 EGMR, Magyar Helsinki Bizottság ./. Ungarn, Az. 18030/11, Urt. vom 8.11.2016, Rn. 158, 161, 164; ähnlich EGMR, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes ./. Österreich, Az. 39534/07, Urt. v. 28.11.2013, Rn. 35 f.

615 *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 1012; *Schoch*, Übereinkommen des Europarates, S. 657 (665).

616 Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS Nr. 205, vom 18.6.2009.

617 Näher zum Inhalt des Übereinkommens *Schoch*, Übereinkommen des Europarates, S. 657 (666 ff.).

618 Näher dazu sogleich unter → Rn. 176.

619 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1534.

620 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1570.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Art. 19 Abs. 2 ebenfalls als Gegenstück zur Meinungsfreiheit eine ausdrücklich grenzüberschreitende und medienformunabhängige Informationsfreiheit in aktiver und passiver Form („beschaffen" bzw. „empfangen").[621] Auch hier sieht der Folgeabsatz – ganz ähnlich wie Art. 10 Abs. 2 EMRK – die Möglichkeit gesetzlicher Einschränkungen zugunsten der „Achtung der Rechte oder des Rufs anderer" sowie des Schutzes „der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sicherheit" vor.[622] In Ermangelung einer tatbestandlichen Beschränkung auf Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen fallen auch die Beschaffung oder der Empfang vertraulicher Informationen – jedenfalls auf Schutzbereichsebene – unter Art. 10 EMRK und Art. 19 IPbpR.[623]

174 Das Informationsfreiheitsrecht ist in beiden völkerrechtlichen Verträgen in seiner textlichen Ausgestaltung als menschen- oder bürgerrechtliches Abwehrinstrument des Individuums gegen staatliche Eingriffe in die eigene Informationsbeschaffung bzw. in den Informationsempfang formuliert und deshalb – zumindest grundsätzlich – nicht als Anspruchsgrundlage für staatsgerichtete Auskunftsverlangen angelegt.[624] Allerdings hat der UN-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) Art. 19 IPbpR auch auf ein allgemeines Informationsverlangen einer Nichtregierungsorganisation gegenüber staatlichen Stellen angewendet. So hatte die zuständige Justizbehörde in Kirgistan das Auskunftsverlangen einer Menschenrechtsgruppe, die Zahl der in Kirgistan zum Tod Verurteilten zu erfahren, unter Verweis auf die Vertraulichkeit dieser Information sowie unter Bezugnahme auf das Gesetz über den Schutz von Staatsgeheimnissen verweigert. Darin hat der Menschenrechtsausschuss eine Verletzung der Informationsfreiheit erkannt, weil er das genannte Gesetz nicht als eine Einschränkung i.S.v. Art. 19 Abs. 3 IPbpR angesehen hat.[625]

621 Art. 19 Abs. 2 IpbpR lautet: „Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben."

622 Art. 19 Abs. 3 IpbpR lautet: „Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind
a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;
b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit."

623 *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 15; erst auf der Schrankenebene können die Unterzeichnerstaaten – in Abwägung mit dem jeweiligen (öffentlichen) Informationsinteresse, insbesondere bei der Aufdeckung von Rechtsverstößen – Einschränkungen für vertrauliche Informationen vorsehen (a.a.O., Rn. 62 ff.).

624 So auch die frühere EGMR-Rechtsprechung, vgl. EGMR, Jones ./. Vereinigtes Königreich, Entsch. v. 13.9.2005, Ziff. 4 im Abschnitt „The Law"; EGMR, Leander ./. Schweden, Urt. v. 26.3.1987, Ziff. 74 f.; ähnlich *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 51.

625 Vgl. Toktakunov ./. Kirgistan, Az. CCPR/C/101/D/1470/2006 vom 28.3.2011, abrufbar in der UN-Rechtsdatenbank https://juris.ohchr.org/AdvancedSearch.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

d) Geltung für und in Deutschland

Da die EMRK und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von der Bundesrepublik – jedenfalls hinsichtlich der Informationsfreiheit vorbehaltlos – ratifiziert worden sind,[626] gelten sie insoweit in Deutschland im Rang von Bundesgesetzen unmittelbar (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG); sie zählen nach h.M. nicht zu den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts, die zwar unterhalb des Grundgesetzes, aber über den Parlamentsgesetzen stehen (Art. 25 GG).[627] Der EMRK kommt zudem die Funktion einer Auslegungshilfe bei den Grundrechten des Grundgesetzes zu, soweit das GG nicht anderweitige Entscheidungen trifft.[628] Insoweit ist die in Art. 10 EMRK, 19 IPbpR nicht enthaltene Einschränkung auf „allgemein zugängliche Quellen", die das grundgesetzliche Informationszugangsrecht prägt, von Relevanz. Denn gerade diese Formulierung steht einer Auslegung von Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG entgegen, die einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch auf staatlich vorgehaltene, (noch) nicht allgemein zugängliche Informationen bejaht.[629] 175

Das Übereinkommen des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt in Deutschland nicht. Zwar ist es am 1.12.2020 in Kraft getreten, nachdem die in Art. 16 Abs. 3 definierte Mindestschwelle von zehn ratifizierenden Staaten erreicht worden ist.[630] Deutschland zählt jedoch nicht dazu, und sein Beitritt ist auch wegen erheblicher Unterschiede gegenüber dem IFG sehr unwahrscheinlich. Dies hat sowohl inhaltliche als auch systembedingte Gründe. Zu Ersteren zählen der erforderliche Verzicht auf die Bereichsausnahme für Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden (§ 3 Nr. 8 IFG) und die Unterstellung der bislang absoluten Ablehnungsgründe unter eine Abwägung mit dem öffentlichen Offenlegungsinteresse (wie beim UIG), aber auch die grundsätzliche Gebührenfreiheit in Art. 7 des Übereinkommens.[631] Hinzu kommt, dass es das föderale System mit getrennten Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht[632] dem Bund zumindest erheblich erschwert, die mit Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens verbundene Pflicht zur innerstaatlichen Umsetzung zu erfüllen.[633] 176

626 BGBl. 1952 II, S. 685; 2006 II, S. 138 (EMRK und 14. Zusatzprotokoll); 1973 II, S. 1533 (IpbpR).
627 *Meyer-Ladewig/Nettesheim*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Einleitung Rn. 18.
628 *Meyer-Ladewig/Nettesheim*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Einleitung Rn. 19; s. auch oben, → Rn. 170 u. Fn. 609.
629 Näher dazu unten, → Rn. 201 f.
630 Bisherige Ratifikationen (https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=XciLpQw8), Stand 27.7.2023: Norwegen (9/2009), Ungarn (1/2010), Schweiz (4/2010), Bosnien und Herzegowina (1/2012), Montenegro (1/2012), Litauen (7/2012), Finnland (2/2015), Estland (1/2016), Moldau (9/2016), Ukraine (8/2020); nach dem Inkrafttreten Island (2/2021), Armenien (5/2022), Albanien (7/2022) und Slowenien (3/2023).
631 *Schoch*, Übereinkommen des Europarates, S. 657 (672 f.).
632 S. unten, → Rn. 226 f.
633 *Schoch*, Übereinkommen des Europarates, S. 657 (673).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Die allgemeine Informationsfreiheit im Unionsrecht

a) Entwicklung und (primär-)rechtliche Reichweite des unionalen Informationsfreiheitskonzepts

(1) Entwicklung des unionalen allgemeinen Informationsfreiheitskonzepts

177 Die EU steht traditionell unter dem Verdacht mangelnder Transparenz, was vorrangig ihrer exekutivischen Herkunft und Prägung, der Komplexität ihrer Strukturen, ihrer institutionellen Entfernung von den in ihr lebenden Menschen und der Wahrnehmung der „Brüsseler Bürokratie" geschuldet ist.[634] Deshalb verwundert es nicht, dass sich gerade die EU schon seit längerer Zeit um eine Steigerung ihrer Transparenz bemüht.[635] Bereits mit der Schlussakte zum Maastricht-Vertrag haben die Regierungen der Mitgliedstaaten 1992 der Kommission empfohlen, Maßnahmen zu erarbeiten, „mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen."[636]

178 Es folgten zunächst ein auf den Dokumentenzugang bezogener Verhaltenskodex (1993)[637] und – darauf aufbauend – Beschlüsse von Rat und Kommission (1993/94),[638] bevor 1997 durch den Vertrag von Amsterdam[639] eine primärrechtliche Verankerung des Transparenzprinzips und des Dokumentenzugangs erfolgte.[640] Darin wurde zum einen das Bürgernähegebot in Art. 1 EUV um allgemeines Transparenzprinzip in Gestalt eines Offenheitsgebots ergänzt, wonach in der EU „die Entscheidungen möglichst offen […] getroffen werden". Diese bis heute bestehende Regelung ist jedoch aufgrund ihrer systematischen Stellung und vergleichsweise unbestimmten Formulierung als programmatische Ausrichtung der Union und nicht als rechtsverbindliches Prinzip eingeordnet worden.[641] Zum anderen aber wurde mit der Normierung des allgemeinen Dokumentenzugangs zugunsten der Öffentlichkeit in Art. 255 EGV[642] eine klare rechtliche Verpflichtung geschaffen, die aufgrund des Umsetzungsvorbehalts allerdings keine unmittelbare Geltung beanspruchen

634 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 4.
635 Vgl. *Wegener*, Der geheime Staat, S. 398; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 77.
636 Abl. C 191 v. 29.7.1992, S. 101; näher dazu *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 44.
637 Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, 93/730/EG, Abl. L 340 v. 31.12.1993, S. 41.
638 Beschluss des Rates vom 20.12.1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, 93/731/EG, Abl. L 340 v. 31.12.1993, S. 43; Beschluss der Kommission vom 8.2.1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten, 94/90/EGKS, EG, Euratom, Abl. L 46, S. 58.
639 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Abl. C 340 v. 10.11.1997, S. 1.
640 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 6.
641 *Schwarze/Wunderlich*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 1 EUV Rn. 3.
642 Im Vertrag von Amsterdam noch zu finden unter Art. 191a EGV (nach der Maastricht-Zählung).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

konnte.[643] Der Verpflichtetenkreis war in dieser Regelung zudem noch auf das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission beschränkt. Eine Ausweitung des Dokumentenzugangsanspruchs auf alle „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen" erfolgte dann in Art. 42 der Grundrechte-Charta, die am 7.12.2000 feierlich proklamiert wurde. Da der Charta aber damit noch keine rechtliche Verbindlichkeit zukam,[644] blieb die Ausweitung des Adressatenkreises zunächst programmatischer Natur.

179 Erst der Vertrag von Lissabon hat in verschiedener Hinsicht das Informationsfreiheitskonzept der EU vollendet und auf den heutigen Stand gebracht, wobei entsprechend dem mittlerweile üblichen Sprachgebrauch unter Informationsfreiheit die Informationsrechte Einzelner gegenüber hoheitlichen Stellen verstanden werden.[645] Denn mit Art. 15 AEUV wurde erstmals eine umfassende Transparenznorm im Primärrecht geschaffen. Diese Vorschrift nimmt nicht nur den bisherigen Art. 255 EGV als Abs. 3 auf, sondern entwickelt ihn auch weiter. So wird nun der Dokumentenbegriff ausdrücklich trägerunabhängig definiert und außerdem der Verpflichtetenkreis in rechtsverbindlicher Weise auf die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen erstreckt. Grundrechtlich verstärkt wird dieser Dokumentenzugang außerdem dadurch, dass der Vertrag von Lissabon die Grundrechte-Charta – und damit ihren Art. 42 – nicht nur für rechtsverbindlich erklärt, sondern ebenfalls in die Ebene des Primärrechts hebt (vgl. Art. 6 Abs. 1 UA 1 EUV). Partizipationsrechtlich aber noch bedeutender ist die mit Art. 15 AEUV verbundene erhebliche Erweiterung der unionsrechtlichen Informationsfreiheit, indem in Abs. 1 ein allgemeines Transparenzprinzip primärrechtlich-verbindlich statuiert wird,[646] wonach die „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit [handeln]."

(2) Reichweite des (primär-)rechtlichen Informationszugangsanspruchs

180 Der Dokumentenzugang setzt eine spezifizierte Beschreibung des begehrten Dokuments voraus und ist daher nur auf einen bestimmten Informationsträger gerichtet. Er bleibt somit inhaltlich hinter dem allgemein-offenen Transparenzprinzip von Art. 15 Abs. 1 AEUV noch zurück und kann deshalb allenfalls als Teilelement eines allgemeinen Informationsfreiheitskonzepts angesehen werden.[647] Allerdings ist der

643 Nach *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 49, kommt der EU deshalb hinsichtlich ihrer Eigenverwaltung keine Vorreiterrolle in Sachen Verwaltungstransparenz zu.

644 *Knecht,* in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Präambel GRC, Rn. 11.

645 Vgl. *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (853), unter Verweis auf das anglo-amerikanische Verständnis der „freedom of information".

646 *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 1.

647 *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 25 m.w.N. unter Betonung des Unterschieds zwischen der Information und ihrem Träger; so auch EuG, Urt. v. 2.7.2015 –

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dokumentenzugang primär- und sekundärrechtlich als starker subjektiver Anspruch ausgestaltet, während das Transparenzprinzip keinen klar subjektiv-rechtlichen Charakter aufweist. Aus seiner systematischen Stellung im Teil „Grundsätze" folgt ein Rechtscharakter als „verbindliche und umfassende Handlungs- und Auslegungsmaxime".[648] Dann wäre das Transparenzprinzip als eine objektiv-rechtliche Vorgabe an die Union zu verstehen, dies bei ihrem Handeln zu beachten. Auch das Fehlen eines Umsetzungs- oder Konkretisierungsvorbehalts spricht für eine solche Einordnung. Daher gibt es auch keine sekundärrechtliche allgemeine Transparenz- oder Informationsfreiheitsregelung. Begrifflich oder thematisch berührte Rechtsetzungsakte wie die Transparenzrichtlinie[649] oder die PSI-Richtlinie[650] betreffen entweder Informationen aus nicht-hoheitlichen Quellen oder statuieren nur Pflichten zur Veröffentlichung von Daten, ohne dass diesen korrespondierende Ansprüche von Einzelpersonen gegenüberstehen.

181 Auf der anderen Seite aber beschränkt sich Art. 15 Abs. 1 AEUV in der Formulierung seiner ratio legis nicht auf die Bezugnahme auf die Förderung einer verantwortungsvollen Verwaltung,[651] sondern nennt in diesem Zusammenhang ebenso ausdrücklich „die Beteiligung der Zivilgesellschaft",[652] wodurch eine Verbindung zu den partizipationsrechtlichen Instrumenten des Art. 11 EUV hergestellt wird. Zudem darf Art. 15 Abs. 1 AEUV nicht isoliert betrachtet werden; so steht die Vorschrift in einem engen wechselbezüglichen Verhältnis zu Art. 10 Abs. 3 EUV im Rahmen des Demokratieprinzips,[653] wonach „alle Bürgerinnen und Bürger […] das Recht [haben], am demokratischen Leben der Union teilzunehmen". Durch diese subjektiv-rechtliche Ausgestaltung wird den Einzelpersonen jeweils ein individuelles Recht auf Teilhabe am politischen Leben eingeräumt, weshalb es sich bei Art. 10 Abs. 3 S. 1 EUV um eine Bestimmung mit Grundrechtscharakter – mindestens aber mit subjektiv-rechtlichem Charakter – handelt.[654] Für das Transparenzprinzip entscheidend ist die

Rs. T-214/13, curia, Rn. 53 f.; zu pauschal insofern *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 11.

648 *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 7; ähnlich *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 10 EUV Rn. 92.

649 Bei der Richtlinie 2004/109/EG v. 15.12.2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG, Abl. L 390 v. 31.12.2004, S. 38 (zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/50/EU v. 22.10.2013, Abl. L 294, S. 13), geht es nicht um die Transparenz unionalen oder staatlichen Handelns, sondern um Offenlegungs- und Informationspflichten von Emittenten von Wertpapieren.

650 Dazu näher unten, → Rn. 198.

651 Was neben Verwaltung im engeren (deutschen) Sprachsinn auch die Legislative umfasst und deshalb als „Governance" zu verstehen ist, *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 10; *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 3.

652 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 10.

653 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 3.

654 *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 10 EUV Rn. 12; a.A. *Kröll/Lienbacher*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 10 EUV Rn. 16, die darin lediglich eine „objektiv-rechtliche Verpflichtung der Union" sehen wollen.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

innerhalb desselben Absatzes erfolgende – und damit systematische – Verknüpfung dieses subjektiven Teilhaberechts der Individuen mit dem in Satz 2 statuierten Offenheitsgebot für hoheitliche Entscheidungen, was eine Rückverweisung auf Art. 15 Abs. 1 AEUV bedeutet.[655] Von Belang ist in diesem Zusammenhang außerdem das in Art. 24 Abs. 4 AEUV, 41 Abs. 4 GRC verbürgte Korrespondenzrecht. Danach haben alle Unionsbürger nicht nur das Recht, sich schriftlich an jedes Organ oder an jede Einrichtung" zu wenden, sondern auch (besonders deutlich in Art. 41 Abs. 4 GRC formuliert) einen Anspruch auf Erteilung einer Antwort, der – soll das Grundrecht nicht zur Leerformel werden können – eine entsprechende inhaltliche Substanz der Antwort mit einschließen muss.[656]

182 Eine Zusammenschau dieser Normen verdeutlicht ein dahinter stehendes Regelungskonzept des unionalen Primärrechts, das jedenfalls im Verbund ein subjektives Informationszugangsrecht enthält.[657] Insofern mag Art. 15 Abs. 1 AEUV für sich allein genommen nicht unmittelbar einklagbar sein;[658] im Verbund aber lässt sich darauf ein grundsätzliches Klagerecht von Individualpersonen auf Herausgabe von Informationen, die sich im Besitz von Unionsorganen oder sonstigen -stellen befinden, durchaus stützen. Ob der Anspruch im konkreten Fall besteht, entscheidet sich dann auf der Begründetheitsebene danach, ob im Rahmen der „weitestgehend"-Einschränkung von Art. 15 Abs. 1 AEUV überwiegende öffentliche oder private Interessen einer Herausgabe ausnahmsweise entgegenstehen;[659] insoweit kann die in ihrem Anwendungsbereich auf den Dokumentenzugang beschränkte VO 1049/2001 als Auslegungshilfe herangezogen werden.

b) Dokumentenzugang

(1) Primärrechtliche Grundlage in Art. 15 Abs. 3 AEUV, 42 GRC

183 In diesem Sinn stellt der nunmehr in Art. 15 Abs. 3 AEUV und Art. 42 GRC inhaltlich im Wesentlichen übereinstimmend[660] geregelte Dokumentenzugang eine zeitlich vorausgegangene Regelung dar, die im Verhältnis zum heute umfassenden Infor-

655 *Kröll/Lienbacher*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 10 EUV Rn. 18, leiten daraus ebenfalls einen „untrennbaren Zusammenhang" zwischen dem Transparenzprinzip und der politischen Teilhabe ab (allerdings ohne subjektiv-rechtliche Konsequenz).

656 Vgl. *Magiera*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 24 AEUV Rn. 11, der bezüglich der Antwortpflicht auf Art. 10 EUV, 15 AEUV rückverweist; zurückhaltender *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 24 AEUV Rn. 6.

657 Der EuGH hat die Existenz eines solchen allgemeinen Informationsfreiheitskonzepts bislang allerdings noch nicht anerkannt, vgl. *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 36; ausdrücklich offen gelassen von EuGH, Urt. v. 6.12.2001 – Az. C-353/99, curia, Rn. 31, wobei die Entscheidung noch aus der Zeit vor dem Vertrag von Lissabon stammt und deshalb über die seither deutlich veränderte Rechtslage nichts aussagen kann.

658 So *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 7.

659 Vgl. *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 9.

660 *Streinz*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 42 GRC Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mationsfreiheitskonzept eine erhebliche Konkretisierung bedeutet.[661] Danach wird allen natürlichen und juristischen Personen mit Unionsbürgerschaft bzw. Wohnsitz in der EU ein individuelles „Recht auf Zugang zu Dokumenten" im Besitz der Union (UA 1) mit einem einschränkenden Regelungsvorbehalt zur Wahrung öffentlicher oder privater Interessen (UA 2) und einem Geschäftsordnungsvorbehalt für alle Verpflichteten (UA 3) eingeräumt. Der Dokumentenzugang ist voraussetzungslos gewährt und darf deshalb auch nicht von einem besonderen Interesse der zugangsbegehrenden Personen abhängig gemacht werden.[662] Der Zugangsanspruch richtet sich grundsätzlich gegen alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, wozu neben den Organen i.S.v. Art. 13 Abs. 1 UA 2 EUV auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen sowie alle Agenturen, Behörden und Ämter zählen;[663] für den EuGH, die EZB und die EIB gilt dies jedoch nicht bezüglich ihrer inhaltlichen, sondern nur ihrer administrativen Tätigkeit (Art. 15 Abs. 3 UA 4 AEUV).

(2) Dokumentenzugangsverordnung (VO 1049/2001)[664]

184 Aufgrund des Regelungsvorbehalts in Art. 15 Abs. 3 UA 2 AEUV (bzw. Art. 255 Abs. 2 EGV zuvor) bedarf der Anspruch auf Dokumentenzugang einer sekundärrechtlichen Umsetzung.[665] Diese ist mit dem Erlass der „Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission"[666] erfolgt. Wegen der noch nicht erfolgten Anpassung an die Erweiterungen im Lissabon-Vertrag[667] ist der Adressatenkreis der VO 1049 noch – entsprechend

661 *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 6.

662 *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 23; *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 33.

663 Vgl. *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 9, der beispielhaft die Europäische Umweltagentur, die Europäische Agenturen für Wiederaufbau, die Beurteilung von Arzneimitteln sowie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Sortenamt und Übersetzungszentrum, die Europäische Stiftungen für Berufsbildung und für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht sowie die Europäische Stelle für die Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nennt.

664 Mitunter wird die Dokumentenzugangsverordnung auch „Transparenzverordnung" (s. z.B. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 10 EUV Rn. 97; *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn.14) oder gar „Informationszugangsverordnung" (*Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 10) genannt; dies suggeriert jedoch eine größere Reichweite, als ihr zukommt, weil der Dokumentenzugang für sich allein kein umfassender Informationsanspruch bedeutet, s.o., → Rn. 180.

665 Vgl. *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 26; *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 10; *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 37.

666 Abl. L 145 v. 31.5.2001, S. 43.

667 Da die VO noch auf dem Stand von vor dem Lissabon-Vertrag ist, soll sie einer umfassenden Novellierung unterzogen werden; die Kommission hat dafür bereits 2008 und 2011 Regelungsvorschläge vorgelegt – KOM(2008) 229, KOM(2011) 137 –, über die jedoch Parlament und Rat jedenfalls bislang keine

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zur Primärrechtslage nach dem Vertrag von Amsterdam – auf die Organe Parlament, Rat und Kommission beschränkt;[668] allerdings haben nicht nur diese drei Organe ihre Geschäftsordnungen in Umsetzung der primärrechtlichen Vorgabe entsprechend angepasst,[669] sondern es haben auch die meisten der nach dem heutigen Primärrecht ebenfalls verpflichteten EU-Stellen in ihr internes Recht der VO 1049 entsprechende Transparenzvorschriften aufgenommen.[670]

Diese Dokumentenzugangsverordnung will erklärtermaßen dem Zugangsrecht 185
„größtmögliche Wirkung verschaffen" (3. Erwägungsgrund VO 1049). Deshalb enthält Art. 2 Abs. 2 eine fakultative Erweiterung des berechtigten Personenkreises auf Menschen oder Organisationen von außerhalb der EU und außerdem in Art. 3 lit. a) eine extensive Definition des maßgeblichen Dokumentenbegriffs als „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers, die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen". Allerdings gilt der Anspruch gegenständlich (nur) „für alle Dokumente eines Organs, […] die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden" (Art. 2 Abs. 3 VO 1049)[671] und diesem auch zurechenbar sind.[672] Er setzt also die Existenz der begehrten Unterlagen voraus und erfasst folglich nicht die Beschaffung (noch) nicht existierender oder vorliegender Dokumente.[673] Da ein effektives Zugangsrecht zum Dokumentenbestand der Organe denklogisch voraussetzt, dass deren Existenz bekannt ist, verpflichtet Art. 11 VO 1049 die Organe dazu, in einem öffentlich – möglichst

Verständigung erzielt haben, vgl. *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 92 m.w.N.; *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 11; *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 87 f.; näher zu den geplanten inhaltlichen Veränderungen *Görlitz/Schoo*, a.a.O., Rn. 93 f.

668 Vgl. Art. 1 lit. b) VO 1049; krit. dazu *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 13.

669 Art. 10 i.V.m. Anhang II GO Rat; Art. 121-123 GO EP; Ziff. 4 des Anhangs zur GO KOM.

670 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 31, 42, 89.

671 Soweit die Dokumente zwar im Besitz eines Organs sind, aber der Verfügungsberechtigung Dritter unterliegen, erfolgt im Regelfall eine Konsultation zur Klärung, ob ein Zugangsanspruch besteht oder nicht (Art. 4 Abs. 4 VO 1049). Stammt das betroffene Dokument aus einem Mitgliedstaat, kann dieser die Weitergabe von seiner Zustimmung abhängig machen (Art. 4 Abs. 5 VO 1049; zurückgehend auf Erklärung 35 zum Vertrag von Amsterdam); aus dem Gebot zur loyalen Zusammenarbeit leitet der EuGH, Urt. v. 18.12.2007 – Rs. C-64/05, curia, Rn. 85 ff., allerdings ab, dass eine Zustimmungsverweigerung des Mitgliedstaates nur in Übereinstimmung mit den Ablehnungsgründen für das Zugangsersuchen i.S.d. VO 1049 möglich ist; näher dazu *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 42; *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 16; *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 51-53.

672 So fehlt es z.B. an der organschaftlichen Zurechnung zum Parlament, wenn sich ein Dokument nur im Besitz einzelner Abgeordneter oder Fraktionen befindet und nicht in den parlamentarischen Arbeitsprozess eingebracht worden ist, vgl. Art. 122 Ziff. 2 GO EP.

673 In diesem Sinn hat das EuG, Urt. v. 2.7.2015 – Rs. T-214/13, curia, Rn. 58, den Zugangsanspruch zu in Datenbanken enthaltenen Daten nach einem von der Datenbank nicht unterstützten Einteilungsschema abgelehnt, weil dieser auf die Erstellung eines neuen Dokuments gerichtet sei; bestätigt durch EuGH, Urt. v. 11.1.2017 – Rs. C-491/15, curia, Rn. 40; so auch *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 24, 36, 38 m.w.N.; *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 14; *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 46; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 17.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

elektronisch – zugänglichen Register den Dokumentenbestand zu dokumentieren. Dabei ist für jedes Dokument eine Bezugsnummer, dessen Gegenstand bzw. eine kurze Inhaltsangabe und das Eingangs- bzw. Erstellungsdatum anzugeben. Auf dieser Grundlage können Dokumente recherchiert und der Zugangsantrag gestellt werden.

186 Die Gründe für die Ablehnung eines Zugangsantrags hält Art. 4 VO 1049 vergleichsweise eng, indem die in Art. 15 Abs. 3 UA 2 AEUV genannten Einschränkungen „aufgrund öffentlicher oder privater Interessen" auf wenige Belange beschränkt werden. So kann eine Ablehnung zum Schutz öffentlicher Interessen nur auf eine Beeinträchtigung der öffentlichen und äußeren Sicherheit, der internationalen Beziehungen sowie der Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik, und zum Schutz privater Interessen nur auf den Schutz von Privatsphäre, Integrität und personenbezogener Daten[674] Einzelner gestützt werden. Liegt einer dieser absoluten Ablehnungsgründe nach Art. 4 Abs. 1 VO 1049 vor, erfolgt keine Abwägung mit dem Verbreitungsinteresse.[675]

187 Anders verhält es sich mit den relativen Ablehnungsgründen in Art. 4 Abs. 2 VO 1049. Hier berechtigt eine Beeinträchtigung des Schutzes von geschäftlichen Interessen und des geistigen Eigentums, von Gerichtsverfahren, der (von den Organen in Anspruch genommenen)[676] Rechtsberatung sowie des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten eine Zugangsverweigerung, allerdings – anders als in Abs. 1 – nur dann, wenn kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht. Unter demselben Abwägungsvorbehalt kann der Zugang zu intern erstellten oder von außen erhaltenen Dokumenten verweigert werden, wenn ansonsten eine ernstliche Beeinträchtigung der ungestörten Willensbildung der Organe zu erwarten ist; für intern erstellte Dokumente gilt dies auch noch nach Abschluss des Entscheidungsprozesses (Art. 4 Abs. 3 VO 1049). Schutzgut ist hier die Vertraulichkeit der internen Beratung der Unionsorgane,[677] womit dieser Ablehnungsgrund eine starke Parallele zur Figur des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung" im deutschen Recht aufweist.[678] Bei Dokumenten, die ein Rechtsetzungsverfahren betreffen, geht die Rechtsprechung meist von einem Überwiegen des Verbreitungsinteresses aus, da der 6. Erwägungsgrund der VO 1049 insoweit einen umfassenderen Zugang fordert.[679] Besondere Vorgaben gelten für sogenannte „sensible Dokumente", die zum Schutz „grundlegender" öffentlicher Interessen der EU oder von Mitglied-

674 Vgl. dazu die Anforderungen v.a. in Art. 6 VO (EU) 2018/1725 v. 23.10.2018.
675 Vgl. *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 26, der darin einen „grundlegenden Konstruktionsfehler" der VO 1049 sieht.
676 Vgl. *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 65; *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 65 f.
677 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 69.
678 BVerfGE 67, S. 100 (Ls. 3c, S. 139); 110, S. 199 (214); *Haug*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 35 Rn. 23.
679 EuGH, Urt. v. 1.7.2008 – Rs. C-39/05 P, C-52/05 P, curia, Rn. 46; *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 67, 76 f. m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

staaten (namentlich in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Verteidigung) als mindestens vertrauliche Verschlusssache deklariert sind und nur mit Zustimmung ihres Urhebers – über die im Fall einer EU-Urheberschaft aber wieder anhand der Kriterien des Art. 4 VO 1049 zu entscheiden ist[680] – freigegeben werden können (Art. 9 VO 1049).

188 Aufgrund ihres Ausnahmecharakters und der partizipationsorientierten Zielsetzung der VO 1049 sind die Ablehnungsgründe eng auszulegen.[681] Kein zulässiger Ablehnungsgrund ist demnach der mit der Anspruchserfüllung verbundene behördliche Arbeitsaufwand. Dies gilt selbst dann, wenn dadurch das ordnungsgemäße Funktionieren der Verwaltung beeinträchtigt werden kann. Die Behörde kann dann lediglich versuchen, eine Verständigung mit der fragenden Person über „eine angemessene Lösung" zu finden (Art. 6 Abs. 3 VO 1049), bei der dann auch die Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu berücksichtigen sind.[682] Die Prüfung von Ablehnungsgründen muss grundsätzlich[683] konkreter Natur sein und für jedes einzelne Dokument individuell durchgeführt werden, darf sich nicht auf hypothetische Annahmen stützen und muss in der Ablehnungsbegründung nachvollziehbar dargelegt werden.[684]

189 Das Verfahren bedingt lediglich eine Antragstellung in präziser und schriftlicher Form, der aber ausdrücklich keine Begründung beigefügt sein muss (Art. 6 Abs. 1 VO 1049). Ist das Präzisionsgebot nicht hinreichend gewahrt, ist die Behörde verpflichtet, bei der Präzisierung behilflich zu sein (Art. 6 Abs. 2 VO 1049). Das angefragte Organ muss binnen 15 Arbeitstagen – ggf. ab Herstellung der Bearbeitungsfähigkeit[685] – den Zugang gewähren oder die Ablehnung begründen; in begründungspflichtigen Ausnahmefällen kann die Frist um nochmals 15 Arbeitstage verlängert werden (Art. 7 Abs. 1, 3 VO 1049). Bei Ablehnung oder Fristüberschreitung steht der fragenden Person ein behördliches Rechtsbehelfsverfahren („Zweitantrag") offen, das binnen zehn (in Ausnahmefällen 20) Arbeitstagen abgeschlossen (Art. 7 Abs. 2, 4, Art. 8 VO 1049) und im Ablehnungsfall mit einer Information über die externen Rechtsbehelfe (Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV und/oder Beschwerde beim Bürgerbeauftragten gem. Art. 228 AEUV) verbunden sein muss (Art. 8 Abs. 1 VO

680 *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 43.

681 *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 46; *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 18; *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 40, 57, 71.

682 EuG, Urt. v. 13.4.2005 – Rs. T-2/03, curia, Rn. 101 f.; bekräftigt in EUG, Urt. v. 10.9.2008 – Rs. T-32/05, curia, Rn. 85; EuG, Urt. v. 2.7.2015 – Rs. T-214/13, curia, Rn. 51; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 40.

683 Eine Ausnahme vom Einzelfallprüfungsgebot ist nach der Rechtsprechung des EuGH denkbar, wenn das Prüfungsergebnis offenkundig ist, vgl. *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 58 m.w.N.

684 St. Rspr., vgl. etwa EuG, Urt. v. 6.7.2006 – Rs. T-391/03, T-70/04, curia, Rn. 115 ff.; EuGH, Urt. v. 28.6.2012 – Rs. C-477/10 P, curia, Rn. 79.

685 *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 80.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1049). Die Bereitstellung der Dokumente erfolgt schließlich nach Wunsch der fragenden Person durch Einsichtnahme vor Ort oder Kopie in digitaler oder analoger Form, wobei bei größeren Dokumenten die Kopierkosten berechnet werden dürfen (Art. 10 VO 1049). Parallel zu einzelnen Anfragen ist die Öffentlichkeit über ihre Zugangsrechte proaktiv zu informieren (Art. 14 VO 1049) und ein kontinuierliches Monitoring zur Erhöhung der Partizipationsfreundlichkeit der Verwaltungspraxis in einem interinstitutionellen Ausschuss der Organe durchzuführen (Art. 15 VO 1049).

190 Als Folge dieser Vorgaben lässt sich festhalten, dass die Quote der gewährten Dokumentenzugänge kontinuierlich hoch ist, wenngleich vor allem bei der Kommission eine gewisse Tendenz einer Verschiebung von der vollen zur teilweisen Zugangsgewährung über die Jahre hinweg zu beobachten ist:[686]

191

	Jahr	Anträge	Volle Zugangsgewährung	teilweise Zugangsgewährung
Europäisches Parlament[687]	2014	401	391	2
	2015	444	396	4
	2016	499	468	8
	2017	452	408	14
	2018	498	468	13
	2019	645	588	13
	2020	442	403	10
	2021	499	467	8
	2022	658	567	66
Rat[688]	2014	2445	75,9 %	8,3 %
	2015	2784	77,9 %	9,5 %
	2016	2342	76,5 %	5,8 %
	2017	2597	69,1 %	8,9 %
	2018	2474	74,3 %	5,5 %

686 Alle Zahlen beziehen sich ausschließlich auf die Erstanträge i.S.v. Art. 6, 7 Abs. 1 VO 1049.

687 Die Jahresberichte des Europäischen Parlaments 2017-2022 zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten sind einzeln abrufbar auf https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/home/annualReport.htm?language=DE; die Jahresberichte 2014-2016 waren auf derselben Seite am 5.9.2020 noch abrufbar.

688 Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten (2018), S. 12, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7917-2019-INIT/de/pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

	Jahr	Anträge	Volle Zugangsgewährung	teilweise Zugangsgewährung
Kommission[689]	2014	6227	72,8 %	11,9 %
	2015	6752	68,8 %	15,9 %
	2016	6077	60,9 %	20,4 %
	2017	6255	61,9 %	20,2 %
	2018	6912	59,4 %	20,8 %
	2019	7445	52,8 %	24,8 %
	2020	8001	55,7 %	25,3 %
	2021	8420	48,1 %	25,6 %

Abbildung 1: Dokumentenzugang zu Organen der EU gem. VO 1049/2001

Zudem belegen die Berichte der Kommission die hohe partizipative Bedeutung des Dokumentenzugangs, der 2021 und 2017 am stärksten durch Privatpersonen (jedenfalls ohne weitere Angaben) in Anspruch genommen wurde (2021: 50,2 %; 2017: 37,4 %), während die Reihenfolge von Nichtregierungsorganisationen (2021: 11,2 %; 2017: 7,5 %), Unternehmen (2021: 10,6 %; 2017: 13,6 %), Hochschulen und Denkfabriken (2021: 9,0 %; 2017: 21,6 %), Angehörigen der Rechtsberufe (2021: 8,9 %; 2017: 13,2 %) sowie Journalisten (2021: 8,0 %; 2017: 5,7 %) variiert.[690] 192

(3) Proaktive Veröffentlichungspflichten

Darüber hinaus erfolgt im Internet eine ständig zunehmende proaktive Veröffentlichung von Dokumenten, die durch entsprechende Links mit den Dokumentenregistern verknüpft werden und für die dann die Durchführung eines Zugangsgewährungsverfahrens hinfällig wird.[691] Dies entspricht einer Vorgabe, die bereits Art. 12 VO 1049 enthält und bei „Dokumente[n] in Verbindung mit der Entwicklung von Politiken oder Strategien" besonders zu beachten ist (Art. 12 Abs. 3 VO 1049). Für Dokumente, die ein Gesetzgebungsverfahren betreffen, gilt sogar eine unmittelbar 193

689 Zahlen 2014-2017: Anhang des Berichts der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2017 v. 3.10.2018, Az. COM(2018) 663 final, ANNEX, S. 1 f. (abrufbar unter https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2018)663&lang=de); Zahlen 2018-2021: Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2021 v. 3.10.2022, Az. COM(2022) 498 final, S. 5, 10 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13507-2022-INIT/de/pdf).

690 Vgl. die Dokumente COM(2018) 663 final, S. 8, und COM(2022) 498 final, S. 7 (Fundstellen in voriger Fn.).

691 *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 87.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

primärrechtliche Veröffentlichungspflicht (Art. 15 Abs. 3 UA 5 AEUV, umgesetzt in Art. 12 Abs. 2 VO 1049), die den speziellen Öffentlichkeitsgrundsatz beim Erlass von Rechtsakten gem. Art. 15 Abs. 2 AEUV unter Beachtung der Einschränkungen von Art. 4 und 9 VO 1049 ergänzt und durch ein Register im Internet umgesetzt ist.[692]

c) Öffentlichkeit der Gesetzgebung

194 Eine weitere Konkretisierung des allgemeinen Transparenzprinzips von Art. 15 Abs. 1 AEUV enthält der nachfolgende Absatz. So gibt Art. 15 Abs. 2 AEUV vor, dass das Europäische Parlament öffentlich tagt und ebenso der Rat, „wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt." Als Gesetzgebungsakte in diesem Sinn gelten entsprechend der Legaldefinition in Art. 289 Abs. 3 AEUV alle im (ordentlichen oder einem besonderen) Gesetzgebungsverfahren angenommenen Rechtsakte. Mit diesem besonderen Transparenzgebot will das Primärrecht sicherstellen, dass die Gesetzgebung der Union vor den Augen der Öffentlichkeit stattfindet.[693] Da die Rechtsetzung mit der Formulierung allgemein zu beachtender Vorgaben die umfassendste Form der Ausübung von hoheitlicher Gewalt darstellt, ist die Legitimationswirkung durch das Demokratieprinzip gerade hier von herausragender und unmittelbarer Bedeutung. Angesichts der engen Wechselbezüglichkeit von Demokratie und Transparenz bzw. Öffentlichkeitsherstellung ist diese besondere Betonung des öffentlichen Charakters der unionalen Gesetzgebung als ein zentraler Baustein des demokratischen Legitimationskonzepts der EU anzusehen.[694] Aufgrund seiner systematischen Konkretisierungsfunktion gegenüber Art. 15 Abs. 1 AEUV nimmt das Öffentlichkeitsgebot des Abs. 2 ungeachtet seiner objektiv-rechtlichen Formulierung am oben begründeten subjektiv-rechtlichen Charakter des Transparenzprinzips teil und unterliegt damit der individuellen Einklagbarkeit.

195 In Umsetzung von Art. 15 Abs. 2 AEUV sieht Art. 121 Abs. 2 GO EP vor, dass die „Aussprachen des Parlaments" – mithin des Plenums – ausnahmslos öffentlich stattfinden.[695] Das Parlament trägt dem nicht nur durch einen entsprechenden Zuhörerbereich in den Sitzungsgebäuden Rechnung, sondern überträgt seine Sitzungen auch im Internet, wo sie dauerhaft abrufbar bleiben.[696] Die Ausschüsse beraten dagegen nach Art. 121 Abs. 3 GO EP nur „grundsätzlich" öffentlich und können – ohne be-

692 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 91; *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 27; die Publikationspflicht erfasst auch die Dokumente der informellen Trilogverhandlungen, obwohl sie kein Bestandteil des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens darstellen, EuG, Urt. v. 22.3.2018 – Az. T-540/15, DÖV 2018, S. 1049 (Rn. 77 ff.).

693 *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 2-5.

694 Ähnlich *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 10.

695 Bis 1999 sah die GO EP die – damals noch primärrechtskonforme – Möglichkeit eines Öffentlichkeitsausschlusses mit Zweidrittelmehrheit vor, s. *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 14.

696 Vgl. https://www.europarl.europa.eu/plenary/de/debates-video.html.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sondere textliche Konditionierung in der GO EP – jeweils zu Sitzungsbeginn einen nichtöffentlichen Sitzungsteil beschließen. Da Art. 15 Abs. 2 AEUV jedoch ausdrücklich nur vom „Europäischen Parlament" spricht, wird man dem keine Erstreckung auf parlamentarische Substrukturen wie Ausschüsse, Präsidium oder Fraktionen entnehmen können.[697] Nur aus dem allgemeinen Demokratie- und Transparenzprinzip gem. Art. 10 EUV, 15 Abs. 1 AEUV ist abzuleiten, dass auch die Ausschüsse – insbesondere bei gesetzgebungsrelevanten Beratungen und (Vor-)Entscheidungen – einem grundsätzlichen Öffentlichkeitsgebot unterliegen, das entsprechend dem „weitestgehend"-Vorbehalt[698] in Art. 15 Abs. 1 AEUV ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Tagesordnungspunkten sowie ein Begründungserfordernis für Entscheidungen zugunsten der Nichtöffentlichkeit bedingt.[699] So erfolgen Ausschussberatungen zu Rechtsstreitigkeiten des Parlaments und zu Immunitätsangelegenheiten wegen mitberührter personenbezogener Daten unter Ausschluss der Öffentlichkeit.[700] Bezüglich des Rates sieht Art. 16 Abs. 8 S. 1 EUV in völliger Parallelität zu Art. 15 Abs. 2 AEUV einen öffentlichen Tagungsmodus für die Beratung und Entscheidung über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten vor. Zur Operationalisierung dieser Vorgabe sieht der Folgesatz eine Zweiteilung jeder Ratstagung in einen die Gesetzgebung betreffenden und in einen übrigen Teil vor.

Trotzdem bestehen aber Öffentlichkeitsdefizite in der unionalen Gesetzgebung 196
fort: Neben der initiativberechtigten Kommission sind auch die dem Rat vor- und zuarbeitenden Arbeitsgruppen, der Ausschuss der Ständigen Vertreter und der – noch viel wichtigere – Vermittlungsausschuss (vgl. Art. 294 Abs. 10 AEUV) und die in seinem Umfeld stattfindenden informellen Trilogverhandlungen von Art. 15 Abs. 2 AEUV nicht erfasst.[701] Eine nicht zu unterschätzende Ergänzungsfunktion kommt vor diesem Hintergrund dem bereits angesprochenen Art. 15 Abs. 3 UA 5 AEUV zu, wonach Parlament und Rat für die Veröffentlichung der gesetzgebungsrelevanten Dokumente – allerdings eingeschränkt durch die Bezugnahme auf die VO 1049 und deren Ablehnungsgründe[702] – verantwortlich gemacht werden. Denn diese Pflicht gilt nicht nur für eigene bzw. selbsterstellte Dokumente der Gesetzgebungsorgane, sondern auch für alle ihnen im Rahmen der Gesetzgebungstätigkeit zugeleiteten Unterlagen anderer Stellen, die ihrerseits nicht dem unmittelbaren Öffentlichkeitsgebot von Art. 15 Abs. 2 AEUV unterliegen. Dies gilt ganz besonders für den Europäischen

697 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 15; *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 12.

698 Hierauf rekurriert in diesem Zusammenhang auch *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 16.

699 Ähnlich *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 3.

700 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 16.

701 *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 21-23; *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 15 AEUV Rn. 15.

702 *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 27.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rat und die Kommission,[703] die in vielfältiger und erheblicher Weise – Letztere vor allem durch die Ausübung ihres Initiativmonopols gem. Art. 17 Abs. 2 EUV – auf die Gesetzgebung einwirken, ebenso wie für den Vermittlungsausschuss oder die Arbeitsgruppen. Soweit diese Einflussnahme in verkörperter Form erfolgt, unterliegen diese Organe oder Gremien dadurch zumindest mittelbar ebenfalls insoweit dem Transparenzprinzip.

d) Informationsfreiheitsrechtliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten

197 Trotz des mittlerweile klaren Bekenntnisses der Europäischen Union zum Grundsatz der Informationsfreiheit beschränken sich die unionsrechtlichen Regelungen auf den Informationszugang im Bereich der eigenen Organe, Einrichtungen und Stellen. Bis heute hat die Union keine informationsfreiheitsrechtlichen Vorgaben für ihre Mitgliedstaaten erlassen, weil ihr für einen derart weitreichenden und sachmaterieunabhängigen Eingriff in die Verwaltungstätigkeit der Mitgliedstaaten mit Blick auf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 5 Abs. 1 u. 2 EUV die Zuständigkeit fehlt.[704]

198 Die PSI-Richtlinie von 2003[705] und die ihr nachgefolgte Open Data/PSI-Richtlinie von 2019[706] beschränken sich daher ausdrücklich auf die (hauptsächlich ökonomische) Weiterverwendung von allgemein zugänglichen Informationen des öffentlichen Sektors und begründen selbst ausdrücklich keine Zugangsrechte.[707] Vielmehr geht es bei dieser durch das Datennutzungsgesetz (DNG)[708] umgesetzten Richtlinie um (nicht zuletzt technische) Erleichterungen der Verwendung von offenen Daten und um die Vermittlung von Anreizen zur Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen auf Grundlage dieser Daten (Art. 1 Abs. 1 OD/PSI-RL). Daher enthält die Richtlinie Vorgaben zu möglichst „offenen, maschinenlesbaren, zugänglichen, auffindbaren und weiterverwendbaren Formaten" (Art. 5 Abs. 1 OD/PSI-RL) weiterzuverwendender Daten und im Hinblick auf die kommerzielle Nutzung ein behördlicherseits zu beachtendes Nichtdiskriminierungsgebot (Art. 11 OD/PSI-RL, § 5 DNG) sowie ein grundsätzliches Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen (Art. 12 OD/PSI-RL, § 6 DNG). Auch die Verfahrensvorschriften beziehen sich auf

703 *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 2.
704 *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (412 f.); *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (855).
705 Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.11.2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, Abl. L 345 v. 31.12.2003, S. 90.
706 Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.6.2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, Abl. L 172 v. 26.6.2019, S. 56.
707 Vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 1 u. Erwägungsgrund 9 S. 6 PSI-RL, sowie Art. 1 Abs. 2 lit. d), Abs. 3 OD/PSI-RL; dementsprechend gewährt auch das DNG in § 1 Abs. 2 gerade keinen Anspruch auf Informationszugang, sondern es trifft nur Regelungen für die Nutzung öffentlich bereitgestellter Daten.
708 Gesetz über die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (Datennutzungsgesetz – DNG) vom 16.7.2021, BGBl. I S. 2941 (2942), in Ablösung des zuvor gegoltenen Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) vom 13.12.2006, BGBl. I S. 2913.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Zurverfügungstellung zur Weiterverwendung sowie auf die Entscheidungen über deren Reichweite (Art. 4 OD/PSI-RL) und nicht auf das Informationszugangsverfahren selbst. Folglich geht es dabei auch nicht um eine Stärkung der bürgerschaftlichen Partizipation, sondern um eine primär ökonomisch ausgerichtete Zielsetzung; so benennt Erwägungsgrund 70 OD/PSI-RL als Ziele der Richtlinie „die Erleichterung der Schaffung unionsweiter Informationsprodukte und -dienstleistungen […] sowie die Sicherstellung einer effektiven grenzüberschreitenden Nutzung von Dokumenten des öffentlichen Sektors einerseits durch Privatunternehmen […] und andererseits durch die Bürger zur Erleichterung der freien Verbreitung von Informationen und der Kommunikation". Ähnliches gilt für den Digital Governance Act (DGA) von 2022,[709] der die OD/PSI-RL hinsichtlich bestimmter geschützter Daten ergänzt[710] und ebenfalls auf die Bedingungen für die Weiterverwendung von Daten (Art. 5 DGA) und nicht auf den Datenzugang zielt.

3. Grundgesetz

Für die verfassungsrechtliche Grundlage eines allgemeinen Informationsrechts kommen auf Bundesebene das Grundrecht der Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG und das Staatsstrukturprinzip der Demokratie – ggf. angereichert um ein materiell verstandenes Republikprinzip – gem. Art. 20 Abs. 1 GG in Betracht. 199

a) Grundrecht der Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG

Zu den Kommunikationsgrundrechten in Art. 5 Abs. 1 GG zählt auch ein Grundrecht der Informationsfreiheit. Danach ist jeder berechtigt, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten". Die Trägerschaft dieses Grundrechts steht als „Jedermann-Grundrecht" allen natürlichen Personen sowie – mit den Einschränkungen des Art. 19 Abs. 3 GG – juristischen Personen zu und erfüllt so die Anforderungen an das weit verstandene Partizipationssubjekt.[711] Außerdem wird der Quellenbegriff äußerst weit verstanden, so dass er für alle privaten und öffentlichen Informationsträger in mündlicher, schriftlicher, akustischer, elektronischer und sonstiger Art gilt. Auch der Gegenstand der Informationsfreiheit ist nicht nur auf Meinungen und Tatsachen beschränkt, sondern kann auch Ereignisse, Stimmungen, 200

709 Verordnung (EU) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2022 über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724, Abl. L 152 v. 3.6.2022, S. 1.
710 Vgl. Art. 3 Abs. 1 u. Erwägungsgrund 10 DGA.
711 *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 990-995.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ja sogar Gerüche und Geschmäcker[712] oder andere Mitteilungen bis hin zu codierten oder nur bruchstückhaften Informationen erfassen.[713]

201 Aber das Grundrecht verlangt darüber hinaus eine „allgemeine Zugänglichkeit" dieser Quellen. Dieses Erfordernis liegt nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts vor, wenn „die Informationsquelle technisch geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, d.h. einem individuell nicht bestimmbaren Personenkreis, Informationen zu verschaffen", wie das beispielsweise bei Zeitungen und anderen Massenkommunikationsmitteln der Fall ist.[714] Folglich muss zu einer objektiven Eignung als öffentliche Informationsquelle auch noch eine subjektive Bestimmung des Informationsinhabers hinzukommen, diese Information mit der Allgemeinheit zu teilen.[715] Diese Inhaberschaft hat inne, „wer nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt"; diese Stellung haben im Rahmen ihrer Aufgaben und etwaiger gesetzlicher Bestimmungen auch hoheitliche Stellen.[716] Allerdings kommt es dabei nicht auf eine legale, sondern vielmehr auf eine tatsächliche Inhaberschaft an: Wer sich vertrauliche Informationen rechtswidrig verschafft und dann – z.B. im Internet – veröffentlicht, mag sich strafbar machen (z.B. § 97 StGB – Preisgabe von Staatsgeheimnissen), kann damit aber eine allgemein zugängliche Quelle schaffen, für die zugunsten Dritter wieder die grundrechtliche Informationsfreiheit eröffnet ist.[717] Dies setzt allerdings nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts voraus, dass „die Bedeutung der Informationen für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und für die öffentliche Meinungsbildung einseitig die Nachteile überwiegt, welche der Rechtsbruch für den Betroffenen und für die Rechtsordnung nach sich ziehen".[718] Umgekehrt gilt aber: Solange Informationen nicht öffentlich zugänglich gemacht sind, ist der Schutzbereich der Informationsfreiheit noch nicht eröffnet. Dies gilt auch für Informationen von hoheitlichen Stellen, soweit deren Veröffentlichung nicht entgegen gesetzlicher Verpflichtungen unterlassen wird.[719] Denn der Informationsfreiheit kommt nur eine abwehrrechtliche Funktion dahingehend zu, dass der Staat den Zugang zu frei zugänglichen Quellen nicht beschränken darf, und keine

712 Vgl. *Schmidt-Jortzig*, HStR VII, § 162 Rn. 35, 41.
713 *Schmidt-Jortzig*, HStR VII, § 162 Rn. 36; *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 5 Rn. 25; *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 997.
714 BVerfGE 27, S. 71 (83).
715 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 210.
716 BVerfGE 103, S. 44 (60 f.).
717 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 82.
718 BVerfGE 66, S. 116 (Ls. 2b); krit. dazu *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 211; zur Weitergabe vertraulicher Daten im Rahmen von sogenanntem „Whistleblowing" vgl. die EU-Richtlinie EU/2019/1937 vom 23.10.2019, und im Hinblick auf Art. 10 EMRK die Darstellung der insoweit konditionierten Toleranz des EGMR von *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 63 ff. m.w.N.
719 BVerfGE 103, S. 44 (60).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

leistungsrechtliche Funktion in Form einer Informationsbeschaffungs- oder -ermöglichungspflicht.[720]

Folglich umfasst die grundgesetzliche Informationsfreiheit nur diejenigen Informationen von öffentlichen Stellen, die bereits veröffentlicht sind oder hinsichtlich derer eine einfachgesetzliche Veröffentlichungspflicht besteht. Einen eigenständigen Informationsanspruch – also unabhängig von einfachgesetzlichen Schutzbereichseröffnungen – gewährt das Grundrecht der Informationsfreiheit hinsichtlich noch nicht veröffentlichter Informationen gerade nicht.[721] Da aber ein Großteil der für Partizipationswillige interessanten Informationen, die bei öffentlichen Stellen vorliegen, noch nicht veröffentlicht sind, hilft das Informationsgrundrecht partizipationsrechtlich für sich genommen nur wenig. 202

b) Argumentationsansätze für einen grundgesetzlichen Informationszugangsanspruch

Daher stellt sich die Frage, ob aus dem Grundgesetz trotz des einschränkenden Wortlauts in Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG ein verfassungsrechtlicher Informationszugangsanspruch der Einzelnen oder zumindest entsprechende Publizitätspflichten des Staates abgeleitet werden können. Hierzu gibt es verschiedene Argumentationsansätze. 203

(1) Staatsstrukturprinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats und der Republik, Art. 20 Abs. 1 GG

Von einzelnen Autoren wird engagiert für eine dynamische Verfassungsinterpretation zugunsten eines verfassungsunmittelbaren Zugangsanspruchs zu hoheitlich verwahrten Informationen geworben.[722] Grundlage für deren Plädoyer, die „Arkantradition“[723] der deutschen Verwaltung in eine Transparenzkultur umzuwandeln,[724] ist vor allem das Demokratieprinzip; teilweise werden auch qualitativ-inhaltliche Argumente wie das allgemeine Interesse „an der guten Verwaltung des Gemeinwe- 204

720 *Schmidt-Jortzig,* HStR VII, § 162 Rn. 37; *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 340; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 25, 89.

721 BVerfGE 145, S. 365 (Rn. 20); *Masing*, VVDStRL 63 (2004), S. 377 (379, Fn. 1); *Kühling*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 5 GG Rn. 41; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 214 f.; *Hesse*, Verfassungsrecht, Rn. 393; *Zippelius/Würtenberger*, Staatsrecht, § 26 Rn. 45; *Bull*, ZG 2002, S. 201 (207); *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 18; *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 37.

722 Allen voran *Wegener*, Der geheime Staat, S. 480 ff.; ebenso *Kühling*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 5 GG Rn. 42.

723 Von lat. arcanum (Geheimnis).

724 Zum begriffs- und ideengeschichtlichen Hintergrund der terminologischen Antipoden Öffentlichkeit und Vertraulichkeit anschaulich *Jestaedt*, AöR 126 (2001) S. 204 (207-214); *Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, S. 101, sieht in der Arkanverwaltung ein bürgerexkludierendes Moment obrigkeitsstaatlicher Prägung.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sens“,[725] die dem materiell verstanden Republikprinzip zuzuordnen sind,[726] angeführt. Analog zum rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip, wonach Freiheitsrechte den natürlichen Regelzustand beschreiben und deren Beschränkungen als Ausnahmen rechtfertigungsbedürftig sind, soll die allgemeine Informationsfreiheit „das demokratische Verteilungsprinzip für den Umgang mit Verwaltungsinformationen“ darstellen, weshalb die Geheimhaltung von Informationen als rechtfertigungsbedürftige Ausnahme gelten müsse.[727] Hierfür spreche auch das Prinzip der Volkssouveränität, da Wissen Macht und damit Souveränität begründe,[728] das Gebot demokratischer Kontrolle durch politische Meinungsbildung in der Bevölkerung[729] und die Transparenzabhängigkeit des Entstehens von politischem Vertrauen des Volkes in die staatlichen – insbesondere von ihm gewählten – Institutionen.[730] Wenig erstaunlich sei es zudem, dass ein rechtsvergleichender Blick in die meisten anderen entwickelten Demokratien die Normalität einer hochgradig ausgeprägten und selbstverständlichen Verwaltungstransparenz belege.[731] Es handele sich dabei folglich um ein „universal gültiges Prinzip demokratischer Ordnung“,[732] weshalb insoweit eine „demokratische Rückständigkeit des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts“[733] zu beklagen sei. Teilweise wird auch das Rechtsstaatsprinzip unter dem Gesichtspunkt der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit hoheitlichen Handelns für einen generellen Öffentlichkeitsgrundsatz der staatlichen Tätigkeit angeführt.[734]

205 Zuzustimmen ist diesen Ausführungen zweifellos darin, dass das Demokratieprinzip und das Öffentlichkeitsprinzip zwei Seiten derselben Medaille sind; Demokratie ist ohne Öffentlichkeit nicht denkbar, wie es *Matthais Jestaedt* auf den Punkt ge-

725 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 392; ähnlich *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 310 f., wonach aus dem Demokratieprinzip eine Publizitätspflicht der Exekutive folge.

726 Danach handelt es sich beim Demokratieprinzip in der Tendenz stärker um ein verfahrensbezogenes Prinzip, während das Republikprinzip stärker den qualitativ-inhaltlichen Aspekt betont, s.o., → Rn. 93-95.

727 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 424 ff.; ähnlich auch *Rossen-Stadtfeld,* Beteiligung, Partizipation und Öffentlichkeit, § 29 Rn. 102 f.; *Jestaedt*, AöR 126 (2001), S. 204 (220), sieht darin aber nur ein verfassungstheoretisches Rechtfertigungsgefälle, nicht aber einen übergreifenden Verfassungsgrundsatz.

728 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 429 ff.

729 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 431 f.; siehe insofern auch die Ausführungen zur demokratischen Transparenz- und Kontrollfunktion des Partizipationsrechts oben, → Rn. 153-155.

730 BVerfGE 40, S. 296 (327): „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“

731 Vgl. *Wegener*, Der geheime Staat, S. 401 ff., zu den 15 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2000, von denen elf bereits über Gesetze zum freien Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltungen verfügten, sowie zum Schweizer Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz – BÖG) und als „Klassiker“ zum Freedom of Information-Act (FOIA) der USA von 1966.

732 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 422.

733 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 393; dies gilt etwa gegenüber den skandinavischen Staaten, die ein verfassungsrechtliches Informationsfreiheitsrecht kennen, vgl. *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 5, 7 m.w.N.; siehe auch die Belegstellen in vielen Mitgliedstaatsverfassungen der EU bei *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 42 GRC Rn. 3.

734 *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 320 ff.; ansatzweise auch *Pieroth*, Öffentlichkeit, S. 195 (199 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bracht hat: „Die freiheitliche Demokratie ist eine öffentliche – oder sie ist nicht."[735] Dieser völlig einheitlichen Auffassung in der Staatsrechtslehre[736] entspricht auch der im Zentrum des Demokratieprinzips stehende Öffentlichkeitsgrundsatz parlamentarischer Verhandlungen gem. Art. 42 Abs. 1 GG oder die Budgetöffentlichkeit gem. Art. 110 Abs. 1, 2 GG.[737] Fraglich ist jedoch, ob daraus wirklich ein striktes Informationsfreiheitsgebot für die Verwaltung folgt. Selbst die Befürworter eines solchen Gebots leiten nicht allein aus der objektiv-rechtlichen Staatszielbestimmung des Demokratieprinzips subjektive Auskunftsansprüche zugunsten von jeder Person ab, sondern sehen die Gesetzgebung in der Pflicht, solche Ansprüche als Grundsatz zu verankern und die rechtfertigungsbedürftigen Ausnahmen zulässiger Informationsverweigerung zu regeln.[738]

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass beim Herunterbrechen konkreter Rechte 206
und Pflichten aus allgemeinen Staatsstrukturprinzipien oder Rechtsgrundsätzen äußerste Zurückhaltung zu üben ist. Längst nicht alles, was rechtspolitisch wünschenswert erscheint, ist schon deshalb verfassungsrechtlich geboten.[739] Da sich zudem gesellschaftliche Ansichten darüber, was als wichtig angesehen wird, im Lauf der Zeit verändern und weiterentwickeln, ist vor der Gefahr zu warnen, dass zeitgeistbedingte Ansichten durch eine verfassungsrechtliche Interpretationsfixierung zu stark zementiert werden können. Dies muss auch für den verfassungsunmittelbaren Informationsanspruch gelten, so sehr er in ein ausgeprägt partizipationsrechtliches Verfassungskonzept passen würde. Die grundgesetzliche Ordnung geht davon aus, dass die Klärung gesellschaftlicher Fragen und Bewertungen der parlamentarischen Gesetzgebung obliegt, weil hier die demokratische Legitimation am unmittelbarsten und damit am stärksten ist.[740] Die Aufgabe der Verfassung ist es gerade nicht, durch rechtswissenschaftliche oder richterliche Detailkonkretisierung abstrakter Vorgaben der Gesetzgebung ihre Aufgabe abzunehmen oder weitgehend vorzustrukturieren.[741]

735 *Jestaedt*, AöR 126 (2001) S. 204 (215).

736 Siehe z.B. *Schmidt-Jortzig,* HStR VII, § 162 Rn. 34; ausführlich zusammengetragen von *Wegener*, Der geheime Staat, S. 441 ff.

737 Vgl. BVerfGE 70, S. 324 (358), wonach „der Grundsatz der Budgetöffentlichkeit als Verfassungsgrundsatz" gilt und „aus dem allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie" folgt.

738 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 426.

739 Ähnlich *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 86; *Masing*, VVDStRL 63 (2004), S. 377 (379 f., Fn. 1 m.w.N.); *Pieroth*, Öffentlichkeit, S. 195 (198).

740 *Czybulka*, Legitimation, S. 88, spricht vom „höchste[n] Grad an demokratischer Legitimation"; *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 21, verwendet den Begriff des „Legitimationsvorrang[s]" – was nicht mit der von *Klein/Schwarz,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 38 Rn. 39, zu Recht verneinten „Organsouveränität" (zum Begriff s. *Herzog*, Staatslehre, S. 238 f.) zu verwechseln ist; noch deutlicher *Frotscher*, Selbstverwaltung und Demokratie, S. 127 (139), der der Regierung und Verwaltung als dem Parlament „deutlich untergeordnet" ansieht; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 13, betont dagegen die Gleichordnung mit den anderen Verfassungsorganen; tendenziell ähnlich *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), S. 329 (352), der den Begriff „Legitimationsvorsprung" als heuristisch einordnet.

741 Leider erliegt mitunter auch das BVerfG dieser Versuchung; ein besonders eindrucksvolles Beispiel richterlicher Konkretisierungskunst ist die Ableitung von bis zu 15 zulässigen Überhangmandaten aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, die das Gericht selbst als nicht vollständig begründbaren „Akt

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

207 Daraus folgt, dass das Demokratieprinzip eine grundsätzlich öffentliche Staatsordnung erfordert, deren konkrete Ausgestaltung im Detail dem gesetzgeberischen Ermessens- und Handlungsspielraum überantwortet ist.[742] Damit kann die Gesetzgebung auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren, wie etwa auf die gestiegene Wertschätzung von Verwaltungstransparenz durch Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes. Dies ist auch deshalb sachgerecht, weil gerade beim Herunterbrechen allgemeiner Grundsätze in konkrete Rechte und Pflichten viele konkurrierende und gegenläufige – ebenfalls verfassungsrechtlich geschützte – Rechtsgüter wie z.B. die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht und andere Grundrechte Dritter mit dem Grad legitimen Informationsinteresses unbeteiligter Personen abzuwägen sind. Denn „gerade die Herstellung von Öffentlichkeit ist auf ganz unterschiedliche Arten denkbar".[743] Einfacher gesagt: Das Demokratieprinzip bedingt ein Öffentlichkeitsprinzip, dessen „ob" nicht zur Disposition der einfachen Gesetzgebung steht, die Ausgestaltung des „wie" und seiner konkreten Reichweite dagegen sehr wohl.[744]

208 Die Gesetzgebung hat diesen Auftrag bereits vor Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes in vielfältiger Form angenommen und umgesetzt, etwa durch das Öffentlichkeitsprinzip bei Beweiserhebungen von Untersuchungsausschüssen (§ 13 Abs. 1 PUAG), den Grundsatz der Gerichtsöffentlichkeit (§ 169 GVG)[745] oder besondere Auskunfts-, Schutz- und Zugangsrechte der Presse (vgl. §§ 4 LPresseG BW, BY, NRW u.a., § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2, 3 StPO, § 6 Abs. 2 VersG) als Organ der mediatisierten Information der Bürgerschaft. Vor diesem Hintergrund kommt auch dem angeführten Argument der fraglos bestehenden demokratischen Kontrolle der Institutionen durch eine entsprechende Meinungsbildung der Bevölkerung kein absolutes Gewicht zu, denn diese ist in einem System mit repräsentativ gestalteten Strukturen zumindest teilweise delegationsfähig auf besondere Kontrollorgane wie Parlamente, Gerichte und Presse.[746] Ein verfassungsrechtlicher Zwang der Gesetzgebung zur Schaffung eines allgemeinen Zugangs zu den in hoheitlichem Besitz

richterlicher Normkonkretisierung" bezeichnet, vgl. BVerfGE 131, S. 316 (369 f.); krit. dazu *Haug*, ZParl 2012, S. 658 (671 ff.).

742 So auch *Pieroth*, Öffentlichkeit, S. 195 (197 f.); *Nolte*, NVwZ 2018, S. 521 (524); krit. *Wegener*, Der geheime Staat, S. 459 ff., zur sogenannten „relativen Ableitungsschwäche" des Demokratieprinzips.

743 *Pieroth*, Öffentlichkeit, S. 195 (198).

744 Vgl. BVerwG NVwZ 2018, S. 1401 (Az. 7 C 30/15), Rn. 32: Danach besteht kein „Bestandsschutz für die Zugangsregelungen des Informationsfreiheitsgesetzes"; vielmehr kann „die Allgemeinzugänglichkeit nach dem Informationsfreiheitsgesetz […] grundsätzlich zurückgenommen werden", wobei die Gesetzgebung den „Bezug zum Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG zu beachten [hat], der als eine der Komponenten für die Informationsfreiheit wesensbestimmend ist"; ebenso *Schulze-Fielitz,* in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 79; *Pieroth*, Öffentlichkeit, S. 195 (197 f.); *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 204; *Masing*, VVDStRL 63 (2004), S. 377 (395, Fn. 53).

745 Vgl. dazu BVerfGE 103, S. 44 (63).

746 Vgl. *Wegener*, Der geheime Staat, S. 435 f. unter Bezugnahme auf *Max Webers* Konzept einer intensivierten parlamentarischen Verwaltungskontrolle (m.w.N.).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

befindlichen Informationen ist daher abzulehnen, auch wenn ein solcher Zugang einen „offenen Prozess politischer Meinungs- und Willensbildung als Voraussetzung demokratischer Legitimation […] gewährleisten" und „so das Demokratieprinzip und zugleich die Informationsfreiheit in ihrer Funktion für die politische Willensbildung" konkretisieren mag.[747]

(2) Subjektivrechtlicher Informationszugangsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG i.V.m. dem Demokratie- und Republikprinzip, Art. 20 I GG

Um einen verfassungsunmittelbaren allgemeinen Informationsanspruch mit subjektiv-rechtlicher Qualität zu begründen, wird deshalb versucht, das Informationsgrundrecht des Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG im „Licht des Art. 20 Abs. 1 GG" neu zu interpretieren[748] oder im Weg der Kollektivierung des Grundrechts mit einem unspezifischen „Interesse der Allgemeinheit" argumentiert.[749] Dabei wird dieser gegen den Staat auf Herausgabe von Informationen gerichtete Anspruch nicht als Leistungsrecht verstanden, weil er nur für bereits in hoheitlichem Besitz befindliche Informationen gelten und nicht auf die behördliche Beschaffung von noch nicht vorhandenen Daten gerichtet sein soll. Auch der Umstand, dass die Informationen durch Herausgabe nicht „verbraucht" werden, dient der Begründung des Informationsanspruchs als reines Abwehrrecht.[750] 209

Diese Argumentation vermag jedoch aus mehreren Gründen nicht zu überzeugen. Zum einen zeigt ein Blick auf den Wortlaut des Informationsgrundrechts, dass seine Zielrichtung klar darauf ausgerichtet ist, den Staat durch ein ausdrückliches Behinderungsverbot aus der Kommunikationsbeziehung zwischen Individuum und (allgemein zugänglichen) Informationsquellen jedweder Art – also sowohl privater als auch öffentlicher Provenienz – herauszuhalten und ihn lediglich zur Gewährleistung einer Information ermöglichenden Infrastruktur zu verpflichten.[751] Es geht also in erster Linie um die Sicherung einer Informationsauswahlfreiheit.[752] Denn die Auswahl der Informationsquellen und darauf aufbauend die Meinungsbildung der Bevölkerung – gerade auch über die Tätigkeit oder Politik hoheitlicher Stellen oder Organe – dürfen nicht staatlich beeinflusst oder gar gesteuert sein.[753] Allein so verstanden handelt es sich um ein Abwehrrecht des sich informierenden Indivi- 210

747 BVerwG NVwZ 2018, S. 1401 (Az. 7 C 30/15), Rn. 32; ebenso *Nolte*, NVwZ 2018, S. 521 (524).
748 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 480 f.
749 Kritisch dazu *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 1013.
750 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 484 f.
751 *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 1020-1028; *Schmidt-Jortzig,* HStR VII, § 162 Rn. 42 f.; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 25.
752 *Schmidt-Jortzig,* HStR VII, § 162 Rn. 34.
753 BVerfGE 27, S. 71 (84); zu den vielfältig denkbaren – von der Abwehrfunktion erfassten – Behinderungsmöglichkeiten bis hin zu psychosozialer Verunsicherung vgl. *Schmidt-Jortzig,* HStR VII, § 162 Rn. 42 f.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

duums gegen den Staat.[754] Zum anderen erscheint die Differenzierung zwischen der Herausgabe vorhandener und der Beschaffung anderer Informationen für die Einordnung als Abwehr- oder Leistungsrecht völlig ungeeignet. Denn in beiden Fällen müsste der Staat auf Verlangen einer Person aktiv tätig werden und somit eine Leistung erbringen; eine Abwehr läge dagegen vor, wenn ein aktives Tun des Staates gerade unterbunden werden sollte. Genau darum geht es aber nicht, wenn hoheitlich verwahrte Daten herausgegeben werden sollen.[755] Schließlich kann auch aus der von n-tv erstrittenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal kein *allgemeiner* verfassungsunmittelbarer Informationsanspruch abgeleitet werden.[756] Das Gericht stellt lediglich klar, dass aus der Informationsfreiheit ein Zugangsanspruch zu einer staatlichen Informationsquelle folgt, wenn und soweit diese „auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber verweigert".[757] Dies entspricht durchaus der abwehrrechtlichen Konzeption des Grundrechts, weil in diesem Fall der Staat in den ungehinderten Zugang zu einer Informationsquelle eingreift, die de jure – wenngleich nicht faktisch – allgemein zugänglich ist. Den Rechtsgrund für diese bestehende allgemeine Zugänglichkeit sieht das Bundesverfassungsgericht aber gerade nicht in der Informationsfreiheit, sondern in entsprechenden (Einzelfall-)Festlegungen der Gesetzgebung oder anderer Verfassungsbestimmungen.[758] Im Übrigen bestätigt das Gericht ausdrücklich seine ständige Rechtsprechung, dass aus der Informationsfreiheit kein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle folgt, sondern die Entscheidung über das ob und wie der Zugänglichkeit bei denjenigen liegt, die über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügen und damit erst eine Eröffnung des Schutzbereichs der Informationsfreiheit möglich machen.[759] Schließlich und endlich hilft auch keine „Kollektivierung" des Informationsfreiheitsrechts, indem ein „Informationsinteresse der Allgemeinheit" als eigenständiger Grundrechtsgehalt behauptet wird, weil dies viel zu unspezifisch ist und außerdem das wortlautvorgegebene Kriterium allgemeinzugänglicher Quellen ebenfalls nicht zu überspielen vermag.

211 Die begrenzte Belastbarkeit seiner Argumentation räumt *Bernhard W. Wegener* letztlich implizit ein, indem er die verfassungsändernde Gesetzgebung zu einer „klarstellenden Neuformulierung" auffordert. In Anlehnung an einen früheren Vorschlag der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates im Zusammenhang mit

754 So auch *Schoch*, Übereinkommen des Europarates, S. 657 (659).
755 Vgl. *Pieroth*, Öffentlichkeit, S. 195 (200).
756 So aber *Wegener*, Der geheime Staat, S. 486.
757 BVerfGE 103, S. 44 (Ls. 2, S. 61).
758 BVerfGE 103, S. 44 (Ls. 3, S. 61).
759 BVerfGE 103, S. 44 (Ls. 1, S. 60), unter Bezugnahme auf BVerfGE 27, S. 71 (83 f.); 90, S. 27 (32).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Überarbeitung des Grundgesetzes nach Herstellung der deutschen Einheit[760] soll danach in Art. 5 Abs. 1 GG ein neuer Satz 2 eingeschoben werden, wonach „allgemein zugänglich […] auch die im Besitz der öffentlichen Verwaltung befindlichen Informationen [sind].“[761] Verfassungspolitisch lässt sich eine solche Grundgesetzergänzung mit guten Gründen fordern; da es sich dabei aber gerade nicht um eine Klarstellung, sondern eine substanzielle Erweiterung handelt, besteht ein solcher Zugangsanspruch – den die verfassungsändernde Gesetzgebung zuletzt 1993 geprüft und nicht empfohlen hat[762] – de constitutione lata noch nicht.[763]

(3) Informationsanspruch als Folge einer Vorsorgepflicht des Staates aus Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG

Einen etwas anderen Ansatz verfolgt *Arno Scherzberg*, der die objektiv-rechtliche 212
Dimension der Informationsfreiheit für ein subjektives Informationszugangsrecht fruchtbar machen will. So soll sich deren Bedeutung nur insoweit auf die Sicherung eines ungehinderten Zugangs zu öffentlich verfügbaren Informationen – etwa durch Gewährleistung einer internettauglichen Infrastruktur – beschränken lassen, als es um den Zugang zu Daten im Besitz anderer (privater) Grundrechtsträger geht. Soweit es aber um Informationen in hoheitlichem Gewahrsam geht, soll aus einer objektiv-rechtlich gebotenen „Grundrechtsvorsorge“ eine durch das Demokratie- und Rechtsstaat verstärkte Pflicht des Staates zur „Informationsvorsorge“ folgen.[764] Diese nur durch gegenläufige Verfassungsrechtsgüter einzuschränkende generelle Informationspflicht soll gegenüber „jedermann ohne Nachweis eines besonderen Interesses zu gewähren“ sein.[765] Aus dem abwehrrechtlichen Charakter der Informationsfreiheit soll dann – vermittelt durch das Untermaßverbot als „Verbot zur Unterschreitung verfassungsrechtlicher Schutzstandards“[766] – in Verbindung mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip eine Subjektivierung dieser objektiv-rechtlichen Publizitätsflicht abzuleiten sein, wonach letztlich doch die Grundrechtsträger einen

760 BT-Drs. 12/6000, S. 61: Das Land Hessen (Kommissionsdrucksache Nr. 21) und die SPD-Kommissionsmitglieder (Kommissionsdrucksache Nr. 25) hatten in der nach der Wiedervereinigung eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat die Aufnahme eines neuen Abs. 2a in Art. 5 GG beantragt: „Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu den Daten der vollziehenden Gewalt (ohne den Nachweis eines Interesses [nur Antrag Hessen]), soweit nicht schutzwürdige öffentliche Interessen oder Rechte Dritter verletzt werden ([alternativ:] entgegenstehen [Antrag Hessen]). Das Nähere regelt ein Gesetz.“; dazu näher *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 57 f.

761 *Wegener*, Der geheime Staat, S. 487 f.; ähnlich *Adler*, DÖV 2016, S. 630 (637), i.S. des Antrags der SPD.

762 Schlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission v. 5.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 60 ff.

763 Ebenso *Bull*, ZG 2002, S. 201 (208).

764 *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 343 ff., 354 f.; ebenso *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (856).

765 *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 356.

766 *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 424.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

individuellen Anspruch auf Zugang zu den Informationen in hoheitlicher Obhut haben sollen.[767]

213 Zur Untermauerung beruft sich *Scherzberg* auf die Auslegungsfunktion der EMRK hinsichtlich deren Art. 10 sowie auf einen unionsrechtlichen „Rechtsgrundsatz der Verwaltungsöffentlichkeit", der auch ohne normative Umsetzungspflichten auf nationaler Ebene zu beachten sei.[768] Außerdem folge aus der Demokratierelevanz der Kommunikationsgrundrechte, dass der Staat alle maßgeblichen Informationen zur öffentlichen Willens- und Meinungsbildung zur Vermeidung einer „Unter- und Fehlversorgung" der Bevölkerung bereitstellen müsse.[769] Doch auch diese Überlegungen stellen eine Überdehnung des vorhandenen Grundrechts der Meinungsfreiheit zur Erreichung eines verfassungspolitisch gewünschten Ziels dar, da sie die klare – auch im Rahmen der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechtsauslegung zu beachtende – Ausrichtung von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG auf die allgemein zugänglichen Informationen konterkarieren. Angesichts dieses klaren Wortlauts im Grundgesetz kann insoweit auch nicht der in diesem Punkt anders ausgerichtete Art. 10 EMRK als Auslegungshilfe dienen.[770] Daher folgt aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG keine grundrechtliche Verpflichtung, vertrauliche Informationen zu veröffentlichen oder durch gesetzliche Bestimmungen Veröffentlichungspflichten zu schaffen, sondern belässt insoweit der Gesetzgebung einen freien Entscheidungsspielraum,[771] der freilich aus anderen Rechtsgründen eingeschränkt sein kann.[772] Eine Grenze dieser Freiheit wäre erst dann erreicht, wenn der Staat über ein Informationsmonopol verfügte, mit dem er die Betätigung der grundrechtlichen Informationsfreiheit völlig oder weitgehend leerlaufen lassen könnte;[773] dafür sind aber in der digitalen Online-Gesellschaft keine Anzeichen erkennbar.

214 Somit verbleibt es dabei, dass sich aus dem Grundgesetz weder ein allgemeiner unmittelbarer Informationszugangsanspruch zu noch ein behördlicherseits zu beachtender genereller Publizitätsgrundsatz für Daten und Informationen ergibt, die sich im Besitz hoheitlicher Stellen befinden.[774]

767 *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 382 f.
768 *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 344 f.
769 *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 346 f.
770 Vgl. *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 15.
771 BVerfGE 103, S. 44 (61), BVerwG NVwZ 2018, S. 1401 (Az. 7 C 30/15), Rn. 32; *Bull,* ZG 2002, S. 201 (207 f.); *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 5 Rn. 26.1.
772 So im Fall von BVerfGE 103, S. 44 (Ls. 2, S. 61).
773 Vgl. *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 353 m.w.N.
774 Dies hat auch zur Folge, dass es auf die von *Jestaedt*, AöR 126 (2001), S. 204 (222 ff.) entwickelte Differenzierung zwischen „modalen" und „materialen" Geheimhaltungsgründen hinsichtlich des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts nicht ankommt, da dem staatlichen Geheimhaltungsinteresse kein grundrechtlich fundierter Auskunftsanspruch gegenüber steht.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(4) Aktivierung der grundrechtlichen Informationsfreiheit

In mittelbarer Hinsicht dagegen folgt aus Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG ein grundrechtlich geschützter Zugangsanspruch zu solchen Informationen in hoheitlichem Besitz, für die der Staat einfachgesetzlich – etwa durch allgemeine oder sektorale Informationsfreiheitsgesetze – ein Zugangsrecht statuiert hat. Denn dann hat er im Rahmen seiner Verfügungsgewalt über den Informationszugang die betroffenen Daten von vertraulichen zu „allgemein zugänglichen Quellen" umgewidmet und damit den sachlichen Schutzbereich der grundrechtlichen Informationsfreiheit in normgeprägter Weise eröffnet.[775] Diese Widmung schließt freilich die gesetzlich vorgesehenen Informationsfreiheitsgrenzen (in Gestalt von Bereichsausnahmen und Ablehnungsgründen) mit ein, so dass der Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG insoweit nur in einem tatbestandlich beschränkten Umfang besteht.[776] 215

Mit der einfachgesetzlichen Schutzbereichseröffnung erfüllt die Gesetzgebung ihren aus dem Demokratieprinzip folgenden Verfassungsauftrag, das „wie" des Öffentlichkeitsgebotes auszudeuten. Zugleich kommt der grundrechtlichen Informationsfreiheit eine Unterfütterungsfunktion hinsichtlich der einfachgesetzlich geschaffenen Informationszugangsrechte zu.[777] So stellt eine gesetzeswidrige Verweigerung eines Informationszugangs durch eine Behörde zugleich einen (nicht gerechtfertigten) Eingriff in Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG und damit eine Grundrechtsverletzung dar.[778] Da dies nicht nur für subjektiv-rechtlich ausgestaltete Informationszugangsansprüche, sondern auch für objektiv-rechtliche Publikationspflichten von Behörden gilt, erzeugt der dadurch aktivierte Grundrechtsschutz bei Letzteren eine Subjektivierung von objektivem Recht mit der Folge der Möglichkeit der individualrechtlichen Einforderung dieser Publikationspflichten.[779] 216

Allerdings folgt aus dieser Verknüpfung von einfachem Gesetzes- und Verfassungsrecht kein strikter verfassungsrechtlicher Bestandsschutz eines einmal einfachgesetzlich erreichten Transparenzniveaus oder seiner Ausgestaltung,[780] zumal die entgegenstehenden Interessen zu weiten Teilen verfassungsrechtlich fundiert sind und nicht zuletzt die Gestaltungsfreiheit der Gesetzgebung ein auf dem Demokratieprinzip basierendes Verfassungsrechtsgut darstellt. Insbesondere ist der Gesetzgebung ein grundlegender Wechsel ihres Informationsfreiheitskonzepts – etwa von 217

775 *Nolte*, NVwZ 2018, S. 521 (523).

776 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 218 ff.; *Nolte*, NVwZ 2018, S. 521 (525); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 79.

777 *Nolte*, NVwZ 2018, S. 521 (523).

778 BVerfGE 103, S. 44 (Ls. 2); *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 221.

779 Vgl. BVerfGE 103, S. 44 (61), wonach die Schutzbereichseröffnung nur von der staatlichen Festlegung des Ausmaßes der Öffnung abhängig ist, ohne dass eine bestimmte rechtliche Qualität – etwa in Form subjektiver Ansprüche – gefordert würde; dazu ebenso *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 222 f. m.w.N.

780 BVerwG, Urt. v. 22.3.2018 – Az. 7 C 30/15, NVwZ 2018, S. 1401 (Rn. 32); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 79.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

individuellen Zugangsansprüchen zu einem objektiv-rechtlichen Open Data-Modell – nicht verwehrt. Nur eine nicht unwesentliche und generelle Absenkung des Transparenzniveaus unterläge einer gesteigerten Sorgfalts- und Rechtfertigungslast im Sinn einer Vertretbarkeitskontrolle.[781]

4. Landesverfassungsrechtliche Bestimmungen

a) Überblick

218 Anders sieht es auf der Ebene der Landesverfassungen in einigen Bundesländern aus.[782] Dort gibt es einen vielfältigen Strauß unterschiedlichster Regelungen über Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit, die sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung, in ihrer Reichweite und in ihren Vorbehalten deutlich unterscheiden. Einen nach Ländern (und nicht nach Art der Informationsrechtskonzepte) gegliederten Gesamtüberblick – einschließlich der sektoralen Informationszugangsrechte – bietet folgende Tabelle:

219

Land	**Art des Rechts**	**inhaltlicher Gegenstand des Rechts**	**subj. Anspruchsinhaberschaft**	**verpflichtete Stellen**	**Beschränkungen (konstitutiv)**[783]
BB	Auskunftsrecht	alle Informationen	kollektiv (in Bürgerinitiativen oder Verbänden)	alle Landes- und Kommunalbehörden	keine
		Informationen über Umweltbelastungen	jede Person		Entgegenstehen überwiegender öffentlicher und privater Interessen
	Akteneinsichtsrecht	alle Informationen	jede Person	alle Landes- und Kommunalbehörden	Gesetzesvorbehalt
					Entgegenstehen überwiegender öffentlicher und privater Interessen

781 *Nolte*, NVwZ 2018, S. 521 (526 f., m.w.N.); weitergehend *Pieroth*, Öffentlichkeit, S. 195 (200), der eine wesentliche Niveauabsenkung als Verstoß u.a. gegen den objektiv-rechtlichen Gehalt der Informationsfreiheit ansieht; vgl. auch oben, → Rn. 107.

782 Diese Analyse beruht auf dem Rechtsstand August 2020.

783 Deshalb werden deklaratorische Beschränkungen wie die Rechte Dritter und das Bundesrecht – anders als in verschiedenen Verfassungsbestimmungen – nicht aufgeführt; dazu näher unten, → Rn. 294 f.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Land	Art des Rechts	inhaltlicher Gegenstand des Rechts	subj. Anspruchs-inhaber-schaft	verpflichtete Stellen	Beschränkungen (konstitutiv)
BE	Information	Gesetzesvorhaben	nein	Initiativberechtigte für Gesetzentwürfe	keine
HH	Informationsfreih., Transparenzgebot	Ausfüllung durch einfachgesetzliche Regelungen nötig			
MV	Auskunftsrecht	alle Umweltdaten	jede Person	alle Behörden des Landes und ihm unterstehender Körperschaften	keine
NRW	Information	Arbeit der Landtagsfraktionen	nein	Landtagsfraktionen	keine
SN	Auskunftsrecht	Umweltdaten, soweit Lebensraum der Fragenden betroffen ist	jede Person	nur Landesbehörden	Entgegenstehen überwiegender Belange der Allgemeinheit
ST	Auskunftsrecht	Umweltdaten, soweit Lebensraum der Fragenden betroffen ist	jede Person	alle Behörden des Landes und ihm unterstehender Körperschaften	Entgegenstehendes Wohl der Allgemeinheit
SH	Auskunftsrecht	alle Informationen	jede Person	alle Landes- und Kommunalbehörden	Entgegenstehen überwiegender öffentlicher und privater Interessen
TH	Auskunftsrecht	Umweltdaten, soweit Lebensraum der Fragenden betroffen ist	jede Person	alle Behörden des Landes und ihm unterstehender Körperschaften	Gesetzesvorbehalt

Abbildung 2: Landesverfassungsrechtliche Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

b) Allgemeine Informationsfreiheitskonzepte

220 Am weitesten geht das Informationsverfassungsrecht in Brandenburg. Allein hier ist ein allgemeines, individuell-subjektives Informationsrecht ohne inhaltlich-tatbestandliche Beschränkungen auf verfassungsrechtlicher Ebene zu finden. Dieses Recht bleibt auch nicht bei einem bloßen Auskunftsanspruch stehen, bei dem die auskunftspflichtige Stelle noch darüber befinden kann, wie sie die Information sprachlich und inhaltlich gestaltet. Vielmehr räumt Art. 21 Abs. 4 BbgVerf[784] jeder Person ein unmittelbares Einsichtsrecht „in Akten und sonstige amtliche Unterlagen" sowohl aller Landes- als auch aller Kommunalbehörden ein. In den Maßstäben parlamentarischen Kontrollrechts gesprochen gewährt die Bestimmung nicht nur ein Interpellationsrecht, sondern – auf die Akten bezogen – eine untersuchungsausschussähnliche Stellung. Allerdings unterliegt das Akteneinsichtsrecht einem Gesetzesvorbehalt sowie dem ausdrücklichen Vorbehalt überwiegender öffentlicher oder privater Interessen.[785] Diesen Einschränkungen unterliegt das in Art. 21 Abs. 3 BbgVerf[786] normierte kollektive Informationsrecht nicht, das sich ebenfalls an „alle staatlichen und kommunalen Stellen" richtet.[787] Aber dieses Recht ist dem Grunde nach schwächer ausgestaltet, weil es nur für „Bürgerinitiativen oder Verbände zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten" gilt und außerdem auf den Auskunftsanspruch beschränkt ist.[788]

221 Wenngleich weniger prägnant subjektiv-rechtlich ausgestaltet, dient auch der ausdrücklich so bezeichnete „Transparenz"-Artikel der Verfassung Schleswig-Holsteins einem allgemeinen Informationsfreiheitskonzept. Art. 53 SchlHVerf[789] verpflichtet alle Landes- und Kommunalbehörden dazu, amtliche Informationen – wiederum ausdrücklich vorbehaltlich entgegenstehender öffentlicher oder schutzwürdiger privater Interessen[790] – zur Verfügung zu stellen. Die Formulierung ist in zweierlei Hinsicht offen gehalten: Zum einen ist nicht gesagt, ob die Informationen nur auf Anfrage oder proaktiv anzugeben sind. Berücksichtigt man den Telos der Norm

784 Art. 21 Abs. 4 BbgVerf: „Jede Person hat nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen."

785 Dazu näher nachstehend unter → Rn. 223.

786 Art. 21 Abs. 3 BbgVerf: „Alle Menschen haben das Recht, sich in Bürgerinitiativen oder Verbänden zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten zusammenzuschließen. Diese haben das Recht auf Information durch alle staatlichen und kommunalen Stellen […]. Das Nähere regelt ein Gesetz."

787 Allerdings ist das BbgAIG nach seinem § 9 Abs. 1 auch auf kollektive Informationsanträge anzuwenden.

788 *Iwers,* in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 21 Ziff. 4, hält weniger die äußere Form des Zusammenschlusses als dessen Ziel der Einflussnahme auf öffentliche Angelegenheiten für schutzbereichseröffnend.

789 Art. 53 SchlHVerf: „Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das Nähere regelt ein Gesetz."

790 Dazu näher nachstehend unter → Rn. 223; s. auch *S. Schulz,* in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 53 Rn. 15 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

– die Schaffung von Verwaltungstransparenz –,[791] ist davon auszugehen, dass beides gemeint ist: Soweit sinnvoll, sollen die Behörden proaktiv Informationen bereitstellen – was letztlich nur auf eine besonders engagierte Wahrnehmung der allgemeinen behördlichen Öffentlichkeitsarbeit gerichtet ist; spätestens auf Anfrage aber sind die (vom Vorbehalt nicht betroffenen) Informationen herauszugeben. Zum anderen macht die Norm auch keine Angaben dazu, wer die Herausgabe von nicht schon proaktiv bereit gestellten Informationen verlangen kann, und – erst recht –, ob darauf ein subjektiv-öffentlicher Anspruch besteht. Was den Berechtigtenkreis betrifft, folgt aus dem Fehlen einer normativen Eingrenzung in Zusammenschau mit dem erwähnten Telos der Norm, dass alle Personen davon erfasst sein müssen. Die Norm begünstigt demnach Einzelpersonen ebenso wie kollektiv organisierte Gebilde, und – wegen fehlender Bezugnahme auf bürgerschaftliche Rechte – auch Personen innerhalb und außerhalb Schleswig-Holsteins. Angesichts der objektiv-rechtlichen Textgestaltung ergibt sich aus der Bestimmung zumindest unmittelbar kein subjektiv-öffentlicher Individualanspruch,[792] obwohl das Regelungskonzept jedenfalls in Teilen erst durch individuelle Geltendmachung zum Tragen kommt.[793]

222 Zumindest eine Andeutung eines allgemeinen Informationsfreiheitskonzepts in der Landesverfassung findet sich schließlich in Hamburg. Zwar gibt es hier weder entsprechende Informationspflichten noch Auskunftsansprüche, aber eine staatszielförmige Bindung der Verwaltung an die „Grundsätze der Bürgernähe und Transparenz" (Art. 56 S. 2 HmbVerf) sowie einen in Art. 60a Abs. 1 HmbVerf[794] institutionell verankerten „Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit", der u.a. über die Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit zu wachen hat. Hier setzt die Verfassung also die Existenz solcher Vorschriften (einfachgesetzlicher Art) voraus, womit implizit eine verfassungsrechtliche Informationsfreiheits- und Transparenzverpflichtung dem Grunde nach vorgegeben ist.

c) Einschränkungen

223 Diese landesverfassungsrechtlichen Informationsrechte unterliegen, soweit eine subjektiv-öffentliche Qualität vorliegt, verschiedenen Einschränkungen, die nicht nur deklaratorischer Natur sind.[795] So unterliegen das brandenburgische allgemeine Akteneinsichtsrecht als auch die allgemeinen Informationsrechte nach dem schles-

791 *S. Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 53 Rn. 3.

792 LT-Drs. SH 18/2095, S. 47; dem folgend *S. Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 53 Rn. 2, 4.

793 Dies räumt auch die Entwurfsbegründung indirekt ein, indem sie die Norm bereits dann als erfüllt ansieht, wenn auf individuellen Antrag hin Einsicht gewährt wird, vgl. LT-Drs. SH 19/2095, S. 48; krit. dazu *S. Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 53 Rn. 14.

794 Art. 60a Abs. 1 HmbVerf: „Die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz und die Informationsfreiheit überwacht eine Hamburgische Beauftragte beziehungsweise ein Hamburgischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit."

795 Dazu im Zusammenhang mit den sektoralen Informationszugangsrechten unten, → Rn. 294 f.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wig-holsteinischen Transparenzartikel (Art. 21 Abs. 4 BbgVerf, 53 SchlHVerf) dem Vorbehalt überwiegender öffentlicher oder (berechtigter) privater Interessen. Da hier keine rechtliche Relevanz dieser dem Informationsverlangen entgegenstehenden Interessen verlangt ist, besteht insoweit ein deutlich weiter gehender Spielraum zur Auskunftsverweigerung. Allerdings muss dabei jeweils das Gewicht dieser öffentlichen bzw. privaten Interessen höher sein, als das des – aufgrund seiner Verwandtschaft mit dem Demokratieprinzip[796] – relativ bedeutsamen Informationsanspruchs.[797] Zudem handelt es sich bei den öffentlichen bzw. privaten Interessen ebenso wie bei der Frage ihres Überwiegens um unbestimmte Rechtsbegriffe, weshalb die informationspflichtigen Behörden insoweit nur über einen gerichtlich voll überprüfbaren Auslegungsspielraum verfügen,[798] nicht aber über ein Ermessen. Zusätzlich unterliegt das brandenburgische allgemeine Akteneinsichtsrecht (Art. 21 Abs. 4 BbgVerf) einem echten Gesetzesvorbehalt. Denn während bei anderen Verfassungsbestimmungen über Informationsrechte dem einfachen Gesetz nur eine „nähere Regelung" vorbehalten ist,[799] besteht hier der Informationsanspruch „nach Maßgabe" des Gesetzes, was der Gesetzgebung einen über den Regelungsauftrag hinausgehenden Einschränkungsspielraum einräumt. Wenngleich dieser nicht zur einfachgesetzlichen Konterkarierung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruchs missbraucht werden darf, kann damit beispielsweise der Nachweis eines berechtigten Einsichtsinteresses zur Anspruchsvoraussetzung gemacht werden.[800]

5. Das allgemeine Informationsfreiheitsrecht auf einfachgesetzlicher Ebene

a) Vorbemerkung: Überblick zum Stand der Informationsfreiheit in Deutschland

(1) Freiheit von höherrangigen Vorgaben

224 Wie die bisherige Darstellung gezeigt hat, geht das allgemeine Informationsfreiheitsrecht in Deutschland nicht unmittelbar auf völkerrechtliche oder supranationale Verpflichtungen zurück.[801] In diesem Punkt unterscheidet es sich von der rund zehn Jahre früher in Deutschland eingeführten Umweltinformationsfreiheit, die als Durchbrechung des traditionellen und aus dem Konstitutionalismus herrührenden[802] Grundsatzes des Amtsgeheimnisses das deutsche Verwaltungsrecht revolutio-

796 Siehe oben, → Rn. 86-91; *S. Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 53 Rn. 2.
797 *S. Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 53 Rn. 17.
798 Dies folgt aus Art. 19 Abs. 4 GG, vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 183; *Bull/Mehde*, Verwaltungsrecht, Rn. 582-584.
799 Vgl. Art. 21 Abs. 3 BbgVerf, 6 Abs. 2 LSAVerf, 53 SchlHVerf.
800 *Iwers,* in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 21 Ziff. 5.1.
801 Zur völkerrechtlichen Aarhus-Konvention sowie zur supranationalen Umweltinformations-Richtlinie im Umweltinformationsfreiheitsrecht s. unten, → Rn. 271-291.
802 *Masing*, VVDStRL 63 (2004), S. 377 (388).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

niert hat.[803] Nur mittelbar zeichnet sich zunehmend eine unionsrechtliche Überformung von Teilen des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts ab, wie sie etwa durch die Geschäftsgeheimnis-Richtlinie (RL 2016/943)[804] zum Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und die Open Data/PSI-Richtlinie (RL (EU) 2019/1024)[805] bezüglich der Weiterverwendung zum Ausdruck kommt, ohne jedoch den Mitgliedstaaten eine positives Informationsfreiheitskonzept aufzuerlegen.[806]

225 Von wenigen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen abgesehen enthält auch das deutsche Verfassungsrecht – wie ausgeführt – keine Vorgaben zugunsten einer allgemeinen Informationsfreiheit. Deren normative Verankerung ist im deutschen Recht daher hauptsächlich auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgt. Seine Einführung kann als eine weitgehend selbstbestimmte Fortführung der mit der Umweltinformationsfreiheit begonnenen Informationsfreiheitspolitik betrachtet werden, die durch die Überwindung sektoral-thematischer Einschränkungen eine erhebliche Ausweitung des bürgerschaftlichen Informationszugangs mit sich gebracht hat.[807] Allerdings spricht einiges dafür, dass dabei die Sorge einer zu großen Rückständigkeit im internationalen Vergleich mitgespielt hat, nachdem in Schweden schon (mit Unterbrechung) seit 1766, in den USA, Finnland, Norwegen und Frankreich seit rund 50 Jahren sowie mittlerweile in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten und darüber hinaus voraussetzungslose Zugangsansprüche aller Interessierten zu behördlichen Informationen bestehen.[808] Auch die revolutionären technologischen Veränderungen der Informationsbeschaffung und -weitergabe aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung[809] und die damit veränderte Erwartungshaltung der Gesellschaft an den Staat als Kommunikationspartner[810] dürften die gesetzgeberische Annäherung an ein allgemeines Informationsfreiheitskonzept gefördert haben.

803 *Wegener,* Der geheime Staat, S. 29 f.; ausführlich zur Historie a.a.O., S. 31 ff., insbes. S. 312 ff.; näher dazu unten, → Rn. 296.

804 Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8.6.2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung, ABl. L 157 v. 15.6.2016, S. 1.

805 S. oben, → Rn. 198.

806 Vgl. *Rossi*, Anm. zu BVerwG NVwZ 2019, S. 1840 (1848).

807 Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 6.

808 Näher *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, S. 26-28; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 28 ff., 55 f.; s. auch *Wegener*, Der geheime Staat, S. 402 ff.; *ders.*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn. 7; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, S. 984 (986); *Schoch*, Übereinkommen des Europarates, S. 657 (660); *Adler*, DÖV 2016, S. 630 (631, 633); instruktiv zu Frankreich, wo der Paradigmenwechsel 1978 erfolgte, *Nguyên Duy/de Schotten*, NVwZ 2021, S. 33 ff., mit Darstellung wichtiger Leitentscheidungen des Conseil d'Etat.

809 *Kloepfer*, Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft, S. 9 (10); *Adler*, DÖV 2016, S. 630 (633).

810 *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (853).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(2) Entwicklung der Informationsfreiheitsgesetzgebung in Bund und Ländern

226 In Ermangelung einer speziellen Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz an den Bund kann dieser sich nur auf die ungeschriebene Annex-Kompetenz zum Verwaltungsverfahren stützen, soweit er für dieses die Sachkompetenz hat.[811] Demnach könnte der Bund das so verstandene Informationsfreiheitsrecht nicht nur für seinen eigenen Verwaltungsapparat regeln, sondern gem. Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG[812] i.V.m. Art. 71 ff. GG auch für die Landesbehörden, soweit diese Bundesgesetze ausführen.[813] Allerdings unterläge diese Kompetenz insoweit einem Abweichungsrecht der Länder gem. Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG, das nur „wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung" mit Zustimmung des Bundesrates abbedungen werden könnte (Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG). Angesichts der verfassungsrechtlichen Fragwürdigkeit, ob dieses Bedürfnis für den Zugang zu Behördeninformationen zu bejahen ist, und des Widerstands der Länder gegen ein umfassendes IFG des Bundes[814] hat sich dieser auf den Informationszugang bei seinen eigenen Behörden und Dienststellen (sowie bei von diesen Beauftragten) beschränkt. Im Übrigen steht die Gesetzgebungskompetenz im Informationsfreiheitsrecht gem. Art. 84 Abs. 1 S. 1 i.V.m. 70 Abs. 1 GG den Ländern zu.[815]

227 Somit teilt sich die Regelungswahrnehmung je nach Verfahrensherrschaft und Behördenträgerschaft auf Bund und Länder für den jeweils eigenen Bereich – weitgehend[816] analog zum allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht – auf. Demnach waren neben dem Bund auch die Länder von Anfang an für die Gewährleistung von Informationsfreiheit in Deutschland zuständig. Bei diesem politischen Prozess sind zunächst vier Länder überwiegend aus dem norddeutschen Raum zwischen 1998 und 2001 mit entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen für die Behörden des Landes und der dem Land unterstellten Körperschaften vorangegangen,[817] bevor im

811 BT-Drs. 15/4493, S. 7; *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, S. 63.

812 Abweichend von der allgemeinen Systematik des GG enthält Art. 84 Abs. 1 GG eine eigenständige Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Verwaltungsverfahren, vgl. *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 84 Rn. 13.

813 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 183 ff. (186), und *Bull*, ZG 2002, S. 201 (217), bezogen auf Art. 84 Abs. 1 GG a.F., was aber auch heute noch gilt; die Föderalismusreform I hat nichts daran geändert, dass der Bund – jetzt nach Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG – das Verwaltungsverfahren für Landesbehörden beim Vollzug von Bundesgesetzen regeln kann, sondern nur das Abweichungsrecht hinzugefügt und den Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates verlagert.

814 *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, S. 63 f.

815 *A.G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 29 f. m.w.N.

816 Eine kleine Divergenz besteht hinsichtlich der Bundesauftragsverwaltung von Landesbehörden gem. Art. 85 GG, für die der Bund gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG das Verwaltungsverfahren regelt.

817 Brandenburg: Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vom 10.3.1998, GVBl BB. I, S. 46; Berlin: Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 15.10.1999, GVBl. BE, S. 561; Schleswig-Holstein: Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 9.2.2000, GVOBl. SH, S. 166, abgelöst durch das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG SH) vom 19.1.2012, GVOBl. SH, S. 89; Nordrhein-Westfalen: Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) vom 27.11.2001, GVBl. NRW, S. 806; vgl. dazu *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 59 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Jahr 2005 auch der Bund ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen hat.[818] Im Nachgang zum Bund sind bislang zehn weitere Länder gefolgt,[819] so dass heute vierzehn Länder ein umfassendes Informationsfreiheitsrecht – im Fall des Saarlandes durch eine dynamische Verweisung auf das Bundesgesetz (§ 1 S. 1 SIFG) mit nur wenigen landesspezifischen Abweichungen[820] – gesetzlich verankert haben.

Mit Abstrichen lässt sich als fünfzehntes Land in diesem Zusammenhang noch 228
Bayern nennen, das in Art. 39 BayDSG einen – trotz des datenschutzrechtlichen Kontextes[821] – sektoral unbeschränkten und damit grundsätzlich (unter dem Vorbehalt zahlreicher Zulässigkeitsvoraussetzungen und Bereichsausnahmen) umfassenden Dokumentenzugangsanspruch gewährt, „soweit ein berechtigtes, nicht auf eine entgeltliche Weiterverwendung gerichtetes Interesse glaubhaft dargelegt wird". Damit wird der Zugang zwar eingeschränkt, aber nicht auf die Berührung subjektiver Rechtspositionen verengt. Vielmehr soll dafür „grundsätzlich jedes rechtliche, wirtschaftliche oder ideelle Interesse" ausreichen können.[822] Deshalb könnte darin trotz der einschränkenden Formulierung – analog zum Belangebegriff in § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG[823] – zumindest ein annähernd popularrechtsähnliches Zugangsrecht gesehen werden,[824] wenn nicht mit dem Erfordernis der glaubhaften Darlegung – das eine über die Behauptung hinausgehende, schlüssige Begründungssubstanz voraussetzt[825]

818 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5.9.2005, BGBl. I S. 2722; diesem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens gingen nach dem „Insider-Bericht" von *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, S. 984 (985), zwei Koalitionsvereinbarungen, über 50 Aktenbände allein im Bundesinnenministerium (BMI), umfangreiche Beteiligungsverfahren von Ressorts und zivilgesellschaftlichen Organisationen, Befassungen des Petitionsausschusses des Bundestages, mehrere Gesetzentwürfe des BMI, der Fraktionen und von Professoren sowie öffentliche und nichtöffentliche Anhörungen voraus, was angesichts des relativ überschaubaren Umfangs des Gesetzes als ungewöhnlich intensive Vorarbeit bezeichnet werden kann.

819 Bremen: Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) vom 16.5.2006, GBl. HB, S. 263; Mecklenburg-Vorpommern: Informationsfreiheitsgesetz (IFG M-V) vom 10.7.2006, GVOBl. M-V, S. 556; Saarland: Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) vom 12.7.2006, ABl. SL, S. 1624; Sachsen-Anhalt: Informationszugangsgesetz (IZG LSA) vom 19.6.2008, GVBl. LSA, S. 242; Rheinland-Pfalz: Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) vom 26.11.2008, GVBl. RLP, S. 296, abgelöst durch das Landestransparenzgesetz (LTranspG) vom 27.11.2015, GVBl. RLP, S. 383; Hamburg: Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19.6.2012, GVBl. HH, S. 271; Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 14.12.2012, GVBl. TH, S. 464, abgelöst durch das Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 10.10.2019, GVBl. TH S. 373; Baden-Württemberg: Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) vom 17.12.2015, GBl. BW, S. 1201; Hessen: Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) vom 3.5.2018, GVBl. HE, S. 82; Sachsen: Sächsisches Transparenzgesetz (SächsTranspG) vom 19.8.2022, GVBl. SN, S. 486.

820 Vgl. *Guckelberger*, LKRZ, 2007, S. 125 (126, m.w.N.).

821 Ebenso *Engelbrecht*, Das allgemeine Recht auf Auskunft, Rn. 75.

822 LT-Drs. BY 17/7537, S. 49; ebenso *Engelbrecht*, Das allgemeine Recht auf Auskunft, Rn. 87.

823 Siehe oben, → Rn. 38.

824 Zur geringen empirischen Bedeutung des Erfordernisses eines berechtigten Interesses vgl. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 199 ff.

825 Nach *Will*, BayVBl. 2016, S. 613 (616), erfordert dies einen substantiierten, schlüssigen und die Behörde überzeugenden Sachvortrag; vgl. dazu im Einzelnen die Angaben und Beispiele bei *Engelbrecht*, Das allgemeine Recht auf Auskunft, Rn. 88 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

– ein signifikantes verfahrensmäßiges Zugangshindernis bestünde.[826] Zudem ist der Anspruch auf bestimmte Datei- oder Akteninhalte und nicht auf allgemeine, insbesondere unverkörperte Informationen gerichtet.[827] Da die bayerische Regelung aus diesen Gründen nicht den Charakter eines partizipationsrechtlich hinreichenden Informationsfreiheitskonzepts beanspruchen kann,[828] bleibt sie bei der nachfolgenden Untersuchung außer Betracht, wenngleich sie einen bedingten Informationszugang anbietet.

229 Die nächste Stufe des Informationsfreiheitsrechts stellen Transparenzgesetze dar, die nicht mehr nur auf einem (hauptsächlich) reaktiven Konzept beruhen, sondern die auf die Gewährleistung proaktiver Informationspflichten der Behörden im Sinn einer offensiven Open-Data-Strategie ausgerichtet sind. Mit Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen sind schon einige Länder vorangegangen; andere haben das Konzept zumindest in Teilen in ihr Informationsfreiheitsrecht integriert.[829] Die Koalitionsvereinbarung der gegenwärtigen Bundesregierung strebt auch für Bundesebene eine Weiterentwicklung der „Informationsfreiheitsgesetze" zu einem „Bundestransparenzgesetz" an.[830]

826 Darin liegt nach der Darstellung des für den Entwurf verantwortlichen Ministerialbeamten ein – mit Blick auf den datenschutzrechtlichen Kontext – bewusster Verzicht auf eine entsprechend weitergehende Regelung, vgl. *Will*, BayVBl. 2016, S. 613 (614 f.); die Glaubhaftmachung war beispielsweise erfolgreich, als ein Haus- und Grundbesitzerverein zur Erfüllung seiner Beratungs- und Unterstützungsfunktion gegenüber seinen Mitgliedern den Zugang zum Datenmaterial für einen qualifizierten Mietspiegel geltend gemacht hat, vgl. BayVGH, Urt. v. 13.5.2019 – Az. 4 B 18.1515, juris (Rn. 29).

827 Dies räumt auch *Engelbrecht*, Das allgemeine Recht auf Auskunft, Rn. 73, ein; zur Bedeutung dieses Unterschieds s. oben, → Rn. 180; zu weitgehend daher die Bezeichnung als „Auskunftsanspruch" in LT-Drs. BY 17/7537, S. 3, 48, oder als „allgemeines Informationszugangsrecht" bei *Engelbrecht*, a.a.O., Rn. 9; ein weitergehendes Verständnis vertritt dagegen *Will*, BayVBl. 2016, S. 613 (618).

828 Diesen Unterschied betont auch BT-Drs. 15/4493, S. 6, Ziff. II. a.E.

829 Näher dazu unten, → Rn. 237-241.

830 SPD/Bündnis 90 – Die Grünen/FDP, Mehr Fortschritt wagen, S. 9; der verwendete Plural sollte sich mindestens auf IFG und UIG beziehen und lässt damit auch für die Konvergenzentwicklung – s. unten, → Rn. 354-358 – hoffen.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(3) Kommunales Informationsfreiheitsrecht

Gar keine gesetzliche Regelung allgemein informationsfreiheitsgewährender Art besteht bislang nur noch in Niedersachsen.[831] Allerdings haben dort[832] zahlreiche Kommunen für ihren örtlichen Rechts- und Verwaltungskreis Informationsfreiheitsregelungen in Satzungsform geschaffen.[833] Dies gilt auch für Bayern, wo die ersten kommunalen Informationsfreiheitssatzungen verabschiedet wurden[834] und heute 89 Städte und Gemeinden – bis hin zur Landeshauptstadt München[835] – für rund 38 % der Landeseinwohner[836] eine kommunale Informationsfreiheit eingeführt haben.[837] Allerdings könnte dort Art. 39 BayDSG als umfassende – wenngleich etwas enge – gesetzliche Regelung des bayerischen Informationszugangsrechts anzusehen sein. Dafür spricht insbesondere, dass sich der Anwendungsbereich des BayDSG ausdrücklich auch auf die kommunale Ebene erstreckt (Art. 1 Abs. 1 BayDSG), ohne dass dies beim Auskunftsrecht nach Art. 39 BayDSG – etwa durch eine Öffnungsklausel[838] – eingeschränkt wäre. Dann aber kommt dem Landesgesetz aufgrund des Gesetzesvorrangs eine Sperrwirkung gegenüber der kommunalen Satzungsfreiheit für diesen inhaltlichen Themenkreis zu.[839] 230

831 In Niedersachsen sah bereits der Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis90/Die Grünen für 2013-2018, S. 68, 78, ein am Hamburger Transparenzgesetz orientiertes Informationsfreiheitsgesetz vor (https://www.stephanweil.de/wp-content/uploads/sites/42/2017/04/koalitionsvereinbarung_rot-gr__n_20130214.pdf), das von der Landesregierung noch beschlossen wurde (https://fragdenstaat.de/blog/2017/ifg-niedersachsen/), aber wegen der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Landtags der Diskontinuität verfiel; zurückhaltender war der anschließende Koalitionsvertrag von SPD und CDU für 2017-2022, S. 45 (https://www.spdnds.de/wp-content/uploads/sites/77/2017/11/Koalitionsvertrag2017.pdf), wonach lediglich eine evaluationsgestützte Entscheidung über das ob einer Einführung zugesagt und nicht erfüllt wurde. Der aktuelle Koalitionsvertrag für 2022-2027 – nun wiederum von SPD und Bündnis90/Die Grünen – erneuert das bislang uneingelöste Versprechen, ein „modernes und umfassendes Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz [zu] schaffen" (https://www.spdnds.de/wp-content/uploads/sites/77/2022/11/Unser_Koalitionsvertrag.pdf, S. 102).

832 Sowie in Sachsen, wo es ebenfalls bis zum Sommer 2022 kein Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz gab; dessen Inkrafttreten hat die kommunalen Satzungen hinfällig gemacht.

833 Vgl. z.B. Braunschweig (https://www.braunschweig.de/politik_verwaltung/politik/stadtrecht/1_15_Informationsfreiheitssatzung.pdf), Osnabrück (https://www.osnabrueck.de/fileadmin/user_upload/I-17.pdf) und Göttingen (https://www.goettingen.de/medien/dokumente/1_7_informationsfreiheitssatzung_vom_9_9_2011.pdf?20210709133447).

834 *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (290).

835 Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen des eigenen Wirkungskreises der Landeshauptstadt München vom 8.2.2011, ABl. München, S. 57, https://stadt.muenchen.de/rathaus/stadtrecht/vorschrift/38.html.

836 Wobei nur ein Teil der Satzungen auf die Einwohner- oder Bürgerschaft der jeweiligen Kommune beschränkt ist, vgl. *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (293).

837 Vgl. https://informationsfreiheit.org/ubersicht/; eine Analyse der ersten 35 Satzungen – im Kern entlang von fünf Satzungen – bietet *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (292 ff.).

838 Dies kann auch nicht dadurch ersetzt werden, dass die Entwurfsbegründung die Existenz entsprechender kommunaler Informationsfreiheitssatzungen nachrichtlich als bisherige Rechtslage schildert, vgl. LT-Drs. BY 17/7537, S. 48.

839 So auch *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (291), und *Brodmerkel*, BayVBl. 2016, S. 621 (624 f.); a.A. *Will*, BayVBl. 2016, S. 613 (620); mit kritischer Tendenz offen gelassen von BayVGH, Beschl. v. 27.2.2017 – Az. 4 N 16.461, DVBl. 2017, S. 459, Rn. 38-40; *Engelbrecht*, Das allgemeine Recht auf Auskunft, Rn. 178, betont

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

231 Als Rechtsgrundlage für das kommunale Informationsfreiheitsrecht kann in Ermangelung spezialgesetzlicher Ermächtigungen nur die allgemeine Satzungsermächtigung (Art. 23 S. 1 BayGO, § 10 Abs. 1 NKomVG) in Verbindung mit der Organisationshoheit[840] herangezogen werden. Aufgrund des Gesetzesvorbehalts können darauf aber nach allgemeiner Auffassung keine Grundrechtseingriffe gestützt werden; diese würde eine spezifische parlamentsgesetzliche Rechtsgrundlage benötigen.[841] Da aber auch Kommunen mit einer voraussetzungslosen Informationsfreiheit Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die Berufsfreiheit oder in die Eigentumsgarantie Dritter ausüben können,[842] müssen die kommunalen Informationsfreiheitssatzungen solche – auch nur mittelbaren – Auswirkungen durch entsprechende Ausnahmeregelungen zuverlässig und von vornherein ausschließen, um nicht unwirksam zu sein.[843] Somit überrascht es nicht, wenn die kommunalen Informationsfreiheitsrechte hinter den gesetzlichen Regelungen zurückbleiben, etwa durch Eingrenzung des Berechtigungskreises auf die Einwohner- oder Bürgerschaft, auch durch vergleichsweise erhebliche Kostenregelungen, vor allem aber durch deutlich weiterreichende Ausnahmeregelungen.[844] Sie stellen daher keinen „Innovationsmotor", sondern vielmehr „Nachzügler" bei der Herstellung allgemeiner Informationsfreiheit dar.[845]

b) Zugangsanspruch

(1) Anspruchsberechtigte und -verpflichtete

232 Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der genannten 14 Länder räumen jeder Person[846] – also (überwiegend[847]) auch juristischen Personen des öffentlichen

zwar, dass der kommunale Satzungsgeber über keine Rechtsmacht zur Veränderung der gesetzlichen Bestimmung verfügt und deshalb nicht über die Informationszugangsvoraussetzungen disponieren kann, hält aber zugleich – wenig überzeugend – neben dem gesetzlichen ein kommunales Informationszugangsrecht für möglich, wenn dieses voraussetzungsärmer ausgestaltet ist.

840 *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (291); *Brodmerkel*, BayVBl. 2016, S. 621 (622).

841 Allgemein statt vieler *Burgi*, Kommunalrecht, § 15 Rn. 36; speziell zur Informationsfreiheit *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (294), und *Brodmerkel*, BayVBl. 2016, S. 621 (622).

842 *Brodmerkel*, BayVBl. 2016, S. 621 (622 f.).

843 BayVGH, Beschl. v. 27.2.2017 – Az. 4 N 16.461, DVBl. 2017, S. 459, Rn. 41; *Engelbrecht*, Das allgemeine Recht auf Auskunft, Rn. 171 ff.

844 So der Befund von *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (297).

845 *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (297).

846 Zur demokratieprinzipbezogenenen Problematik der Möglichkeit oder gar Notwendigkeit einer Einschränkung auf deutsche Staatsangehörige (bzw. auf kommunaler Ebene auf Angehörige eines EU-Mitgliedsstaates) vgl. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 179 ff.

847 §§ 3 Nr. 1 LIFG BW, 1 Abs. 2 S. 1 IFG M-V schließen juristische Personen des öffentlichen Rechts vom Zugangsanspruch aus, § 1 S. 2 SIFG ebenfalls, soweit nicht ausnahmsweise ein Grundrechtsbezug besteht; § 4 Abs. 1 IFG NRW schließt sogar alle juristischen Personen aus.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rechts[848] – voraussetzungslos einen grundsätzlichen Informationszugangsanspruch ein.[849] In wenigen Ländern wird der Zugangsanspruch außerdem nichtrechtsfähigen Personenmehrheiten gewährt,[850] wozu oft – je nach Organisationsform – auch Bürgerinitiativen zählen. Der Anspruch ist jedoch ausdrücklich subsidiär gegenüber spezielleren Informationszugangsregelungen (§ 1 Abs. 3 IFG),[851] was nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts einen „abstrakt-identischen sachlichen Regelungsgehalt" sowie einen abschließenden Regelungscharakter voraussetzt.[852] Hierzu zählen insbesondere die sektoralen Informationsfreiheitsgesetze wie das Umweltinformationsgesetz und das Verbraucherschutzgesetz, aber auch die (nur objektiv-rechtlichen!) Veröffentlichungs- und Berichtspflichten des Bundestagspräsidenten aufgrund des Parteiengesetzes,[853] besondere fachrechtliche Informationszugangsregelungen wie § 96 Abs. 4 BHO zu Prüfungsergebnissen des Rechnungshofes[854] oder die Reglementierung des Zugangs zu Protokollen einer kommunalen Volksvertretung wie z.B. in §§ 38 Abs. 2 S. 4 GemO BW, 41 Abs. 3 GemO SH.[855] Dies gilt dagegen nicht für solche Auskunftsrechte, die eine eigene (rechtliche) Betroffenheit der fragenden Person voraussetzen wie beispielsweise im Datenschutzrecht (vgl. Art. 15 DSGVO);[856] wegen der wesensmäßig anderen Anspruchsvoraussetzungen handelt es sich insoweit nicht um eine lex specialis, sondern um ein normatives aliud.

848 Krit. dazu unter Verweis auf den Vorrang interbehördlicher Kommunikations- und Zuständigkeitsregelungen *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 176 f.

849 BT-Drs. 15/4493, S. 7, rechte Spalte.

850 §§ 1 Abs. 2 S. 2 IFG M-V, 2 Abs. 1 S. 2 LTranspG RLP, 4 Abs. 1 ThürTG; ähnlich § 3 Nr. LIFG BW („Zusammenschlüsse, soweit diese organisatorisch hinreichend verfestigt sind"); dem kommt konstitutive Bedeutung zu, da unter „jeder (Person)" nach deutschem Rechtsverständnis nur Rechtssubjekte verstanden werden, vgl. *Guckelberger*, LKRZ 2007, S. 125 (126); die Entwurfsbegründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7, rechte Spalte, verweist insoweit auf das Zugangsrecht der einzelnen Mitglieder; trotzdem wird teilweise eine Berechtigtenposition nichtrechtsfähiger Personenvereinigungen auch für das Bundesrecht vertreten, vgl. *A.G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 102 f., weil diese gerade besonders oft die demokratisch-partizipative Zielsetzung des Gesetzes verfolgen und der Begriff „jeder Person" im UIG in diesem weiten Sinn verstanden wird (dazu s. unten, → Rn. 301).

851 Ebenso §§ 1 Abs. 3 LIFG BW, 1 Abs. 3 BremIFG, 80 Abs. 2 HDSIG, 1 Abs. 3 IZG LSA, 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW, 2 Abs. 3 LTranspG RLP, 4 Abs. 2 ThürTG; dagegen machen §§ 15 HmbTG, 1 Abs. 2 SächsTranspG den Vorbehalt ausdrücklich nur für (noch) weitergehende Zugangsrechte.

852 BVerwG, Urt. v. 15.12.2020 – Az. 10 C 24/19, juris (Rn. 21), mit Verneinung für das Vergaberecht (Rn. 22).

853 BVerwG, Urt. v. 17.6.2020 – Az. 10 C 16/19, NVwZ 2020, S. 1680 (Rn. 11 ff.); krit. dazu Anm. *Schoch*, a.a.O., S. 1682 (1683), unter Hinweis auf die fehlende Strukturparallelität von § 1 Abs. 1 IFG und § 23 Abs. 4 PartG.

854 BVerwG, Urt. v. 22.3.2018 – Az. 7 C 30/15, NVwZ 2018, S. 1401 (Rn. 15-17); bestätigt von BVerwG, Urt. v. 28.10.2021 – Az. 10 C 5/20, NVwZ 2022, S. 555 (Rn. 14).

855 VGH BW, Urt. v. 4.2.2020 – Az. 10 S 1229/19, juris (Rn. 41).

856 *A.G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 217; a.A. *Guckelberger*, LKRZ 2007, S. 125 (127).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

233 Anspruchsverpflichtet sind einerseits alle Behörden der jeweiligen Körperschaft selbst sowie ihr unterstellter Körperschaften (wie etwa Gemeinden,[857] Hochschulen oder Kammern in den Ländern), Anstalten und Stiftungen,[858] wobei es (v.a. in einzelnen Ländern) spezifische – meist behördliche – Ausnahmen etwa für die Nachrichtendienste bzw. den Verfassungsschutz,[859] die Wirtschaftsselbstverwaltung,[860] die Polizei,[861] Kartell- und Regulierungsbehörden,[862] das Notarwesen[863] sowie Sparkassen und andere öffentlich-rechtliche Kreditinstitute[864] gibt. Andererseits sind aber – da der Behördenbegriff nicht organisationsrechtlich, sondern funktional zu verstehen ist[865] – auch sonstige Organe oder Einrichtungen der jeweiligen Körperschaft informationspflichtig, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 IFG), wodurch Verfassungsorgane und Justiz[866] grundsätzlich ebenfalls in den Anwendungsbereich einbezogen sind.[867]

234 Die Beschränkung auf die Verwaltungsaufgaben hat zwar zur Folge, dass v.a. die Gesetzgebungs-, Kreations- und Kontrollfunktion der Parlamente,[868] rechtspre-

857 Als weisungsfreie Pflichtaufgabe im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie, vgl. VGH BW, Urt. v. 4.2.2020 – Az. 10 S 1082/19, BeckRS 2020, 2372 (Ls. 2, Rn. 24); in Hessen mit Satzungsvorbehalt, vgl. § 81 Abs. 1 Nr. 7 HDSIG.

858 Vgl. §§ 2 Abs. 1 S. 1 BbgAIG, 2 Abs. 1 S. 1 BerlIFG, 2 Abs. 1 LIFG BW, 2 Abs. 3 HmbTG, 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IZG LSA, 3 Abs. 1 IFG M-V, 2 Abs. 1 IFG NRW, 3 Abs. 1 LTranspG RLP, 4 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG, 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG SH, 2 Abs. 1 ThürTG.

859 §§ 3 Nr. 8, 1. Alt IFG, 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LTranspG RLP, 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. c) ThürTG (jeweils rechtstechnisch wenig überzeugend als Ablehnungsgrund ausgestaltet); §§ 2 Abs. 5 Nr. 1 BbgAIG, 2 Abs. 3 Nr. 1 LIFG BW, 3 Nr. 8 BremIFG, 31 Abs. 2 Nr. 1, 2. Alt. HDSIG, 5 Nr. 3, 1. Alt. HmbTG, 3 Abs. 1 Nr. 8 IZG LSA, 2 SIFG, 5 Abs. 1 Nr. 15 SächsTranspG; diese Ausnahme wird auch bejaht, wenn nachrichtendienstliche Informationen sich bei übergeordneten anderen Behörden im Rahmen von deren Aufsichtstätigkeit befinden, vgl. BVerwG, Urt. v. 25.2.2016 – 7 C 18.14.

860 §§ 2 Abs. 3 Nr. 3 LIFG BW, 81 Abs. 2 Nr. 3 HDSIG, 3 Abs. 6 LTranspG RLP (mit dem Gebot einer eigenständigen Gewährleistung von Transparenz und Offenheit).

861 § 81 Abs. 2 Nr. 1, 1. Alt. HDSIG.

862 §§ 81 Abs. 2 Nr. 2 HDSIG, 5 Abs. 1 Nr. 17 SächsTranspG (nur Regulierungsbehörden).

863 § 81 Abs. 2 Nr. 4 HDSIG.

864 §§ 3 Abs. 6 LTranspG RLP (mit dem Gebot einer eigenständigen Gewährleistung von Transparenz und Offenheit), 4 Abs. 3 S. 2 SächsTranspG.

865 BVerwG, Urt. v. 25.6.2015 – Az. 7 C 1/14, NVwZ 2015, S. 1603 (Rn. 13); VGH BW, Urt. v. 6.8.2019 – Az. 10 S 303/19, NVwZ 2019, S. 1781 (Ls. 1, Rn. 24).

866 Vgl. §§ 5 Nr. 1 HmbTG, 3 Abs. 4 Nr. 1 IFG M-V, 2 Abs. 2 S. 1 IFG NRW, 3 Abs. 4 LTranspG RLP, 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SächsTranspG, 2 Abs. 4 Nr. 3 IZG SH.

867 Ebenso §§ 1 Abs. 1 S. 2 BremIFG, 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IZG LSA; § 2 Abs. 1 S. 2 BerlIFG beschränkt die Erstreckung auf Gerichte und Staatsanwaltschaften und nimmt damit die Verfassungsorgane von der Informationspflicht aus; §§ 81 Abs. 1 Nr. 1 HDSIG, 3 Abs. 1 IFG M-V, 2 Abs. 2 S. 1 IFG NRW, 3 Abs. 4 LTranspG RLP nennen von den Organen nur den Landtag; umgekehrt nimmt § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG SH den Landtag, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnimmt, aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes heraus.

868 BVerwG, Urt. v. 25.6.2015 – Az. 7 C 1/14, NVwZ 2015, S. 1603 (Rn. 16); nach BVerwG, Urt. v. 26.4.2021 – Az. 10 C 2/20, juris (Ls. u. Rn. 12), gilt dies aber nur für im Rahmen der Gesetzgebung generierte Informationen (bzgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG); nicht ausgenommen sind aber die Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, die im Rahmen der mandatsbezogenen Unterstützung von Abgeordneten erstellt werden (BVerwG, a.a.O., Ls. 1, Rn. 13); ausf. zur Anwendbarkeit des IFG im parlamentarischen Bereich *Rhein*, Informationsansprüche gegen Parlamente, S. 104-161, mit einem Plädoyer für einen positiv umrissenen Anwendungsbereich von Verwaltungsaufgaben des Parlaments anstelle

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

chungsbezogene Informationen der Gerichte[869] sowie staatsnotarielle Tätigkeiten und die Ausübung des Gnadenrechts des Bundespräsidenten[870] vom Informationszugang ausgenommen sind. Dies gilt jedoch nicht für die – oftmals in der Sache wichtigere – Gesetzeserarbeitung, die regelmäßig nicht vom Parlament, sondern von den Ministerien geleistet wird.[871] Diese Tätigkeit ist – ebenso wie (erst recht) die exekutive Rechtsetzung im Verordnungsweg[872] – dem Verwaltungshandeln der Ministerien und der Regierung zuzurechnen,[873] was partizipationsrechtlich wegen der damit verbundenen politischen Teilhabe und der Bedeutung von Gesetzen als „grundlegende Weichenstellungen für das Gemeinwesen“[874] besonders relevant ist. Dagegen sind vom Verwaltungsvorbehalt und damit vom Anwendungsbereich staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren nicht erfasst, weil diese funktional der justiziellen Strafrechtspflege zuzurechnen sind,[875] sowie im Landesrecht die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs,[876] die journalistisch-redaktio-

einer bloßen Negativabgrenzung zur legislativen Parlamentstätigkeit (a.a.O., S. 105-123) und Kritik an der Einbeziehung des Wissenschaftlichen Dienstes durch das BVerwG in den IFG-Anwendungsbereich, soweit die Beauftragung durch Fraktionen oder Abgeordnete (und nicht durch die Parlamentsverwaltung) erfolgt ist (a.a.O., S. 136-140).

869 Dies umfasst nicht nur für Gerichtsentscheidungen, sondern auch gerichtliche Geschäftsverteilungspläne, vgl. OVG NRW, Urt. v. 6.10.2022 – Az. 15 A 760/20, juris (Ls. 2 u. Rn. 50-53); damit trägt die Gesetzgebung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung Rechnung, vgl. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 186, und OVG NRW, a.a.O., Rn. 54 f.

870 BT-Drs. 15/4493, S. 8, linke Spalte; zu Begnadigungsverfahren und ihrer vertraulichen Natur vgl. außerdem *Bull*, ZG 2002, S. 201 (221).

871 *Steinbach*, Rationale Gesetzgebung, S. 256 ff., spricht von der Ministerialbürokratie als „Quasi-Gesetzgeber“.

872 Vgl. (vor dem Hintergrund der UI-RL) EuGH, Urt. v. 18.7.2013 – Az. C-515/11, curia, Rn. 28-36, unter besonderer Betonung des gegenüber dem parlamentarischen Verfahren deutlich geringeren Öffentlichkeitsgrades des Verfahrens, weshalb hier die Informationspflicht bereits vor Verfahrensabschluss gilt, vgl. BT-Drs. 18/1585, S. 1; vgl. dazu auch *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (430 ff.) mit weiterführenden Überlegungen zur Bundesratsmitwirkung und den landesministerialen Vorarbeiten dazu; hierzu vgl. auch HessVGH, Urt. v. 27.4.2016 – Az. 6 A 2052/14, BeckRS 2016, 46303, Ls. 2-4 u. Rn. 28 ff.

873 Bezüglich UIG vgl. BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – Az. 7 C 3/11, ZUR 2012, S. 183 (Rn. 10); *Schoch*, VBlBW 2017, S. 45 (49); allerdings sollen nach der Begründung des IFG-Entwurfs bis zur Kabinettsentscheidung über die Gesetzesinitiative die Ablehnungsgründe von §§ 3 Nr. 3, 4 Abs. 1 IFG gelten (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 7, rechte Spalte; was jedenfalls pauschal wenig überzeugt, vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 25 ff.); eindeutiger und enger insofern § 2 Abs. 3 VIG, wonach die obersten Bundes- und Landesbehörden vom Anwendungsbereich ausgenommen sind, „soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden“ (ähnlich § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG SH) und § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 2 lit. a) UIG, „soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden“.

874 BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – Az. 7 C 3/11, ZUR 2012, S. 183 (Rn. 20; s. auch Rn. 23).

875 Zum ministeriellen Weisungsrecht in Ermittlungsverfahren vgl. BVerwG, Urt. v. 29.3.2023 – Az. 10 C 6/21, juris (Ls. u. Rn. 15-18), und zu Ermittlungsverfahren der Generalbundesanwaltschaft s. BVerwG, Urt. v. 28.2.2019 – Az. 7 C 23/17, NVwZ 2019, S. 978 (Ls. 1, Rn. 16), und Anm. *Rossi*, BVerwG a.a.O., S. 980; zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen auf Landesebene vgl. VGH BW, Urt. v. 6.8.2019 – Az. 10 S 303/19, NVwZ 2019, S. 1781 (Ls. 2, Rn. 24 f.). Legistisch besonders anschaulich formuliert ist dieser Justizvorbehalt in § 2 Abs. 2 Nr. 3 LIFG BW; danach unterliegen dem Informationszugang „die Gerichte, die Strafverfolgungs-, Strafvollstreckungs- und Maßregelvollzugsbehörden sowie Disziplinarbehörden jeweils nur, soweit sie nicht als Organe der Rechtspflege oder aufgrund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher oder sachlicher Unabhängigkeit tätig werden“.

876 §§ 2 Abs. 2 Nr. 2 LIFG BW, 81 Abs. 1 Nr. 2 HDSIG, 5 Nr. 2 HmbTG, 3 Abs. 4 Nr. 2 IFG M-V, 2 Abs. 2 S. 2 IFG NRW, 3 Abs. 5 LTranspG RLP, 2 Abs. 4 Nr. 4 IZG SH.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nelle Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Sendeanstalten[877] und die Aufsichtstätigkeit der Landesmedienanstalten.[878] Dasselbe gilt für die Tätigkeit der Finanzbehörden in Steuersachen[879] oder Tätigkeiten – v.a. der Hochschulen – in „Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen",[880] was alle „unmittelbar wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten" wie beispielsweise Drittmittelverträge über Forschungsvorhaben erfasst.[881]

235 Demgegenüber gilt der Informationszugang auch für Informationen im Besitz privater Rechtssubjekte, deren sich eine Behörde zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedient (§ 1 Abs. 1 S. 3 IFG);[882] informationspflichtig für solche Beliehene oder Verwaltungshelfer bleibt jedoch die jeweilige Behörde (§ 7 Abs. 1 S. 2 IFG).[883] Im Landesrecht sind vereinzelt (nach dem Vorbild von § 2 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 UIG) auch Unternehmen in privater Rechtsform, die kontrahierungspflichtig sind oder an denen öffentliche Körperschaften – meist zu Zwecken der Daseinsvorsorge – (maßgeblich) beteiligt sind, in den Anwendungsbereich der allgemeinen Informationsfreiheit einbezogen und dann auch selbst informationspflichtig.[884] Damit werden für Behörden und Hoheitsträger Möglichkeiten verbaut, bestimmte Aufgabenbereiche durch eine Rechtsformänderung dem Informationsfreiheitsrecht zu entziehen.[885]

877 §§ 2 Abs. 2 Nr. 4 LIFG BW, 3 Nr. 9 BremIFG, 5 Nr. 6 HmbTG, 81 Abs. 1 Nr. 8, 1. Alt. HDSIG, 3 Abs. 1 Nr. 10, 2. Alt. IZG LSA, 3 Abs. 7 LTranspG RLP, 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 SächsTranspG, 1 S. 2 SIFG, 2 Abs. 5 S. 1 ThürTG; krit. zu dieser Bereichsausnahme *Schoch*, VBlBW 2017, S. 45 (48, m.w.N.), unter Verweis auf ein Beispiel der Aufdeckung von Missständen bei einer Sendeanstalt mithilfe eines IFG-Zugangs in einem Land ohne diese Einschränkung.

878 §§ 81 Abs. 1 Nr. 8, 2. Alt. HDSIG, 3 Abs. 1 Nr. 10, 1. Alt. IZG LSA, 2 Abs. 5 S. 2 ThürTG.

879 §§ 2 Abs. 3 Nr. 4 LIFG BW, 5 Nr. 4 HmbTG, 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA, 3 Abs. 8 LTranspG RLP, 2 Abs. 7 ThürTG; wegen des bundesrechtlich und damit höherrangig verankerten Steuergeheimnisses gem. § 30 AO kommt diesen Ausschlüssen nur deklaratorische Bedeutung zu.

880 §§ 2 Abs. 2 S. 2 BbgAIG, 2 Abs. 3 Nr. 2 LIFG BW, 81 Abs. 1 Nr. 6 HDSIG, 2 Abs. 3 IFG NRW, 1 S. 2 SIFG; ähnlich § 5 Nr. 7 HmbTG; krit. zum Umfang dieser Bereichsausnahme *Bull*, ZG 2002, S. 201 (222); dagegen nimmt § 2 Abs. 3, 4 ThürTG lediglich die Forschungstätigkeit einschl. Drittmittelforschung vom Anwendungsbereich aus; § 1 Abs. 1a BremIFG verweist lediglich bezüglich Verträgen und Daten der Drittmittelforschung auf das Hochschulrecht; ähnlich eng ist der Hochschulvorbehalt in §§ 16 Abs. 3 LTranspG RLP, 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 SächsTranspG, wobei in Sachsen die Grundlagen- und anwendungsbezogene Forschung von der Transparenzpflicht ausgenommen ist, § 5 Abs. 1 Nr. 9 SächsTranspG; umgekehrt ist der – als Ablehnungsgrund ausgestaltete – Hochschulvorbehalt gem. § 3 Abs. 1 Nr. 9 IZG LSA allgemein auf die wissenschaftliche Tätigkeit beschränkt.

881 OVG NRW, Urt. v. 18.8.2015 – Az. 15 A 97/13, JZ 2016, S. 516 (Ls. 1, Rn. 41 ff.).

882 Ebenso §§ 2 Abs. 1 S. 1 BerlIFG, 1 Abs. 1 S. 3 BremIFG, 1 Abs. 1 S. 2 IZG LSA, 3 Abs. 2 S. 2 LTranspG RLP; ähnlich §§ 7a BerlIFG, 2 Abs. 4 IFG NRW, 2 Abs. 3 Nr. 2 IZG SH, 2 Abs. 2 ThürTG; zu deren Einbeziehung vgl. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 187 f.

883 Ebenso §§ 7 Abs. 1 S. 2 LIFG BW, 7 Abs. 2 S. 2 BremIFG, 7 Abs. 1 S. 2 IZG LSA, 10 Abs. 1 S. 2 IFG M-V; ohne Beliehene §§ 11 Abs. 1 S. 3 LTranspG RLP, 9 Abs. 2 ThürTG; anders § 2 Abs. 5 HmbTG.

884 Vgl. §§ 2 Abs. 4 LIFG BW, 2 Abs. 3, 4 HmbTG, 3 Abs. 3 IFG M-V.

885 *Stumpf*, VerwArch 2015, S. 499 (503).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(2) Anspruchsgegenstand

Gegenstand des Anspruchs sind alle amtlichen Informationen,[886] die sich im (dauerhaften)[887] Besitz der informationspflichtigen Stellen befinden. Dabei kommt es regelmäßig nicht auf den Ursprung oder die Urheberschaft, sondern nur auf die tatsächliche Verfügungsgewalt über die jeweilige Information an (§ 7 Abs. 1 S. 1 IFG),[888] weshalb auch im behördlichen Gewahrsam befindliche Unterlagen von anderen Körperschaften, Behörden oder Privaten vom Anspruch grundsätzlich erfasst sind.[889] Lediglich bei gleichzeitig fortbestehender Verfügungsberechtigung der urheberberechtigten Behörde kann ein Anspruch gegen andere Behörden ausgeschlossen sein.[890] Außerdem zählen zum Anspruchsgegenstand – teilweise im Landesrecht ausdrücklich genannt[891] – Informationen im Besitz Dritter, deren Übermittlung die informationspflichtige Stelle beanspruchen kann und die deshalb für sie bereitgehalten werden[892] (sog. „unechte Informationsbeschaffungspflicht").[893] Eine darüber hinausgehende Informationsbeschaffung ist grundsätzlich[894] nicht geschuldet, wozu eine (z.B. händische) Zusammenstellung oder sonstige Aufbereitung vorhandener Informationen allerdings nicht zählt.[895] Zugangsfähige Informationen müssen verkörpert sein, wobei es weder auf das Trägermedium noch auf die Wahrnehmungsform ankommt;[896] ausgenommen sind davon lediglich Entwürfe und Notizen, die 236

886 Die Amtlichkeit einer Information setzt voraus, dass sowohl ihre Aufzeichnung als auch ihr Inhalt amtlichen Zwecken dient, also aktenrelevant ist, s. BVerwG, Urt. v. 28.10.2021 – Az. 10 C 3/20, juris (Ls. 2 u. 3, Rn. 15, 18).

887 BT-Drs. 15/4493, S. 7, rechte Spalte.

888 BT-Drs. 15/4493, S. 7, rechte Spalte; *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (433); *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 VIG Rn. 9; zur Betroffenheit mehrerer Behörden s. BVerwG, Urt. v. 5.5.2022 – Az. 10 C 1/21, juris (Ls. 1 u. Rn. 15).

889 *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 80; *Derksen*, DÖV 2018, S. 30 (31), im Zusammenhang mit EU-Dokumenten im Besitz deutscher Behörden; allerdings können hierbei etwaige Sicherheitseinstufungen der EU über § 3 Nr. 4 IFG zu beachten sein.

890 *Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 24 ff., mit Beispielen; bei Betroffenheit mehrerer Behörden nimmt die Rechtsprechung eine Federführungszuständigkeit der sachnächsten Behörde an, vgl. BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – Az. 7 C 4/11, NVwZ 2012, S. 251 (Rn. 28); krit. dazu *Schoch*, NVwZ 2019, S. 257 (260).

891 §§ 4 Abs. 2 LTranspG RLP, 2 Abs. 5 IZG SH.

892 So ausdrücklich § 2 Abs. 4 UIG.

893 *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 92.

894 *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 81; Ausnahmen können bei amtlichen Informationen gelten, die leihweise oder gezielt zur Herausgabevermeidung in den Gewahrsam Dritter gegeben worden sind, vgl. BVerfGE 145, S. 365 (Rn. 23, 27, m.w.N.), oder aber rechtswidrig vernichtet worden sind, vgl. *Fehling*, DVBl. 2017, S. 79 (83).

895 VGH BW, Urt. v. 6.8.2019 – Az. 10 S 303/19, NVwZ 2019, S. 1781 (Ls. 4, Rn. 36 f.); dabei kann die Grenzziehung zur nicht geschuldeten Erstellung eines neuen Dokuments im Einzelfall schwierig sein, vgl. die Verneinung eines Zugangsanspruchs zu in Datenbanken enthaltenen Daten nach einem von der Datenbank nicht unterstützten Einteilungsschema durch EuGH, Urt. v. 11.1.2017 – Rs. C-491/15, curia, Rn. 40.

896 Hierunter fallen Aufzeichnungen jeglicher Art ebenso wie sämtliche elektronisch, optisch, akustisch oder sonst gespeicherten Daten, vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 9, linke Spalte; ebenso § 3 Abs. 2 BerlIFG; ähnlich §§ 2 Abs. 1 S. 1 HmbTG, 2 Nr. 1 IZG LSA, 3 IFG NRW, 3 S. 1 SächsTranspG, 2 Abs. 1 IZG SH.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht Teil eines Vorgangs werden sollen (§ 2 Nr. 1 IFG).[897] Zur Effektivierung des Informationszugangsanspruchs verpflichtet § 11 IFG die Behörden zur Führung von Verzeichnissen, „aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen", und zu deren Veröffentlichung im Internet.[898]

(3) Zusätzliche Transparenzpflichten („Open Data"-Ansatz)

237 Das Informationsfreiheitskonzept umfasst in Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen nicht nur den singulären und antragsabhängigen Informationszugangsanspruch, sondern darüber hinaus weitreichende Veröffentlichungspflichten aller dem Land zuzurechnenden Behörden (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG). Die kommunale Ebene und andere der Landesaufsicht unterliegende juristische Personen des öffentlichen Rechts sind dagegen teilweise von diesen Pflichten freigestellt (§§ 7 Abs. 4 LTranspG RLP, 4 Abs. 2 SächsTranspG).

238 Dieses Transparenzgebot betrifft – vorbehaltlich der Ablehnungsgründe beim Individualinformationszugang[899] und weiterer Ausnahmen[900] – neben Regierungsmitteilungen an das Parlament, Protokollen öffentlicher Parlamentssitzungen, Verwaltungsvorschriften, Statistik- und Tätigkeitsberichten, Geodaten oder öffentlichen Plänen auch sensiblere Unterlagen wie Verträge der Daseinsvorsorge,[901] interne Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, von Behörden in Auftrag gegebene Gutachten sowie Studien, Messungs- und Erhebungsergebnisse mit Umweltbezug, wesentliche Inhalte von (größere Projekte betreffenden) Baugenehmigungen und -vorbescheiden, Subventions- und Zuwendungsvergaben[902] sowie die wesentlichen Unternehmensdaten von Landesbeteiligungen einschließlich der Vergütung des dortigen

897 Ebenso §§ 3 BbgAIG, 3 Nr. 3 LIFG BW, 2 Nr. 1 BremIFG, 80 Abs. 1 S. 4 HDSIG, 6 Abs. 1 HmbTG, 2 Nr. 1 IZG LSA, 2 S. 2 IFG M-V, 7 Abs. 2 lit. c) IFG NRW, 5 Abs. 2, 2. Hs. LTranspG RLP, 3 S. 2 SächsTranspG, 3 Abs. 1 Nr. 1, 2. Hs. ThürTG.

898 BT-Drs. 15/4493, S. 16, rechte Spalte; ähnlich §§ 11 LIFG BW, 11 BremIFG, 11 Abs. 1 IZG LSA, 12 S. 2 IFG NRW, 9 Abs. 1 LTranspG RLP, 11 Abs. 3 IZG SH, 5 Abs. 2, 3 ThürTG.

899 § 5 Abs. 4 ThürTG; der Vorbehalt des insoweit in § 3 HmbTG nicht genannten § 8 HmbTG ergibt sich aus dessen Abs. 1.

900 Vgl. §§ 9 Abs. 2 HmbTG, 6 Abs. 1, 2, 7 Abs. 1 LTranspG RLP, 5 Abs. 1 SächsTranspG.

901 Legaldefiniert in § 2 Abs. 10 HmbTG: „Ein Vertrag der Daseinsvorsorge im Sinne dieses Gesetzes ist ein Vertrag, den eine Behörde abschließt und mit dem die Beteiligung an einem Unternehmen der Daseinsvorsorge übertragen wird, der Leistungen der Daseinsvorsorge zum Gegenstand hat, der die Schaffung oder Bereitstellung von Infrastruktur für Zwecke der Daseinsvorsorge beinhaltet oder mit dem das Recht an einer Sache zur dauerhaften Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge übertragen wird. Damit sind Verträge erfasst, soweit sie die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, die Energieversorgung, das Verkehrs- und Beförderungswesen, insbesondere den öffentlichen Personennahverkehr, die Wohnungswirtschaft, die Bildungs- und Kultureinrichtungen, die stationäre Krankenversorgung oder die Datenverarbeitung für hoheitliche Tätigkeiten zum Gegenstand haben."

902 Allerdings sind dabei aufgrund des spezialgesetzlichen Sozialgeheimnisses gem. § 35 Abs. 1, 3 SGB I und der Datenschutz-Grundverordnung (vgl. § 67 Abs. 1 SGB X) sozialrechtliche Zuwendungsbescheide ausgenommen, vgl. Bü-Drs. 20/4466, S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Leitungspersonals.[903] In abgeschwächter Form – insbesondere ohne individuell-subjektiven Anspruch – sehen Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen in Teilen ähnliche Publikationspflichten vor,[904] die in Thüringen ergänzend zum üblichen Enumerativprinzip auf „Informationen von allgemeinem Interesse" erstreckt sind (§§ 2 Abs. 2 Nr. 1, 5 Abs. 1 ThürTG).

239 Die betroffenen Dokumente sind im Volltext und in elektronischer Form in einem dafür geschaffenen und kostenlos zugänglichen Informationsregister (Hamburg) bzw. einer Transparenz-Plattform mit Such- und Rückmeldefunktion (Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen) zu veröffentlichen;[905] in Thüringen ist dies zudem mit einer Reihe weiterer öffentlicher Informationsangebote verknüpft. Außerdem müssen die Dokumente „leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein".[906] Die Transparenzgesetze in Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen beschränken sich dabei nicht nur auf die Statuierung der Veröffentlichungspflichten öffentlicher Stellen, sondern stellen diesen korrespondierend einen Transparenzanspruch als subjektives Recht aller Einzelpersonen auf allgemeine Veröffentlichung der betroffenen Dokumente und Daten gegenüber.[907]

240 In Hamburg wurden in den ersten zweieinhalb Jahren der Geltung des Transparenzgesetzes knapp 66.000 Dokumente in das (Online-)Informationsregister eingestellt, von denen fast 60 % auf die Themenfelder „Infrastruktur, Bauen, Wohnen" sowie „Politik und Wahlen" entfielen.[908] Der im Vorfeld befürchtete erhebliche Mehraufwand seitens der transparenzpflichtigen Stellen blieb weitgehend aus, weshalb es nur in deutlich unter 10 % der Fälle zu Verzögerungen kam; die stolze Zahl von 23,3 Mio. Zugriffen (in rund 630.000 Fällen aus der hamburgischen Verwaltung selbst) in den ersten beiden Jahren – gegenüber etwas mehr als 4.000 Anträgen auf individuellen Informationszugang in viereinhalb Jahren! – belegt zudem die rasche Popularität und hohe praktische Relevanz des Instruments.[909] Zudem beinhalten generelle Transparenzpflichten ein signifikantes Entlastungspotenzial, weil der mit einer Einzelfallbearbeitung verbundene Aufwand sowie dessen Kosten erheblich reduziert werden können.[910]

241 Diese proaktive und internetgestützte Informationsbereitstellung führt zu einer Umstellung der einzelinformations- und antragsbezogenen Holschuld der Interessierten zu einer thematisch und vorgangsunabhängig umfassenden Bringschuld

903 §§ 3 Abs. 1 HmbTG, 7 Abs. 1 LTranspG RLP, 8 Abs. 1 SächsTranspG.
904 §§ 11 Abs. 1 LIFG BW, 11 Abs. 4 BremIFG, 11 Abs. 2, 11a IZG LSA, 11 Abs. 1 IZG SH, 3 Abs. 2, 5 Abs. 1, 6 Abs. 3 S. 1 ThürTG.
905 Vgl. §§ 6 Abs. 3, 10 Abs. 1 LTranspG RLP, 7 Abs. 3 S. 2 SächsTranspG, 7 ThürTG.
906 §§ 10 Abs. 1, 4 HmbTG, 7 Abs. 3 S. 1 SächsTranspG; ähnlich § 2 Abs. 3 ThürTG.
907 §§ 1 Abs. 2 HmbTG, 2 Abs. 1 S. 2 LTranspG RLP, 1 Abs. 1 SächsTranspG.
908 *Herr/Müller/Engewald/J. Ziekow*, DÖV 2018, S. 165 (170).
909 *Herr/Müller/Engewald/J. Ziekow*, DÖV 2018, S. 165 (171, 172), mit näheren Angaben zum Nutzungsverhalten und -hintergrund.
910 *Gusy*, DVBl. 2013, S. 941 (942).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der öffentlichen Stellen.[911] Wegen dieses grundlegenden Systemwechsels[912] zu einer „Informationsfreiheit 2.0" wird insoweit nicht mehr von Informationsfreiheits-, sondern von Transparenzrecht gesprochen.[913] Auch wenn die Transparenzpflichten „nur" objektiv-rechtlicher Natur sind und Interessierte deren Erfüllung regelmäßig nicht anspruchsförmig einfordern können,[914] geht dieses Informationskonzept erheblich über die Open Data-Strategie in § 12a EGovG hinaus, der lediglich für Daten zu außerhalb der Behörde liegenden Tatsachen gilt und deshalb partizipationsrechtlich relevante Informationen zu hoheitlichen Entscheidungsprozessen gerade nicht erfasst.[915] Vorbehaltlich höherrangigen Rechts bzw. der Rechte Dritter – was vor allem für die Grundrechte relevant ist – sind die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung dieser Informationen ausdrücklich frei.[916] Darüber hinaus postulieren einige Länder Transparenz und Offenheit objektiv-rechtlich[917] als generelle „Leitlinien für das Handeln der Verwaltung".[918] Dieser jüngste Qualitätsschub in der Informationsfreiheitsgesetzgebung geht maßgeblich auf Hamburg zurück, das mit seinem Transparenzgesetz von 2012 vorangegangen ist. Auslöser dafür war das direktdemokratische Instrument einer Volksinitiative gem. Art. 50 Abs. 1 HmbVerf, die unter dem Titel „Transparenz schafft Vertrauen" gestartet war und zu einem Gesetzgebungsverfahren in der Bürgerschaft geführt hat.[919] Hier lässt sich sagen: Partizipation generiert Partizipation.

c) Ablehnungsgründe

242 Die Ablehnungsgründe, die einem Informationszugangsanspruch entgegenstehen, lassen sich in öffentliche und private Belange unterteilen.[920] Das insoweit als „vorsichtig" eingestufte IFG des Bundes regelt diese in den §§ 3 und 4; dabei verfährt es erklärtermaßen nach dem Prinzip: „So viel Information wie möglich, so viel

911 Vgl. *Stumpf*, VerwArch 2015, S. 499 (502).
912 *Stumpf*, VerwArch 2015, S. 499 (500); *Jauch*, DVBl. 2013, S. 16, spricht von einem „Paradigmenwechsel".
913 *Herr/Müller/Engewald/J. Ziekow*, DÖV 2018, S. 165 (168).
914 *Gusy*, DVBl. 2013, S. 941 (943).
915 Dasselbe gilt i.E. für das Offene-Daten-Gesetz in Schleswig-Holstein (ODaG), das sich ebenfalls erklärtermaßen nur auf „unbearbeitete" Daten i.S.v. § 3 Nr. 2 ODaG bezieht und deren Bereitstellung zudem in das Ermessen der Behörden „im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen" gestellt ist (§ 2 Abs. 1 ODaG).
916 §§ 10 Abs. 3 HmbTG, 11a Abs. 3 IZG LSA, 10 Abs. 2 S. 1 LTranspG RLP, 7 Abs. 4 SächsTranspG, 7 Abs. 9 ThürTG.
917 *Heinemann*, in: Heinemann (Hrsg.), Transparenzgesetz, Nr. 1.4.3, betont die fehlende Außenwirkung der Leitlinien.
918 §§ 1 Abs. 3 LTranspG RLP, 1 Abs. 3 SächsTranspG; ähnlich § 1 Abs. 1 S. 1 ThürTG.
919 Bü-Drs. HH 20/4466, S. 2; *Jauch*, DVBl. 2013, S. 16 (17); *Herr/Müller/Engewald/J. Ziekow*, DÖV 2018, S. 165 (168).
920 Während die anderen Informationsfreiheits- oder -zugangsgesetze zuerst die öffentlichen Belange regeln, nennt das BerlIFG insoweit zunächst die privaten Belange; einen Mittelweg beschreitet das HmbTG, das den Schutz personenbezogener Daten vor den öffentlichen Belangen regelt, die übrigen privaten Belange aber erst danach.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Geheimnisschutz wie nötig."[921] Rechtstechnisch sind alle Ablehnungsgründe als Ausnahmen zum Grundsatz des allgemeinen Informationszugangsanspruchs ausgestaltet.[922] Während sich die öffentlichen Belange im bipolaren Rechtsverhältnis von Auskunftsbegehr und -erteilung bewegen, stehen bei den privaten Belangen die – meist grundrechtlich unterlegten – Interessen drittbetroffener Personen im Mittelpunkt, weshalb dann das relevante Rechtsverhältnis (mindestens) tripolar strukturiert ist.[923]

(1) Öffentliche Belange

(a) Schutz der staatlichen Funktionen

So sieht § 3 IFG eine stattliche Reihe von öffentlichen Belangen als absolute Ab- 243
lehnungsgründe vor, die – auch im Landesrecht – unabhängig vom Gewicht des Informationsinteresses der fragenden Person oder der Allgemeinheit bestehen.[924] Lediglich in Schleswig-Holstein ist insoweit eine Abwägung mit dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse vorgesehen (§ 9 Abs. 1 S. 1 IZG SH). Diese Gründe umfassen zum einen die äußeren und Aufsichtsinteressen des Staates. Kein Zugang besteht daher beim Bestehen der Möglichkeit negativer Auswirkungen auf internationale Beziehungen, auf die äußere Sicherheit der Bundesrepublik, auf Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle und auf den Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr (§ 3 Nr. 1 IFG) oder bei möglichen Beeinträchtigungen vertraulicher internationaler Verhandlungen (§ 3 Nr. 3 lit. a) IFG).[925]

Zum anderen werden auch innere öffentliche Belange geschützt, wie etwa lau- 244
fende gerichtliche, straf- oder ordnungswidrigkeitsrechtliche oder disziplinarische Verfahren[926] einschließlich des Anspruchs Betroffener auf ein faires Verfahren, die öffentliche Sicherheit (zu der auch die Funktionsfähigkeit und effektive Aufgabenerfüllung hoheitlicher Stellen gezählt werden),[927] die interne Beratung von Behör-

921 BT-Drs. 15/4493, S. 11, linke Spalte.
922 *Nolte*, NVwZ 2018, S. 521 (522); ebenso im Professorenentwurf, vgl. *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, S. 102.
923 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 134.
924 BVerwG, Urt. v. 13.12.2018 – Az. 7 C 19/17, NVwZ 2019, S. 807 (Ls. 1, Rn. 19); *Guckelberger*, LKRZ 2007, S. 125 (127); auch der IFG-Professorenentwurf hat den „Schutz öffentlicher Interessen und der Rechtsdurchsetzung" in § 5 als abwägungsfeste Ablehnungsgründe ausgestaltet, vgl. *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, S. 15, 83 f.
925 Ähnlich §§ 4 Abs. 1 BbgAIG, 4 Abs. 1 LIFG BW, 3 Nr. 1-3 BremIFG, 82 Nr. 2 lit. a) - c) HDSIG, 6 Abs. 3 HmbTG, 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) - d) IZG LSA, 5 Nr. 1, 3 IFG M-V, 6 S. 1 lit. a) IFG NRW, 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 6 LTranspG RLP, 5 Abs. 1 Nr. 14 SächsTranspG, 2 Abs. 4 Nr. 5, 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 IZG SH, 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. a), d) ThürTG.
926 Ebenso §§ 4 Abs. 1 Nr. 4 BbgAIG, 4 Abs. 1 Nr. 5 LIFG BW, 82 Nr. 2 lit. d) HDSIG, 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) IZG LSA, 5 Nr. 2 IFG M-V, 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LTranspG RLP, 5 Abs. 1 Nr. 16 SächsTranspG, 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 IZG SH, 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. c) ThürTG.
927 BVerwG, Urt. v. 20.10.2016 – Az. 7 C 20/15, NVwZ 2017, S. 624 (Ls., Rn. 13).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

den[928] (worunter auch der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung fällt),[929] Verschlusssachen[930] und andere durch Rechtsvorschriften[931] sowie Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis[932] geschützte Vorgänge, nur vorübergehend von anderen Stellen beigezogene Informationen,[933] Interessen des Fiskus[934] oder der Sozialversicherungen sowie vertraulich erhobene oder übermittelte Informationen bei Fortbestehen des Vertraulichkeitsinteresses betroffener Dritter[935] und bei erweiterten Sicherheitsüberprüfungen gem. § 10 Nr. 3 SÜG.[936] In Rheinland-Pfalz und Sachsen gilt dies auch für die IT-Sicherheit und die IT-Infrastruktur.[937] Legistisch eleganter – allerdings auch abstrakter – ist die Beschreibung dieser Belange in § 11 BerlIFG, wonach eine Ablehnung möglich ist, „wenn das Bekanntwerden des Akteninhalts dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes schwerwiegende Nachteile bereiten oder zu einer schwerwiegenden Gefährdung des Gemeinwohls führen würde."

928 Vgl. auch §§ 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA, 15 Abs. 1 Nr. 2 LTranspG RLP, 5 Abs. 1 Nr. 2 SächsTranspG, 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 IZG SH.

929 Dazu näher *Schnabel/Freund*, DÖV 2012, S. 192 ff., *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 60, und BVerwG, Urt. v. 13.12.2018 – Az. 7 C 19/17, NVwZ 2019, S. 807 (Ls. 1, Rn. 18); wegen der Gefahr von „einengenden Vorwirkungen" einer nachträglichen Bekanntgabe kann der Grund für diesen Ausschlusstatbestand auch noch nach Abschluss des jeweiligen Regierungshandelns bestehen, vgl. BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – Az. 7 C 3/11, ZUR 2012, S. 183, Rn. 30. Ausdrücklich geregelt ist der Ausschluss in §§ 4 Abs. 1 Nr. 3 BbgAIG, 10 Abs. 3 Nr. 3 BerlIFG, 4 Abs. 1 Nr. 7, 8 LIFG BW (einschl. der „Vertraulichkeit des Austausches zwischen Landtag und Landesregierung"), 84 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 HDSIG (mit grundsätzlichem Zugangsanspruch nach Abschluss des Entscheidungsprozesses in S. 2), 6 Abs. 1 HmbTG, 6 Abs. 4 IFG M-V, 7 Abs. 2 lit. b) IFG NRW (Sollbestimmung), 14 Abs. 1 S. 1 LTranspG RLP, 5 Abs. 1 Nr. 1 SächsTranspG (ausdrücklich auch für abgeschlossene Vorgänge), 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) ThürTG (unter Erstreckung des Eigenverantwortungsvorbehalts auf den Landtag, den Rechnungshof und Organe der Rechtspflege); unabhängig vom Bestehen oder Inhalt entsprechender gesetzlicher Regelungen handelt es sich um eine verfassungsimmanente Schranke der Informationsfreiheit, die nicht der Disposition der einfachen Gesetzgebung unterliegt, vgl. *Schnabel/Freund*, a.a.O., S. 196 f.; des Weiteren werden auch Beratungsvermerke der Berichterstatter von Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts unter § 3 Nr. 3 lit. b) IFG subsumiert, vgl. BVerwG, Urt. v. 9.5.2019 – Az. 7 C 34/17, NVwZ 2019, S. 1769 (Ls., Rn. 12 ff.).

930 Vgl. §§ 4 Abs. 2 LIFG BW, 82 Nr. 1 HDSIG, 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG, 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA, 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LTranspG RLP, 5 Abs. 1 Nr. 12 SächsTranspG, 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) ThürTG.

931 Ein Beispiel dafür ist § 5 Abs. 2 S. 2 VgV, wonach für bestimmte Unterlagen eines Vergabeverfahrens auch nach dessen Abschluss eine besondere Vertraulichkeit gilt, vgl. BVerwG, Urt. v. 15.12.2020 – Az. 10 C 24/19, juris (Rn. 22).

932 Dazu zählt nicht die allgemeine Amtsverschwiegenheitspflicht i.S.v. §§ 67 BBG, 37 BeamtStG, vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13, rechte Spalte; ebenso §§ 82 Nr. 3 HDSIG, 5 Abs. 1 Nr. 4 SächsTranspG, 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) ThürTG.

933 Im Landesrecht ist damit teilweise die Pflicht zur Nennung der zuständigen Stelle verbunden, vgl. §§ 12 Abs. 2 HmbTG, 4 Abs. 2 IFG M-V.

934 Beschränkt auf den Wirtschaftsverkehr in § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. f) ThürTG.

935 Ebenso §§ 3 Abs. 1 Nr. 7 IZG LSA, 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 8 LTranspG RLP, 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. a) ThürTG; ähnlich § 10 S. 1 Nr. 4 IZG SH.

936 Ähnlich §§ 3 BremIFG, 5 Nr. 3, 3. Alt. HmbTG, 3 Abs. 1 Nr. 8 IZG LSA, 2 SIFG.

937 §§ 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 LTranspG RLP, 5 Abs. 1 Nr. 18 SächsTranspG.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(b) Schutz der Funktions- und Handlungsfähigkeit der informationspflichtigen Stellen

Besondere Bedeutung räumt § 4 IFG als relativer Ablehnungsgrund dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses ein, indem der Zugang zu Informationen von Entwurfs- und Vorbereitungstätigkeiten bevorstehender Maßnahmen oder Entscheidungen abgelehnt werden soll, „soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde" (§ 4 Abs. 1 S. 1 IFG).[938] Eine solche Erfolgsvereitelung ist als Ausnahme besonders begründungsbedürftig und liegt dann vor, wenn nach einer ex-ante Betrachtung[939] die Entscheidung oder Maßnahme sonst später, anders oder gar nicht zustande käme.[940] Aufgrund dieses einschränkenden Erfordernisses ist das vorbereitende Verwaltungshandeln nicht pauschal vor dem Informationszugangsanspruch geschützt,[941] während in einzelnen Ländern die Akteneinsicht in laufenden Verfahren generell eingeschränkt ist.[942] Im Landesrecht sind zudem der inner- und zwischenbehördliche Willensbildungsprozess,[943] Dokumente oder Daten, die noch nicht abgeschlossen bzw. aufbereitet sind,[944] sowie Unterlagen im Zusammenhang mit der rechtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen[945] geschützt. Ausdrücklich ausgenommen vom Informationszugangsschutz sind nach § 4 Abs. 1 S. 2 IFG in der Regel[946] die Ergebnisse einer Beweiserhebung oder Gutachten und Stellungnahmen Dritter, weil diese als „abgrenzbare Erkenntnisse […] die Verfahrensherrschaft der Behörde typischerweise nicht beeinträchtigen".[947] Ist das betreffende Verwaltungsverfahren abgeschlossen, soll die fragende Person unaufgefordert darüber informiert werden (§ 4 Abs. 2 IFG),[948] damit der Zugangsanspruch (vorbehaltlich anderer Ablehnungsgründe) zumindest zeitversetzt

245

938 Ebenso §§ 4 Abs. 2 Nr. 2 BbgAIG, 9 Abs. 1 S. 1 BerlIFG, 4 Abs. 1 BremIFG, 84 Abs. 1 S. 1 HDSIG, 6 Abs. 1 IFG M-V, 6 S. 1 lit. b) IFG NRW, 15 Abs. 1 Nr. 2 LTranspG RLP, 5 Abs. 1 Nr. 3 SächsTranspG; als Sollvorschrift §§ 6 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 HmbTG, 4 Abs. 1 S. 1 IZG LSA, 12 Abs. 2 S. 1 ThürTG; zurückhaltender ist der Professorenentwurf, der beim „Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses" in § 6 zwar ermessensgeleitet differenzierte behördliche Reaktionsmöglichkeiten vorsieht, aber – anders als bei den privaten Belangen – keinen Abwägungsvorbehalt mit dem gegenläufigen Informationsinteresse enthält, vgl. *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, S. 15, 91 ff.

939 Vgl. zum VIG *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 VIG Rn. 14.

940 BT-Drs. 15/4493, S. 12, rechte Spalte.

941 Zu weitgehend insofern BT-Drs. 15/4493, S. 12, linke Spalte, wonach der Zugangsanspruch zu Informationen aus vorbereitendem Verwaltungshandeln „in der Regel" nicht bestünde.

942 §§ 2 Abs. 4 BbgAIG, 10 Abs. 1 BerlIFG; ähnlich § 7 Abs. 1 IFG NRW.

943 §§ 7 Abs. 2 lit. a) IFG NRW, 5 Abs. 1 Nr. 2 SächsTranspG, 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) ThürTG.

944 §§ 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 11 LTranspG RLP, 9 Abs. 2 Nr. 4 IZG SH.

945 §§ 5 Abs. 1 Nr. 8 SächsTranspG, 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) ThürTG.

946 Laut BT-Drs. 15/4493, S. 12, rechte Spalte, können sich Ausnahmen bei der Forschungs- und Kulturförderung ergeben.

947 BT-Drs. 15/4493, S. 12, rechte Spalte; ebenso §§ 84 Abs. 1 S. 2 HDSIG, 6 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 HmbTG, 6 Abs. 2 IFG M-V, 4 Abs. 1 S. 2 IZG LSA, 12 Abs. 2 S. 2 ThürTG.

948 Ebenso §§ 4 Abs. 2, 9 Abs. 2 BremIFG, 4 Abs. 2 IZG LSA; generell im (Teil-)Ablehnungsfall §§ 87 Abs. 3 S. 2 HDSIG, 12 Abs. 4 S. 3 LTranspG RLP, 10 Abs. 6 S. 1 ThürTG; ähnlich §§ 6 Abs. 5, 12 Abs. 1 S. 1 IFG M-V.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

erfolgreich geltend gemacht werden kann.[949] Im Landesrecht gibt es sogar eine Pflicht zur unaufgeforderten Neubescheidung (§ 9 Abs. 2 S. 3 BerlIFG) oder zur unmittelbaren nachlaufenden Gewährung des Informationszugangs (§ 7 Abs. 3 IFG NRW).

246 Außerdem wird die Funktionsfähigkeit der Behörden dadurch geschützt, dass eine Ablehnung immer dann möglich ist, wenn die begehrten Informationen der fragenden Person bereits vorliegen oder ihr die Beschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen – insbesondere aus dem Internet – unter Berücksichtigung ihrer individuellen Situation[950] zugemutet werden kann (§ 9 Abs. 3 IFG),[951] was stark betroffene Behörden indirekt zugunsten Open Data-Publikationen motivieren dürfte. In einigen Ländern sieht das Informationsfreiheitsrecht (wie § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG) zudem eine Ablehnung für offensichtlich missbräuchlich gestellte Anträge ausdrücklich vor,[952] was das Bundesverwaltungsgericht auch für das Bundesrecht aus dem allgemeinen Rechtsprinzip des Einwands der unzulässigen Rechtsausübung ableitet.[953] Ein solcher Rechtsmissbrauch setzt voraus, dass es bei der Antragstellung „in Wirklichkeit nicht um die begehrte Information geht", sondern um „ausschließlich andere, von der Rechtsordnung missbilligte Zwecke".[954] Der Missbrauchstatbestand kann dabei behördenbezogen durch eine Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit und -effektivität der Behörde erfüllt sein;[955] dazu zählen die Verzögerung oder gar Vereitelung des Verwaltungshandelns,[956] das „Lahmlegen" von Behörden[957] sowie jede Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen (§ 3 Abs. 2 IZG LSA, vorbehaltlich eines Überwiegens des Informationsinteresses). Daneben gibt es den verwendungsbezogenen Missbrauch, wenn damit gesetzlich nicht

949 *Guckelberger*, LKRZ 2007, S. 125 (128).

950 Hierzu zählen ggf. die technische Ausstattung, der Wohnsitz oder eine etwaige Behinderung der fragenden Person, vgl. *Guckelberger*, LKRZ 2007, S. 125 (129).

951 Ebenso §§ 6 Abs. 4 BbgAIG, 9 Abs. 3 Nr. 4, 5 LIFG BW, 9 Abs. 3 BremIFG, 9 Abs. 2 IZG LSA, 5 Abs. 4 IFG NRW, 5 Abs. 1 S. 3 IZG SH; ähnlich §§ 12 Abs. 6 HmbTG, 12 Abs. 1 S. 2 LTranspG RLP und § 6 Abs. 6 SächsTranspG (jeweils mit Pflicht der Fundstellenangabe), 4 Abs. 4 IFG M-V (unter Betonung der Barrierefreiheit), 11 Abs. 1 S. 5 ThürTG.

952 §§ 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG BW, 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 12 LTranspG RLP, 12 Abs. 3 S. 2 SächsTranspG, 9 Abs. 2 Nr. 1 IZG SH, 12 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG; beschränkt auf Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung § 6 S. 2 IFG NRW; ansonsten kann allenfalls in Extremfällen auf die aus Treu und Glauben gem. § 242 BGB abgeleitete Fallgruppe unzulässiger Rechtsausübung zurückgegriffen werden, so schon vor der BVerwG-Rechtsprechung (dazu nachf. Fn.) HessVGH, Entsch. v. 24.3.2010 – Az. 6 A 1832/09, BeckRS 2010, 48167 (Ls. 1; Gründe II.1.); *Schoch*, NVwZ 2019, S. 257 (258).

953 BVerwG, Urt. v. 24.11.2020 – Az. 10 C 12/19, juris (Ls. 1 u. Rn. 10 f.); weiter präzisiert im Urt. v. 15.12.2020 – Az. 10 C 24/19, juris (Rn. 12 f.); dem folgend OVG NRW, Urt. v. 6.10.2022 – Az. 15 A 760/20, juris (Ls. 3 u. Rn. 72-85), neben dem dortigen (engen) gesetzlichen Missbrauchstatbestand.

954 BVerwG, Urt. v. 24.11.2020 – Az. 10 C 12/19, juris (Ls. 2 u. Rn. 14).

955 Bezogen auf § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG BVerwG, Urt. v. 23.3.2017 – Az. 7 C 31/15, NVwZ 2017, 1775 (Rn. 70); VGH BW, Urt. v. 4.2.2020 – Az. 10 S 1082/19, BeckRS 2020, 2372 (Ls. 4, Rn. 43); laut *Schoch*, VBlBW 2017, S. 45 (52, m.w.N.), ist dieser Ablehnungsgrund aber praktisch nahezu bedeutungslos.

956 §§ 6 Abs. 4 AIG BbgAIG, 12 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG.

957 BVerwG, Urt. v. 24.11.2020 – Az. 10 C 12/19, juris (Rn. 14).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gedeckte Zwecke wie z.B. die Generierung von Honoraransprüchen[958] oder private Vergeltungsinteressen[959] verfolgt werden. In Hessen wird ausdrücklich der Informationszugangsanspruch ausgeschlossen, „soweit ein rein wirtschaftliches Interesse an den Informationen besteht" (§ 82 Nr. 5 HDSIG), und in Mecklenburg-Vorpommern ist mit der Auskunftserteilung ausdrücklich nicht das Recht zur Weiterverwendung zu gewerblichen Zwecken verbunden (§ 1 Abs. 4 IFG M-V). In manchen Landesgesetzen ist – ebenfalls anders als im IFG[960] – auch die Verursachung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes als eigenständiger materieller Ablehnungsgrund genannt.[961]

(2) Private Belange

(a) Bedeutung

Die Missbrauchsgefahr besteht jedoch nicht nur gegenüber der auskunftspflichtigen Stelle. Informationsfreiheit ist auch stets mit der Gefahr einer gesetzlich nicht gedeckten Motivation zum Nachteil anderer Personen, die die Informationen betreffen, verbunden. Gerade ein von subjektiven Voraussetzungen unabhängiger allgemeiner Zugang zu Informationen kann nicht in jedem Fall eine altruistische oder allgemeinwohlbezogene Motivation voraussetzen oder gar gewährleisten, schon weil eine entsprechende Motivforschung unzulässig und im Zweifel auch erfolglos ist.[962] Daher ist es möglich, dass Informationsansprüche beispielsweise zur Vorbereitung von Nachbarschaftsstreitigkeiten (insbesondere bei Umweltinformationen) oder zur Effektivierung eigener ökonomischer Interessen[963] bis hin zur mittelbaren Schädigung wirtschaftlicher Konkurrenz oder gar zur Wirtschaftsspionage geltend gemacht werden.[964] 247

958 Bezogen auf § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG BVerwG, Urt. v. 23.3.2017 – Az. 7 C 31/15, NVwZ 2017, 1775 (Rn. 70); VGH BW, Urt. v. 4.2.2020 – Az. 10 S 1082/19, BeckRS 2020, 2372 (Ls. 4, Rn. 43).

959 OVG NRW, Urt. v. 6.10.2022 – Az. 15 A 760/20, juris (Ls. 4 u. Rn. 86-105).

960 Allerdings will der HessVGH, Urt. v. 28.2.2019 – Az. 6 A 1805/16, BeckRS 2019, 4281 (Ls., Rn. 115), die Verfahrensregelung gem. § 7 Abs. 2 S. 1 IFG – wonach auch ein teilweise berechtigter Informationsanspruch erfüllt werden muss, wenn dies ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist – beim vollständig begründeten Zugangsanspruch § 7 Abs. 2 S. 1 IFG als Ablehnungsgrund analog heranziehen, weil die Gesetzgebung die Möglichkeit eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands der Erfüllung eines vollständig begründeten Zugangsanspruchs nicht gesehen habe; dieses Argument ist nicht nur völlig (behörden- und gesetzgebungs-)lebensfremd, sondern überzeugt auch wegen der ausdrücklichen Verwendung des Begriffs des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands in § 7 Abs. 2 S. 1 IFG nicht.

961 §§ 9 Abs. 3 Nr. 3 LIFG BW, 85 Abs. 2 S. 2 HDSIG.

962 *Götze*, LKV 2013, S. 241 (245); ein individuell-wirtschaftlicher Zweck liegt beispielsweise den IFG-Anfragen bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zugrunde, vgl. *Rossi*, Anm. zu BVerwG NVwZ 2019, S. 1840 (1847); s. auch *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (857).

963 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 116 f.

964 *Götze*, LKV 2013, S. 241 (242), und *Voland*, DVBl. 2011, S. 1262 (1262 f.), jeweils bezogen auf Umweltinformationen; allgemein *Fehling*, DVBl. 2017, S. 79 (82).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

248 Um diesen Gefahren soweit wie möglich vorzubeugen, kennt das Informationsfreiheitsrecht neben den öffentlichen Belangen auch private Belange als abwägungsfähige Zugangsverweigerungsgründe. Da diese Ablehnungsgründe rechtstechnisch als Ausnahmen zur Informationsfreiheitsregel ausgestaltet sind, ist zwar aus methodischen Gründen eine restriktive Auslegung – auch ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung – geboten.[965] Allerdings stehen hinter den geschützten privaten Belangen regelmäßig Grundrechtspositionen,[966] die dem Publizitätsinteresse gegenüberstehen.[967] Die geschützten privaten Belange umfassen personenbezogene Daten (§ 5 IFG), geistiges Eigentum und Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 6 IFG).[968] Auch wenn das Informationsinteresse als Ausfluss des Demokratieprinzips angesehen werden kann, kommt deshalb oft – entgegen der Regel-Ausnahme-Vermutung – den privaten Belangen eine überwiegende Bedeutung zu.[969] Dabei stehen die informationspflichtigen Stellen in ihrer Aufgabenerfüllung zwischen den widerstreitenden Interessen der Antragsteller einerseits und der informationsbetroffenen privaten Dritten andererseits.[970]

(b) Personenbezogene Daten

249 Mit dem Schutz personenbezogener Daten Dritter trägt die Gesetzgebung dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gem. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie der Datenschutz-Grundverordnung Rechnung,[971] weshalb der Personenbezug auf natürliche Personen beschränkt ist.[972] Eine Übermittlung ist demnach zulässig, wenn die datenbetroffene Person damit einverstanden ist. Ansonsten setzt die Zulässigkeit der Datenübermittlung voraus, dass das (abstrakt zu bestimmende)[973] Informationsinteresse das Datenschutzinteresse überwiegt[974] und keine besondere Datenkategorie

965 BT-Drs. 15/4493, S. 9 (linke Spalte); teleologisch argumentiert dagegen *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 63 f.

966 Dazu näher *Voland*, DVBl. 2011, S. 1262 (1263 ff.), aus der Perspektive der Informationsbetroffenen im Bereich von Umweltinformationen.

967 *Fehling*, DVBl. 2017, S. 79 (83 f.).

968 Ebenso mit Abwägungsvorbehalt in den §§ 7, 8 des Professorenentwurfs, vgl. *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, S. 16 f., 102 ff., 117 ff.

969 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 169 f.; zur relativen Schwächung dieser Grundrechte durch einfachgesetzliche Zugangsrechte und das Abwägungsgebot ebenda, S. 225 ff.

970 Vgl. dazu *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 61, der von einer „Interessentrias zwischen Demokratieverwirklichung, Drittschutz und öffentlicher Aufgabenerüllung" spricht.

971 Vgl. dazu *Masing*, VVDStRL 63 (2004), S. 377 (399 ff., 412 ff.); ausf. *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 75-130.

972 *Masing*, VVDStRL 63 (2004), S. 377 (416 f.); allerdings wird der Begriff des „Personenbezugs" mittlerweile sehr weit ausgelegt, vgl. etwa VGH BW, Urt. v. 17.12.2020 – Az. 10 S 3000/18, juris (Ls. 1 u. Rn. 30: Angaben zur Statik eines Gebäudes).

973 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 157 ff., insb. S. 163 ff.

974 Ebenso §§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 BbgAIG, 6 Abs. 1 BerlIFG, 5 Abs. 1 LIFG BW; ähnlich §§ 4 Abs. 3 HmbTG, 5 Abs. 1 S. 1 IZG LSA, 7 IFG M-V, 9 Abs. 1 IFG NRW, 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 LTranspG RLP, 10 S. 1

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

i.S.v. Art. 9 DSGVO betroffen ist.[975] Letzteres ist v.a. bei Daten über die ethnische Herkunft, Daten über die religiöse, weltanschauliche oder politische Positionierung, biometrische und gesundheitsbezogene Daten sowie bei Daten zur sexuellen Orientierung oder Betätigung einer Person der Fall.

Das abzuwägende Informationsinteresse ist nicht einheitlich normiert. § 6 Abs. 1 BerlIFG nimmt insoweit auf die in § 1 BerlIFG betonte politische Funktion der Informationsfreiheit Bezug, während z.B. § 10 S. 1 IZG SH von einem „öffentlichen Bekanntgabeinteresse" spricht. Das IFG verfolgt dagegen eine kasuistische Eingrenzung: So ist ein Überwiegen des Informationsinteresses bzw. der Informationszugang regelmäßig zu bejahen, wenn Name, Titel, Berufsbezeichnung oder berufliche Kontaktdaten einer gutachterlich oder sachverständig an einem Verfahren beteiligten Person oder eines Behördenbediensteten betroffen sind (§ 5 Abs. 3, 4 IFG).[976] Umgekehrt ist das Überwiegen zu verneinen, wenn die personenbezogenen Daten mit einem Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis der datenbetroffenen Person zusammenhängen oder einem besonderen Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen (§ 5 Abs. 2 IFG).[977] Eine besondere Regelung des postmortalen Persönlichkeitsschutzes enthält § 13 Abs. 3 ThürTG; danach überwiegt das Informationsinteresse auch dann nicht, wenn die Daten im Zusammenhang mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis einer Person stehen, die noch lebt oder weniger als zehn Jahre tot ist. 250

(c) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, die als Wirtschaftsgut grundrechtlich durch die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG und die Eigentumsgarantie gem. Art. 14 GG geschützt sind,[978] hängt im Normalfall[979] von der Einwilligung des 251

Nr. 1 IZG SH, 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG; damit kommt dem Datenschutz ein relativer Vorrang zu, der nicht mit dem pauschal im Informationsfreiheitsrecht normierten Auskunftsinteresse, sondern nur durch eine einzelfallabhängige Interessenabwägung überwunden werden kann, vgl. VGH BW, Urt. v. 17.12.2020 – Az. 10 S 3000/18, juris (Ls. 3, 4 u. Rn. 39 ff.); ausf. zu den Anforderungen an die Abwägung *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 140-155, 223-246.

975 Ebenso §§ 5 Abs. 2 LIFG BW, 5 Abs. 1 BremIFG, 11 Abs. 4 S. 2 SächsTranspG, 5 Abs. 1 S. 2 IZG LSA, 13 Abs. 1 S. 2 ThürTG.

976 Ebenso §§ 5 Abs. 3, 4 BremIFG, 9 Abs. 3 IFG NRW; ähnlich §§ 5 Abs. 3 BbgAIG, 6 Abs. 2 S. 1 BerlIFG, 5 Abs. 4 LIFG BW, 4 Abs. 2 HmbTG, 5 Abs. 3, 4 IZG LSA, 16 Abs. 4 LTranspG RLP (mit Erstreckung auf Zuwendungsempfänger), 13 Abs. 4 ThürTG; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 154, weist unter Bezug auf BVerfGE 101, S. 361 (383), auf die Grenzen von Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung von Inhabern öffentlicher Ämter hin; zum Bearbeiter-, Gutachter- und Sachverständigenbegriff vgl. BVerwG, Urt. v. 1.9.2022 – Az. 10 C 5/21, juris (Ls. 4 u. Rn. 36 f.), wonach außerdem zur „Büroanschrift" auch die E-Mail-Adresse einer solchen Person zählt (a.a.O., Ls. 5 u. Rn. 39).

977 Ebenso § 5 Abs. 2 IZG LSA; ähnlich §§ 5 Abs. 3 LIFG BW, 5 Abs. 2 BremIFG.

978 BT-Drs. 16/5404, S. 12, linke Spalte; *Pieroth*, Öffentlichkeit, S. 195 (206); *Wiebe*, NVwZ 2019, S. 1705; *Jauch*, DVBl. 2013, S. 16 (20); *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 192 f.

979 Abweichungen sind etwa möglich, wenn die Offenbarung rechtlich erlaubt oder zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit geboten ist, ebenso wenn die Information aus allgemein

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Geheimnisinhabers ab (§ 6 S. 2 IFG),[980] weil das Informationsfreiheitsrecht nicht für Zwecke des wirtschaftlichen Konkurrenzkampfs oder gar der Industriespionage missbraucht werden können soll. Gleichwohl stellt dieser Ablehnungsgrund keinen pauschalen Freibrief für Unternehmen dar; diese können zwar über die Einwilligung selbstbestimmt entscheiden, aber die Frage des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unterliegt der gerichtlichen Überprüfung. Daraus ergibt sich zunächst eine Obliegenheit der betroffenen Unternehmen, präzise zu definieren, welche Informationen sie als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ansehen.[981]

252 Das Bundesverfassungsgericht[982] und ihm folgend die Legaldefinitionen in einigen Landesgesetzen[983] verstehen unter solchen Geheimnissen „alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge […], die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat". Die Legaldefinition des § 2 Nr. 1 GeschGehG, deren Anwendbarkeit auf das Informationsfreiheitsrecht strittig ist,[984] fügt noch das Erfordernis einer aktiven Geheimnisschutztätigkeit durch die betroffene Person sowie das Erfordernis einer wirtschaftlichen Werthaltigkeit des Geheimnisses hinzu.[985] Zur Unterscheidung von bloß unbekannten Informationen ist zumindest ein voluntatives Element in Form eines Geheimhaltungswillens nötig,

zugänglichen Quellen entnommen werden kann, vgl. § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2-4 ThürTG; ähnlich § 16 Abs. 1 S. 1 LTranspG RLP.

980 Ebenso §§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BbgAIG, 6 S. 2 LIFG BW, 6 Abs. 1 S. 2 BremIFG, 82 Nr. 4, 2. Alt. HDSIG, 6 S. 2 IZG LSA, 8 S. 1 IFG M-V, 5 Abs. 1 Nr. 19 lit. a) SächsTranspG, 10 S. 1 Nr. 3 IZG SH, 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürTG.

981 VGH BW, Beschl. v. 23.11.2021 – Az. 10 S 4275/20, Ls. 1.

982 BVerfGE 115, S. 205 (230); zu den Betriebsgeheimnissen zählen dabei technische Daten, während die Geschäftsgeheimnisse kaufmännische Informationen wie Umsätze, Kundenlisten, Kalkulationen oder Marktstrategien umfassen (BVerfG, a.a.O., S. 230 f.); diese Definition hat das BVerwG für § 6 S. 2 IFG ausdrücklich übernommen, vgl. BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 – Az. 7 C 18/08, NVwZ 2009, S. 1113 (Rn. 12); eine noch etwas ausführlichere Definition hat der BGH für den Begriff des Geschäftsgeheimnisses in § 17 Abs. 2 Nr. 2 UWG entwickelt, auf die die Entwurfsbegründung des IFG Bezug nimmt (BT-Drs. 15/4493, S. 14, linke Spalte), vgl. BGH, Urt. v. 10.5.1995 – Az. 1 StR 764/94, NJW 1995, S. 2301: „Nach der Rechtsprechung sind hierunter Tatsachen zu verstehen, die nach dem erkennbaren Willen des Betriebsinhabers geheim gehalten werden sollen, die ferner nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber deshalb ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hat, weil eine Aufdeckung der Tatsachen geeignet wäre, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen."

983 §§ 6 Abs. 2 BremIFG, 7 Abs. 1 S. 1 HmbTG, 5 Abs. 6 S. 1 LTranspG RLP, 13 Abs. 2 S. 1 ThürTG.

984 Nach ihrer Entwurfsbegründung sowie nach Art. 1 Abs. 2 RL (EU) 2016/943 soll die Legaldefinition nur für Rechtsverhältnisse zwischen Privaten und nicht für andere Gesetze – wie etwa das Informationsfreiheitsrecht – gelten (BT-Drs. 19/4724, S. 24), was aber vor dem Hintergrund des Fehlens von Legaldefinitionen in vielen anderen Rechtsgebieten und des Grundsatzes der Einheit der Rechtsordnung fragwürdig erscheint, vgl. *Wiebe*, NVwZ 2019, S. 1705 (1706); *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 209 f.; nach BVerwG, Urt. v. 17.6.2020 – Az. 10 C 22/19, juris (Rn. 16), kann aber der informationsfreiheitsrechtliche Begriff jedenfalls nicht enger zu verstehen sein als im GeschGehG, weil sonst dessen Schutzniveau unterlaufen werden könnte; ausf. ablehnend zur Anwendung des GeschGehG auf den öffentlich-rechtlichen Geschäftsgeheimnisbegriff *Römling*, NVwZ 2022, S. 463 (465 f.).

985 *Wiebe*, NVwZ 2019, S. 1705 (1707); *Römling*, NVwZ 2022, S. 463.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der sich auch konkludent aus der Art des Umgangs mit der betroffenen Thematik ergeben kann.[986]

Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, unterliegt demnach nicht der freien Entscheidung des Geheimnisinhabers, sondern der behördlichen und schlussendlich gerichtlichen Auslegung, weshalb die Voraussetzungen dieses Ablehnungsgrundes hinreichend substantiiert dargelegt werden müssen.[987] Dies gilt insbesondere für die Berechtigung des Geheimhaltungsinteresses,[988] das beispielsweise fehlt, wenn die betreffende Information keinen exklusiven Charakter hat und ihre Preisgabe „nicht geeignet ist, […] die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen".[989] Zudem kann die Berechtigung des Geheimhaltungsinteresses mit Zeitablauf entfallen, etwa wenn die Wettbewerbsrelevanz hinfällig geworden ist. Deshalb hat das Bundesverwaltungsgericht im Anschluss an den Europäischen Gerichtshof das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses „typischerweise" (also widerleglich) nach Ablauf von fünf Jahren verneint.[990] 253

Im Landesrecht ist teilweise eine ausdrückliche Kennzeichnungspflicht von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorgegeben, wobei das Geheimhaltungsinteresse begründet darzulegen ist.[991] § 8 S. 1 IFG NRW fordert darüber hinaus die Prognose eines konkreten wirtschaftlichen Schadens. Für öffentliche oder öffentlich beherrschte Unternehmen sowie Vertragspartner der öffentlichen Hand sehen landesrechtliche Regelungen – meist im Bereich der Daseinsvorsorge und beim Fehlen einer wesentlichen Wettbewerbssituation – Einschränkungen für die Geltendmachung dieses Ablehnungsgrundes vor.[992] 254

Während diese Fallgruppe privater Belange in § 6 S. 2 IFG[993] als absoluter, also abwägungsfester Ablehnungsgrund ausgestaltet ist,[994] steht er in einigen Ländern unter dem Vorbehalt zugunsten eines überwiegenden Informationsinteresses.[995] So- 255

986 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Fn. 115; *Fluck*, NVwZ 1994, S. 1048 (1053).

987 VGH BW, Beschl. v. 20.12.2022 – Az. 10 S 195/22, juris (Ls. 3 u. Rn. 16).

988 Dieses ist auch in der Legaldefinition von § 2 Nr. 1 GeschGehG enthalten, womit das Gesetz allerdings von der zugrunde liegenden Richtlinie (vgl. Art. 2 Nr. 1 RL (EU) 2016/943) und vom ursprünglichen Gesetzentwurf (vgl. BT-Drs. 19/4724, S. 9) abweicht; *Wiebe*, NVwZ 2019, S. 1705 (1707 f.) sieht darin mangels eines entsprechenden Umsetzungsspielraums einen Unionsrechtsverstoß.

989 BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 – Az. 7 C 18/08, NVwZ 2009, S. 1113 (Rn. 14 f.); *Götze*, LKV 2013, S. 241 (247); *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 206-209; siehe auch die ähnliche Legaldefinition des berechtigten Interesses in §§ 6 Abs. 2 S. 2, 7 Abs. 1 S. 2, 3 HmbTG, 5 Abs. 6 S. 2 LTranspG RLP, 13 Abs. 2 S. 2 ThürTG.

990 BVerwG, Urt. v. 10.4.2019 – Az. 7 C 22/18, NVwZ 2019, S. 1840 (Rn. 20, 46), unter Bezugnahme auf EuGH, Urt. v. 19.6.2018 – Az. C-15/16, NVwZ 2018, S. 1386 (Rn. 54); krit. dazu Anm. *Rossi*, BVerwG a.a.O., S. 1848, und *Wiebe*, NVwZ 2019, S. 1705 (1709).

991 §§ 6 Abs. 3 BremIFG, 7 Abs. 3 S. 1, 2 HmbTG.

992 Vgl. §§ 7a Abs. 2 BerlIFG, 6a Abs. 1 BremIFG, 7 Abs. 5 HmbTG, 8 S. 2 IFG M-V; siehe auch §§ 2 Abs. 2, 80 Abs. 1 S. 2 HDSIG, 2 Abs. 3 ThürTG.

993 Ebenso §§ 6 S. 2 LIFG BW, 8 S. 1 IFG MV, 6 S. 2 IZG LSA.

994 So auch *Guckelberger*, LKRZ 2007, S. 125 (128).

995 §§ 7 S. 1 BerlIFG, 6 Abs. 1 BremIFG, 7 Abs. 2 HmbTG, 8 S. 3 IFG NRW, 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2. Alt. LTranspG RLP, 5 Abs. 1 Nr. 19 lit. b) SächsTranspG, 10 S. 1 Nr. 3 IZG SH, 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

weit eine Abwägung nicht möglich ist, kann darin eine verfassungsrechtlich nicht unproblematische Schieflage zwischen Art. 14 GG und dem Schutz personenbezogener Daten durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gesehen werden, wenn dieser – wie in § 5 Abs. 1 S. 1 IFG – abwägungsoffen ausgestaltet ist.[996] Gleichwohl dürfte dies noch vom gesetzgeberischen Bewertungs- und Entscheidungsspielraum gedeckt sein.[997]

(d) Geistiges Eigentum

256 Ebenso verfügt die informationspflichtige Stelle über keinen Abwägungs- oder Ermessensspielraum bei entgegenstehendem Schutz geistigen Eigentums,[998] wie er grundrechtlich durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet ist. Während im Landesrecht vereinzelt eine Informationsfreigabe seitens des Rechtsinhabers wie bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen möglich ist,[999] sieht das Bundesrecht keinen entsprechenden Vorbehalt vor (§ 6 S. 1 IFG).[1000] Im Einzelnen betrifft dies hauptsächlich urheberrechtlich, markenrechtlich sowie patent-, gebrauchs- und geschmacksmusterrechtlich geschützte Ausschließlichkeitsrechte.[1001] Allerdings können sich die informationspflichtigen Stellen bezüglich eigenerstellter Informationen im Regelfall nicht auf das Urheberrecht berufen, weil sie als Teil der hoheitlichen Sphäre an die gesetzliche Entscheidung zugunsten der Informationsfreiheit gebunden sind und sich dazu nicht in Widerspruch setzen können.[1002] Dasselbe gilt für von Dritten im Auftrag einer Behörde entgeltlich erstellte Werke, weil dann von einem Übergang der Nutzungsrechte auf die hoheitliche Stelle auszugehen ist.[1003] Entgegenstehende Geheimhaltungsabreden zwischen Auftraggeberin und -nehmer sind informationsfreiheitsrechtlich unerheblich, wenn der Auftragnehmer als Verwaltungshelfer zu qualifizieren und damit der auskunftspflichtigen Stelle zuzurechnen ist.[1004]

996 Vgl. *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (858 f.), der sogar von einem umgekehrten Gewichtungsverhältnis zwischen dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht und der Eigentumsgarantie ausgeht; zu (nicht durchgreifenden) verfassungsrechtlichen Einwänden gegen den absoluten Schutz s. *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 211-213.

997 *Fehling*, DVBl. 2017, S. 79 (82, m.w.N.).

998 Keinen entsprechenden gesetzlichen Ablehnungsgrund enthält das IFG NRW.

999 §§ 8 S. 1 IFG M-V, 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 1. Alt. LTranspG RLP, 10 S. 1 Nr. 2 IZG SH (sogar unter Abwägungsvorbehalt).

1000 Ebenso §§ 6 S. 1 LIFG BW, 5 Abs. 1 Nr. 10 SächsTranspG, 8 Abs. 1 HmbTG, 6 S. 1 IZG LSA.

1001 BT-Drs. 15/4493, S. 14, linke Spalte; näher dazu *Fluck*, NVwZ 1994, S. 1048 (1050-1052); *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 67; nach *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 167-187, stehen das Urheberrecht wegen fehlender Verletzungsmöglichkeit und die gewerblichen Schutzrechte wegen des Grundsatzes der Registeröffentlichkeit dem Informationsanspruch im konkreten Fall kaum entgegen.

1002 BVerwG, Urt. v. 25.6.2015 – Az. 7 C 1/14, NVwZ 2015, S. 1603 (Rn. 38); etwas anderes gilt kraft ausdrücklicher gesetzlicher Festlegung in § 8 S. 2 IFG MV für die Behörden in Mecklenburg-Vorpommern, soweit sie am Wirtschaftsverkehr teilnehmen.

1003 BayVGH, Beschl. v. 4.8.2020 – Az. 4 C 20.671, DVBl. 2021, S. 954 (Ls. 1, Rn. 11).

1004 BayVGH, Beschl. v. 4.8.2020 – Az. 4 C 20.671, DVBl. 2021, S. 954 (Ls. 2, Rn. 14 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

d) Verfahren

(1) Antragstellung

Das Informationszugangsverfahren wird als nichtförmliches Verwaltungsverfahren gem. § 10 VwVfG[1005] durch einen Antrag der fragenden Person[1006] initiiert, der auch per E-Mail gestellt werden kann[1007] und im Normalfall keiner Begründung bedarf.[1008] Nur bei Betroffenheit privater Belange ist eine Begründung erforderlich (§ 7 Abs. 1 S. 3 IFG),[1009] an die im Landesrecht teilweise mit der Darlegung der das überwiegende Offenbarungsinteresse begründenden Umstände nähere Anforderungen gestellt werden.[1010] Wenngleich an die Bestimmtheit des Antrags keine überhöhten Anforderungen zu stellen sind, muss doch erkennbar sein, auf welche Information er sich bezieht. Erforderlichenfalls hat die Behörde im Rahmen ihrer Beratungspflicht gem. § 25 VwVfG für eine ordnungsgemäße Antragstellung Unterstützung zu leisten,[1011] was im Landesrecht teilweise ausdrücklich normiert ist.[1012] Aus demselben Grund muss eine unzuständige Behörde, an die sich die fragende Person gewandt hat, die nach ihrer Kenntnis zuständige Behörde benennen;[1013] in einigen Ländern ist zudem – wie in § 4 Abs. 3 UIG – eine ausdrückliche Pflicht zur Weiterleitung des Antrags statuiert.[1014] Gleichförmige Anträge von mehr als 50 Personen werden zu einem Verfahren zusammengefasst (§ 7 Abs. 1 S. 4 IFG i.V.m. § 17 Abs. 1 S. 1 VwVfG).[1015] Dabei spielt es keine Rolle, ob die Gleichförmigkeit in Form von Unterschriftenlisten oder durch gleichlautende Einzeleingaben auftritt; 257

1005 *Schoch*, NVwZ 2019, S. 257.

1006 Eine ausdrückliche Identitätspreisgabe ist nach § 1 IFG dabei nicht gefordert, anders jedoch in §§ 7 Abs. 1 S. 3 BremIFG, 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP; zur Verfassungsmäßigkeit dieses Verlangens vgl. VerfGH RLP, Beschl. v. 27.10.2017 – Az. VGH B 37/16, NVwZ 2018, S. 492; *Schoch*, NVwZ 2019, S. 257 (259).

1007 *Schoch*, NVwZ 2019, S. 257 (257 f., m.w.N.); ähnlich §§ 5 Abs. 1 S. 2 IFG NRW, 11 Abs. 1 S. 2 LTranspG RLP, 10 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG, 9 Abs. 1 S. 2 ThürTG; nach § 10 Abs. 1 S. 1 IFG M-V kann der Antrag nur schriftlich oder zur Niederschrift gestellt werden.

1008 *Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 18 f.; § 2 Abs. 2 LTranspG RLP betont, dass kein rechtliches oder berechtigtes Interesse dargelegt werden muss.

1009 Ebenso § 7 Abs. 1 S. 3 IZG LSA; ähnlich §§ 6 Abs. 1 S. 2 BbgAIG, 7 Abs. 1 S. 3 LIFG BW (Soll-Vorschrift), 85 Abs. 3 HDSIG, 10 Abs. 3 SächsTranspG, 9 Abs. 3 S. 1 ThürTG.

1010 §§ 10 Abs. 3 S. 2 SächsTranspG, 9 Abs. 3 S. 2 ThürTG; s. auch *Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 38 ff.

1011 BT-Drs. 15/4493, S. 14, rechte Spalte; *Schoch*, NVwZ 2019, S. 257 (258, m.w.N.); abl. *Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 17.

1012 §§ 6 Abs. 1 S. 5 BbgAIG, 13 Abs. 1 S. 3 BerlIFG, 10 Abs. 2 S. 2 IFG M-V, 10 Abs. 2 S. 3 SächsTranspG, 4 Abs. 2 S. 4 IZG SH, 9 Abs. 4 S. 2 ThürTG.

1013 BT-Drs. 15/4493, S. 14, rechte Spalte; leicht einschränkend *Schoch*, NVwZ 2019, S. 257 (260); ausdrücklich in §§ 85 Abs. 1 S. 2 HDSIG (Soll-Vorschrift), 10 Abs. 3 S. 2 IFG-MV, 10 Abs. 1 S. 2 SächsTranspG, 10 Abs. 1 S. 2 ThürTG; eine ausdrückliche Ermittlungspflicht sieht § 11 Abs. 2 S. 3 HmbTG vor.

1014 §§ 6 Abs. 1 S. 6 BbgAIG, 13 Abs. 1 S. 4 BerlIFG, 10 Abs. 1 S. 2 SächsTranspG; eingeschränkt – bei entsprechender Kenntnis – auch §§ 11 Abs. 3 LTranspG RLP, 4 Abs. 3 S. 1 IZG SH.

1015 Ebenso §§ 7 Abs. 1 S. 4 IZG LSA, 10 Abs. 2 ThürTG und – allerdings bereits bei mehr als 20 Personen – § 5 Abs. 5 IFG NRW.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

im Landesrecht genügt dafür teilweise sogar schon die bloße Ausrichtung auf die gleichen Informationen.[1016]

(2) Pflicht zur Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit

258 Eine inhaltliche Richtigkeitsgewähr ist mit der Herausgabe der Information gegenüber dem Antragsteller zwar ausdrücklich nicht verbunden (§ 7 Abs. 3 S. 2 IFG),[1017] womit eine entsprechende Haftung ausgeschlossen werden soll.[1018] Dennoch kann sich eine behördliche Überprüfungspflicht zumindest im Sinn einer Evidenzkontrolle aus der ratio legis der gesetzlichen Bestimmungen oder aus berührten Grundrechten informationsbetroffener Dritter ergeben.[1019] Es besteht zumindest insofern ein weitgehender Konsens, dass aufgrund der behördlichen Fürsorgepflicht etwaige Zweifel und – erst recht – eine positive Kenntnis der Unrichtigkeit ungefragt mitzuteilen sind.[1020] Dies wird auch dadurch gestützt, dass das erklärte Ziel des Informationsfreiheitsrechts darin besteht, der Bürgerschaft eine bessere demokratische Meinungs- und Willensbildung und eine wirkungsvollere Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen[1021] sowie „die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken".[1022] Es liegt auf der Hand, dass diese Ziele mit relativ offenkundig unzutreffenden oder unzutreffend gewordenen Informationen nicht nur nicht erreicht werden können, sondern sogar erschwert werden.[1023]

259 Bezüglich möglicherweise berührter Grundrechte Dritter hat das Bundesverfassungsgericht das marktbezogene Informationshandeln des Staates wegen der Berührung des Rechts auf ungestörten Wettbewerb strengen Anforderungen unterstellt, wozu neben der behördlichen Handlungskompetenz – die hier durch das Informationsfreiheitsrecht vermittelt wird – „die Beachtung der Anforderungen an die Richtigkeit und Sachlichkeit von Informationen" zählt.[1024] Hinsichtlich der im Rahmen des teilweise landesrechtlich weitergehenden Transparenzgebots bestehenden Veröffentlichungspflichten wird dementsprechend auch Aktualität, Exaktheit und

1016 §§ 8 Abs. 1 BbgAIG, 7 Abs. 3 LIFG BW, 10 Abs. 4 IFG M-V.
1017 Ebenso §§ 7 Abs. 4 S. 2 BremIFG, 7 Abs. 3 S. 2 IZG LSA, 10 Abs. 3 S. 1 IFG M-V, 5 Abs. 2 S. 2 IFG NRW, 12 Abs. 1 S. 4 LTranspG RLP, 11 Abs. 3 ThürTG.
1018 Ohne Amtspflicht keine Amtshaftung, vgl. *Athen*, in: Heinemann (Hrsg.), Transparenzgesetz, Nr. 12.4.1 (a.E.), und *Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 68.
1019 *Voland*, DVBl. 2011, S. 1262 (1265).
1020 *Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 66 m.w.N.; *Athen*, in: Heinemann (Hrsg.), Transparenzgesetz, Nr. 12.4.1 (a.E.).
1021 So ausdrücklich §§ 1 BerlIFG, 1 Abs. 1 LIFG BW, 1 Abs. 1 HmbTG, 1 Abs. 2 LTranspG RLP, 1 Abs. 1 S. 4 ThürTG.
1022 BT-Drs. 15/4493, S. 6, Ziff. I.
1023 S. auch *Voland*, DVBl. 2011, S. 1262 (1266 f.) bezüglich Art. 15-17 UI-RL.
1024 BVerfGE 105, S. 252 (Ls. 1, S. 272 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vergleichbarkeit (§ 4 Abs. 3 LTranspG RLP)[1025] oder sogar ausdrücklich die Richtigkeit und Vollständigkeit (§ 8 Abs. 2 ThürTG) der Informationen gefordert.[1026]

(3) Einbeziehung Dritter, Entscheidung und Rechtsschutz

Das Verfahren ist insgesamt so zügig durchzuführen, dass die Informationszugangsgewährung unverzüglich (vgl. § 121 BGB), im Regelfall aber spätestens binnen eines Monats, erfolgt (§ 7 Abs. 5 IFG).[1027] Etwas anderes gilt dann, wenn die begehrte Information die Belange einer dritten Person berührt und deshalb deren Beteiligung erforderlich ist, wofür eine Stellungnahmefrist von einem Monat vorgegeben ist (§§ 8 Abs. 1, 7 Abs. 5 S. 3 IFG),[1028] im Landesrecht oft mit einer Fiktion der Zustimmungsablehnung bei ausbleibender Stellungnahme[1029] und einer Verlängerung der behördlichen Bescheidungsfrist auf zwei oder drei Monate.[1030] Im Landesrecht gibt es auch – wie im UIG-Bund – zwei- oder dreimonatige Fristen im Fall besonders komplexer Anfragen, jeweils verbunden mit einer entsprechenden Informations- und Begründungspflicht gegenüber der fragenden Person.[1031] 260

Zu jedem Antrag ist unter Beachtung der Fristen eine Entscheidung zu treffen und bekanntzugeben (§ 9 Abs. 1 IFG),[1032] was sich bereits aus den Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts ergibt und auch bei „hochgradig lästige[n]", zahlreichen oder gar missbräuchlichen Anträgen gilt.[1033] Da die Entscheidung eine öffentlich-rechtliche Regelung – mindestens im Sinne einer Klärung des individuellen Zugangsanspruchs – darstellt und im rechtlichen Außenverhältnis gegenüber der antragstellenden Person ergeht, handelt es sich dabei um einen Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG (ggf. mit Drittwirkung).[1034] Besteht der Zugangsanspruch nur teilweise, ist die Behörde – vorbehaltlich eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwan- 261

1025 Wozu *Seeger*, in: Heinemann (Hrsg.), Transparenzgesetz, Nr. 4.4.3, die Richtigkeit mangels ausdrücklicher Nennung ausdrücklich nicht zählt.

1026 Zu den Einschränkungen des Ausschlusses einer Überprüfungspflicht in § 6 Abs. 3 VIG s. unten, → Rn. 328.

1027 §§ 6 Abs. 1 S. 7 BbgAIG, 7 Abs. 7 S. 1 LIFG BW, 13 Abs. 1 S. 1 HmbTG, 7 Abs. 5 IZG LSA, 11 Abs. 1 S. 1 IFG M-V, 5 Abs. 2 S. 1 IFG NRW, 12 Abs. 3 S. 1 LTranspG RLP, 12 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG, 5 Abs. 2 S. 1 IZG SH, 10 Abs. 3 S. 1 ThürTG (vorbehaltlich einer besonderen Abwägungsfrist in § 14).

1028 Ebenso §§ 8 Abs. 1 IZG LSA, 10 Abs. 4 S. 1 ThürTG; ausf. zum Drittbeteiligungsverfahren *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 251-258; kein solches Verfahren kennt das IZG SH.

1029 Vgl. §§ 86 S. 1 HDSIG, 9 Abs. 1 IFG M-V, 5 Abs. 3, 10 Abs. 1 IFG NRW; ähnlich §§ 4 Abs. 5, 7 Abs. 4, 8 Abs. 2 HmbTG, 13 Abs. 1, 2 LTranspG RLP, 10 Abs. 4 S. 2 ThürTG. § 14 Abs. 2 S. 1 BerlIFG sieht für die Beteiligung Dritter nur zwei Wochen vor.

1030 Zwei Monate in § 11 Abs. 1 IFG M-V und drei Monate in §§ 7 Abs. 7 LIFG BW, 87 Abs. 1 S. 1 HDSIG; ähnlich § 13 Abs. 1, 5 HmbTG; zwei Monate außerdem auch in § 5 Abs. 2 S. 2 VIG.

1031 §§ 7 Abs. 7 LIFG BW, 7 Abs. 6 BremIFG, 87 Abs. 4 S. 1 HDSIG, 13 Abs. 5 S. 1 HmbTG, 11 Abs. 2 S. 1 IFG M-V; ohne Fristobergrenze §§ 12 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 LTranspG RLP, 12 Abs. 2 SächsTranspG, 5 Abs. 2 S. 2 IZG SH, 10 Abs. 3 S. 2, 3 ThürTG.

1032 Ebenso § 87 Abs. 1 S. 1 HDSIG.

1033 VGH BW, Urt. v. 4.2.2020 – Az. 10 S 1082/19, BeckRS 2020, 2372 (Ls. 3, Rn. 35 f., 39).

1034 Ebenso *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 189; *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, § 11 Rn. 10, 27.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des[1035] – zur Abschichtung und Herausgabe der anspruchsumfassten Informationen verpflichtet (§ 7 Abs. 2 IFG),[1036] womit einerseits dem Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Informationszugang und Ablehnungsgründen und andererseits dem Erforderlichkeitskriterium im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen wird. Im Landesrecht ist im (Teil-)Ablehnungsfall teilweise eine grundsätzlich formelle Bescheidung in schriftlicher und begründeter Form vorgesehen.[1037] Bei einer Beteiligung Dritter muss dies schriftlich sowohl gegenüber der fragenden als auch der informationsbetroffenen dritten Person erfolgen (§ 7 Abs. 2 S. 1 IFG); der Informationszugang kann dann erst erfolgen, wenn die Entscheidung der dritten Person gegenüber bestandskräftig oder (unter Wahrung einer 14-Tagen-Frist) vollziehbar ist (§ 7 Abs. 2 S. 2 IFG).[1038]

262 Gegen (teil-)ablehnende Entscheidungen von Behörden oder als Behörden geltende private informationspflichtige Stellen ist nach § 9 Abs. 4 S. 1 IFG – angesichts der Verwaltungsaktqualität der Entscheidungen konsequenterweise – der Verwaltungsrechtsweg eröffnet;[1039] dasselbe gilt für informationsbetroffene Dritte im Fall der Zugangsgewährung (§ 8 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 9 Abs. 4 IFG).[1040] Vor einer Klage gegen die Entscheidung ist – auch bei Handeln einer obersten Bundesbehör-

1035 Näher und krit. zur insoweit großzügigen Rechtsprechung des BVerwG (Urt. v. 17.3.2016 – Az. 7 C 2/15, NVwZ 2016, S. 1014) *Schoch*, NVwZ 2019, S. 257 (261 f.), weil insoweit eine Verfahrensregelung als materieller Ablehnungsgrund verwendet und als Maßstab nicht der Verwaltungsaufwand als solcher, sondern „die Erfüllung des Teilanspruchs […] im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn des Anspruchstellers und der Allgemeinheit" herangezogen wird (BVerwG, a.a.O., Ls. 2, Rn. 24); ähnlich *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 71-73.

1036 Ähnlich §§ 6 Abs. 2 BbgAIG, 12 BerlIFG, 7 Abs. 3 S. 1 BremIFG, 7 Abs. 2 IZG LSA, 11 Abs. 3 IFG M-V, 12 Abs. 2 LTranspG RLP; ohne Aufwandsvorbehalt §§ 7 Abs. 4 LIFG BW, 6 Abs. 3 IZG SH, 10 Abs. 5 ThürTG; in § 9 des Professorenentwurfs ist dies sogar positiv als ein „beschränktes Informationszugangsrecht" bezüglich der von der Geheimhaltung nicht betroffenen (Teil-)Informationen ausgestaltet, vgl. *Schoch/Kloepfer*, IFG-Prof E, S. 17 f., 129 ff.

1037 §§ 9 Abs. 1 BremIFG, 87 Abs. 3 S. 1 HDSIG, 9 Abs. 1 IZG LSA; mit Ausnahme bei mündlichen Anfragen §§ 13 Abs. 2 S. 1 HmbTG, 5 Abs. 2 S. 3 IFG NRW, 12 Abs. 4 S. 1, 2 LTranspG RLP, 12 Abs. 4 SächsTranspG, 10 Abs. 6 ThürTG; nur bei schriftlicher Antragstellung und entsprechendem Verlangen der antragstellenden Person § 6 Abs. 2 IZG SH.

1038 Ähnlich §§ 14 Abs. 2 S. 4 BerlIFG, 8 Abs. 2 LIFG BW, 8 Abs. 2 BremIFG, 87 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 HDSIG, 13 Abs. 3 HmbTG, 8 Abs. 2 IZG LSA, 9 Abs. 2 IFG M-V, 13 Abs. 3 LTranspG RLP, 10 Abs. 4 S. 4, 5 ThürTG.

1039 BVerwG, Beschl. v. 26.5.2020 – Az. 10 B 1/20, NVwZ 2020, S. 1363 (Ls. u.v.a. Rn. 8); bei Klagen gegen Entscheidungen, die sich auf landesrechtliche Informationsfreiheitsregelungen stützen, endet der Instanzenzug mangels revisiblen Rechts bereits bei den Oberverwaltungsgerichten; eine Zuständigkeit des BVerwG besteht im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht nur hinsichtlich des IFG des Bundes, vgl. *Rossi*, DVBl. 2010, S. 554 (556).

1040 Ausf. dazu *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 272-294.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

de[1041] – stets ein Widerspruchsverfahren durchzuführen (§ 9 Abs. 4 S. 2 IFG).[1042] In Schleswig-Holstein besteht zudem die von § 6 Abs. 3 UIG inspirierte, nicht verpflichtende Möglichkeit, eine (Teil-)Ablehnung – vor dem Widerspruchs- und Klageverfahren – nochmals durch die informationspflichtige Stelle überprüfen zu lassen (§ 7 Abs. 3, 4 IZG SH). Abgerundet wird das gesetzliche Schutzkonzept der Informationsfreiheit durch ein außergerichtliches Angebot in Form einer Ombudsperson. So sieht § 12 IFG einen Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit vor, dessen Funktion vom Bundesdatenschutzbeauftragten wahrgenommen wird und den jede sich in ihren Informationsfreiheitsrechten verletzt fühlende Person[1043] anrufen kann,[1044] allerdings ohne Auswirkungen auf den Ablauf förmlicher Rechtsbehelfsfristen.[1045] In Rheinland-Pfalz wird dieses Ombudswesen sogar auf jede einzelne transparenzpflichtige Stelle heruntergebrochen, indem nach Möglichkeit der jeweilige behördliche Datenschutzbeauftragte i.S.d. Datenschutzgrundverordnung mit dieser Aufgabe betraut werden soll (§ 9 Abs. 2 LTranspG RLP).

(4) Bereitstellung der Informationen

Soweit dem Antrag entsprochen wird, ist der Informationszugang zu gewähren. Dies kann durch Auskunftserteilung oder Gewährung von Akteneinsicht erfolgen; im Landesrecht ist damit oft das Recht zur Anfertigung von Notizen und auf Aushändigung von Kopien verbunden.[1046] Hinsichtlich der Art der Anspruchserfüllung soll etwaigen Wünschen der fragenden Person Rechnung getragen werden, wobei Ausnahmen insbesondere bei einem ansonsten deutlich höheren Verwaltungsaufwand zulässig sind (§ 1 Abs. 2 S. 3 IFG).[1047] 263

1041 Vor dem Hintergrund dieser klaren Gesetzeslage zu Recht krit. *Schoch*, NVwZ 2019, S. 257 (263), zur Entbehrlichkeitserklärung des Widerspruchsverfahrens bei „abschließende(r) Festlegung der Ausgangs- und Widerspruchsbehörde im Wege einer prozessbegleitenden Einlassung", was bei Identität beider Behörden – hier wegen Erstzuständigkeit einer obersten Bundesbehörde – möglich sein soll, vgl. BVerwG, Urt. v. 22.3.2018 – Az. 7 C 21/16 (NVwZ 2018, S. 1229, Ls. 1, Rn. 20 f.).

1042 Ebenso §§ 14 Abs. 3 BerlIFG, 9 Abs. 3 S. 2 IZG LSA, 12 Abs. 2 S. 2 IFG M-V, 22 S. 2 LTranspG RLP, 16 Abs. 1 SächsTranspG, 7 Abs. 2 IZG SH; 21 S. 4 ThürTG; dagegen wird das Vorverfahren ausdrücklich ausgeschlossen in § 87 Abs. 5 S. 2 HDSIG.

1043 Der Wortlaut erfasst demnach nicht die informationsbetroffenen Dritten, was eine analoge Anwendung erforderlich macht, vgl. *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 295.

1044 Ähnlich §§ 11 BbgAIG, 18 BerlIFG, 12 LIFG BW, 13 BremIFG, 89 HDSIG, 14 HmbTG, 12 IZG LSA, 14 IFG M-V, 13 IFG NRW, 19 f. LTranspG RLP, 13 SächsTranspG, 14 IZG SH, 4-8 SIFG, 17-19 ThürTG; näher dazu *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 104-110; *ders.,* DVBl. 2013, S. 941 (945 f.), zum inhaltlich-funktionellen Zusammenhang von Datenschutz und Informationsfreiheit.

1045 *Guckelberger*, LKRZ 2007, S. 125 (130); ausdrücklich in § 17 S. 2 ThürTG.

1046 §§ 7 Abs. 1 S. 5, 6 BbgAIG, 13 Abs. 4, 5 BerlIFG, 7 Abs. 6 LIFG BW, 7 Abs. 4 IZG LSA, 4 Abs. 3 IFG M-V, 11 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 SächsTranspG, 11 Abs. 2 S. 2 ThürTG (vorbehaltlich etwaiger Urheberrechte).

1047 Vgl. §§ 7 Abs. 3 BbgAIG, 7 Abs. 5 LIFG BW, 1 Abs. 2 S. 2 BremIFG, 1 Abs. 2 S. 2, 3 IZG LSA, 4 Abs. 1 IFG M-V, 5 Abs. 1 S. 4 IFG NRW, 12 Abs. 1 S. 3 LTranspG RLP, 11 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 SächsTranspG, 5 Abs. 1 S. 2 IZG SH, 11 Abs. 1 S. 3, 4 ThürTG.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

264 Wenn Informationen herausgegeben werden, kann das Datennutzungsgesetz (DNG) zu beachten sein. Denn ungeachtet der Nutzungsneutralität des IFG, das zur Verwendung der herausgegebenen Daten schweigt,[1048] ermöglicht das auf die PSI-Richtlinie (RL 2003/98/EG)[1049] zurückgehende Datennutzungsgesetz Vorgaben zum Umgang mit den Informationen insbesondere durch Nutzungsbestimmungen (§ 4 Abs. 3 DNG). Dieses Gesetz betrifft gerade die Weiterverwendung von uneingeschränkt und unabhängig von subjektiven Interessen zugänglichen Daten, die im Besitz öffentlicher Stellen sind (§ 2 Abs. 1 u. 2 DNG). Soweit die Nutzung dieser oft geldwerten Informationen „über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht" (§ 3 Nr. 4 DNG), insbesondere also kommerzieller Natur – namentlich im Kontext der digitalen Wirtschaft – ist, gilt dabei behördlicherseits ein Gleichbehandlungsgebot etwa in der Preisgestaltung (§ 11 Abs. 1 DNG) und ein grundsätzliches Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen (§ 6 DNG).

(5) Gebührenpflicht

265 Soweit der Antrag nicht auf „die Erteilung einfacher Auskünfte" gerichtet war,[1050] sind Gebühren und Auslagen zu erheben (§ 10 IFG), die jedoch – auch bei hohem Verwaltungsaufwand – ausdrücklich keine prohibitive Höhe haben[1051] und deshalb 500 € nicht übersteigen dürfen.[1052] Insbesondere ist es unzulässig, einen einheitlichen Informationszugangsantrag, der sich auf mehrere Themengebiete bezieht, in verschiedene Einzelanträge mit der Folge einer entsprechenden Gebührenvervielfältigung aufzuteilen.[1053] Fallen Gebühren von bis zu 50 € an, werden sie in Sachsen-

1048 *Rossi*, NVwZ 2013, S. 1263 (1264).

1049 Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.11.2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 345 v. 31.12.2003, S. 90; abgelöst durch die Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.6.2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 172 v. 26.6.2019, S. 56.

1050 Ebenso §§ 10 Abs. 3 S. 1 LIFG BW, 88 Abs. 1 S. 1 HDSIG, 13 Abs. 1 S. 2 IFG M-V, 24 Abs. 1 S. 2 LTranspG RLP, 13 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 2 IZG SH, 15 Abs. 1 S. 4 ThürTG; nach *Sicko*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 10 IFG Rn. 21, ist das Vorliegen der „Einfachheit" nach dem Verwaltungsaufwand und nicht nach dem äußeren Umfang oder der Bedeutung der Auskunft zu bemessen.

1051 Ebenso §§ 10 Abs. 3 S. 2 LIFG BW, 88 Abs. 1 S. 4 HDSIG, 24 Abs. 1 S. 4 LTranspG RLP, 13 Abs. 2 IZG SH, 15 Abs. 1 S. 2 ThürTG; *Bull*, ZG 2002, S. 201 (218), plädiert für eine Kalkulation auf der Basis des Kostendeckungsprinzips, während er das am Nutzen der behördlichen Leistung orientierte Äquivalenzprinzip beim Informationsfreiheitsrecht aus mehreren Gründen für ungeeignet hält; nach BVerwG, Urt. v. 13.10.2020 – Az. 10 C 23/19, juris (Ls. 1 u. Rn. 23), wird das Prohibitionsverbot bei einer differenzierten Gebührenordnung mit Billigkeitsklausel gewahrt.

1052 Ausdrücklich geregelt in § 15 Abs. 1 S. 3 ThürTG; von dieser Obergrenze geht aber auch – ohne Nennung im Gesetz – die Entwurfsbegründung zum IFG aus („Höchstsatz"), vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 16, linke Spalte; VGH BW, Beschl. v. 25.6.2020 – Az. 6 K 2060/20, juris (Rn. 8), spricht insoweit von einer „Orientierungsgröße", weshalb eine Gebühr von 1.500 € gegen das Verbot einer prohibitiven Gebührenhöhe verstößt; problematisch ist insofern die Gebührenobergrenze von 2.500 € in § 12 Abs. 5 S. 3 SächsTranspG.

1053 BVerwG, Urt. v. 20.10.2016 – Az. 7 C 6/15, NVwZ 2017, S. 485 (Rn. 10 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Anhalt nicht bei der fragenden Person erhoben, sondern vom Land getragen und bei Betroffenheit der kommunalen Ebene ersetzt (§ 10 Abs. 2a IZG LSA); in Sachsen gilt dies sogar für einen Aufwand von bis zu 600 € (§ 12 Abs. 5 S. 2 SächsTranspG). In Baden-Württemberg und Sachsen gibt es die Vorgabe, ab einer bestimmten zu erwartenden Gebührenhöhe die fragende Person vorab darüber zu informieren und eine Weiterverfolgung des Antrags abzuwarten oder mit Fristverlängerung zu bearbeiten,[1054] während in Thüringen generell vorab über die voraussichtlichen Kosten zu informieren ist (§ 15 Abs. 1 S. 5 ThürTG). Vereinzelt wird im Landesrecht die Gebührenpflicht für den Fall der Antragsablehnung ausgeschlossen.[1055]

e) Nutzung des IFG auf Bundesebene

Sieht man sich die empirischen Daten zum Vollzug des IFG auf Bundesebene – wo freilich eine erheblich schmalere administrative Struktur als in den Ländern besteht – seit dem Inkrafttreten des Gesetzes an (vgl. nachstehende Übersicht), kann man zunächst einen kontinuierlichen Anstieg in der Nutzung der damit eröffneten Informationsmöglichkeiten feststellen. Lag die Zahl der Anträge in den ersten fünf Jahren meist deutlich unter 2.000, bewegt sie sich seit 2012 regelmäßig im oberen vierstelligen und seit 2017 sogar im unteren fünfstelligen Bereich. Zudem lässt sich über die Jahre eine klare Aufwärtsentwicklung konstatieren. Die Erfolgsquote beträgt – ganz grob betrachtet – relativ stabil 50 %, während die Ablehnungsquote meist im Bereich um 10 % liegt. Die gebührenpflichtigen Fälle haben über die Jahre etwas zugenommen, von anfangs ca. 5 % auf inzwischen annähernd 10 %. Dies deutet aber immer noch auf eine stark zurückhaltende Gebührenpolitik hin, zumal höhere Gebühren von mehr als 100 Euro nur in ca. 1-2 % der Fälle erhoben wurden. Ein starker Indikator für die hohe Akzeptanz des Gesetzesvollzugs stellt schließlich die vergleichsweise geringe Klagehäufigkeit dar. Nach einer Klärungsphase mit einem Zwischenhoch in den Jahren 2011 bis 2016 liegt sie nun im Bereich von etwa 0,5 % mit einer sehr geringen Erfolgsquote, die sich – bezogen auf die Antragszahlen – im Bereich von Promillebruchteilen bewegt. 266

1054 §§ 10 Abs. 2 LIFG BW (ab 200 €), § 12 Abs. 5 S. 7 SächsTranspG (ab 600 €, weil darunter kostenfrei).
1055 §§ 10 Abs. 2 S. 2 BremIFG, 11 Abs. 1 S. 2 IFG NRW, 24 Abs. 1 S. 3 LTranspG RLP.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

267

Jahr	Anträge	Stattgegeben	Tlw. stattgeg.	Abgelehnt	Gebühr erhoben	Gebühr ab 100 €	Klage	Stattgeg.[1056]
2006	2.278	1.193	186	410	114	43	27	0
2007	1.265	681	128	247	115	42	29	1
2008	1.548	618	193	536	109	46	27	2
2009	1.358	595	182	226	113	34	37	1
2010	1.556	799	200	320	164	72	56	4
2011	3.280	1.744	213	904	455	169	404	9
2012	6.077	2.828	1.762	620	630	286	227	5
2013	4.736	2.580	786	799	743	315	123	4
2014	8.673	3.218	3.280	718	800	258	514	11
2015	9.376	5.033	8.521	1.612	1.477	326	945	11
2016	8.855	5.177	2.273	1.030	1.043	395	419	3
2017	12.950	5.638	1.210	710	1.032	291	60	7
2018	13.491	6.666	668	941	1.105	331	59	6
2019	11.650[1057]	6.114	713	1.134	1.177	351	58	12
2020	13.830	7.235	777	1.357	1.249	354	59	5
2021	14.616	7.268	934	1.306	1.317	324	113	16
2022	14.042	6.377	1.105	1.520	1.080	281	75	15

Abbildung 3: Vollzug des Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene[1058]

f) Die Besonderheiten der Landesgesetzgebung im Überblick

268 Hinsichtlich der Grundstruktur, der Ablehnungsgründe privater Belange und des Verfahrens zeigt sich ein hohes Maß an Parallelität oder zumindest Ähnlichkeit der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder. Eher punktuell sind im Landesrecht Besonderheiten auszumachen, die in die vorangegangene Darstellung

1056 Ganz oder auch nur teilweise, wobei sich die Zahlen auf die entsprechend abgeschlossenen Verfahren und nicht auf die Klageerhebungen im jeweiligen Jahr beziehen.

1057 45.245 Einzelanfragen zum selben Dokument beim Bundesinstitut für Risikobewertung, die mit einer Allgemeinverfügung beschieden wurden, sind hier – obwohl verwaltungstechnisch jeweils einzeln gestellt und abweichend von der BMI-Statistik – nur als ein Antrag erfasst, um eine Verzerrung der Statistik zu vermeiden.

1058 Eigene Zusammenstellung auf der Basis der BMI-Statistiken unter https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/informationsfreiheitsgesetz/informationsfreiheitsgesetz-node.html.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eingearbeitet sind[1059] und mit nachstehender Tabelle im Überblick zusammengefasst werden.[1060]

269

Land	Zugangsanspruch	Ablehnungsgründe	Verfahren
BB	Ausschluss bei laufenden Verfahren.		
BE	Keine Geltung für Staatsorgane; Ausschluss bei laufenden Verfahren.	Private Belange systematisch vor den öffentlichen Belangen und öffentliche Belange generalisiert geregelt.	Befristung und Neubescheidungspflicht bei Ablehnung wegen laufenden Verfahrens.
BW	Anspruchsausschluss für juristische Personen des öffentlichen Rechts.	Schutz der vertraulichen Interorgankommunikation von Regierung und Parlament.	Gebühren-„Vorwarnung" bei zu erwartender Höhe über 200 €.
HB	Identitätspreisgabe kann verlangt werden.	Kennzeichnungspflicht von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.	Förmlicher Bescheid bei (Teil-)Ablehnung; Gebührenausschluss bei Ablehnung.
HE	Geltungsausschluss für Polizeibehörden, Notare u.a.; Kommunen unter Satzungsvorbehalt.	Ablehnung bei rein wirtschaftlichem Interesse.	Förmlicher Bescheid bei (Teil-)Ablehnung; Ausschluss des Vorverfahrens.
HH	Zusätzlicher subjektiver (Transparenz-)Anspruch auf Veröffentlichung zahlreicher Informationen; Subsidiarität nur gegenüber weitergehendem Zugang.	Kennzeichnungspflicht von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen; Schutz personenbezogener Daten vor öffentlichen Belangen.	Pflicht der unzuständigen Behörde zur Ermittlung der zuständigen Behörde; förmlicher Bescheid bei (Teil-)Ablehnung.
LSA	Vorgabe eines proaktiven Informationsregisters.	Äußerst enge Anlehnung an das IFG.	Gesetzlicher Gebührenverzicht bis 50 € mit Kostenersatzregelung zugunsten der kommunalen Ebene.
M-V	Anspruchsausschluss für juristische Personen des öffentlichen Rechts.	Kein Recht zur Weiterverwendung zu gewerblichen Zwecken.	Antrag in Schriftform oder zur Niederschrift.

1059 Ausgenommen die Einbeziehungen des Umweltinformationsrechts; dazu s. unten, → Rn. 311.

1060 Zur Wahrung der Übersichtlichkeit wird hier auf die Angabe der einzelnen Normfundstellen verzichtet; diese finden sich jedoch im Text und in den Fußnoten der vorstehenden Darstellung der gesetzlichen Systematik des Informationszugangsrechts.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Land	Zugangsanspruch	Ablehnungsgründe	Verfahren
NRW	Anspruchsbeschränkung auf natürliche Personen.	Schutz des inner- und zwischenbehördlichen Willensbildungsprozesses; Erfordernis eines wirtschaftlichen Schadens bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.	Gebührenausschluss bei Ablehnung.
RLP	Transparenz und Offenheit als Leitlinien für das Verwaltungshandeln; zusätzlicher subjektiver (Transparenz-)Anspruch auf Veröffentlichung zahlreicher Informationen; Identitätspreisgabe bei Auskunftsverlangen obligatorisch. Einbeziehung des Umweltinformationsrechts.	IT-Sicherheit und IT-Infrastruktur als öffentlicher Belang.	Kein Begründungserfordernis bei Antragstellung; Einrichtung von Ombudspersonen in jeder transparenzpflichtigen Stelle.
SH	Ausdrückliche Ausnahme für normsetzungsbezogene Tätigkeit der Ministerien; Vorgabe eines proaktiven Informationsregisters; Einbeziehung des Umweltinformationsrechts.	Abwägungsfähigkeit der besonderen öffentlichen Belange und der Rechte am geistigen Eigentum.	Anspruch auf ein Überprüfungsverfahren durch die informationspflichtige Stelle bei (Teil-)Ablehnung; keine Verfahrensregelungen zur Einbeziehung informationsbetroffener Dritter.
SL	Dynamischer Verweis auf das IFG mit wenigen Abweichungen und ohne das Gebührenrecht.		
SN	Transparenz und Offenheit als Leitlinien für das Verwaltungshandeln; zusätzlicher subjektiver (Transparenz-)Anspruch auf Veröffentlichung zahlreicher Informationen; Identitätspreisgabe bei Auskunftsverlangen obligatorisch. Einbeziehung des Umweltinformationsrechts.	IT-Sicherheit und IT-Infrastruktur als öffentlicher Belang.	Gesetzliche Anforderungen an die Antragsbegründung bei Betroffenheit von Belangen Dritter; Kostenfreiheit bei Aufwand bis 600 €, ansonsten Gebühren-„Vorwarnung". Gebührenobergrenze erst bei 2.500 €.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Land	Zugangsanspruch	Ablehnungsgründe	Verfahren
TH	Regelungen zu einem proaktiven und umfassenden Transparenzportal; Einbeziehung des Umweltinformationsrechts.	Schutz des inner- und zwischenbehördlichen Willensbildungsprozesses, der rechtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen sowie des postmortalen Persönlichkeitsrechts auf informationelle Selbstbestimmung.	Gesetzliche Anforderungen an die Antragsbegründung bei Betroffenheit von Belangen Dritter; Vorab-Informationspflicht über voraussichtliche Kosten sowie Gebührenobergrenze von 500 €.

Abbildung 4: Besonderheiten des Landesinformationsfreiheitsrechts

III. Sektorale Zugangsrechte zu Umweltinformationen

Die ausgeprägteste sektorale Informationsfreiheit besteht für Umweltinformationen, 270
was sowohl völkerrechtlich als auch unionsrechtlich vorgegeben und im nationalen Recht umgesetzt ist. Auch wenn damit (Informationsrechts-)Instrumente zum Einsatz kommen, die – weitgehend – bedingungslos allen Personen zur Verfügung stehen und daher dem Partizipationsrecht zuzurechnen sind, geht es dabei gleichwohl nicht in erster Linie um eine Stärkung bürgerschaftlicher Rechtspositionen oder eine Intensivierung der demokratischen Strukturen.[1061] Vielmehr wird damit (neben der Erfüllung edukativer Ziele)[1062] das Teilhabeinteresse der Bevölkerung zur Verwirklichung eines politisch-inhaltlichen Konzepts – nämlich einer Stärkung des Umweltschutzes – genutzt, indem interessierte Personen als „Wächter" und „Anwälte" für Umweltangelegenheiten aktiviert und mit Informationsansprüchen (sowie weiteren Rechten)[1063] ausgestattet werden.[1064] *Johannes Masing* bezeichnet dies als einen „status procuratoris" der Individuen, womit eine Veränderung der Bürger-Staats-Beziehung verbunden ist: Ohne selbst zu Amtswaltern zu werden, nehmen die Einzelnen nun eine funktionale Rolle in der Durchsetzung und im Voll-

1061 In der Präambel der Aarhus-Konvention wird allerdings der Eigenwert von Partizipation durchaus anerkannt, indem zum einen die „Transparenz in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung" – also nicht nur in der Umweltverwaltung – als Zielsetzung für die gesetzgebenden Körperschaften benannt wird, und zum anderen die Konvention als Beitrag zur „Stärkung der Demokratie in der Region der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE)" qualifiziert wird.

1062 Vgl. Erwägungsgrund 4 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie (RL 2003/35/EG); s. auch *M. Schmidt*, Demokratietheorien, S. 229 f.; *B. Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 293.

1063 S. unten, → Rn. 535-551, → Rn. 786-820.

1064 *Wegener,* Der geheime Staat, S. 22; *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (412); *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (854); *Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), S. 344 (349); *Masing*, Mobilisierung des Bürgers, S. 33, der die strategische Bedeutung dieser Einbeziehung der Bevölkerung und ihrer zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Behandlung öffentlicher Angelegenheiten im Europarecht – herrührend aus der französischen Verwaltungs- und Rechtsdurchsetzungstradition – herausarbeitet (a.a.O., S. 50 ff., 178, 196 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zug des (hier: Umwelt-)Rechts ein, anstatt nur als Vollzugsadressaten oder -betroffene angesprochen zu sein.[1065] Zugleich wird durch das Umweltinformationsrecht zusätzliche bürgerschaftliche Partizipation generiert und entsprechend thematisch gelenkt, etwa indem durch eine besonders offensive proaktive Informationspolitik die öffentlich-demokratische Willensbildung der Bevölkerung beeinflusst und deren Kontrolltätigkeit gegenüber staatlichem Handeln gestärkt wird.[1066]

1. Die Aarhus-Konvention

a) Entstehung und Bedeutung der Aarhus-Konvention

(1) Entstehungsgeschichte

271 Die Vereinten Nationen haben seit den 1970er Jahren zunehmende Aktivitäten zur Etablierung eines Umweltvölkerrechts entfaltet. Besonders zu nennen sind hierbei die Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt von 1972 in Stockholm und die von der Generalversammlung 1982 beschlossene Weltcharta für die Natur. Letztere stellt zwar noch keinen völkerrechtlich bindenden Vertrag dar, lässt jedoch erstmals auch partizipationsbezogene Ansätze erkennen.[1067] Neben der Forderung nach einer partizipationsermöglichenden Veröffentlichung von Umweltschutzstrategien, -aktivitäten und -informationen enthält die Weltcharta ein klares Bekenntnis zur bürgerschaftlichen Mitwirkung:

> „All persons [...] shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation.[1068]

272 Vor diesem entstehungsgeschichtlichen Hintergrund wurde 1998 im dänischen Aarhus das „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten" von der vierten Ministerkonferenz „Environment for Europe" der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) angenommen[1069] und in Deutschland[1070] sowie bis heute in 46 weiteren Staaten (darunter die EU[1071] und alle ihre Mitgliedstaaten) ratifiziert.[1072]

1065 *Masing*, Mobilisierung des Bürgers, S. 225 ff.
1066 *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (416); vgl. auch BVerfGE 128, S. 1 (Ls. 3, S. 48).
1067 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Einführung Rn. 7 f.
1068 World Charter for Nature, UN-Doc. A/RES/37/7, Nr. 23, https://digitallibrary.un.org/record/39295?ln=en; die erwähnte Forderung findet sich dort in Nr. 16.
1069 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Einführung Rn. 12.
1070 BGBl. 2006 II, S. 1251.
1071 Beschluss des Rates vom 17.2.2005, 2005/370/EG.
1072 Vgl. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(2) Bedeutung und Struktur

Das kurz „Aarhus-Konvention" (AK) genannte Übereinkommen beruht inhaltlich auf drei Säulen, die als „Schlüsselelemente der Umweltdemokratie" bezeichnet werden.[1073] 273

- Dies umfasst als Erstes den voraussetzungslosen Zugang der Öffentlichkeit zu allen umweltrelevanten Informationen, die sich im Besitz hoheitlicher Stellen befinden oder durch diese zu beschaffen sind (Art. 4, 5 AK),
- zum Zweiten ein Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit an verschiedenen umweltbezogenen Entscheidungsprozessen, Plänen und Programmen sowie – abgeschwächt – an umweltpolitischen Diskussionsprozessen und Gesetzgebungsprojekten mit erheblichen Umweltauswirkungen (Art. 6-8 AK)[1074] und
- schließlich drittens eine Rechtsschutzgewährleistung nicht nur hinsichtlich der mit den ersten beiden Säulen gewährleisteten Rechte, sondern auch zur Überprüfung von hoheitlichen Entscheidungen mit potenziell erheblichen Umweltauswirkungen (Art. 9 AK).[1075]

Somit sieht die Aarhus-Konvention zwar keine Standards für das materielle Umweltrecht vor, sondern ist auf prozedurale Regelungen beschränkt. Aber aufgrund ihres vergleichsweise hohen Verbindlichkeitsgrades, ihrer Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht, des thematisch sehr weit gefassten Umweltbezugs und der Verankerung einer Reihe von Individualrechten kann die Aarhus-Konvention als Quantensprung im Umweltverfahrensrecht bezeichnet werden.[1076] Gerade im schutznormtheoriegeprägten deutschen Verwaltungsrecht konnte das materielle Umweltschutzrecht seine Wirkung bis dahin nur teilweise entfalten, weil die Umwelt allen und damit niemandem individuell als Rechtsgut zugewiesen ist. Allerdings vermittelt die Aarhus-Konvention nicht unmittelbar subjektive Rechte, sondern verpflichtet als völkerrechtlicher Vertrag die einzelnen Unterzeichnerstaaten dazu, dies zu tun. Deshalb ist die insoweit atypisch – nämlich nicht als Auftrag an die Vertragsparteien, sondern unmittelbar – formulierte Deklaration eines subjektiven „Recht[s] jeder […] Person" auf ein Leben in einer der eigenen Gesundheit und dem eigenen Wohlbefinden zuträglichen Umwelt in der Zielbestimmung des Art. 1 AK nicht als unmittelbares Individualrecht, sondern als eine zielbestimmungsartige Proklamation der „Idee eines Umweltgrundrechts" zu verstehen.[1077] Aber die Aarhus-Konventi- 274

1073 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Einführung Rn. 5; BT-Drs. 16/2497, S. 6.
1074 Dazu näher unten, → Rn. 535-541.
1075 Dazu näher unten, → Rn. 769-773.
1076 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Einführung Rn. 13.
1077 So *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 1 Rn. 5 ff. m.w.N., die eine Auslegung als Individualrecht auf gesunde Umwelt ablehnen und zur Begründung auf die fehlende hinreichende normative Bestimmbarkeit dieses Rechts verweisen, die für die Durchsetzbarkeit von Individualrechten erforderlich sei.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

on hat durch eine entsprechende Verpflichtung der Vertragsstaaten die Grundlage dafür gelegt, die partizipationsrechtlichen Instrumente im Bereich des Umweltrechts subjektiv-rechtlich auszugestalten[1078] und damit deutlich zu intensivieren. Als völkerrechtliche Vereinbarung steht die Aarhus-Konvention mit ihrer Ratifizierung im rechtlichen Rang eines Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG). Wegen der parallel erfolgten Ratifizierung und Überführung in supranationales Recht seitens der EU kommt ihr eine kaum zu überschätzende Bedeutung im Umweltpartizipationsrecht zu. Aufgrund der völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtung der EU einerseits und Deutschlands andererseits bilden sich diese drei Säulen auch in den (partizipationsrechtlich wesentlichen) umsetzenden Rechtsetzungsakten von EU und Bundesrepublik weitgehend ab:

275

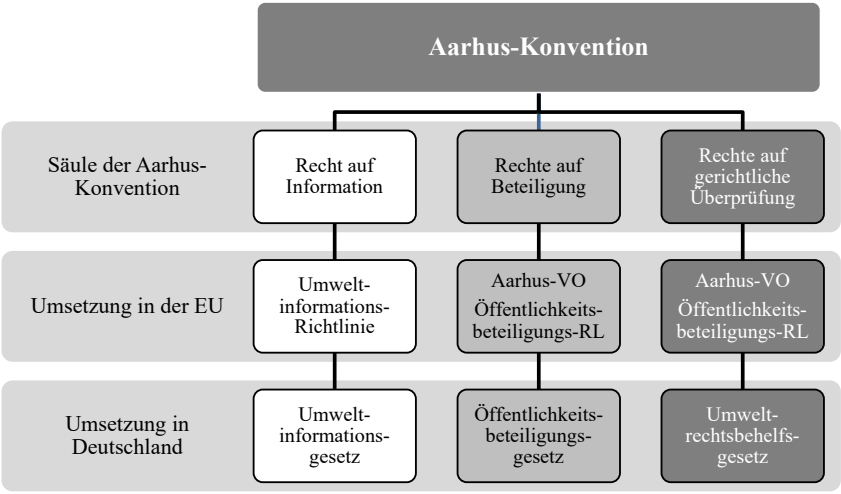

Abbildung 5: Säulen der Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung

276 Die mit der Aarhus-Konvention verbundene umweltpolitische Instrumentalisierung der Beteiligungsbereitschaft der Bürgerschaft und damit des Partizipationsrechts wird in der Entwurfsbegründung zum deutschen Ratifikationsgesetz und im EU-Ratifikationsbeschluss offen eingeräumt.[1079] Dabei stehen Partizipations- und Umweltrecht jedoch in keiner Konkurrenz zueinander, sondern befruchten sich vielmehr gegenseitig: Das Partizipationsrecht und damit die demokratischen Einwirkungsmöglichkeiten der Bürgerschaft werden ebenso gestärkt, wie der materielle Umweltschutz. Deshalb stellt es keine Übertreibung dar, wenn der damalige UN-Generalse-

1078 Dies anerkennen auch *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 1 Rn. 7.
1079 BT-Drs. 16/2497, S. 1; Beschluss v. 17.2.2005, 2005/370/EG, Erwägungsgrund 2.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kretär *Kofi Annan* die Aarhus-Konvention als „the most ambitious venture in the area of environmental democracy undertaken under the auspices of the United Nations" bezeichnet hat.[1080]

b) Informationszugangsregeln der Aarhus-Konvention

(1) Zugangsanspruch

Die Informationszugangsregeln der Aarhus-Konvention kombinieren zwei unterschiedliche Ansätze, um die Wirkungsmacht des Informationszugangs voll auszuschöpfen. So verpflichtet Art. 4 AK die Vertragsstaaten, jedem Individuum ein bedingungsloses Zugangsrecht zu Umweltinformationen einzuräumen, die sich in behördlichem Besitz befinden.[1081] Gleichzeitig verlangt Art. 5 AK eine Verpflichtung der Behörden, eine Reihe von Umweltinformationen zu erheben und vorzuhalten, wodurch sich das subjektive Individualrecht inhaltlich erst richtig zu entfalten vermag.[1082] Wenngleich das Gesamtkonzept der Aarhus-Konvention deutlich macht, dass der Informationszugang funktional als Vorstufe der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Rechtsschutzes zur Effektivierung der beiden anderen Säulen zu verstehen ist,[1083] kommt ihm doch die Qualität eines eigenständigen Rechtsanspruchs zu. 277

Partizipationsrechtlich besonders bedeutsam ist die völlige Unbeschränktheit der Anspruchsberechtigung. Zum einen steht diese „der Öffentlichkeit" (Art. 4 Abs. 1, 1. Hs. AK) zu, die in Art. 2 Nr. 4 AK als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen[1084] und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen" definiert ist. Zum anderen darf ausdrücklich kein Nachweis eines (subjektiven) Interesses – ja nicht einmal eine Begründung eines Auskunftsantrags[1085] – verlangt werden (Art. 4 Abs. 1, 3. Hs. AK), sondern nur eine Antragstellung als solche. Vor diesem Hintergrund ist der von den Vertragsstaaten zu 278

1080 https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/statements.pdf; zum umweltvölkerrechtlichen Kontext der Aarhus-Konvention vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Einführung Rn. 15-25.

1081 Das geht erheblich über andere völkerrechtliche Vorgaben hinaus, die nur pauschal Verbesserungen des öffentlichen Informationszugangs zu bestimmten Themen festlegen wie etwa Art. 6 Abs. a) Ziff. ii.) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (BGBl. 1993 II S. 1783, 1784), Art. VIII Abs. 8 des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (BGBl. 1975 II S. 773, 777) oder Art. 4 Abs. 4 u. 6, Art. 5 Abs. 4 u. 5 lit. c), Art. 6 Abs. 3 sowie Art. 18 Abs. 1 lit. a) des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber (BGBl. 2017 II S. 610, 611).

1082 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 5 Rn. 1.

1083 Vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Vor Art. 4-5 Rn. 2.

1084 Mangels näherer Einschränkung subsumieren *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 3, darunter auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie rechtlich vom Träger der auskunftspflichtigen Stelle getrennt sind.

1085 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schaffende Informationszugang uneingeschränkt als Popularrecht auszugestalten.[1086] Adressaten des Informationszugangs sind Behörden, die in Art. 2 Nr. 2 AK materiell verstanden werden. Dazu zählen folglich nicht nur „Stellen der öffentlichen Verwaltung" auf allen Ebenen, sondern auch sonstige natürliche oder juristische Personen, die mit umweltbezogenen Verwaltungs- oder Dienstleistungsaufgaben betraut sind. Ausgenommen sind lediglich Rechtsprechungs- und Gesetzgebungstätigkeiten. Gegenstand des Anspruchs sind „Informationen über die Umwelt", die in Art. 2 Nr. 3 AK ausdrücklich medienunabhängig („in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form") und inhaltlich äußerst weit verstanden werden. Dazu zählen alle denkbaren Faktoren (z.B. „Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung"), Tätigkeiten und Maßnahmen bis hin zu Gesetzen, die sich – zumindest wahrscheinlich – auf Umweltmedien auswirken; auch nur mittelbare potenzielle Zusammenhänge mit der menschlichen Gesundheit sowie mit Bedingungen für menschliches Leben, Kulturstätten und Bauwerke erfüllen diese Begriffsdefinition.

279 Auch die näheren Modalitäten, die die Vertragsstaaten umzusetzen haben, sind sehr partizipationsfreundlich ausgestaltet: Ein Auskunftsantrag muss grundsätzlich in der gewünschten Form – ausdrücklich einschließlich von (analogen oder digitalen) Kopien bestimmter (Original-)Dokumente[1087] –, im gewünschten Umfang[1088] sowie binnen eines Monats (Art. 4 Abs. 2 AK) erfüllt werden. Abweichungen sind nur in engen Grenzen möglich und müssen von der Behörde begründet werden. So kann z.B. die Frist maximal um einen weiteren Monat und auch nur dann verlängert werden, wenn das Informationsverlangen besonders umfangreich und komplex ist (Art. 4 Abs. 2 AK). Liegen die erbetenen Informationen bei der angefragten Behörde zuständigkeitshalber nicht vor, muss diese rasch („so bald wie möglich") die richtige Stelle benennen oder den Vorgang direkt dorthin abgeben (Art. 4 Abs. 5 AK). Allerdings dürfen die Vertragsstaaten die Auskunftserteilung einer Gebührenpflicht unterwerfen, deren Höhe aber angemessen sein muss und deren Berechnungskriterien einem Transparenzgebot unterliegen (Art. 4 Abs. 8 AK); auch wenn der EuGH (bezüglich Art. 5 Abs. 2 der UI-RL) insoweit neben klassischen Bürokosten wie Porto und Kopien auch eine Einbeziehung der Personal- und Gemeinkosten für die Arbeitszeit der befassten Behördenbediensteten zulässt,[1089] darf die Gebührenhöhe im Ganzen keinesfalls prohibitiv sein.[1090]

1086 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer,* AK, Art. 4 Rn. 3.
1087 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 8.
1088 Was gleichermaßen für weniger, aber auch für mehr Informationen gilt, weshalb auch ein informatorischer Overkill unzulässig ist, vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 11.
1089 EuGH, Rs. C-71/14, NVwZ 2015, S. 1588 (Rn. 41).
1090 EuGH, Rs. C-71/14, NVwZ 2015, S. 1588 (Rn. 42, m.w.N.); näher dazu *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 17 f.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(2) Einschränkungen

Mögliche Einschränkungen des Informationszugangs sind rechtstechnisch als Ausnahme zum grundsätzlichen Zugangsanspruch ausgestaltet. Die Gründe, mit denen die Vertragsstaaten ihren Behörden eine Ablehnung von Auskunftsanfragen ermöglichen können, sind in der Aarhus-Konvention abschließend festgelegt,[1091] wobei den Behörden in jedem Einzelfall ein Ermessensspielraum zur Abwägung der gegenläufigen Rechtsgüter eingeräumt bleiben muss.[1092] Zu diesen möglichen Ablehnungsgründen zählen zunächst zur Sicherung der behördlichen Handlungsfähigkeit[1093] 280

- die öffentliche Verfügbarkeit der erbetenen Informationen, wenn der öffentliche Zugang dazu auch effektiv-praktisch besteht (Art. 4 Abs. 1, 3. Hs., lit. b) AK),[1094]
- das Nichtvorliegen der betreffenden Information (Art. 4 Abs. 3 lit. a) AK), was einen direkten Informationsbeschaffungsanspruch ausschließt,
- eine offensichtliche Missbräuchlichkeit des Antrags (Art. 4 Abs. 3 lit. b), 1. Alt. AK), so z.B. bei erkennbaren privaten Interessen oder bei einem klaren Ziel, die Funktionsfähigkeit der Behörde erheblich zu beeinträchtigen,[1095]
- eine fehlende Bestimmtheit des Antrags (Art. 4 Abs. 3 lit. b), 2. Alt. AK), wenn trotz Verwaltungsunterstützung i.S.v. Art. 3 Abs. 2 AK nicht erkennbar ist, welche Informationen gemeint sind,[1096]
- die fehlende Fertigstellung des erfragten Materials[1097] (Art. 4 Abs. 3 lit. c), 1. Alt. AK) und
- der interne Charakter erfragter behördlicher Mitteilungen, soweit dies innerstaatlich dem Recht oder der Verwaltungspraxis allgemein[1098] entspricht (Art. 4 Abs. 3 lit. c), 2. Alt. AK).

Außerdem kann die Auskunft abgelehnt werden, wenn sie negative Auswirkungen hätte auf 281

1091 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 21 m.w.N.

1092 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 22; EuGH, Rs. C-266/09, ZUR 2011, S. 377 (Ls. 3 und Rn. 55 ff.); insbesondere darf die nationale Gesetzgebung diese Ermessensausübung nicht vorwegnehmen, sondern allenfalls ermessensleitende Kriterien festlegen (EuGH, a.a.O., Rn. 55, 58).

1093 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 24.

1094 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 7.

1095 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 27.

1096 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 29.

1097 Hierzu zählen aber nicht alle Vorgänge aus noch nicht abgeschlossenen Verfahren wie z.B. verwaltungsinterne Entwürfe; entscheidend ist, ob ein konkretes Dokument absehbar durch Bearbeitung verändert werden soll, vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 31 f.

1098 Die Rechtsgrundlagen oder Verwaltungspraxis müssen also über den engeren Bereich der Umweltverwaltung hinausreichen und von allgemeiner Verwaltungsrelevanz sein, vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 35.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

- die (innerstaatlich rechtlich geschützte) Vertraulichkeit behördlicher Beratungen (Art. 4 Abs. 4 lit. a) AK) zum Schutz der innerbehördlichen Willensbildung vor ungebührlichem öffentlichem Druck,[1099]
- internationale Beziehungen oder die innere bzw. äußere Sicherheit (Art. 4 Abs. 4 lit. b) AK) zur Sicherung des Kerns staatlicher Souveränität,[1100]
- laufende Gerichts-, Straf- oder Disziplinarverfahren (Art. 4 Abs. 4 lit. c) AK),
- Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, die rechtlich geschützt sind und sich nicht auf umweltschutzrelevante Emissionen beziehen (Art. 4 Abs. 4 lit. d) AK),[1101]
- geistiges Eigentum, soweit keine Veröffentlichung nach Art. 6 ff. AK vorgegeben ist (Art. 4 Abs. 4 lit. e) AK),[1102]
- vertrauliche – d.h. der Öffentlichkeit (noch) nicht bekannte – und insoweit rechtlichem Schutz unterliegende personenbezogene Daten (Art. 4 Abs. 4 lit. f) AK) oder (legitime)[1103] Interessen Dritter, die die betreffenden Informationen freiwillig zur Verfügung gestellt haben (Art. 4 Abs. 4 lit. g) AK), soweit die Betroffenen der Bekanntgabe nicht zugestimmt haben,[1104] sowie
- die Umwelt (Art. 4 Abs. 4 lit. h) AK).

282 Die Reichweite dieser zunächst relativ umfassend formulierten Ablehnungsgründe wird erheblich reduziert durch das Abwägungsgebot in Art. 4 Abs. 4 S. 2 AK. So kommt eine Informationsablehnung erst dann in Betracht, wenn die negativen Auswirkungen auf eines der vorstehend genannten Rechtsgüter so gravierend sind, dass sie die gegenläufigen (Umwelt-)Interessen – insbesondere das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und den Bezug der begehren Informationen zu Umweltemissionen – überwiegen.[1105] Dies wird nur selten bei einer nur geringfügigen Beeinträchtigung der geschützten Interessen der Fall sein, weshalb diese im Regelfall ernsthaft gefährdet sein müssen, um das Bekanntgabeinteresse zu überwiegen. Außerdem sind die Ablehnungsgründe stets eng auszulegen, was auch ihrem Charakter als Ausnahme zur Regel der Informationsbekanntgabe entspricht (Art. 4 Abs. 4 S. 2 AK). Betrifft eine Anfrage Informationen, für die nur teilweise ein Ablehnungsgrund besteht, muss eine Aussonderung und Herausgabe der davon nicht betroffenen Teilinformationen erfolgen (Art. 4 Abs. 6 AK). Außerdem muss eine Ablehnung – ggf. in

1099 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 40.
1100 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 44.
1101 Die Betroffenheit von Umweltemissionen stellt eine weit auszulegende Rückausnahme dar, die den Ablehnungsgrund von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen ausschließt, vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 56 f. („Ausnahme von der Ausnahme").
1102 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 58.
1103 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 66.
1104 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 62, 69, leiten aus der Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Konventionsziele zu fördern, sogar die Verfahrenspflicht der Behörden ab, sich aktiv um die Informationsfreigabe bei den Betroffenen zu bemühen.
1105 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 38 f.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Schriftform[1106] – begründet werden und über die gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten informieren, wofür dieselbe Frist wie für eine positive Antwort gilt (Art. 4 Abs. 7 S. 2 AK).

283 Keine Einschränkungsmöglichkeit enthält dagegen die Bezugnahme auf den „Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften" (Art. 4 Abs. 1, 1. Hs. AK). Denn würde man darin eine substanziell-inhaltliche Einschränkungsermächtigung sehen, widerspräche dies der erklärtermaßen ambitionierten Zielsetzung der Konvention (Art. 1 AK). Außerdem würde dies die detaillierten Regelungen zulässiger Ablehnungsgründe in Art. 4 Abs. 3 und 4 AK zumindest tendenziell überflüssig machen. Unter diesem teleologischen und systematischen Gesichtspunkt ist deshalb davon auszugehen, dass die Konvention damit lediglich den einzelnen Vertragsstaaten im Hinblick auf deren verschiedene Regelungssysteme die Wahl der Regelungsform und -mittel freistellen will, nicht jedoch die Informationszugangsverpflichtung als solche.[1107]

2. Die Umweltinformationsfreiheit im Unionsrecht

a) Umweltinformationsfreiheit auf Unionsebene

284 Da die Union als Völkerrechtssubjekt die Aarhus-Konvention ratifiziert hat,[1108] war sie in erster Linie zur Umsetzung für ihre eigenen Institutionen verpflichtet, soweit die entsprechenden Verpflichtungen nicht schon zuvor für den eigenen Rechtskreis bestanden; dies gilt hinsichtlich der Umweltinformationsfreiheit insbesondere für die Dokumentenzugangsverordnung (VO 1049).[1109] Diese Umsetzung erfolgte durch die die Aarhus-Verordnung (VO 1367/2006),[1110] die sich an alle Organe, Einrichtungen, Stellen oder Agenturen richtet, soweit sie nicht rechtsprechend oder gesetzgeberisch tätig sind (Art. 2 Abs. 1 lit. c) VO 1367). Ausgehend von einem umfassenden Begriffsverständnis von „Umweltinformationen" und von „umweltbezogenen Plänen und Programmen" (Art. 2 Abs. 1 lit. d) u. e) VO 1367), das lediglich Finanz- und Haushaltspläne und -programme sowie aufsichtliches Handeln (etwa bei der Wettbewerbsaufsicht, bei Vertragsverletzungsverfahren oder Maßnahmen des Bürgerbe-

1106 Das Schriftformerfordernis besteht, wenn der Antrag schriftlich gestellt war oder auf eine schriftliche Beantwortung gerichtet ist (Art. 4 Abs. 7 S. 1 AK).

1107 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 1.

1108 Siehe oben, → Rn. 272.

1109 Vgl. insoweit Erwägungsgrund 4, 8, 12, 13 VO 1367.

1110 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.9.2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. L 264 v. 25.9.2006, S. 13, geändert durch Verordnung (EU) 2021/1767 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.10.2021, ABl. L 356 v. 8.10.2021, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auftragten) ausnimmt (Art. 2 Abs. 1 lit. e), Abs. 2 VO 1367), wird die VO 1049 auf „alle Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen" erstreckt (Art. 3 VO 1367).

285 Da hier keine terminologische Zugangseinschränkung auf eine Verkörperung dieser Umweltinformationen in bestimmten Dokumenten erfolgt,[1111] muss Art. 3 VO 1367 im Sinn einer Rechtsfolgenverweisung verstanden werden.[1112] Dafür spricht neben der unterschiedlichen Begrifflichkeit von Dokumenten in Art. 1 VO 1049 und Umweltinformationen in Art. 3 VO 1367 außerdem das Umsetzungsziel bezüglich der Aarhus-Konvention (Art. 1 Abs. 1 VO 1367), die den Informationszugang ebenfalls nicht auf Dokumente beschränkt (Art. 4 AK). Außerdem enthält Art. 3 VO 1367 eine zusätzliche Erweiterung des Anwendungsbereichs der VO 1049 hinsichtlich der Umweltinformationen, die dem Berechtigtenkreis gilt. Ist nämlich der Dokumentenzugang der VO 1049 noch auf Unionsbürger sowie natürliche und juristische Personen mit (Wohn-)Sitz in der EU beschränkt (Art. 2 Abs. 1 VO 1049), gilt dies ausdrücklich nicht für den Zugang zu Umweltinformationen (Art. 3 VO 1367).

286 Des Weiteren enthält die Aarhus-Verordnung eine Modifikation der relativen Ablehnungsgründe aus der Dokumentenzugangs-Verordnung und einen zusätzlichen Ablehnungsgrund. So ist im Rahmen der Abwägung nach Art. 4 Abs. 2 VO 1049 von einem Verbreitungsinteresse auszugehen, wenn es um Emissionen in die Umwelt geht; dies gilt jedoch nur bei Beeinträchtigung des Schutzes von geschäftlichen Interessen, geistigen Eigentums oder des Zwecks von Inspektions- und Audittätigkeiten. Nicht zusätzlich eingeschränkt sind demnach die Ablehnungsgründe des Schutzes von Untersuchungsverfahren und der eigenen Rechtsberatung, obwohl die Aarhus-Konvention in diesem Zusammenhang nur „laufende Gerichtsverfahren" sowie behördliche „Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art" (Art. 4 Abs. 4 lit. c) AK) als Ablehnungsgründe nennt und insoweit enger gefasst ist.[1113] Ansonsten gilt das Gebot einer engen Auslegung der Ablehnungsgründe, einer besonderen Berücksichtigung des öffentlichen Interesses und eines etwaigen Bezugs der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt (Art. 6 Abs. 1 VO 1367). Zusätzlich sieht Art. 6 Abs. 2 VO 1367 eine Ablehnungsmöglichkeit vor, „wenn die Bekanntgabe der Informationen negative Auswirkungen auf den Schutz der Umweltbereiche hätte, auf die sich die Informationen beziehen (wie z.B. Brutstätten seltener Tierarten)".

287 Erfolgt die Informationsanfrage bei einer unzuständigen Stelle, ist diese zur Information über die zuständige Stelle oder zur Weiterleitung an diese verpflichtet (Art. 7 VO 1367). Flankiert wird dieses Informationsrecht schließlich durch eine Verpflich-

1111 Zur Relevanz des Unterschiedes von Dokumenten- und Informationszugang s. oben, → Rn. 180.

1112 Näher zur VO 1049 s. oben, → Rn. 184-192.

1113 Vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 50 f. m.w.N., unter Bezugnahme auf die insoweit zustimmende und sogar zusätzlich erweiternde Rechtsprechung des EuGH, die auch Kommissionsverfahren zur Vorbereitung von Vertragsverletzungsverfahren im Vorfeld des Art. 258 AEUV als Ausnahmefall behandelt.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tung der Organe und Einrichtungen der EU, Umweltinformationen zu pflegen, zu aktualisieren und nach Möglichkeit proaktiv zu veröffentlichen (Art. 4 f. VO 1367), womit die Aarhus-Verordnung die Verpflichtungen aus Art. 5 AK umsetzt.

b) Umweltinformationsfreiheitsvorgaben für die Mitgliedstaaten

Anders als im Bereich der allgemeinen Informationsfreiheit beschränkt sich die EU bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention nicht auf den eigenen Rechtskreis, sondern verpflichtet auch ihre Mitgliedstaaten durch die Umweltinformations-Richtlinie (RL 2003/4/EG – UI-RL)[1114] auf gemeinsame Informationszugangsstandards zur Erfüllung der entsprechenden Vorgaben des Aarhus-Abkommens. Zwar waren alle EU-Staaten bereits durch ihren unmittelbaren eigenen Beitritt zur Aarhus-Konvention zu deren Umsetzung verpflichtet, doch bewirken die zusätzlichen unionsrechtlichen Vorgaben einen als notwendig angesehenen höheren Harmonisierungsgrad (vgl. Erwägungsgrund 8 UI-RL). Die durch diese Richtlinie aufgehobene ältere Umweltinformations-Richtlinie von 1990 (RL 90/313/EWG)[1115] hatte bereits zusammen mit der UVP-Richtlinie von 1985 (85/337/EWG)[1116] die internationale umweltpolitische Diskussion in Europa geprägt und damit auch die Aarhus-Konvention beeinflusst,[1117] so dass sie nun ihrerseits in Umsetzung des Aarhus-Abkommens durch eine neue Umweltinformations-Richtlinie mit einem erweiterten Informationszugangsrecht ersetzt wurde (vgl. Erwägungsgründe 2, 6 UI-RL). 288

Nach Art. 1 verfolgt die Umweltinformations-Richtlinie – insofern der Dokumentenzugangsverordnung vergleichbar – die Doppelstrategie, einerseits ein umfassendes subjektives Zugangsrecht „zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden" zu gewährleisten und andererseits eine zunehmende proaktive Veröffentlichungspflicht der Behörden – vorrangig über das Internet – aufzubauen, „um eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen." Ausgehend von einem sehr weiten Begriffsverständnis von „Umweltinformationen", „Behörden" und „Öffentlichkeit" in Art. 2 UI-RL entsprechend zu Art. 2 AK verpflichtet Art. 3 Abs. 1 UI-RL die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung einer behördlichen Pflicht zur Zugänglichmachung von Umweltinformationen, der korrespondierend ein subjektives und ausdrücklich von persönlichen Interessen un- 289

1114 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 041 v. 14.2.2003, S. 26.

1115 Richtlinie des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG), ABl. L 158 v. 23.6.1990, S. 56.

1116 Richtlinie des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), ABl. L 175 v. 5.7.1985, S. 40.

1117 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Einführung Rn. 11; *Götze*, LKV 2013, S. 241 (242).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

abhängiges Antrags- und Zugangsrecht aller natürlichen oder juristischen Personen (vgl. dazu Art. 2 Nr. 5 UI-RL) gegenübersteht.

290 Die in Art. 4 UI-RL genannten möglichen Gründe für eine Zugangsablehnung sind weitestgehend entsprechend zu Art. 4 AK strukturiert und ebenfalls – sogar in der Artikelüberschrift ausdrücklich – als Ausnahmen zur Regel der Zugangsgewährung ausgestaltet. So enthält Art. 4 Abs. 1 UI-RL die in Art. 4 Abs. 1 AK genannten Gründe zur Sicherung der behördlichen Handlungsfähigkeit, ohne dass eine erhebliche inhaltliche Abweichung festzustellen wäre. Ebenso entsprechen die Ablehnungsgründe in Art. 4 Abs. 2 UI-RL fast wortwörtlich denen in Art. 4 Abs. 4 AK zum Schutz sonstiger Interessen. Auch das Gebot der engen Auslegung und der Abwägung des konkreten Ablehnungsgrundes mit dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse von Art. 4 Abs. 4 S. 2 AK ist in Art. 4 Abs. 2 S. 2 UI-RL übernommen worden.[1118] Allerdings geht Art. 4 Abs. 2 S. 3 UI-RL über die Vorgaben der Aarhus-Konvention insofern hinaus, dass bei der Betroffenheit von Informationen über Emissionen in die Umwelt[1119] nicht nur die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse von der Ablehnungsmöglichkeit ausgenommen sind (vgl. Art. 4 Abs. 4 S. 1 lit. d) AK), sondern auch die behördeninterne Beratung, die Vertraulichkeit personenbezogener Daten, die von den Informationen betroffenen Umweltbereiche sowie die Interessen von Personen, die die erfragten Informationen freiwillig zur Verfügung gestellt haben. Während (insoweit) die Aarhus-Konvention nur eine Berücksichtigung der Emissionsrelevanz – neben dem Bekanntgabeinteresse – fordert, wird das Abwägungsergebnis für die genannten Ablehnungsgründe im Sinne eines Überwiegens der Emissionsrelevanz durch die Umweltinformations-Richtlinie bereits vorweggenommen. Insoweit eröffnet die Umweltinformations-Richtlinie einen weitergehenden Informationszugang als die Aarhus-Konvention.[1120]

291 Daneben enthält Art. 7 UI-RL eine detaillierte Liste von umweltbezogenen Informationsbereichen und -arten, für die den mitgliedstaatlichen Behörden eine Aufbereitung sowie „aktive und systematische Verbreitung in der Öffentlichkeit" – möglichst mithilfe des Internets und in Datenbanken – aufgegeben wird. Daneben statuiert auch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie (RL 2003/35/EG – ÖB-RL)[1121]

1118 Dazu näher oben, → Rn. 282.

1119 Als Rückausnahme ist der Emissionsbegriff weit auszulegen; er erfasst nicht nur Emissionen aus industriellen Anlagen i.S.v. Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie über Industrieemissionen (RL 2010/75/EU), ABl. L 334 v. 17.12.2010, S. 17 („die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden"), sondern darüber hinaus auch das „Freisetzen von Produkten oder Stoffen wie Pflanzenschutzmitteln oder Biozid-Produkten und in diesen Produkten enthaltenen Stoffen in die Umwelt", soweit dies tatsächlich oder wahrscheinlich (und nicht nur rein hypothetisch) der Fall ist, EuGH, Urt. v. 23.11.2016 – Az. C-442/14, Ls. 2 u. Rn. 60 ff., insbes. Rn. 103.

1120 Insofern kann man zumindest nicht uneingeschränkt mit *Götze*, LKV 2013, S. 241 (242), von einer „Blaupause des Informationsverschaffungsteils der Arhus-Konvention" sprechen.

1121 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eine Reihe von behördlichen Veröffentlichungspflichten bezüglich umweltbezogener Informationen sowohl bei Plänen und Programmen (Art. 2 ÖB-RL) als auch im Rahmen von Änderungen der UVP-Richtlinie (Art. 3 ÖB-RL) und der damaligen Fassung der IVU-Richtlinie (RL 96/61/EG). Alle diese proaktiven Publizitätspflichten sind jedoch nicht erkennbar subjektiv-rechtlich ausgestaltet.

3. (Landes-)Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Das Grundgesetz enthält keine Informationszugangsrechte. Dies gilt auch für die Umwelt, wenngleich der Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen" in der Staatszielbestimmung von Art. 20a GG als Verfassungsrechtsgut anerkannt ist. Anders verhält es sich jedoch bei einer Reihe von Landesverfassungen, die entsprechende sektorale Informationsfreiheitskonzepte kennen. So enthalten die Verfassungen Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens jeweils ein individuell-sektorales Zugangsrecht zu behördlich vorgehaltenen Umweltinformationen, das allen Personen als subjektiv-öffentliches (Grund-[1122])Recht eingeräumt ist. Dabei ist es kein Zufall, dass gerade alle früher sogenannten „neuen" Bundesländer über diese Verfassungsinnovation verfügen, nachdem Umweltschäden in der früheren DDR meist geheim gehalten oder verschleiert wurden.[1123] 292

Während dieser Auskunftsanspruch in Art. 6 Abs. 3 MVVerf[1124] inhaltlich unbeschränkt und vorbehaltlos gewährt wird, ist er in den anderen vier Ländern gegenständlich beschränkt. In Brandenburg gilt er nur für „gegenwärtige und zu erwartende Belastungen der natürlichen Umwelt" (Art. 39 Abs. 7 BbgVerf)[1125] und in den übrigen drei Ländern für solche Umweltinformationen, die einen Bezug zum Lebensraum der informationsbegehrenden Person haben[1126] (Art. 6 Abs. 2 LSA- 293

Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 v. 25.6.2003, S. 17.

1122 *Haedrich*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 33 Rn. 2; *Kohl*, in: Classen u.a. (Hrsg.), MVVerf, Art. 6 Rn. 16.

1123 *Haedrich*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 33 Rn. 2.

1124 Art. 6 Abs. 3 MVVerf: „Jeder hat das Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei der öffentlichen Verwaltung vorhanden sind."

1125 Art. 39 Abs. 7 BbgVerf: „Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, Informationen über gegenwärtige und zu erwartende Belastungen der natürlichen Umwelt zu erheben und zu dokumentieren; Eigentümerinnen und Eigentümer und Betreiberinnen und Betreiber von Anlagen haben eine entsprechende Offenbarungspflicht. Jede Person hat das Recht auf diese Informationen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Nähere regelt ein Gesetz."

1126 *Haedrich*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 33 Rn. 5, versteht den Begriff nicht im engeren Sinn territorial, sondern als Hinweis auf die Notwendigkeit eines hinreichenden Eigeninteresses der auskunftsbegehrenden Person an der Information; eher territorial *Berlit*, in: Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), SächsVerf, Art. 34 Rn. 11, wegen Streubreite und Verflechtungen verschiedener Umweltfaktoren aber nicht auf das unmittelbare Wohnumfeld beschränkt; außerdem leitet er daraus eine Einschränkung des personellen Schutzbereichs auf natürliche Personen ab, weil nur diese über einen Lebensraum verfügen (a.a.O., Rn. 7).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verf,[1127] 34 SächsVerf,[1128] 33 ThürVerf[1129]). Dabei ist der Kreis der verpflichteten Stellen in Art. 6 Abs. 2 LSAVerf noch mit dem „Verfügungsbereich der öffentlichen Gewalt“[1130] maximal weit gefasst, was der Sache nach für Art. 6 Abs. 3 MVVerf und – mangels Eingrenzung der auskunftspflichtigen Stellen[1131] – für Art. 33 ThürVerf entsprechend gilt; aufgrund der Regelungsreichweite der Landesverfassungen kann dies jedoch nur für die jeweiligen Behörden des Landes und aller ihm unterstellten Körperschaften[1132] (und damit natürlich nicht für Bundesbehörden) gelten. Demgegenüber ist der Kreis der verpflichteten Behörden in Art. 34 SächsVerf allein auf die Landesbehörden begrenzt, was insbesondere die kommunale Ebene außen vor lässt.

294 Diese sektoral-umweltbezogenen Informationsansprüche unterliegen verschiedenen Einschränkungen, die allerdings in Teilen deklaratorisch sind. Dies gilt zum einen für den Vorbehalt entgegenstehender Rechte bzw. rechtlich geschützter Interessen Dritter (6 Abs. 2 LSAVerf, 34 SächsVerf, 33 ThürVerf), soweit diese grundrechtlich fundiert sind, wie etwa die durch die Berufs- und Eigentumsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1, 14 GG geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.[1133] Zum anderen sind auch Vorbehalte zugunsten des Bundesrechts (Art. 34 SächsVerf, 6 Abs. 2 LSAVerf) deklaratorisch, da das Landesverfassungsrecht dem im Rang nachsteht und deshalb ohnehin keine bundesrechtswidrigen Rechte einräumen könnte.[1134] Eine echte inhaltliche Einschränkung stellt demgegenüber der Vorbehalt entgegenstehender Belange der Allgemeinheit (Art. 39 Abs. 7 S. 2 BbgVerf, 34 SächsVerf, 6 Abs. 2 LSAVerf) und entgegenstehender privater Interessen (Art. 39 Abs. 7 S. 2 BbgVerf) dar. Ob ein solcher Vorbehalt allerdings vorliegt und greift, ist auch hier eine Frage der rechtlichen Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und unterliegt daher der vollen gerichtlichen Nachprüfung.[1135] Eine zweite, potenziell ebenfalls sub-

1127 Art. 6 Abs. 2 LSAVerf: „Jeder hat das Recht auf Auskunft über die Vorhaben und Daten im Verfügungsbereich der öffentlichen Gewalt, welche die natürliche Umwelt in seinem Lebensraum betreffen, soweit nicht Bundesrecht, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder das Wohl der Allgemeinheit entgegenstehen. Das Nähere regeln die Gesetze.“

1128 Art. 34 SächsVerf: „Jede Person hat das Recht auf Auskunft über die Daten, welche die natürliche Umwelt in ihrem Lebensraum betreffen, soweit sie durch das Land erhoben oder gespeichert worden sind und soweit nicht Bundesrecht, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder überwiegende Belange der Allgemeinheit entgegenstehen.“

1129 Art. 33 ThürVerf: „Jeder hat das Recht auf Auskunft über die Daten, welche die natürliche Umwelt in seinem Lebensraum betreffen und die durch den Freistaat erhoben worden sind, soweit gesetzliche Regelungen oder Rechte Dritter nicht entgegenstehen.“

1130 Eine Präzisierung dieses Begriffs enthält Art. 69 MVVerf, wonach „die öffentliche Verwaltung […] durch die Landesregierung, die ihr unterstellten Behörden und die Träger der Selbstverwaltung ausgeübt“ wird.

1131 Die Begrenzung auf „den Freistaat“ bezieht sich auf die Datenerhebung, nicht auf die Auskunftserteilung, vgl. *Haedrich*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 33 Rn. 6.

1132 Der Kreis der verpflichteten Behörden geht damit über Landes- und Kommunalbehörden noch hinaus und umfasst beispielsweise auch Hochschulen und Kammern.

1133 Dazu näher oben, → Rn. 251; vgl. auch *Haedrich*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 33 Rn. 8.

1134 Ebenso *Vogelgesang*, CR 1995, S. 554 (560); *Berlit*, in: Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), SächsVerf, Art. 34 Rn. 14.

1135 Vgl. oben, Fn. 798.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stanzielle Relativierung der verfassungsrechtlichen Verbürgungen stellt der Vorbehalt entgegenstehender gesetzlicher Regelungen in Art. 33 ThürVerf dar. Denn damit ist erkennbar nicht die nähere Ausgestaltung des Zugangs zu Umweltinformationen angesprochen, sondern andere – damit kollidierende – gesetzliche Bestimmungen. Dieser Gestaltungsspielraum der einfachen Landesgesetzgebung dürfte allerdings nicht im Sinne einer völligen oder auch nur weitgehenden Entleerung des Informationszugangsrechts missbraucht werden.

Da allerdings kraft höherrangigen Rechts – nämlich der supranationalen EG-Um- 295
weltinformations-Richtlinie vom 7.6.1990, die nach ihrem Art. 9 bis zum 31.12.1992 in nationales Recht umzusetzen war[1136] – spätestens seit 1993 alle deutschen Behörden jedweder Körperschaft und Hierarchiestufe zur Auskunftserteilung aller bei ihnen vorhandenen umweltbezogenen Informationen verpflichtet sind,[1137] kommt den entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Vorschriften seither keine besondere konstitutiv-praktische Bedeutung mehr zu.

4. Das Umweltinformationsfreiheitsrecht auf einfachgesetzlicher Ebene

a) Das Umweltinformationsfreiheitsgesetz des Bundes

(1) Entstehungsgeschichte

Mit der ersten Umweltinformations-Richtlinie von 1990 (RL 90/313/EWG) wurde 296
das „Verfahrenskonzept der informierten Öffentlichkeit" – bewusst sektoral auf die Umwelt als Allgemeingut beschränkt – europarechtlich realisiert.[1138] Das in Umsetzung dieser Richtlinie 1994 erlassene erste Umweltinformationsfreiheitsgesetz[1139] (das noch für Bund und Länder gleichermaßen galt) stellte deshalb für das deutsche Verwaltungsrecht einen tiefgreifenden Mentalitätswandel und teilweise sogar eine „Art Kulturschock"[1140] dar, weil damit erstmals Abschied von der „deutschen Tra-

1136 RL 90/313/EWG, ABl. L 158 v. 23.6.1990, S. 56 ff., verpflichtet die Behörden bereits in der späteren Diktion der Aarhus-Konvention dazu, „allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen"; dem war 1985 die UVP-Richtlinie (RL 85/337/EWG, ABl. L 175 v. 5.7.1985, S. 40 ff.) vorausgegangen, die in Art. 6 Abs. 2 u. 3 bereits umfangreiche Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit vorgesehen hatte.

1137 Nicht termingerecht umgesetzte Richtlinien entfalten zumindest hinsichtlich konkreter Rechtspositionen Einzelner gegenüber dem Staat eine unmittelbare Bindungswirkung, vgl. *Streinz*, Europarecht, Rn. 495 ff.

1138 *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (412).

1139 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 8.7.1994, BGBl. I S. 1490.

1140 *Schoch*, VBlBW 2017, S. 45 (46); *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dition des Amtsgeheimnisses“ genommen werden musste.[1141] Insofern verwundert es nicht, dass die zunächst nur zurückhaltend erfolgte Richtlinienumsetzung in Deutschland zu mehreren Beanstandungen durch den EuGH führte.[1142] Die zur Umsetzung der Aarhus-Konvention erlassene zweite Umweltinformations-Richtlinie (2003/4/EG) von 2004 führte zu einer umfassenden Überarbeitung und einem Neuerlass des Umweltinformationsgesetzes.[1143] Dieses unterscheidet sich vom UIG 1994 vor allem darin, dass der Begriff der Umweltinformationen deutlich erweitert ist (§ 2 Abs. 3 UIG), eine Pflicht zur proaktiven systematischen Veröffentlichung zahlreicher Umweltinformationen – v.a. im Internet – besteht (§§ 10 f. UIG) und der Anwendungsbereich auf Bundesbehörden und der Bundesaufsicht unterstehende Stellen beschränkt ist (§ 1 Abs. 2 UIG). Hinzu kommen eine Ausweitung des Kreises der der Bundesebene zuzurechnenden informationspflichtigen Stellen, eine Stärkung des Informationszugangsanspruchs durch eine restriktivere Ausgestaltung der Ablehnungsgründe und eine Verkürzung der Bearbeitungsfrist sowie die Vorgabe eines stets – auch bei Entscheidungen durch oberste Bundesbehörden – durchzuführenden Widerspruchsverfahrens.[1144]

(2) Parallelen zum allgemeinen Informationsfreiheitsrecht auf Bundesebene

297 Zwar verfolgen das UIG und das IFG unterschiedliche Zielsetzungen; während es beim UIG primär um die Zugangserleichterung und Verbreitung von Umweltinformationen aus Umweltschutzgründen geht, zielt das allgemeine Informationsfreiheitsrecht in erster Linie auf eine Stärkung der Meinungs- und Willensbildung der Bevölkerung, deren Kontrolle sowie der Akzeptanz des staatlichen Handelns und damit der partizipationsrechtlichen Teilhabe der Bürgerschaft.[1145] Aber beide Regelungskonzepte bedienen sich desselben eingesetzten Instruments, nämlich des Informationszugangsanspruchs. Daher verwundert es nicht, dass das UIG inhaltlich weitgehend dem IFG (bzw. umgekehrt) entspricht, zumal es bei der zeitlich danach

1141 *Götze*, LKV 2013, S. 241 (242); *Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), S. 344 (347 f.); ähnlich *Wegener,* Der geheime Staat, S. 23, der von einer „neuartige[n] demokratische[n] Informationsordnung“ spricht; *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 31, attestiert einen anfänglichen „Fremdkörper“-Charakter.

1142 Vgl. EuGH, Urt. v. 9.9.1999 – Rs. C-217/97, NVwZ 1999, S. 1209, wonach die deutsche Umsetzung richtlinienwidrig den Zugangsanspruch während des laufenden Verwaltungsverfahrens teilweise nicht gewährt, die Teilübermittlungspflicht bei nur teilweise einschlägigen Ablehnungsgründen nicht vorgesehen und eine zu weitreichende Gebührenregelung erlassen hat; *Götze*, LKV 2013, S. 241 (242); zu den erheblichen Widerständen gegen die Öffnung für Informationsfreiheitsregelungen vgl. *Schoch*, NVwZ 2006, S. 872 (877).

1143 Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel vom 22.12.2004, BGBl. I S. 3704.

1144 BT-Drs. 15/3406, S. 1, 11, ausführlich S. 12.

1145 BT-Drs. 15/4493, S. 6, Ziff. I; §§ 1 BerlIFG, 1 Abs. 1 LIFG BW, 1 Abs. 1 HmbTG, 1 Abs. 2 LTranspG RLP, 1 Abs. 1 S. 4 ThürTG.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

erfolgten Erarbeitung des Informationsfreiheitsgesetzes weitgehend Pate gestanden hat.[1146]

Im Einzelnen sind übereinstimmend oder in der Sache ähnlich geregelt: 298

- der von inhaltlicher oder verfahrensmäßiger Betroffenheit unabhängige, voraussetzungslose Informationszugangsanspruch,
- der Begriff der informationspflichtigen öffentlichen Stellen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG),
- das Erfordernis, dass die informationspflichtige Stelle über die begehrten Informationen verfügen muss oder diese für sie bereitgehalten werden (§ 2 Abs. 4 UIG),
- die Effektivierung des Zugangsanspruchs durch Veröffentlichung von Datenbanken und Verzeichnissen über die verfügbaren Informationen v.a. im Internet (§ 7 UIG),
- das Erfordernis eines Mindestmaßes an Bestimmtheit des Antrags (§ 4 Abs. 2 S. 1 UIG) ebenso wie das Gebot einer Unterstützung der fragenden Person bei der Antragstellung und ggf. einer Weiterleitung des Antrags an die zuständige Stelle (§ 4 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 UIG),
- die maximale Regelbearbeitungsfrist der Anträge von einem Monat mit der Möglichkeit einer Verlängerung bei besonderer Umfänglichkeit oder Komplexität unter Angabe der Gründe (§§ 3 Abs. 3, 4 Abs. 5 UIG),[1147]
- die Erfüllung des Zugangsbegehrens entlang der Wünsche der fragenden Person vorbehaltlich eines deutlich höheren Verwaltungsaufwands oder anderer wichtiger Gründe (§ 3 Abs. 2 UIG),
- die Begründungspflicht und grundsätzliche Schriftform bei Ablehnung des Antrags (§ 5 Abs. 1, 2 UIG),
- die Pflicht zur Aussonderung weitergabefähiger Informationen bei nur teilweisem Vorliegen von Ablehnungsgründen (§ 5 Abs. 3 UIG),
- die Gebührenpflicht mit Ausnahme mündlicher und einfacher Auskünfte, ohne prohibitive Wirkungen zu erzeugen (§ 12 Abs. 1, 2 UIG) und
- die Pflicht zur Durchführung des Widerspruchsverfahrens auch bei Entscheidungen einer obersten Bundesbehörde (§ 6 Abs. 2 UIG) sowie die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 6 Abs. 1 UIG).

Hinsichtlich der Einzelheiten zu diesen Punkten kann daher auf die Darstellung beim allgemeinen Informationsfreiheitsrecht von Bund und Ländern verwiesen werden.[1148] 299

1146 BT-Drs. 15/4493, S. 7, Ziff. IV.

1147 *Götze*, LKV 2013, S. 241 (248), äußerst sich kritisch zur begrenzten Relevanz der Frist angesichts des Umstandes, dass das ggf. anschließende Rechtsmittelverfahren seinerseits keinen Fristbindungen unterliegt.

1148 S. oben, → Rn. 232-265.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(3) Besonderheiten des Umweltinformationsfreiheitsgesetzes

300 In einigen Punkten bestehen jedoch auch nennenswerte Unterschiede zwischen dem sektoralen Umweltinformationsfreiheitsrecht und dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht, die im Regelfall der Richtlinienbindung der Umweltinformationsfreiheitsgesetzgebung und damit letztlich den Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention geschuldet sind und deshalb beim Informationsfreiheitsrecht anders geregelt werden konnten. Daher überrascht es nicht, dass manche der umweltinformationsgesetzlichen Besonderheiten auf Bundesebene durchaus in das allgemeine Informationsfreiheitsrecht einzelner Länder eingeflossen sind. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht (vgl. § 1 Abs. 3 IFG) geht das Umweltinformationsfreiheitsrecht diesem in seinem Anwendungsbereich als speziellere Regelung vor.[1149]

(a) Anspruchsberechtigte und -verpflichtete

301 Dies beginnt bereits bei der Anspruchsberechtigung, die zwar in UIG und IFG identisch formuliert ist, aber unterschiedlich weit ausgelegt wird. So räumt § 3 Abs. 1 UIG (wie § 1 Abs. 1 IFG) jeder Person einen voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch ein, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Dies gilt für alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts (und nicht etwa nur für solche mit umweltpolitischer Zielsetzung)[1150] sowie für juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie sich gegenüber der informationspflichtigen Stelle in einer den anderen Personen vergleichbaren Informationslage befinden.[1151] Dies gilt etwa für Kommunen und für kommunal beherrschte Unternehmen, bei denen diese Vergleichbarkeit im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 GG bejaht wird,[1152] sowie für kirchliche Körperschaften des öffentlichen Rechts, weil sie nicht in die hoheitlichen Strukturen eingebunden sind.[1153] Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht – gestützt auf die ratio der Aarhus-Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie – auch nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen, soweit sie hinreichend organisatorisch verfestigt sind (wie etwa Bürgerinitiativen oder örtlichen Parteiorganisationen), den Informationsanspruch zugestanden,[1154] während dies im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht nur bei

1149 Dies gilt auch auf Landesebene, vgl. *Schoch*, VBlBW 2017, S. 45 (46 f.).
1150 BVerwG, Urt. v. 24.9.2009 – Az. 7 C 2/09, NVwZ 2010, S. 189 (Rn. 26); ebenso *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (424).
1151 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 3 UIG Rn. 7 m.w.N.; den Ausnahmecharakter betonend *Götze*, LKV 2013, S. 241 (243).
1152 BVerwG, Urt. v. 21.2.2008 – Az. 4 C 13/07, NVwZ 2008, S. 791 (Rn. 23).
1153 BVerwG, Urt. v. 21.2.2008 – Az. 4 C 13/07, NVwZ 2008, S. 791 (Rn. 26 f.).
1154 BVerwG, Urt. v. 21.2.2008 – Az. 4 C 13/07, NVwZ 2008, S. 791 (Rn. 22, 25); zust. *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (424).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung (was in einigen Ländern der Fall ist)[1155] so gesehen wird.[1156]

Der Kreis der Anspruchsverpflichteten unterscheidet sich ebenfalls und ist keineswegs nur auf Behörden mit unmittelbar umweltbezogenen Aufgaben beschränkt.[1157] Er ist sogar insofern etwas weiter gezogen als im allgemeinen Informationszugangsrecht, indem er auch Privatrechtssubjekte (v.a. im Bereich der umweltbezogenen Daseinsvorsorge) erfasst, die der unmittelbaren oder mittelbaren Kontrolle des Bundes unterliegen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG). Eine solche Kontrolle kann sich aus einer Kapital- oder Stimmrechtsmehrheit öffentlicher Rechtsträger an einem privatrechtlich organisierten Unternehmen – wie etwa bei Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG[1158] – oder aus einer besonderen Rechtsstellung in der Aufgabenerfüllung gegenüber der Bevölkerung (z.B. Kontrahierungszwang des Unternehmens, Anschluss- oder Benutzungszwang hinsichtlich der Inanspruchnahme der Dienstleistung) ergeben (§ 2 Abs. 2 UIG). Die Regelung geht auf Art. 2 Nr. 2 lit. c) UI-RL und Art. 2 Nr. 2 lit. c) AK zurück und wurde von drei Ländern auch in das allgemeine Informationsfreiheitsrecht übernommen.[1159] Andererseits reicht die Ausnahme für die Gesetzgebungstätigkeit (gem. Art. 2 Nr. 2 S. 2 AK, Art. 2 Nr. 2 S. 2 UI-RL) weiter, da sie nicht nur für Organe (Parlament[1160] und Regierung i.S.v. Gubernative),[1161] sondern auch für Behörden und damit für die vorbereitende und zuarbeitende Tätigkeit der Ministerien im Vorfeld förmlicher Gesetzgebungsverfahren bis zum Verfahrensabschluss gilt.[1162] 302

1155 §§ 1 Abs. 2 S. 2 IFG M-V, 2 Abs. 1 S. 2 LTranspG RLP, 4 Abs. 1 ThürTG; ähnlich § 3 Nr. LIFG BW („Zusammenschlüsse, soweit diese organisatorisch hinreichend verfestigt sind").

1156 Nur eine Mindermeinung bejaht dies für das Bundesrecht, vgl. *A.G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 102 f., während sich die h.M. insoweit – ohne Erfordernis einer richtlinienkonformen Auslegung – auf das rechtsmethodische Verständnis des Begriffs einer „Person" stützt, vgl. *Guckelberger*, LKRZ 2007, S. 125 (126).

1157 *Schoch*, VBlBW 2017, S. 45 (47).

1158 VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 7.6.2011 – Az. 7 K 634/10, NVwZ 2011, S. 1344, zur DB Netz AG mit zust. Anm. *Schomerus,* ZUR 2011, S. 440 f.; VG Berlin, Urt. v. 5.11.2012 – Az. 2 K 167/11, LKV 2013, S. 279.

1159 Wie im UIG §§ 2 Abs. 4 LIFG BW, 2 Abs. 3, 4 HmbTG; ähnlich § 3 Abs. 3 IFG M-V (§§ 3 Abs. 2 S. 3 Nr. 2, Abs. 3 LTranspG RLP, 2 Abs. 3 Nr. 3, Abs. 6 IZG SH sind auf das Umweltinformationsrecht beschränkt und zählen deshalb hier nicht dazu).

1160 Zur geringen praktischen Relevanz von UIG-Ansprüchen gegen das Parlament vgl. *Rhein*, Informationsansprüche gegen Parlamente, S. 162 f.

1161 Vgl. zum allgemeinen Informationsfreiheitsrecht oben, → Rn. 233 f.

1162 BVerwG, Vorlagebeschl. v. 30.4.2009 – Az. 7 C 17/08, BeckRS 2009, 34162 (Rn. 15-23); EuGH, Urt. v. 14.2.2012 – Az. Rs. C-204/09, NVwZ 2012, S. 491 (Ls. 1, 2; Rn. 51, 58); ihm folgend BVerwG Urt. v. 2.8.2012 – Az. 7 C 7/12, NVwZ 2012, S. 1619 (Ls. 1, 2; Rn. 20); krit. *Götze*, LKV 2013, S. 241 (244), im Hinblick auf die besondere Intransparenz des regierungsinternen Vorbereitungsprozesses bei Gesetzgebungsvorhaben.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(b) Anspruchsgegenstand

303 Der in Übereinstimmung mit Art. 2 Nr. 1 UI-RL in § 2 Abs. 3 UIG als „Umweltinformationen" bezeichnete Anspruchsgegenstand ist weit auszulegen, weshalb nicht nur der unmittelbare Zustand von Umweltbestandteilen oder potenziell umweltrelevante Faktoren wie z.B. Energie, Lärm, Abfälle oder Emissionen damit gemeint sind, sondern auch alle sonstigen Maßnahmen, Tätigkeiten oder wirtschaftliche Analysen, die einen gewissen und ggf. nur mittelbaren Bezug zur Umwelt oder zum menschlichen Leben v.a. in den Bereichen Gesundheit, Ernährung, Sicherheit und Lebensbedingungen haben oder haben können. Dabei kommt es darauf an, ob „sich die Maßnahme bzw. das Vorhaben […] auf Umweltbestandteile oder Umweltfaktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken kann".[1163] Dabei sind an den Wahrscheinlichkeitsgrad keine überhöhten Anforderungen zu stellen; lediglich eine völlig theoretische und fernliegende Möglichkeit reicht nicht aus.[1164] Zu den so verstandenen Umweltinformationen zählen daher auch die Finanzierung eines potenziell umweltrelevanten Vorhabens oder die Finanzkraft des Trägers eines solchen Vorhabens,[1165] ebenso beispielsweise Unterlagen über die Kommunikationsstrategie zur Akzeptanzerhöhung eines umstrittenen Bauprojekts,[1166] technische Beschreibungen nicht mehr betriebener Funkanlagen, detaillierte Angaben zum Dienstwagen des Ministerpräsidenten oder Informationen zur zoologischen Wal- und Delfinhaltung.[1167] Der für die Umweltinformationen zentrale Datenbegriff erfasst zudem nicht nur Tatsachen, sondern jedenfalls dann auch behördliche Bewertungen und Einschätzungen, wenn sie „den Zustand eines der von der Richtlinie umfassten Umweltbereiche beeinträchtigen oder schützen"[1168] können, also im weitesten Sinn ein umweltbezogenes Ziel verfolgen.[1169]

(c) Ablehnungsgründe

304 Ebenfalls deutliche Unterschiede sind bei den Ablehnungsgründen festzustellen. Zwar unterscheidet auch das UIG zwischen öffentlichen und privaten Belangen. So stellt § 8 Abs. 1 UIG – wie § 3 IFG – beim Schutz der staatlichen Funktionen auf auswärtige Interessen, die Verteidigung, die öffentliche Sicherheit und laufende Gerichts- oder Disziplinarverfahren ab, ist aber im Ganzen deutlich knapper und enger gehalten. So fehlt hier der im IFG vorgesehene Schutz von Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflichten, vorübergehend beigezogener Unterlagen anderer öf-

1163 BVerwG, Urt. v. 21.2.2008 – Az. 4 C 13/07, NVwZ 2008, S. 791 (Rn. 13).
1164 BVerwG, Urt. v. 8.5.2019 – Az. 7 C 28/17, NVwZ 2019, S. 1514 (Rn. 17).
1165 BVerwG, Urt. v. 21.2.2008 – Az. 4 C 13/07, NVwZ 2008, S. 791 (Rn. 13).
1166 BVerwG, Urt. v. 8.5.2019 – Az. 7 C 28/17, NVwZ 2019, S. 1514 (Rn. 23 f.).
1167 *Götze*, LKV 2013, S. 241 (243, m.w.N.).
1168 EuGH, Urt. v. 17.6.1998 – Az. Rs. C-321/96, curia, Rn. 21.
1169 *Voland*, DVBl. 2011, S. 1262 (1263).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fentlicher Stellen, der fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr, der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen, der Tätigkeit der Nachrichtendienste sowie von vertraulich erhobenen oder übermittelten Informationen Dritter bei deren fortbestehendem Vertraulichkeitsinteresse (§ 3 Nr. 4-8 IFG).

305 Andererseits aber benennt § 8 Abs. 1 UIG zusätzlich die Vertraulichkeit der Beratungen[1170] von informationspflichtigen Stellen und den Zustand der Umwelt als zu schützende öffentliche Belange. Zudem enthält § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG einen Ablehnungsgrund bei offensichtlich missbräuchlicher Antragstellung, dessen Hürde jedoch im Hinblick auf die informationsfreiheitsschützende Grundausrichtung des Umweltinformationsgesetzes (und der zugrunde liegenden Umweltinformationsrichtlinie) und das Gebot der engen Auslegung noch höher anzusetzen ist als bei entsprechenden Regelungen im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht einzelner Länder.[1171] Erst wenn unter keinem Gesichtspunkt mehr eine Förderung der umweltschützenden Zielsetzung des Gesetzes möglich erscheint – was auch bei einem nachbarschaftsstreitbezogenen oder kommerziellen Hintergrund nicht ausgeschlossen ist[1172] – kann von einer offensichtlichen Missbräuchlichkeit ausgegangen werden.[1173] Außerdem schützt § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG interne Mitteilungen[1174] informationspflichtiger Stellen. Besonders bemerkenswert ist jedoch, dass alle diese Ablehnungsgründe unter dem Vorbehalt einer (gerichtlich voll überprüfbaren)[1175] Abwägung mit dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse stehen, während die in § 3 IFG genannten öffentlichen Belange – wie auch in den Informationsfreiheitsgesetzen aller Länder mit Ausnahme Schleswig-Holsteins (§ 9 Abs. 1 S. 1 IZG SH) – als absolute Ablehnungsgründe abwägungsfest normiert sind.[1176]

306 Ähnlich verhält es sich mit den geschützten privaten Belangen: Sie sind inhaltlich identisch, indem sie sich auf personenbezogene Daten, geistiges Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse[1177] beziehen. Allerdings stützt sich hier – anders als im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht – das Informationsinteresse nicht nur

1170 Art. 4 Abs. 2 UA 1 lit. a) UI-RL verlangt dafür ausdrücklich, dass „eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist", was aus Sicht des EuGH (Urt. v. 14.2.2012 – Az. Rs. C-204/09, NVwZ 2012, S. 491 (Ls. 3, Rn. 65)) aber bereits mit der Nennung des Ablehnungsgrundes in § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG erfüllt ist; krit. dazu *Götze*, LKV 2013, S. 241 (246).

1171 §§ 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG BW, 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 12 LTranspG RLP, 9 Abs. 2 Nr. 1 IZG SH, 12 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG.

1172 VG Hamburg, Urt. v. 14.1.2004 – Az. 7 VG 1422/03, juris (Rn. 72); VG Frankfurt a.M., Urt. v. 23.5.2012 – Az. 7 K 1820/11.F, BeckRS 2015, 49920.

1173 *Götze*, LKV 2013, S. 241 (245 f.).

1174 Näher zum Begriff EuGH, Urt. v. 20.1.2021 – Az. C-619/19, ZUR 2021, S. 224, wonach unter bestimmten Voraussetzungen auch von außen erlangte behördliche Informationen darunter subsumiert werden können.

1175 BVerwG, Urt. v. 8.5.2019 – Az. 7 C 28/17, NVwZ 2019, S. 1514 (Rn. 28).

1176 S. oben, → Rn. 243 f.

1177 Da die Aarhus-Konvention insoweit keine Definition enthält, können die Vertragsstaaten ihr nationales Begriffsverständnis zugrunde legen, vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 4 Rn. 53; zur Anwendbarkeit des GeschGehG s. oben, → Rn. 252/Fn. 984.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auf einen Ausfluss des Demokratieprinzips, sondern auf die Staatszielbestimmung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen gem. Art. 20a GG. Deshalb ist hier der Schutz der privaten Belange trotz ihrer oft grundrechtlichen Fundierung durch einen generellen Abwägungsvorbehalt mit dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse relativiert, während dies im IFG nur für personenbezogene Daten vorgesehen ist (§ 5 Abs. 1 IFG).[1178] Im Fall von Emissionen[1179] müssen die privaten Belange sogar – entsprechend den Vorgaben von Art. 4 Abs. 2 S. 3 UI-RL – generell zurückstehen (§ 9 Abs. 1 S 1, 2 UIG). Zudem ist der Schutz im UIG für alle privaten Belange seitens der informationsbetroffenen Person disponibel, was im IFG beim Schutz geistigen Eigentums nicht der Fall ist (§ 6 IFG). Damit folgt das UIG den Vorgaben der Umweltinformations-Richtlinie, die mit dem durchgängigen Abwägungsgebot in Art. 4 Abs. 2 UA 2 UI-RL über die Regelungen der Aarhus-Konvention hinausgeht; dort wird dies für die Ablehnungsgründe in Art. 4 Abs. 3 AK (anders als für die in Art. 4 Abs. 4 AK) nicht gefordert. Demgegenüber greift das UIG das in Art. 4 Abs. 2 S. 2 UI-RL, 4 Abs. 4 S. 2 AK enthaltene Gebot einer engen Auslegung der Ablehnungsgründe nicht (ausdrücklich) auf, so dass dies aus ihrem rechtlichen Charakter als Ausnahmen methodisch abzuleiten ist.[1180] Für das allgemeine Informationsfreiheitsrecht hat allein Schleswig-Holstein das durchgängige Abwägungsprinzip übernommen (§ 9 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, § 10 S. 1 IZG SH).

(d) Richtigkeitsgewähr

307 Des Weiteren unterscheidet sich § 7 Abs. 3 UIG von § 7 Abs. 3 S. 2 IFG hinsichtlich der Anforderungen an die Gewähr der Richtigkeit der erteilten Auskunft. Während das IFG nur relativ lapidar eine Pflicht der Behörde zur Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit ausschließt, auferlegt das UIG den informationspflichtigen Stellen „soweit möglich" die Gewährleistung der Aktualität, Exaktheit und Vergleichbarkeit der Umweltinformationen. Zwar soll nach der Entwurfsbegründung damit ebenfalls keine „generelle Prüfpflicht" verbunden sein,[1181] die aber nur im Hinblick auf die anfragende Person verneint wird. Diese bipolare Sicht wird aber dem Dreiecksverhältnis unter Einbeziehung der (oft) informationsbetroffenen Dritten nicht gerecht.[1182]

1178 Vgl. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 171; laut *Götze*, LKV 2013, S. 241 (247-249), ist die Rechtsprechung bei der Anwendung dieses Abwägungsvorbehalts zwischen Informationsfreiheit und den Schutzbelangen noch unterschiedlich streng bzw. großzügig, so dass sich eine klare Generallinie noch nicht identifizieren lässt.

1179 Zum Begriff s. oben, Fn. 1119.

1180 So ausdrücklich die Entwurfsbegründung zum UIG, BT-Drs. 15/3406, S. 18, linke Spalte; vgl. dazu auch *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (420); zur Existenz einer entsprechenden methodischen Regel – die *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, SaarlVerf, Art. 100 Rn. 28, leugnet – siehe *Pawlowski*, Methodenlehre, Rn. 489a.

1181 BT-Drs. 15/3406, S. 18.

1182 *Voland*, DVBl. 2011, S. 1262 (1266).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nicht selten sind grundrechtlich geschützte Rechtspositionen der Informationsbetroffenen – etwa aus Art. 12 GG – im Spiel, weshalb jedenfalls in solchen Fällen eine Pflicht zur Überprüfung der herauszugebenden Informationen auf evidente Fehler oder Unrichtigkeiten aus dem Exaktheitsgebot abzuleiten ist.[1183]

(e) Verfahren

Zu den Besonderheiten des Umweltinformationsgesetzes zählt außerdem das besondere behördliche Überprüfungsverfahren, das bei Entscheidungen privater informationspflichtiger Stellen dem Klageverfahren fakultativ vorgeschaltet ist (§ 6 Abs. 3, 4 UIG). Dieses im Regierungsentwurf des UIG noch nicht vorgesehene Verfahren entspricht den Vorgaben von Art. 6 Abs. 1 UI-RL, die ansonsten nur für öffentliche informationspflichtige Stellen durch das stets – also auch bei Entscheidungen von obersten Bundesbehörden – durchzuführende Vorverfahren erfüllt gewesen wären.[1184] Im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht hat auch dies lediglich Schleswig-Holstein übernommen (§ 7 Abs. 3, 4 IZG SH). 308

(f) Proaktive Informationspflichten

Schließlich zeigen sich signifikante Unterschiede bei den proaktiven Informationspflichten. Während § 11 IFG nur die allgemeine (internetgestützte) Zugänglichmachung von Verzeichnissen über die Informationssammlungen sowie Organisations- und Aktenpläne verlangt und damit die unmittelbaren Voraussetzungen für die Ausübung des individuellen Informationszugangs verbessern möchte, geht das UIG in §§ 10 und 11 darüber erheblich hinaus.[1185] Damit soll das Umweltbewusstsein in der breiten Bevölkerung gestärkt und zu umweltverträglichem Verhalten anregt werden.[1186] Nach einer generalklauselartigen Verpflichtung in § 10 Abs. 1, 3 UIG zur aktiven, systematischen und internetgestützten Öffentlichkeitsunterrichtung über relevante Umweltinformationen, die lediglich auf einen „angemessenen Umfang" beschränkt ist, listet § 10 Abs. 2 UIG eine Reihe von Mindestinformationen auf, die zu verbreiten sind. Hierzu zählen – jeweils unter Voraussetzung ihrer Umweltrelevanz – Rechtsdokumente nationaler wie internationaler Art, politische Konzepte, Pläne und Programme sowie dazu erarbeitete Berichte, Daten und Datenzusammenfassungen aus Überwachungstätigkeiten, Zulassungsentscheidungen mit erheblichen Umwelt- 309

1183 *Voland*, DVBl. 2011, S. 1262 (1264 ff.), unter Bezugnahme auf BVerfGE 105, S. 252, zum staatlichen Informationshandeln, dazu s. oben, → Rn. 258 f.

1184 Deshalb sah der Regierungsentwurf in einem sehr viel schlankeren § 6 ausschließlich dies vor, vgl. BT-Drs. 15/3406, S. 6, rechte Spalte; den gegenteiligen Weg beschreitet § 9 Abs. 1-3 HUIG, wonach das Vorverfahren ausdrücklich ausgeschlossen ist und dafür das nichtförmliche Überprüfungsverfahren für sämtliche – also auch die öffentlichen – informationspflichtigen Stellen gilt.

1185 *Schnabel*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 11 IFG Rn. 16, 20.

1186 *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (415 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auswirkungen, Umweltvereinbarungen sowie die Darstellungen und Bewertungen gem. §§ 24 f. UVPG und Risikobewertungen. Eine verschärfte Informationspflicht gilt nach § 10 Abs. 5 UIG bei einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt, soweit damit der Bevölkerung die Abwendung oder Begrenzung möglicher Schäden erleichtert oder ermöglicht wird. Abgerundet wird dieses umfassende Informationsverpflichtungskonzept durch eine Pflicht der Bundesregierung, in höchstens vierjährigen Abständen einen Umweltzustandsbericht zum Bundesgebiet zu veröffentlichen (§ 11 UIG).

310 Mit diesen Bestimmungen setzt das UIG die insoweit ähnlich detaillierten und teilweise wortgleichen Vorgaben von Art. 7 UI-RL und Art. 5 AK um. Wenngleich sich diese Informationspflichten ganz überwiegend auf andere Dokumente beziehen, handelt es sich hier um ein Regelungsmuster, das im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht auch den besonderen Transparenzregelungen in Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen zugrunde liegt (dort allerdings teilweise zusätzlich durch einen subjektiven Individualanspruch auf Veröffentlichung verstärkt).[1187]

b) Die Umweltinformationsfreiheitsgesetze der Länder

311 Nachdem das erste Umweltinformationsgesetz des Bundes für alle „Behörden" (vgl. § 1 UIG 1994) – also auch für die der Länder und Kommunen – gegolten hat, beschränkte sich die bundesseitige Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie im Jahr 2004 angesichts der parallel erfolgten Verhandlungen zur Föderalismusreform insbesondere im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen auf die Bundesebene. Mit der kurz darauf erfolgten Streichung der Rahmengesetzgebungskompetenz für den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung und den Wasserhaushalt (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 u. 4 GG a.F.) entfiel dann auch tatsächlich die entsprechende Bundesgesetzgebungskompetenz (zumindest in wesentlichen Teilen).[1188] Da jedoch die Länder bei ihrer Gesetzgebung ebenso an die Umweltinformationsrichtlinie gebunden sind wie der Bund, unterscheiden sich die Umweltinformationsfreiheitsregelungen von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander wesentlich weniger,[1189] als dies im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht der Fall ist. Außerdem hat dies zur Folge, dass – ebenfalls anders als bei der allgemeinen Informationsfrei-

1187 S. oben, → Rn. 237-241.

1188 In kompetenzieller Hinsicht knüpfte das UIG 1994 an die einzelnen informationsgegenständlichen Umweltgüter an, die teilweise in Art. 74 GG (Tier- und Pflanzenwelt, Boden, Luft) und teilweise in Art. 75 GG (natürliche Lebensräume, Boden, Gewässer) angesprochen waren, vgl. BT-Drs. 12/7138, S. 10.

1189 Vgl. dazu *Guckelberger*, VerwArch 2014, S. 411 (423).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

heit – sämtliche Länder ein Umweltinformationsgesetz erlassen haben.[1190] Da dies jedoch in allen Fällen erst nach dem (zweiten) Umweltinformationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene erfolgt ist, haben sich die Länder stark daran orientiert. Die norddeutsche Hälfte der Länder hat sogar in wesentlichen Teilen – bezüglich Zugangsanspruch und -verfahren, Ablehnungsgründe und Veröffentlichungspflichten – auf das Bundesgesetz (meist dynamisch) verwiesen.[1191] Einige Länder haben ihr Umweltinformationsrecht mit thematisch verwandten Rechtsgebieten in einem gemeinsamen Gesetz verbunden, so Rheinland-Pfalz,[1192] Schleswig-Holstein und Berlin[1193] mit dem allgemeinen Informationszugangsrecht und Baden-Württemberg mit dem Umweltprüfungsrecht.

Weitgehend übereinstimmend haben die Länder den Rechtsschutz geregelt. So 312
haben ausnahmslos alle Länder von der bundesgesetzlichen Ermächtigung des § 6 Abs. 5 UIG Gebrauch gemacht, den Verwaltungsrechtsweg auch gegen Entscheidungen privater informationspflichtiger Stellen zu eröffnen.[1194] Die Ermächtigung war erforderlich, weil ansonsten die mit dem Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung ausgelöste Sperrwirkung der Bundeskompetenz gem. Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG den Ländern diese Möglichkeit verwehrt hätte.[1195] Vereinzelt ist dabei das in § 6 Abs. 3 S. 2 UIG fakultativ vorgesehene Überprüfungsverfahren gegen private informationspflichtige Stellen als obligatorische Voraussetzung einer verwaltungsge-

1190 Baden-Württemberg: LUIG (BW) v. 7.3.2006 (GBl. BW, S. 50), abgelöst durch das UVwG (BW) v. 25.11.2014 (GBl. BW, S. 592); Bayern: BayUIG v. 8.12.2006 (GVBl. BY, S. 933); Berlin: § 18a BerlIFG, eingefügt durch Art. 1 des Gesetzes v. 19.12.2005 (GVBl. BE, S. 791); Brandenburg: BbgUIG v. 26.3.2007 (GVBl. I BB, S. 74); Bremen: BremUIG v. 15.11.2005 (GBl. HB, S. 573); Hamburg: HmbUIG v. 4.11.2005 (GVBl. HH, S. 441); Hessen: HUIG v. 14.12.2006 (GVBl. I HE, S. 659); Mecklenburg-Vorpommern: LUIG M-V v. 14.7.2006 (GVOBl. M-V, S. 568); Niedersachsen: NUIG v. 7.12.2006 (GVBl. NI, S. 580); Nordrhein-Westfalen: UIG NRW als Art. 1 des Gesetzes v. 29.3.2007 (GVBl. NRW, S. 142); Rheinland-Pfalz: LUIG (RLP) v. 19.10.2005 (GVBl. RLP, S. 484), abgelöst durch das LTranspG RLP v. 27.11.2015 (GVBl. RLP, S. 383); Saarland: SUIG v. 12.9.2007 (ABl. SL, S. 2026); Sachsen: SächsUIG v. 1.6.2006 (GVBl. SN, S. 146); Sachsen-Anhalt: UIG LSA v. 14.2.2006 (GVBl. LSA, S. 32); Schleswig-Holstein: UIG SH v. 2.3.2007 (GVBl. SH, S. 132), abgelöst vom IZG SH v. 19.1.2012 (GVOBl. SH, S. 89); Thüringen: ThürUIG v. 10.10.2006 (GVBl. TH, S. 513).

1191 §§ 1 BbgUIG, 18a Abs. 1 BerlIFG, 1 Abs. 2 BremUIG, 1 Abs. 2 HmbUIG, 1 Abs. 3 UIG LSA, 3 LUIG M-V, 3, 5 Abs. 1 NUIG, 2 UIG NRW (statisch).

1192 Was hier zur Folge hat, dass die Verfahrensregelungen für die Einbeziehung informationsbetroffener Dritter und die Zuständigkeit der Ombudsperson auf Landesebene aus dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht auch für das Umweltinformationsrecht gelten, vgl. §§ 13, 19 f. LTranspG RLP; bzgl. der Ombudsperson ebenso § 14 IZG SH.

1193 Anders als das LTranspG RLP und das IZG SH erschöpft sich § 18a BerlIFG allerdings im Wesentlichen im Verweis auf das Bundesgesetz.

1194 §§ 3 Abs. 1, 2. Hs. BbgUIG, 18a Abs. 3 BerlIFG, 32 Abs. 1 UVwG BW, 9 Abs. 1 BayUIG, 3 Abs. 2 BremUIG, 9 Abs. 1 S. 1 HUIG, 2 Abs. 1 S. 2 HmbUIG, 2 Abs. 1 UIG LSA, 4 Abs. 2 LUIG M-V, 4 Abs. 3 NUIG, 3 Abs. 1 UIG NRW, 22 S. 1 LTranspG RLP, 7 Abs. 1 IZG SH, 6 Abs. 1 SUIG, 10 SächsUIG, 6 Abs. 1 ThürUIG.

1195 BT-Drs. 15/3406, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

richtlichen Klage ausgestaltet.[1196] Ebenfalls (fast) alle Länder haben (teilweise im Detail unterschiedlich) den Kreis der informationspflichtigen Stellen bestimmt.[1197]

313 Landesspezifische Besonderheiten zeigen sich in Teilen im Gebührenrecht,[1198] wobei Art. 5 UI-RL hier enge Grenzen setzt (insbes. die Vorgabe der Gebührenfreiheit bei Einsichtnahmen vor Ort). Außerdem haben nur neun bzw. acht Länder die Überwachung privater Stellen (§ 13 UIG)[1199] und das Ordnungswidrigkeitenrecht (§ 14 UIG)[1200] selbst (meist mit einem dem Umweltinformationsgesetz entsprechenden Wortlaut) oder durch Verweis auf das UIG geregelt. Des Weiteren haben lediglich fünf Länder die Selbstverpflichtung eines periodisch zu erstellenden Umweltzustandsberichts (§ 11 UIG) übernommen.[1201] In einigen Ländern wird die bereits aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht herrührende Unterstützungspflicht der Behörden (§ 25 Abs. 1 VwVfG) beim Informationszugang besonders betont, indem ihnen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs auferlegt werden wie etwa die Benennung von Auskunftspersonen oder -stellen oder die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen und behördliche Zuständigkeiten.[1202] In eine ähnliche Richtung zielt das bremische Angebot einer Servicestelle, die in Gestalt eines internetgestützten Umweltinformationssystems einen gemeinsamen, zentralen Zugang zu den in § 10 Abs. UIG genannten Umweltinformationen aller verschiedenen informationspflichtigen Stellen in Bremen – ggf. durch Verlinkungen – bieten soll (§ 4 BremUIG). Weniger weitgehend ist das Koordinierungsgebot in Mecklenburg-Vorpommern, wonach sich verschiedene Behörden mit denselben Umweltinformationen hinsichtlich der Erfüllung der Publikationspflichten abstimmen sollen (§ 5 LUIG M-V). Eine Besonderheit enthält schließlich § 12a SächsUIG, wonach den Stadt- und Landkreisen ausdrücklich ein grundsätzlicher Umweltinformationsanspruch gegen die staatliche Umweltverwaltung eingeräumt wird.

1196 §§ 2 Abs. 1 S. 2 HmbUIG, 6 Abs. 3 S. 2 ThürUIG.

1197 Art. 2 Abs. 1 BayUIG, §§ 23 Abs. 1, 2 UVwG BW, 2 BbgUIG, 2 BremUIG, 2 Abs. 1, 2 HUIG, 1 Abs. 2 UIG LSA, 2 LUIG M-V, 2 NUIG, 1 Abs. 2, 3 UIG NRW, 3 LTranspG RLP, 2 Abs. 3, 4, 6 IZG SH, 2 Abs. 1, 2 SUIG, 3 Abs. 1 SächsUIG, 2 Abs. 1, 2 ThürUIG; Berlin und Hamburg (mit einer kleinen Abweichung in § 1 Abs. 3 HmbUIG) verweisen auch insoweit auf das UIG.

1198 Art. 12 BayUIG, §§ 33 UVwG BW, 6 BbgUIG, 18a Abs. 4, 5 BerlIFG, 7 BremUIG, 11 HUIG, 3 UIG LSA, 6 LUIG M-V, 6 NUIG, 5 UIG NRW, 24 LTranspG RLP, 13 IZG SH, 11 SUIG, 13 SächsUIG, 12 ThürUIG; in Hamburg regeln die Umweltgebührenordnung die Gebührenerhebung durch öffentliche Stellen und § 3 HmbUIG den Kostenersatz für private Stellen.

1199 Art. 13 BayUIG, §§ 34 UVwG BW, 4 BbgUIG, 6 BremUIG, 7 LUIG M-V, 20 LTranspG RLP, 12 SUIG; durch Verweis §§ 1 Abs. 2 HmbUIG, 1 Abs. 3 UIG LSA.

1200 §§ 35 UVwG BW, 5 BbgUIG, 8 LUIG M-V, 21 LTranspG RLP, 13 SUIG; durch Verweis §§ 1 Abs. 2 BremUIG, 1 Abs. 2 HmbUIG, 1 Abs. 3 UIG LSA.

1201 Art. 11 BayUIG, §§ 31 UVwG BW, 5 BremUIG, 4 UIG NRW, 11 ThürUIG.

1202 §§ 26 Abs. 3 UVwG BW, 5 Abs. 2 HUIG, 9 Abs. 1, 2 LTranspG RLP, 8 Abs. 1 IZG SH, 7 Abs. 2 SUIG, 11 Abs. 2 SächsUIG, 7 Abs. 2 ThürUIG.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

IV. Sonstige spezifische Zugangsrechte und Informationspflichten

1. Zugang zu Verbraucherinformationen

a) Entstehung, Regelungsziele und partizipationsrechtliche Einordnung

In Reaktion auf verschiedene Lebensmittelskandale[1203] hat der Bund 2007 das „Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG)" erlassen,[1204] das nach einer 2010 abgeschlossenen Evaluation[1205] 2012 novelliert[1206] und neu bekannt gemacht worden ist.[1207] Zwar verfolgt das Gesetz eine verbraucherschützende und insbesondere lebensmittelsicherheitsfördernde Zielsetzung und ist daher – wie das Umweltinformationsfreiheitsrecht – nicht primär auf die Stärkung bürgerschaftlicher Teilhabe an hoheitlichen Entscheidungsprozessen gerichtet. Seine wesentliche Aufgabe besteht darin, die „strukturellen Informationsasymmetrien zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher" abzubauen[1208] und die Bevölkerung vor gesundheitsgefährdenden oder sonst unsicheren Produkten zu schützen.[1209] Aber wie das Informationsfreiheits- und das Umweltinformationsgesetz räumt es – freilich sektoral stark beschränkt – allen Personen einen voraussetzungslosen und subjektiv-rechtlichen Informationszugangsanspruch gegen öffentliche Stellen ein. 314

Auch wenn diese Informationen in erster Linie zur Orientierung des Verbraucherverhaltens (insbesondere des Einkaufs- und Konsumverhaltens) gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern von Lebensmitteln und anderen Produkten sowie der Markttransparenz dienen sollen,[1210] können sie auch öffentliche Debatten oder gar Kampagnen über verbraucherschützende Maßnahmen und Entscheidungen von Hoheitsträgern anregen oder unterstützen.[1211] Dies belegt nicht nur die im Evaluationsbericht der Bundesregierung ausgewiesene vergleichsweise hohe Quote von rund 315

1203 BT-Drs. 16/5404, S. 7, linke Spalte; *Schoch*, NJW 2010, S. 2241; *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, Vorbem. VIG Rn. 2 f.

1204 Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation v. 5.11.2007, BGBl. I S. 2558; im selben Gesetz wurden das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (Art. 2) und das Weingesetz (Art. 3) geändert.

1205 Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes, BT-Drs. 17/1800.

1206 Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation v. 15.3.2012, BGBl. I S. 476; im selben Gesetz wurde das Lebensmittel- und Futtermittelgesetz (Art. 2) geändert und eine Neubekanntmachungserlaubnis (Art. 3) aufgenommen.

1207 BGBl. 2012 I, S. 2166 mit Berichtigung auf S. 2725.

1208 BT-Drs. 16/5404, S. 7, rechte Spalte.

1209 *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 1 VIG Rn. 12.

1210 Vgl. § 1 VIG und BT-Drs. 16/5404, S. 8, rechte Spalte; *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, Vorbem. VIG Rn. 1; vgl. auch die nähere Betrachtung von „Information als Steuerungsinstrument" bei *Schoch*, NJW 2010, S. 2241 (2242).

1211 *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, Vorbem. VIG Rn. 29.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zwei Dritteln „Globalanträgen" mit marktpolitischer Zielsetzung gegenüber nur einem Drittel konkreter Produktanfragen;[1212] auch die Entwurfsbegründung spricht ausdrücklich die Stärkung der „Möglichkeiten für eine Beteiligung an der öffentlichen Diskussion über Verwaltungsentscheidungen" als „konstituierendes Element eines demokratischen Rechtsstaates" an.[1213] Somit zählt auch das Verbraucherinformationsrecht zu den partizipationsrechtlich relevanten Informationsrechtsgebieten und beruht ebenfalls auf einer Kombination von individuellem Informationszugang und behördlichen Publikationspflichten.[1214] Allerdings hält sich die praktisch-empirische Bedeutung des Verbraucherinformationsrechts angesichts der noch überschaubaren Antragszahlen bislang in eher überschaubaren Grenzen.[1215]

b) Parallelen zum allgemeinen Informationsfreiheitsrecht

316 In der Ausgestaltung des Zugangsanspruchs und des dafür erforderlichen Verwaltungsverfahrens weist das Verbraucherinformationsgesetz erhebliche Parallelen und Ähnlichkeiten mit dem Informationsfreiheitsgesetz auf. Dies gilt für

- die subjektiv-rechtlich ausgestaltete[1216] Anspruchsinhaberschaft jeder Person (einschließlich teil- und nichtrechtsfähiger Personenmehrheiten,[1217] aber grundsätzlich nicht juristischer Personen des öffentlichen Rechts[1218]), ohne dass dies von subjektiven Voraussetzungen abhängig gemacht oder eine Verbrauchereigenschaft erforderlich wäre[1219] (§ 2 Abs. 1 S. 1 VIG),
- die Subsidiarität des Zugangsanspruchs gegenüber anderen und insbesondere weitergehenden Informationszugangsrechten (§ 2 Abs. 4 VIG),[1220]

1212 BT-Drs. 17/1800, S. 7, linke Spalte; *Schoch*, NJW 2010, S. 2241 (2242 f.).
1213 BT-Drs. 17/7374, S. 12, linke Spalte.
1214 BT-Drs. 16/5404, S. 7 f.
1215 *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, Vorbem. VIG Rn. 28 ff., BT-Drs. 17/7374, S. 12.
1216 *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 2 VIG Rn. 6.
1217 Vgl. *Schoch*, NJW 2010, S. 2241 (2243); *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 VIG Rn. 6.
1218 NdsOVG, Urt. v. 2.9.2015 – Az. 10 LB 33/13, BeckRS 2015, 52686, Rn. 12, unter Verweis auf die fehlende Verbrauchereigenschaft (was angesichts des insoweit unbeschränkten Gesetzeswortlauts nicht überzeugt) und auf die Vorrangwirkung spezialgesetzlicher Regelungen über rechtliche Verhältnisse zwischen verschiedenen Hoheitsträgern; so auch *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 2 VIG Rn. 12; *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 VIG Rn. 7.
1219 BVerwG, Urt. v. 29.8.2019 – Az. 7 C 29/17, NJW 2020, S. 1155 (Ls. 1, Rn. 14-16); *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 2 VIG Rn. 7; *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 VIG Rn. 13a.
1220 Ursprünglich war eine Anspruchskonkurrenz geregelt, vgl. § 1 Abs. 4 VIG 2007 u. BT-Drs. 16/5404, S. 11, linke Spalte; krit. zur Neuregelung *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 Rn. 46 ff., der darin keine Überwindung des Spezialverhältnisses des VIG gegenüber dem IFG sieht.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

- das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Zugangsanspruch und Ablehnungsgründen mit der methodischen Folge einer engen Auslegung Letzterer,[1221]
- den Verfahrensbeginn durch einen hinreichend bestimmten, formlosen[1222] Antrag, jedoch mit einem Soll-Erfordernis der Nennung von Namen und Anschrift (§ 4 Abs. 1 S. 1, 2 VIG),
- den – hier allerdings ausdrücklich normierte – Ausschluss einer Informationsbeschaffungspflicht (§ 4 Abs. 2 S. 2 VIG),
- die Einbeziehung informationsbetroffener Dritter, hier aber unter Zugrundelegung der Anhörungsregeln des allgemeinen Verwaltungsrechts (§ 28 VwVfG) mit zusätzlichen (ermessensabhängigen) Ausnahmen, etwa wenn die betroffene Person bezüglich der Information bereits in einem früheren Verfahren angehört wurde (§ 5 Abs. 1 VIG),[1223]
- die Zusammenfassung gleichförmiger Eingaben von mehr als 20 Personen (§ 5 Abs. 1 S. 3 VIG),
- die Regelfrist zur Antragsbescheidung von einem Monat mit Verlängerung auf zwei Monate bei der Einbeziehung Dritter (§ 5 Abs. 2 VIG),
- bei Betroffenheit Dritter – unabhängig von einer erfolgten Anhörung – das Erfordernis der Entscheidungsbekanntgabe auch dieser Person gegenüber mit einer bis zu 14-tägigen Rechtsmittelfrist, hier allerdings systematisch beschränkt auf die Fälle des Sofortvollzugs kraft behördlicher Anordnung (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) oder kraft Gesetzes gem. § 5 Abs. 4 S. 1 VIG, wenn die fragliche Information einen Rechtsverstoß i.S.v. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG betrifft,[1224]
- die Pflicht einer unzuständigen Behörde zur Weiterleitung eines bei ihr gestellten Antrags an die zuständige Behörde, soweit dies möglich ist (§ 6 Abs. 2 VIG),
- die Gewährung des Informationszugangs nach etwaigen Wünschen der fragenden Person, soweit dem kein wichtiger Grund entgegensteht (§ 6 Abs. 1 VIG),
- im (Teil-)Ablehnungsfall die Mitteilungspflicht, ob und ggf. wann die Informationen später zugänglich sein werden (§ 5 Abs. 3 VIG), sowie die Durchführung eines Vorverfahrens als Klagevoraussetzung auch bei Entscheidungen oberster Bundesbehörden (§ 5 Abs. 5 VIG),

1221 *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 1 VIG Rn. 8; s. aber auch *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 VIG Rn. 2 f. u. § 3 Rn. 3, wonach dies bezüglich der privaten Belange angesichts der besonderen Grundrechtsbetroffenheit im Dreiecksverhältnis nicht generell gelten soll.

1222 Im VIG 2007 war noch ein Schriftformgebot vorgesehen; vor diesem Hintergrund krit. zur Formlosigkeit *Schoch*, NJW 2012, S. 1497 (1500).

1223 Krit. zur Ausweitung der Ausnahmen vom rechtsstaatlich gebotenen Anhörungserfordernis und zur damit verbundenen Verkürzung der Anhörungs- und Äußerungsrechte informationsbetroffener Dritter *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 5 VIG Rn. 4-6 m.w.N.

1224 Vgl. *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 5 VIG Rn. 14 ff.; *Schoch*, NJW 2012, S. 1497 (1500 f.), verneint insoweit einen Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG, weil damit nicht die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen garantiert wird; krit. dazu *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 5 VIG Rn. 14.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

– die grundsätzliche Gebührenpflicht, die allerdings hier unterhalb einer Bagatellgrenze von 250 € (in besonderen Fällen sogar von 1.000 €) zugunsten einer Gebührenfreiheit suspendiert ist[1225] und – wie vereinzelt das Landesinformationsfreiheitsrecht – einen obligatorischen behördlichen Kostenvoranschlag über die voraussichtlich zu erwartende Gebührenhöhe vorsieht (§ 7 Abs. 1 VIG) und
– das unbedingte Erfordernis der Durchführung eines Vorverfahrens auch bei Entscheidungen oberster Bundesbehörden vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage (§ 5 Abs. 5 VIG) sowie die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 5 Abs. 4 VIG).

c) Besonderheiten des Verbraucherinformationsrechts

(1) Anspruchsverpflichtete

317 Ein wesentlicher Unterschied sowohl zum IFG als auch zum UIG besteht darin, dass das VIG nicht nur für öffentliche Stellen des Bundes, sondern für alle hoheitlichen Handlungsebenen gilt. Denn anders als im allgemeinen und umweltbezogen sektoralen Informationsfreiheitsrecht verfügt der Bund über eine hinreichende Gesetzgebungskompetenz für Lebensmittelinformationen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG und für Informationen über andere Produkte aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, jeweils i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG, weil ein einheitliches Informationsniveau zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.[1226] Zugleich aber ist die Anspruchsverpflichtung dadurch deutlich enger gezogen, dass sie über einen fachlichen Bezug zur Lebensmittel- und Produktsicherheitskontrolle definiert ist.[1227] Informationspflichtige Stellen sind nach § 4 Abs. 1 S. 4 VIG i.V.m. § 2 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 VIG folglich alle von Lebensmittel- oder Verbraucherproduktfragen berührten Behörden im materiellen Sinn (§ 1 Abs. 4 VwVfG), was Beliehene bereits einbezieht, sowie alle Privatrechtssubjekte, die fachlich einschlägige öffentlich-rechtliche Aufgaben unter Aufsicht einer Behörde wahrnehmen. Dies schließt die kommunale Ebene ausdrücklich mit ein, soweit ihr landesrechtlich Aufgaben nach dem VIG übertragen worden sind (§ 2 Abs. 2 S. 2 VIG). Ausgenommen sind die obersten Bundes- und Landesbehörden hinsichtlich ihrer Tätigkeiten in Gesetz- und

1225 Ausweislich der Evaluation der ersten Gesetzesfassung waren in den ersten Anwendungsjahren des VIG davon fast 80 % aller Anfragen betroffen, vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 19, linke Spalte; darin sieht die Bundesregierung eine „Subventionierung […] zur Steigerung von Transparenz und Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung".

1226 BT-Drs. 16/5404, S. 8, rechte Spalte; BT-Drs. 17/7374, linke Spalte.

1227 Vgl. *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 2 VIG Rn. 61-65.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verordnungsgebung sowie pauschal die Justiz, Disziplinarbehörden und unabhängige Organe der Finanzkontrolle (§ 2 Abs. 3 VIG).[1228]

318 Eine weitere spezifische Besonderheit des Verbraucherinformationsrechts besteht darin, dass die relevanten Informationen – anders als zumindest meistens im allgemeinen und umweltbezogenen Informationsfreiheitsrecht – keine originären Behördeninformationen oder -daten darstellen, sondern materiell von den Erzeugern, Herstellern oder Händlern von Produkten stammen und im Rahmen der Aufsichts- oder Untersuchungstätigkeit von Behörden in deren Besitz gelangt sind. Insofern ist das Verbraucherinformationsrecht durch eine typische Tripolarität zwischen fragender Person, informationspflichtiger Stelle und materieller Dateninhaberschaft geprägt,[1229] was nicht zuletzt an der (bedingten)[1230] Möglichkeit erkennbar ist, dass sich die informationsbetroffene Person anstelle der informationspflichtigen Stelle zur Herausgabe der begehrten Information – etwa um diese in einen bestimmten Zusammenhang zu rücken – im Weg eines Selbsteintritts verpflichten kann (§ 4 Abs. 5 S. 3 VIG).[1231]

(2) Anspruchsgegenstand

319 Naturgemäß unterscheidet sich das VIG von den anderen Informationsfreiheitsregelungen auch durch seinen Anspruchsgegenstand. So enthält § 2 Abs. 1 S. 1 VIG eine komplexe und abschließende[1232] Legaldefinition von „Informationen". Diese beziehen sich in verschiedener Weise auf „Erzeugnisse" und „Verbraucherprodukte". Bei Erzeugnissen handelt es sich um „Lebensmittel, einschließlich Lebensmittelzusatzstoffen, Futtermittel, Mittel zum Tätowieren, kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände" (§ 2 Abs. 1 LFGB),[1233] wozu beispielsweise Fertigprodukte und Angebote in Frischtheken, Restaurants und Imbissbuden ebenso zählen wie Kosmetika oder Hygieneartikel,[1234] nicht aber – grundsätzlich – (noch) lebende Tiere.[1235] Eine be-

1228 Womit die mit der Rechnungsprüfung beauftragten Stellen auf allen Ebenen (vom Bundesrechnungshof bis zu kommunalen Rechnungsprüfungsämtern) bezeichnet sind, vgl. *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 2 VIG Rn. 66.

1229 *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 1 VIG Rn. 11; BT-Drs. 17/7374, S. 16.

1230 Das Selbsteintrittsrecht ist ausgeschlossen, wenn Rechtsverstöße betroffen sind, die fragende Person ausdrücklich eine behördliche Antwort wünscht oder Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die informationsbetroffene Person gar nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig antworten wird (§ 4 Abs. 5 S. 3 VIG); liegt keiner dieser Ausschlussgründe vor und hat sich die informationsbetroffene Person im Rahmen der Anhörung zur Informationserteilung verpflichtet, greift die Ermessensvorschrift des § 4 Abs. 5 S. 1 VIG; danach muss dann die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen darüber entscheiden, ob sie den Antrag ablehnt und die fragende Person damit auf die Auskunftsbereitschaft der dritten Person verweist oder nicht.

1231 Vgl. *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 4 VIG Rn. 43-45.

1232 *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 2 VIG Rn. 13.

1233 Näher dazu *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 1 VIG Rn. 14-19.

1234 *Kiefer*, JM 2020, S. 381.

1235 BVerwG, Urt. v. 30.1.2020 – Az. 10 C 11/19, NVwZ 2020, S. 880 (Rn. 12, 17), hat damit einer tierschutzrechtlichen Erweiterung des Verbraucherinformationsrechts eine Absage erteilt; Ausnahmen gelten,

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sondere Begriffserweiterung stellen die Bedarfsgegenstände dar, die nicht auf den Lebensmittelzusammenhang (wie z.B. bei Lebensmittelverpackungen oder Besteck) beschränkt sind. Vielmehr reicht ein deutlich weiterer Bezug zum menschlichen Körper aus, weshalb u.a. auch Spielwaren, Bekleidung, Bettwäsche, Reinigungs- und Pflegemittel oder Duftkerzen davon erfasst sind (vgl. § 2 Abs. 6 LFGB). Verbraucherprodukte sind ebenso neu hergestellte wie gebrauchte oder wiederaufgearbeitete Produkte, die typischerweise von (End-)Verbrauchern benutzt werden (vgl. § 2 Nr. 25 ProdSG);[1236] damit ist der Begriff gegenstandsbezogen, was Dienstleistungen (etwa von Banken, Versicherungen oder Maklern) ebenso ausschließt wie sonstige Tätigkeiten (etwa von Handwerkern).[1237]

320 Zu den darauf bezogenen Informationen i.S.v. § 2 Abs. 1 S. 1 VIG zählen

- amtlich festgestellte Verstöße[1238] gegen das Lebens- und Futtermittelrecht sowie das Produktsicherheitsrecht einschließlich der in diesem Zusammenhang getroffenen behördlichen Maßnahmen – was vor allem die ermittelten „Globalanträge" zum Gegenstand hatten[1239] –, aber auch zugelassene Abweichungen von rechtlichen Anforderungen (Nr. 1, 5),
- Gefahren oder Risiken für die Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, die von Erzeugnissen oder Verbraucherprodukten ausgehen (Nr. 2),
- die Zusammensetzung, die Beschaffenheit, die physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften sowie deren Auswirkungen auf den menschlichen Körper, die Kennzeichnung, die Herkunft, die Verwendung, das Herstellen und das Behandeln von Erzeugnissen und Verbraucherprodukten (Nr. 3, 4),
- die Ausgangsstoffe und die bei ihrer Gewinnung angewendeten Verfahren (Nr. 6) sowie
- alle behördlichen Tätigkeiten oder Maßnahmen im Sinne des Verbraucherschutzes einschließlich deren Auswertung und Statistiken über einschlägige Rechtsverstöße (Nr. 7).

---

wenn die Tiere bereits „zum menschlichen Verzehr hergerichtet" sind oder in ihnen bestimmte Stoffe wie z.B. Wachstumshormone vorhanden sind (a.a.O., Rn. 13 f.).

1236 Der Begriff des Verbraucherprodukts i.S.v. § 2 Nr. 25 ProdSG beschreibt ein „neues, gebrauchtes oder wiederaufgearbeitetes Produkt, das für Verbraucherinnen und Verbraucher bestimmt ist oder unter Bedingungen, die nach vernünftigem Ermessen vorhersehbar sind, von Verbraucherinnen und Verbrauchern verwendet werden kann, selbst wenn es nicht für diese bestimmt ist; als Verbraucherprodukt gilt auch ein Produkt, das der Verbraucherin oder dem Verbraucher im Rahmen einer Dienstleistung zur Verfügung gestellt wird"; vgl. dazu *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 1 VIG Rn. 20 f.

1237 *Kiefer*, JM 2020, S. 381; s. auch *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 VIG Rn. 19-20; dies erklärt die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs mit dem Fehlen einer entsprechenden Marktüberwachung etwa bei Handwerkertätigkeiten und der bereits bestehenden IFG-Geltung bezüglich der BaFin-Aufsicht bei Finanzdienstleistungen, vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 15.

1238 Das Gesetz spricht insoweit von „nicht zulässige[n] Abweichungen", was in der Sache aber nichts anderes bedeutet, s. *Schoch*, NJW 2012, S. 1497 (1498).

1239 *Schoch*, NJW 2010, S. 2241 (2244).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(3) Ablehnungsgründe

(a) Öffentliche Belange

Dem Informationszugang stehen öffentliche Belange entgegen, die zum Teil als abso- 321
lute Ablehnungsgründe – also ohne Abwägung mit dem Verbraucherschutz- bzw. Informationsinteresse – ausgestaltet sind (§ 3 S. 1 Nr. 1 lit. a), c) VIG). Hierzu gehören nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen oder sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr, die Berührung der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen, erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit, die Beeinträchtigung fiskalischer Interessen der angefragten Stelle im Wirtschaftsverkehr und die Möglichkeit der Verletzung von Dienstgeheimnissen. Dasselbe gilt für Informationen aus privatrechtlich vereinbarten Dienstleistungen der informationspflichtigen Stelle außerhalb ihrer verbraucherschutzbezogenen Aufgaben (§ 3 S. 1 Nr. 1 lit. d) VIG), wozu beispielsweise vertrauliche Gutachten öffentlicher Hochschulen zählen können.[1240]

Ebenfalls – aber nur relativ – geschützt sind Informationen aus einem schweben- 322
den Verwaltungs-, Gerichts-, Ermittlungs-, Disziplinar-, Gnaden- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren. Sie können dann für den Informationszugang gesperrt werden, wenn das öffentliche Bekanntgabeinteresse nicht überwiegt oder Rechtsverstöße, Gefahren oder Risiken i.S.v. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 VIG nicht betroffen sind (§ 3 S. 1 Nr. 1 lit. b) VIG).[1241] Außerdem darf die Preisgabe nicht den mit dem Verfahren verfolgten Untersuchungszweck gefährden, weshalb hierzu vorab ein Benehmen mit der für die Verfahrensherrschaft zuständigen Stelle der Justiz herzustellen ist (§ 3 S. 3 VIG). Auch über fünf Jahre alte Informationen über unzulässige Abweichungen unterliegen nur „in der Regel" – was einen begrenzten Ermessensspielraum eröffnet[1242] – einer Preisgabesperre (§ 3 S. 1 Nr. 1 lit. e) VIG).

Schließlich zählt zu den öffentlichen Belangen (abweichend von der gesetzlichen 323
Systematik)[1243] auch der – insoweit dem übrigen Informationsfreiheitsrecht stark ähnelnde[1244] – Schutz der Funktions- und Handlungsfähigkeit der Behörden gem. § 4 Abs. 3-5 VIG, der wegen seiner Soll-Rechtsfolge nur bedingt als absoluter Ablehnungsgrund anzusehen ist. Dies gilt insbesondere für den Schutz entscheidungsvor-

1240 BT-Drs. 16/5404, S. 11, rechte Spalte; krit. dazu *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 VIG Rn. 9, weil Hochschulen keine Aufgaben nach dem LFGB wahrnehmen und deshalb vom Informationsanspruch gar nicht betroffen sind.

1241 Im Hinblick auf die Vorverurteilungsgefahr wird diese Relativierung im Schrifttum kritisch diskutiert, vgl. *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 3 VIG Rn. 15; *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 VIG Rn. 7, betont die Notwendigkeit einer Einbeziehung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz in die anzustellende Abwägung.

1242 Vgl. *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 3 VIG Rn. 19.

1243 Zu deren Bedeutung vgl. *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 VIG Rn. 1 u. § 4 VIG Rn. 11, wonach die Ablehnungsgründe von § 3 VIG bereits auf der Tatbestandsseite wirken, während die des § 4 VIG erst auf der Rechtsfolgenseite relevant sind.

1244 Dazu näher oben, → Rn. 245 f.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bereitender Unterlagen und von vertraulich übermittelten oder erhobenen Informationen, für den Schutz vor Gefahren für den Erfolg bevorstehender behördlicher Maßnahmen, vor Beeinträchtigungen der ordnungsgemäßen Erfüllung der behördlichen Aufgaben und vor missbräuchlich[1245] gestellten Anträgen sowie für die Möglichkeit des Verweises auf der fragenden Person bereits vorliegende Informationen oder zumutbar erreichbare Quellen (§ 4 Abs. 3-5 VIG). In gleicher Weise geschützt sind (Roh-)Daten und Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Forschungsvorhaben bis zu ihrer Publikation (§ 4 Abs. 3 Nr. 5 VIG), was weder das allgemeine noch das umweltbezogene Informationsfreiheitsrecht auf Bundesebene vorsehen, aber wegen des Grundrechts der Forschungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG dort ebenfalls zu beachten ist.[1246]

(b) Private Belange

324 Daneben können dem Informationszugang auch private Belange entgegenstehen. Diese decken sich zunächst inhaltlich mit denen des allgemeinen und umweltbezogenen Informationsfreiheitsrechts, soweit sie personenbezogene Daten, das geistige Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen.[1247] Allerdings werden hier einige Regelbeispiele gesetzlich besonders hervorgehoben, so die Urheberrechte beim geistigen Eigentum sowie „Rezepturen, Konstruktions- oder Produktionsunterlagen, Informationen über Fertigungsverfahren, Forschungs- und Entwicklungsvorhaben" bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 3 S. 1 Nr. 2 lit. a)-c) VIG).

325 Diese Ablehnungsgründe gelten nicht, wenn die informationsbetroffene Person eingewilligt hat oder das öffentliche Bekanntgabeinteresse überwiegt, und sind damit relativer Natur (§ 3 S. 2 VIG). Damit will die Gesetzgebung der tripolaren Prägung des Verbraucherinformationsrechts Rechnung tragen,[1248] weshalb sie von der Möglichkeit Gebrauch macht, die Grundrechte der Informationsbetroffenen aus Art. 12 Abs. 1, 14 GG zu beschränken; weil deren Bedeutung im Rahmen der Abwägung Rechnung getragen werden kann (und muss), ist dies aber verfassungsrechtlich zulässig.[1249] Bei personenbezogenen Daten vermutet das Gesetz widerleglich ein solches Überwiegen, wenn es sich um den Namen, Titel, akademischen Grad, die

1245 Allerdings ist die Ablehnungshürde hier niedriger, weil keine Offensichtlichkeit des Missbrauchs verlangt wird.

1246 Vgl. *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 VIG Rn. 16; laut BT-Drs. 17/7374, S. 18, linke Spalte, soll damit auch das „Interesse der Allgemeinheit an der Zurverfügungstellung gesicherter Informationen über naturwissenschaftliche Zusammenhänge" gewahrt werden.

1247 Näher dazu oben, → Rn. 247-256.

1248 BT-Drs. 17/7374, S. 16, rechte Spalte.

1249 *Schoch*, NVwZ 2012, S. 1497 (1499); dies gilt auch für die Voraussetzungslosigkeit des Zugangsanspruchs, vgl. BVerwG, Urt. v. 29.8.2019 – Az. 7 C 29/17, NJW 2020, S. 1155, Rn. 48-53, und ihm folgend ausf. OVG NRW, Beschl. v. 23.7.2020 – Az. 15 B 288/20, juris (Ls. 2 u. Rn. 29-47); s. auch *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 3 VIG Rn. 50; weniger überzeugend erscheint es, die Abwägung zulasten dieser Grundrechte „voreinzustellen", indem dem öffentlichen Bekanntgabein-

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Berufs- und Funktionsbezeichnung sowie dienstliche Kontaktdaten von Gutachtern, Sachverständigen oder Behördenbediensteten handelt, während eine Herausgabe von besonders sensiblen Daten i.S.v. Art. 9 DSGVO ausgeschlossen ist (§ 3 S. 4 VIG i.V.m. § 5 Abs. 3, 4, 1 S. 2 IFG).

326 Bei einer Reihe von Informationen ist eine Ablehnung wegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Hinblick auf die überwiegenden grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates für das Leben und die Gesundheit ausgeschlossen.[1250] Dies gilt etwa bei produktbezogenen Rechtsverstößen,[1251] bei von Erzeugnissen und Verbraucherprodukten (einschließlich deren Zusammensetzung oder Beschaffenheit) ausgehenden Gefahren oder Risiken für die Gesundheit oder Sicherheit, bei Informationen aus der behördlichen Überwachungstätigkeit nach dem Lebens- und Futtermittelrecht sowie dem Produktsicherheitsrecht sowie bei Namen und tlw. Anschrift (mindestens)[1252] des letzten Glieds der Liefer- und Vertriebskette und Beschreibungen von Erzeugnissen und Verbraucherprodukten (§ 3 S. 5, 6 VIG).

327 Darüber hinaus zählen zu den entgegenstehenden privaten Belangen – sogar als absoluter Ablehnungsgrund – solche Informationen, die der informationspflichtigen Stelle in Erfüllung einer rechtlich vorgeschriebenen Melde- oder Unterrichtungspflicht übermittelt worden sind (§ 3 S. 1 Nr. 2 lit. d) VIG), um die Kooperationsbereitschaft Privater bei der Bekämpfung von Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit zu erhalten.[1253]

(4) Richtigkeitsgewähr

328 Nach § 6 Abs. 3 S. 1 VIG ist die informationspflichtige Stelle – wie auch nach § 7 Abs. 3 S. 2 IFG[1254] und der Gesetzesbegründung des UIG[1255] – nicht zur Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit der übermittelten Information verpflichtet. Anders aber als im allgemeinen und umweltbezogenen Informationsfreiheitsrecht ist diese Freistellung mehrfach eingeschränkt. So gilt sie ausdrücklich nicht, wenn es

teresse ein „Grundvorschuss" gegeben wird (dafür aber *Heinicke*, a.a.O., Rn. 52; a.A. dagegen *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 VIG Rn. 28-30).

1250 *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 3 VIG Rn. 39; krit. zur Absolutheit des Ausschlusses vor dem Hintergrund berührter Grundrechte der Informationsbetroffenen *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 VIG Rn. 11.

1251 Auf die damit verbundene Vorverurteilungsgefahr bei vermeintlichen Rechtsverstößen, deren Nichtvorliegen sich erst später herausstellt, weist *Schoch*, NJW 2010, S. 2241 (2245), hin.

1252 Zur datenschutz- und verfassungsrechtlichen Kritik an einer Preisgabe von Zwischenhändlern, die mit dem Rechtsverstoß oder der Gefahr in keinem Zusammenhang stehen, vgl. *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 3 VIG Rn. 44 f.; *Schoch*, NJW 2012, S. 1497 (1499), unter Betonung der „unvermeidlichen ‚Prangerwirkung' einer Publikumsinformation"; *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen, S. 159 f.; generell krit. *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 VIG Rn. 39.

1253 BT-Drs. 16/5404, S. 12, linke Spalte.

1254 Dazu s. oben, → Rn. 258 f.

1255 BT-Drs. 15/3406, S. 18, linke Spalte.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

um personenbezogene Daten geht. Außerdem besteht eine ausdrückliche Pflicht, amtsbekannte Zweifel mitzuteilen (§ 6 Abs. 3 S. 2 VIG). Und schließlich muss die informationspflichtige Stelle die fragende Person sogar – bei entsprechender Antragstellung oder bei Betroffenheit erheblicher Allgemeinwohlbelange[1256] – über eine später ihr bekannt werdende Unrichtigkeit unverzüglich informieren (§ 6 Abs. 4 VIG). Damit misst die Gesetzgebung der behördlichen Richtigkeitsgewähr im Verbraucherschutzrecht eine erkennbar höhere Bedeutung zu, als im allgemeinen und im umweltbezogenen Informationsfreiheitsrecht. Angesichts der regelmäßig berührten Grundrechte der informationsbetroffenen Person im Dreiecksverhältnis und der faktisch ausgeschlossenen Möglichkeit einer Informationsrückholung ist gerade im Verbraucherinformationsrecht über die gesetzlich genannten Einschränkungen hinaus regelmäßig eine besondere behördliche Sorgfaltspflicht anzunehmen, die zumindest eine Plausibilitätsprüfung beinhaltet.[1257]

(5) Proaktive Publikationstätigkeit öffentlicher Stellen

329 Deutlich zurückhaltender als im allgemeinen und – vor allem – im umweltbezogenen Informationsfreiheitsrecht ist die proaktive Publikationstätigkeit öffentlicher Stellen im Verbraucherinformationsrecht ausgestaltet, was mit der fehlenden oder zumindest deutlich schwächeren Erziehungs- und Bildungsfunktion gegenüber dem Umweltinformationsrecht zu erklären ist. So sieht § 6 Abs. 1 S. 3 VIG nur eine pauschale Möglichkeit proaktiver Informationstätigkeit innerhalb des für den individuellen Informationszugang geltenden inhaltlichen Rahmens und unter Beachtung der dafür bei Drittbetroffenheit geltenden Anhörungspflichten vor. Deutlich weiter gehend sind die Regelungen für Lebens- und Futtermittelerzeugnisse in § 40 LFGB, wonach die zuständige Behörde die Öffentlichkeit im Rahmen der Abwehr von Gesundheitsgefahren über Produkte und ihre Hersteller – möglichst erst nach deren Anhörung (§ 40 Abs. 3 LFGB) – unter näher geregelten Voraussetzungen informieren soll oder sogar muss (§ 40 Abs. 1, 1a LFGB), wenn andere gleich effiziente Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind (§ 40 Abs. 2 LFGB).[1258] Diese starke Zurückhaltung beruht auf dem wesentlich grundrechtsintensiveren Kontext

1256 *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 6 VIG Rn. 13, zählt dazu Beeinträchtigungen des staatlichen oder wirtschaftlichen Lebens in Deutschland und insbesondere die grundrechtlich fundierten Rechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit.

1257 *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, § 6 Rn. 18 f.; *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 6 VIG Rn. 10-12.

1258 Zum Verhältnis zwischen § 6 Abs. 1 S. 3 VIG und § 40 LFGB s. *Schoch*, NJW 2010, S. 2241 (2246); zum unionsrechtlichen Hintergrund dieser Publikationspflichten in der Basisverordnung (VO (EG) 178/2002), in Art. 11 der Kontrollverordnung (VO (EU) 2017/625) und in der Lebensmittelinformationsverordnung (VO (EU) 1169/2011) sowie im Non-Food-Bereich in der Produktsicherheitsrichtlinie (RL 2001/95/EG) und in der Marktüberwachungsverordnung vgl. *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, Vorbem. VIG Rn. 7-15.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des Verbraucherinformationsrechts, das in aller Regel privatwirtschaftliche Unternehmen (bzw. deren Produkte) bis hin zu ihrer Existenz – und nicht Allgemeingüter wie z.B. Umweltmedien – unmittelbar betrifft und nach Art. 1 Abs. 3 GG insoweit deren Grundrechte namentlich aus Art. 12 Abs. 1, 14 GG[1259] zu beachten hat.

2. Zugang zu Geodaten

a) Unionsrechtliche Grundlage: Die INSPIRE-Richtlinie

330 Wie das Umweltinformationsfreiheitsrecht ist auch das Geodatenzugangsrecht umweltpolitisch motiviert. Es geht zurück auf die INSPIRE-Richtlinie (2007/2/EG),[1260] die nach ihrem 4. Erwägungsgrund „die Entscheidungsfindung in Bezug auf politische Konzepte und Maßnahmen, die direkte oder indirekte Auswirkungen auf die Umwelt haben können, unterstützen" soll.[1261] Die Hauptfunktion der INSPIRE-RL besteht darin, die Geodateninfrastruktur auf allen Ebenen so zu koordinieren, dass die Geodaten grenzüberschreitend kompatibel und nutzbar sind (5. Erwägungsgrund). Dabei beschränkt sie sich nicht auf die Festlegung eines Zeitplans zum Aufbau der auf den mitgliedstaatlichen Geodateninfrastrukturen aufbauenden Unions-Geodateninfrastruktur „INSPIRE" (Art. 9), sondern auferlegt den Mitgliedstaaten in Art. 11 Abs. 1 auch die Pflicht zur Verfügbarmachung und Zugänglichmachung von Geodaten und Geodatendiensten für die Öffentlichkeit. Dabei versteht die Richtlinie unter Geodaten „alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet" und unter Geodatendiensten „Formen der Verarbeitung der in Geodatensätzen enthaltenen Geodaten oder der dazugehörigen Metadaten mit Hilfe einer Computeranwendung" (Art. 3 Nr. 2, 4 INSPIRE-RL). Die besondere Partizipationsfreundlichkeit der Richtlinie zeigt sich daran, dass Art. 11 Abs. 1 S. 2 neben der öffentlichen Verfügbarkeit aller Geodatendienste ausdrücklich die Berücksichtigung einschlägiger Nutzeranforderungen und eine einfache Nutzungsmöglichkeit verlangt.

331 Die Pflicht der Verfügbar- und Zugänglichmachung unterliegt aber Grenzen, die in Art. 13 INSPIRE-RL in äußerst enger Anlehnung an Art. 4 Abs. 2 UI-RL geregelt sind. Dabei differenziert Abs. 1 nach den verschiedenen Arten der Geodatendienste. So können Suchdienste nur eingeschränkt werden, wenn mit ihnen eine Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen, der öffentlichen Sicherheit oder

1259 Vgl. *Heinicke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, Vorbem. VIG Rn. 16 und § 3 VIG Rn. 41; BVerfGE 148, S. 40 (Ls. 1, Rn. 24 ff.).

1260 Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.3.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), ABl. L 108 vom 25.4.2007, S. 1.

1261 In der amtlichen Entwurfsbegründung zum GeoZG verweist die Bundesregierung in diesem Zusammenhang jedoch zutreffend darauf, dass die INSPIRE-RL „in ihrer Regelungswirkung nahezu alle Politikfelder" berührt und deshalb „ein weit reichendes und querschnittorientiertes Verständnis von Umweltpolitik Grundlage dieser europäischen Rechtsetzung ist" (BT-Drs. 16/10530, S. 11, linke Spalte).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der nationalen Verteidigung verbunden wäre (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 INSPIRE-RL). Andere Formen wie Darstellungs-, Download-, Transformations- und Abruf-Dienste können darüber hinaus eingeschränkt werden, wenn es der Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Verfahren, laufender Gerichts- oder Ermittlungsverfahren, von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen, des geistigen Eigentums, des Datenschutzes (soweit keine Zustimmung der dritten Person vorliegt), besonders schützenswerter Interessen Einzelner oder der Umwelt notwendig machen (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 INSPIRE-RL). Ebenfalls wie in Art. 4 Abs. 2 S. 2 UI-RL unterliegen diese Einschränkungen ausdrücklich sowohl einem Gebot der engen Auslegung als auch einem Abwägungsgebot mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe; außerdem gilt für bestimmte Einschränkungsgründe eine Rückausnahme für Umweltemissionen (Art. 13 Abs. 2 INSPIRE-RL). Damit unterliegen auch die Geodaten dem „Paradigma einer möglichst transparenten und offenen Informationskultur".[1262]

b) Umsetzung in Deutschland

332 Da Geodaten sowohl von Bundes- als auch von Landesbehörden vorgehalten werden und der Bund insoweit über keine umfassende Gesetzgebungskompetenz verfügt,[1263] haben beide staatlichen Ebenen die Richtlinie durch jeweils eigene Gesetze umgesetzt. Um aber der engen Verwobenheit der Geodaten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene Rechnung zu tragen und die von der Richtlinie geforderte ebenenübergreifende Interoperabilität sicherzustellen, wurde der Aufbau der Geodateninfrastruktur in Deutschland als gemeinsames Projekt von Bund, Länder und Kommunen verstanden und eine entsprechend enge Abstimmung der Gesetzentwürfe vorgenommen.[1264]

(1) Bundesebene

333 Das Geodatenzugangsgesetz des Bundes[1265] gilt für die geodatenhaltenden Stellen des Bundes sowie Privatpersonen, die Geo- und Metadaten über das Geoportal bereitstellen wollen. Es verpflichtet sie dazu, für die von ihnen erhobenen, geführten oder bereitgestellten Geodaten und Metadaten die Bereitstellung von Such-, Darstellungs-, Download- und Transformationsdiensten sowie von Diensten zur Abwicklung eines elektronischen Geschäftsverkehrs einschließlich ihrer Online-Erreichbarkeit zu gewährleisten (§ 6 GeoZG). Des Weiteren müssen Geodaten und

1262 BT-Drs. 16/10530, S. 11 (rechte Spalte).
1263 Für die von Bundesbehörden vorgehaltenen Geodaten bezieht sich der Bund auf eine Kompetenz kraft Natur der Sache, vgl. BT-Drs. 16/10530, S. 12 (linke Spalte).
1264 BT-Drs. 16/10530, S. 1, 11 f.
1265 Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geozugangsgesetz – GeoZG) vom 10.2.2009, BGBl. I S. 278.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Geodatendienste grundsätzlich öffentlich und unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden (§ 11 GeoZG). Aus der reinen Verpflichtungsformulierung gegenüber der abstrakt gehaltenen Öffentlichkeit einerseits und aus dem Fehlen individuell-rechtlich ausgestalteter Zugangsansprüche andererseits ist von einem objektiv-rechtlichen Charakter des Geodatenzugangs auszugehen.

334 Zur Umsetzung dieser Verpflichtung werden die Meta- und Geodaten sowie die Geodaten- und Netzdienste in einem elektronischen Netzwerk verknüpft, zu dem der Zugang durch ein Geoportal eröffnet wird (§ 9 GeoZG). Dieses ist legaldefiniert als „eine elektronische Kommunikations-, Transaktions- und Interaktionsplattform, die über Geodatendienste und weitere Netzdienste den Zugang zu den Geodaten ermöglicht" (§ 3 Abs. 6 GeoZG). Die Einschränkungsmöglichkeiten aus Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 INSPIRE-RL für Suchdienste sind in § 12 Abs. 1 GeoZG als Ermessensrechtsfolge vorgesehen, während Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 INSPIRE-RL durch einen Verweis auf §§ 8 Abs. 1, 9 UIG umgesetzt ist (§ 12 Abs. 2 GeoZG).[1266] Sind danach Einschränkungsgründe gegeben, ohne dass ein überwiegendes Bekanntgabeinteresse vorliegt, greift die gebundene Rechtsfolge einer Nichtbekanntgabe. Allerdings verneint § 9 Abs. 1 S. 1 UIG nicht nur – wie die INSPIRE-RL – beim Datenschutz, sondern auch bei weiteren Belangen wie geistigem Eigentum, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, dem Steuergeheimnis und dem Statistikgeheimnis den Einschränkungsgrund, wenn die drittbetroffene Person damit einverstanden ist; dasselbe gilt gem. §§ 12 GeoZG, 9 Abs. 2 UIG für Geodaten, die von Dritten freiwillig zur Verfügung gestellt worden sind.

(2) Länderebene

335 Auch alle 16 Länder haben die Richtlinie für jeweils ihre eigenen Behörden[1267] und die von ihnen beaufsichtigten (v.a. kommunalen) Stellen sowie an ihrem Netzwerk beteiligte Dritte umgesetzt.[1268] Einige Länder haben – wie in § 2 Abs. 1 Nr. 2

1266 Rechtlich besonders problematisch ist die Abgrenzung zum Datenschutz, wenn bei Hausansichten bereits ein Personenbezug bejaht wird; instruktiv dazu *Forgó/Krügel*, Der Personenbezug von Geodaten – Cui bono, wenn alles bestimmbar ist?, MMR 2010, S. 17.

1267 In Schleswig-Holstein ausdrücklich ausgenommen sind der Landtag und die obersten Landesbehörden bei der Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Rechtsetzung sowie die funktionale Justiz, § 2 Abs. 4 GDIG SH.

1268 Baden-Württemberg: LGeoZG (BW) v. 17.12.2009 (GBl. BW, S. 802); Bayern: BayGDIG v. 22.7.2008 (GVBl. BY, S. 453); Berlin: GeoZG BE v. 3.12.2009 (GVBl. BE, S. 682); Brandenburg: BbgGDIG v. 13.4.2010 (GVBl. I BB, Nr. 17); Bremen: BremGeoZG v. 9.12.2009 (GBl. HB, S. 531); Hamburg: HmbGDIG v. 15.12.2009 (GVBl. HH, S. 528); Hessen: HVGG v. 6.9.2007 (GVBl. I HE, S. 548); Mecklenburg-Vorpommern: GeoVermG M-V v. 16.12.2010 (GVOBl. M-V, S. 713); Niedersachsen: NGDIG v. 17.12.2010 (GVBl. NI, S. 624); Nordrhein-Westfalen: GeoZG NRW v. 17.2.2009 (GVBl. NRW, S. 84); Rheinland-Pfalz: LGDIG (RLP) v. 23.12.2010 (GVBl. RLP, S. 548); Saarland: SGDIG v. 1.7.2009 (ABl. SL, S. 1426); Sachsen: SächsGDIG v. 19.5.2010 (GVBl. SN, S. 134); Sachsen-Anhalt: GDIG LSA v. 14.7.2009 (GVBl. LSA, S. 368); Schleswig-Holstein: GDIG (SH) v. 15.12.2010 (GVOBl. SH, S. 717); Thüringen: ThürGDIG v. 8.7.2009 (GVBl. TH, S. 574).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

UIG – auch von ihnen kontrollierte Private,[1269] die öffentliche, umweltbezogene Aufgaben wahrnehmen, in den Anwendungsbereich einbezogen.[1270] Dabei zeigen sich partizipationsrechtlich nur geringfügige Abweichungen vom GeoZG. Alle Länder gewährleisten richtlinienkonform die öffentliche Verfügbarkeit der Geodaten, Metadaten und Geodatendienste, die in fast allen Ländern – wie in § 9 Abs. 2 GeoZG – ausdrücklich mit einem Landes-Geoportal verknüpft ist.[1271] Erste kleinere Unterschiede bestehen jedoch darin, dass diese Zurverfügungstellung in einigen Ländern einschränkt werden kann, indem die Weiterverwendung zu kommerziellen Zwecken[1272] oder generell[1273], die Möglichkeit des Ausdruckens[1274] oder der „Export von Geodaten oder deren Integration in die Arbeitsumgebung oder den Internetauftritt des Nutzers"[1275] ausgeschlossen ist.

336 Weitere Abweichungen zeigen sich bei den Einschränkungsgründen. Diese differenzieren zwar ebenfalls – wie Art. 13 Abs. 1 INSPIRE-RL – zwischen den Suchdiensten nach Geodaten und Geodatendiensten (teilweise auf Metadaten beschränkt)[1276] einerseits und den anderen Geodatendiensten – also Darstellungs-, Download- und Transformationsdiensten sowie Diensten zur Abwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs – andererseits. Aber in der Ausgestaltung der normativen Verbindlichkeit gibt es zwei Länder, die durchgängig für alle Geodatendienste eine strikte Zugangsversagung vorsehen.[1277] Dagegen unterscheiden die meisten Länder nach der Art der Einschränkungsgründe, indem beim Vorliegen öffentlicher Einschränkungsgründe (z.B. äußere und innere Sicherheit, laufende Verfahren bzw. Ermittlungen oder Umweltschutzbelange) ein Ermessen eingeräumt wird, während der Zugang beim Vorliegen privater Einschränkungsgründe wie Datenschutz oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausgeschlossen ist,[1278] jedenfalls soweit die

1269 Näher dazu oben, → Rn. 302.

1270 Siehe Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayGDIG, §§ 2 Abs. 2 Nr. 2 BbgGDIG, 32 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 HVGG, 2 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 NGDIG, 2 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 LGDIG RLP, 2 Abs. 2 Nr. 2 SGDIG, 2 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 GDIG LSA, 2 Abs. 2 Nr. 2 ThürGDIG.

1271 Art. 6 Abs. 2 BayGDIG, §§ 10 Abs. 2 LGeoZG BW, 9 Abs. 2 GeoZG BE, 9 Abs. 3 BbgGDIG, 9 Abs. 2 BremGeoZG, 6 HmbGDIG (allerdings nur fakultativ), 36 Abs. 2 HVGG, 12 Abs. 2 GeoVermG M-V, 9 Abs. 2 GeoZG NRW, 9 Abs. 2 LGDIG RLP, 2 Abs. 6 SächsGDIG, 8 Abs. 2 GDIG SH, 5 Abs. 3 ThürGDIG.

1272 § 14 S. 2 GeoVermG M-V sowie bezogen auf Darstellungsdienste §§ 13 Abs. 2 S. 1 GeoZG NRW, 13 Abs. 3 LGDIG RLP, 9 Abs. 2 SächsGDIG, 11 Abs. 4 S. 2 GDIG LSA.

1273 Durch die beispielanzeigende Formulierung „insbesondere zu kommerziellen Zwecken" wird ein genereller Weiterverwendungsausschluss ermöglicht in §§ 11 Abs. 1 BbgGDIG, 10 S. 2 SGDIG, 11 S. 2 GDIG SH (bezogen auf Darstellungsdienste); in der Sache ähnlich §§ 11 S. 2 BremGeoZG, 11 S. 2 GeoZG NRW durch die Bezugnahme auf § 2 Nr. 3 IWG sowie § 13 Abs. 4 S. 2 LGeoZG BW.

1274 § 11 Abs. 1 BbgGDIG, sowie bezogen auf Darstellungsdienste §§ 16 Abs. 2 S. 2 GeoVermG M-V, 13 Abs. 2 S. 1 GeoZG NRW, 12 Abs. 4 SGDIG, 9 Abs. 2 SächsGDIG, 13 Abs. 5 S. 2 GDIG SH.

1275 Art. 8 Abs. 5 Nr. 1 BayGDIG.

1276 Vgl. §§ 12 Abs. 1 LGDIG RLP, 11 Abs. 1 SGDIG, 8 Abs. 2 SächsGDIG.

1277 §§ 10 Abs. 3, 4 HmbGDIG, 39 Abs. 2-4 HVGG.

1278 Vgl. Art. 8 Abs. 3 BayGDIG, §§ 12 Abs. 1, 2 GeoZG BE, 12 Abs. 1-3 BbgGDIG, 15 Abs. 2 GeoVermG M-V, 9 Abs. 2, 3 NGDIG, 12 Abs. 1-3 LGDIG RLP, 11 Abs. 1, 2 SGDIG, 8 Abs. 1, 3, 4 SächsGDIG, 10 Abs. 1, 2 GDIG LSA, 9 Abs. 1, 2, 4 ThürGDIG.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

drittbetroffene Person damit nicht einverstanden ist.[1279] In Baden-Württemberg wiederum wird dergestalt differenziert, dass der Zugang über Suchmaschinen bei Vorliegen der Einschränkungsgründe mit gebundener Rechtsfolge ausgeschlossen wird, aber der Zugang über die anderen Geodatendienste einer Ermessensentscheidung unterliegt.[1280] Drei Länder bedienen sich hinsichtlich der anderen Geodienste der Verweistechnik auf eine bereits bestehende Informationsfreiheitsnorm.[1281]

337 Ein dritter Abweichungsbereich betrifft die Möglichkeit von Gebührenerhebungen für die Nutzung der Daten und Dienste, die sich partizipationsdämpfend auswirken können. Diese Option ist in den meisten Landesgesetzen – anders als im GeoZG des Bundes – grundsätzlich vorgesehen, wobei die Suchdienste davon stets ausgenommen sind.[1282] Auch die Darstellungsdienste sind jedenfalls immer dann kostenlos, soweit sie nicht über eine netzgebundene Bildschirmdarstellung hinausgehen. Hierzu besteht dann regelmäßig die Rückausnahme, dass Geldleistungen gleichwohl gefordert werden können, wenn dies „die Pflege der Geodaten und der entsprechenden Geodatendienste sichert, insbesondere in Fällen, in denen große Datenmengen mehrfach monatlich aktualisiert werden".[1283] Demgegenüber bekennen sich lediglich Berlin und Hamburg ausdrücklich zur „geldleistungsfreien" Zurverfügungstellung von Geo- und Metadaten über Geodatendienste.[1284]

3. Informationspflichten hoheitlicher Organe gegenüber der Öffentlichkeit

a) Staatsorganisatorische Informationspflichten

338 Im Land Berlin besteht eine Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit für Gesetzesvorhaben (Art. 59 Abs. 3 S. 1 BerlVerf),[1285] die jedoch in vielerlei Hinsicht vage bleibt. Unerwähnt bleibt zunächst, in welchem Stadium des Gesetzgebungsvorhabens dies (spätestens) zu erfolgen hat, sowie ferner, wer die Informationspflicht

1279 Solche Rückausnahmen finden sich in § 10 Abs. 4 Nr. 8 HmbGDIG (aber nur für den Datenschutz, nicht für das geistige Eigentum in Nr. 7), in Art. 8 Abs. 3 S. 2 BayGDIG und besonders ausgeprägt in § 8 Abs. 4 SächsGDIG.

1280 § 12 LGeoZG BW.

1281 Vgl. §§ 12 Abs. 2 BremGeoZG, 12 Abs. 1, 2 GeoZG NRW (Verweis auf §§ 8 Abs. 1, 9 UIG), 12 Abs. 2 GDIG SH (Verweis auf §§ 9, 10 IZG SH).

1282 Art. 8 Abs. 5 Nr. 2 BayGDIG, §§ 13 Abs. 1, 3 LGeoZG BW, 13 Abs. 1, 2 BbgGDIG, 13 Abs. 1, 2 BremGDIG, 42 Abs. 1 Nr. 2 HVGG, 16 Abs. 1, 2 GeoVermG M-V, 11 Abs. 1, 2 NGDIG, 13 Abs. 1, 2 S. 1 GeoZG NRW, 13 Abs. 1, 2 S. 1 LGDIG RLP, 12 Abs. 2, 3 SGDIG, 9 Abs. 1 SächsGDIG, 11 Abs. 2, 3 GDIG LSA, 13 Abs. 3, 4 GDIG SH, 10 Abs. 2, 3 ThürGDIG.

1283 § 13 Abs. 4 LGeoZG BW; in der Sache ebenso Art. 8 Abs. 5 Nr. 2 BayGDIG, §§ 13 Abs. 3 BbgGDIG, 13 Abs. 2 GDIG, 42 Abs. 3 HVGG (nur für nichtkommerzielle Nutzung), 16 Abs. 2 GeoVermG M-V, 11 Abs. 3 NGDIG, 13 Abs. 2 GeoZG NRW, 13 Abs. 2 S. 2 LGDIG RLP, 12 Abs. 4 SGDIG, 9 Abs. 2 SächsGDIG, 11 Abs. 4 S. 1, 3 GDIG LSA, 13 Abs. 5 S. 1, 3 GDIG SH, 10 Abs. 3, 4 ThürGDIG.

1284 §§ 11 Abs. 2 GeoZG BE, 11 Abs. 1 HmbGDIG.

1285 Art. 59 Abs. 3 BerlVerf: „Die Öffentlichkeit ist über Gesetzesvorhaben zu informieren. Gesetzentwürfe des Senats sind spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem betroffene Kreise unterrichtet werden, auch dem Abgeordnetenhaus zuzuleiten."

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zu erfüllen hat. Da im Folgesatz das Anhörungsverfahren von Regierungsentwürfen – wenngleich in einem anderen Zusammenhang, nämlich bezüglich der Information des Parlaments – thematisiert wird, spricht der systematische Zusammenhang dafür, dass die Information der Öffentlichkeit ebenfalls bereits vor der Einbringung des Gesetzentwurfs i.S.v. Art. 59 Abs. 2 BerlVerf zu erfolgen hat. Hinzu kommt als teleologisches Argument, dass ein wesentlicher Zweck der Informationspflicht darin besteht, eine allgemeine öffentliche Debatte zu ermöglichen, die im Gesetzgebungsverfahren noch berücksichtigt werden kann; auch dies bedingt eine entsprechende Frühzeitigkeit der Öffentlichkeitsinformation.[1286] Da in diesem Stadium die Verfahrenshoheit noch nicht beim Parlament, sondern bei den Initiativberechtigten (Abgeordnete, Senat oder Volksbegehren) liegt, kann auch nur dort die Verpflichtung zur Information sinnvollerweise angesiedelt sein.[1287] Des Weiteren schweigt sich die Verfassung dazu aus, ob auf diese Information ein – ggf. gerichtlich durchsetzbarer – Anspruch besteht und wem ggf. die Inhaberschaft eines solchen Anspruchs zustünde. Da die Bestimmung nicht im Zusammenhang mit dem Bürger-Staat-Verhältnis getroffen ist, sondern im staatsorganisationsrechtlichen Abschnitt „Die Gesetzgebung" steht, spricht die systematische Stellung für eine objektiv-rechtliche Pflicht. Sieht man darin jedoch nicht nur eine reine Ordnungsvorschrift, sondern eine zwingende Verfahrensvorschrift, würde ein Verstoß dagegen die formelle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zur Folge haben.[1288]

339 Daneben kennt die nordrhein-westfälische Verfassung eine Pflicht der Fraktionen des Landtags, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren (Art. 30 Abs. 5 S. 3 NRWVerf).[1289] Diese Regelung ist aber nur als verfassungsrechtliche Absicherung der ohnehin erfolgenden Öffentlichkeitsarbeit der Parlamentsfraktionen anzusehen, deren Berechtigung angesichts ihrer Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln und der primär innerparlamentarischen Funktionen von Fraktionen als parlamentarische Subgliederungen nicht von vornherein selbstverständlich ist.[1290] Zudem unterliegt die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen – gerade auch im Verhältnis zum öffentlichen Agieren der politischen Parteien – funktional bedingt engeren Grenzen, wie etwa einem minimalen Sachlichkeitsgebot und der Notwendigkeit eines Bezugs zur Zuständigkeit und Tätigkeit des jeweiligen Gesamtparlaments.[1291] Aufgrund der systematischen Stellung der Bestimmung im staatsorganisatorischen

1286 *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 59 Rn. 6.

1287 Ebenso *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 59 Rn. 6.

1288 Insoweit ablehnend *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 59 Rn. 6 m.w.N.

1289 Art. 30 Abs. 5 S. 2, 3 NRWVerf: „Die Fraktionen wirken mit eigenen Rechten und Pflichten an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit. Zu ihren Aufgaben gehören die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit und die Information der Öffentlichkeit."

1290 *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), NRWVerf, Art. 30 Rn. 33; zur Diskussion über die Zulässigkeit der staatsfinanzierten Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen „aus eigenem Recht" vgl. *Hölscheidt*, Parlamentsfraktionen, S. 604 ff.

1291 Näher präzisiert in § 1 Abs. 4 FraktG NRW; vgl. BVerfGE 20, S. 56 (104); *Hölscheidt*, Parlamentsfraktionen, S. 607; s. auch *Haug*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 27 Rn. 120.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Teil der Verfassung im Abschnitt „Der Landtag" ist auch hier von einer objektivrechtlichen Qualität auszugehen.

b) Kommunalverfassungsrechtliche Informationspflichten[1292]

(1) Allgemeine Unterrichtungs- und Aktivierungspflicht

Die Kommunalverfassungen nahezu aller Bundesländer[1293] kennen eine allgemeine kommunale Unterrichtungspflicht von Gemeindeorganen gegenüber ihren Einwohnern, in neun Ländern mit Erstreckung auf die Kreisebene.[1294] Inhaltlicher Gegenstand dieser Pflicht sind „allgemein bedeutsame"[1295] oder „wichtige"[1296] Angelegenheiten der Gemeinde bzw. des Kreises, was z.B. Verfahren zu Infrastrukturprojekten in der ausschließlichen Zuständigkeit staatlicher Stellen kompetenziell ausschließt.[1297] Die allgemeine Bedeutsamkeit setzt voraus, dass damit „nicht nur unerhebliche, geringfügige und vorübergehende Auswirkungen auf das Leben der örtlichen Gemeinschaft und ihre Weiterentwicklung" verbunden sind,[1298] während der Wichtigkeitsbegriff eine noch etwas höhere Hürde – etwa im Sinne einer „besonderen Bedeutsamkeit" – darstellt.[1299] 340

Die besondere partizipationsrechtliche Bedeutung dieser Unterrichtungspflicht kommt durch die in fünf Ländern parallel statuierte Aktivierungspflicht zum Ausdruck, wonach das allgemeine Interesse an der Verwaltung der Gemeinde zu fördern ist.[1300] Die Einwohner sollen in Verwirklichung des partizipatorischen Selbstverwaltungsgedankens die Angelegenheiten der Kommune als ihre eigenen ansehen,[1301] was § 40 S. 1 BezVG BE am deutlichsten ausspricht: „Die Mitwirkung der Einwohnerinnen und Einwohner ist ein Prinzip der Selbstverwaltung der Bezirke." § 41 Abs. 1 BezVG BE sieht sogar (ähnlich wie in üblichen Verbraucherschutzvorschriften) eine ausdrückliche Pflicht vor, die Einwohner „über ihre Mitwirkungsrechte zu 341

1292 Aktualisierte Weiterentwicklung der Darstellung in *Haug*, Kommunales Partizipationsrecht, S. 153 (155 f.).

1293 Lediglich die Gesetze in Bayern und in den Stadtstaaten Bremen (für Bremerhaven) und Hamburg (für die Bezirke) kennen keine entsprechende Regelung.

1294 §§ 17 Abs. 1 LKrO BW, 131, 13 BbgKVerf, 101 Abs. 1, 16 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 85 Abs. 6 S. 1 NKomVG, 11 Abs. 1 LKO RLP, 10 Abs. 1 SächsLKrO, 16a Abs. 1 KrO SH, 153a Abs. 1 KSVG SL, 28 Abs. 1 S. 1 KVG LSA.

1295 §§ 20 Abs. 1 GemO BW und 17 Abs. 1 LKrO BW, 41 Abs. 1 BezVG BE (für die Bezirke), 16 Abs. 1 S. 1, 101 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 23 Abs. 1 GemO NRW, 11 Abs. 1 SächsGemO und 10 Abs. 1 SächsLKrO, 16a Abs. 1 GemO SH und 16a Abs. 1 KrO SH, 28 Abs. 1 S. 1 KVG LSA.

1296 §§ 13 S. 1 BbgKVerf, 66 Abs. 2 HGO, 88 Abs. 5 S. 1, Abs. 6 S. 1 NKomVG, 15 Abs. 1 GemO RLP und 11 Abs. 1 LKO RLP, 20 Abs. 1 KSVG SL, 15 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

1297 *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 137.

1298 *Aker*, in: Aker u.a., GemO BW, § 20 Rn. 2.

1299 S. auch *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20a GemO Rn. 7; kritisch zur mangelnden Bestimmtheit des Wichtigkeitsbegriffs *Schoch*, NVwZ 2014, S. 1473 (1475).

1300 §§ 20 Abs. 1 GemO BW und 17 Abs. 1 LKrO BW, 13 S. 1 BbgKVerf, 40 S. 2 BezVG BE, 66 Abs. 2 HGO, 16a Abs. 1 GemO SH und 16a Abs. 1 KrO SH.

1301 *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20 GemO Rn. 9.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

unterrichten". Ergänzend zu dieser einseitigen „Bringschuld" der Kommunalorgane bestehen in vielen Kommunalverfassungen Regelungen, wonach sich die Einwohner die entsprechenden Informationen auch „holen" können, indem sie unter einem entsprechenden Tagesordnungspunkt während einer Gemeinderats- oder Kreistagssitzung (Fragestunde) – dessen Anberaumung teilweise dem Ermessen des Gremiums überantwortet ist – Auskünfte der Verwaltung einfordern.[1302]

342 Außerdem gibt es neben dieser allgemeinen Informationspflicht auch fachgesetzlich normierte konkrete Informationspflichten kommunaler Stellen im Bereich des Bauplanungsrechts (Unterrichtung der Öffentlichkeit im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung, § 3 Abs. 1 BauGB; Bereithaltung von Bebauungsplänen nebst Begründung und zusammenfassender Erklärung zu jedermanns Einsicht, § 10 Abs. 3 S. 2 BauGB) und bezüglich der Durchführung und Vorlagen öffentlicher Gremiensitzungen (z.B. §§ 34 Abs. 1 S. 7, 41b GemO BW). Erwähnenswert ist schließlich die grundsätzliche Pflicht der Gemeinden und Kreise in Sachsen, im Internet über die Vorlagen (zeitgleich mit den Gremienmitgliedern!) und die getroffenen Entscheidungen der öffentlichen Gremiensitzungen zu informieren (§§ 36b SächsGemO, 32 SächsLKrO). Außerdem ist dort die Möglichkeit zum Erlass von Bürgerbeteiligungssatzungen „zur Einräumung und Ausgestaltung von Informations- und Beteiligungsrechten" ausdrücklich kommunalverfassungsrechtlich verankert (§§ 4 Abs. 1 S. 2 SächsGemO, 3 Abs. 1 S. 2 SächsLKrO), während in den anderen Ländern insoweit auf die allgemeine Satzungsautonomie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zurückgegriffen werden muss. Allerdings ist der Regelungsspielraum der Satzungsgebung durch das gesetzliche Organisationsgefüge der Kommune insoweit begrenzt, dass satzungsmäßige Beteiligungsrechte der Bürgerschaft nicht die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Kommunalorgane – z.B. durch eine Beschlusssperre vor einer Bürgerschaftsversammlung – tangieren dürfen.[1303]

343 Zuständig für die Erfüllung der kommunalen Unterrichtungspflichten sind in den meisten Ländern die Bürgermeister, Landräte oder Hauptverwaltungsbeamte, der Gemeindevorstand oder – allgemeiner – die Verwaltung,[1304] während diese Aufgabe in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen dem Gremium – umgesetzt durch den Vorsitzenden – obliegt.[1305] Hinsichtlich der Art und Weise, wie diese Pflichten erfüllt werden, haben die Gemeindeorgane einen weiten Spielraum, da der

1302 Fakultativ: §§ 33 Abs. 4 GemO BW, 62 Abs. 1 NKomVG, 48 Abs. 1 S. 2 GemO NRW, 16a GemO RLP und 11a LKO RLP, 44 Abs. 3 SächsGemO und 40 Abs. 3 SächsLKrO, 20a KSVG SL; Soll-Regelungen: §§ 43 BezVG BE, 13 Satz 2 BbgKVerf (beispielhaft für Formen der Öffentlichkeitsarbeit), 17, 101 Abs. 2 KV M-V (bereits für Einwohner ab 14 Jahren), 15 Abs. 1a ThürKO; obligatorisch: §§ 16c Abs. 1 GemO SH und 16b Abs. 1 KrO SH, 28 Abs. 2 KVG LSA. Die Fragestunde kann freilich über die bloße Informationseinholung auch als politisches Artikulationsrecht genutzt werden, vgl. unten, → Rn. 439 f.

1303 HessVGH, Beschl. v. 14.12.2021 – Az. 5 A 649/18.Z, NVwZ 2022, S. 573 (Ls. 1 u. Rn. 7-15).

1304 §§ 66 Abs. 2 HGO, 16 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 85 Abs. 5, 6 NKomG, 15 Abs. 1 GemO RLP und 11 Abs. 1 LKO RLP, 16a Abs. 3 GemO SH und 16a Abs. 3 KrO SH, 20 Abs. 1 S. 1 KSVG SL, 28 Abs. 1 S. 1 KVG LSA.

1305 §§ 20 Abs. 1 GemO BW und 17 Abs. 1 LKrO BW, 23 Abs. 1 GemO NRW.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Unterrichtungsbegriff medienoffen und formungebunden ist.[1306] Hauptinstrumente sind dabei im Regelfall das kommunale Amtsblatt,[1307] der Internetauftritt[1308] der Gemeinde bzw. des Kreises, öffentliche Rechenschaftsberichte[1309] und öffentliche Ansprachen der Bürgermeister oder Landräte.

(2) Besondere frühzeitige Informationspflicht

In sieben Ländern besteht als Sollvorschrift zusätzlich eine durch ein Früh- oder Rechtzeitigkeitsgebot gesteigerte Informationspflicht für „wichtige Planungen und Vorhaben" der Gemeinde oder des Kreises, „die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren".[1310] Damit sind Überlegungen gemeint, die entweder Auswirkungen auf die Nutzung von Flächen haben (z.B. Aufstellung eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplans), die die Entwicklung der Kommune betreffen (z.B. Ausrichtung als klimaneutrale oder besonders familienfreundliche Gemeinde) oder die durch zusätzliche oder wegfallende Angebote das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohner berühren (z.B. Einrichtung oder Schließung eines kommunalen Museums oder Schwimmbades). Die hierbei zu beachtende „Frühzeitigkeit" (oder „Rechtzeitigkeit")[1311] zielt auf die partizipationsrechtlich wesentliche Möglichkeit einer realen Einflussnahme auf die Planung seitens der Einwohnerschaft. Die Überlegungen dürfen daher noch nicht derart verfestigt sein, dass Veränderungen nicht mehr oder nur mit erheblichem Zusatzaufwand möglich sind.[1312] 344

Gegenstand dieser besonderen Unterrichtungspflicht sind die Grundlagen, Ziele, Zwecke und Auswirkungen der angedachten Veränderungen. Damit wird die Informationspflicht auf die wesentlichen Kernpunkte des Projekts oder der Planung konkretisiert. Während mit den Grundlagen die Ausgangslage und der Hintergrund gemeint sind, geht es bei den Zielen um das erwünschte Ergebnis und bei den Zwecken um die dafür vorgesehenen Mittel. Die Auswirkungen umfassen schließlich alle relevanten Veränderungen, die zu erwarten sind. Mit diesen Informationen soll sich die Einwohnerschaft ein hinreichend klares Bild von dem Projekt oder der 345

1306 *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20 GemO Rn. 6; manche Kommunalgesetze betonen dies mit der Formulierung „in geeigneter Form", so z.B. §§ 15 Abs. 1 GemO RLP, 11 Abs. 1 LKO RLP, 20 Abs. 1 S. 1 KSVG SL, 28 Abs. 1 S. 1 KVG LSA, 15 Abs. 1 S. 1 ThürKO, ähnlich § 66 Abs. 2 HGO.

1307 Teilweise gesetzlich vorgesehen, vgl. § 20 Abs. 3 GemO BW.

1308 Vgl. § 11 Abs. 1 S. 2 SächsGemO.

1309 Vgl. § 66 Abs. 2 HGO.

1310 §§ 20 Abs. 2 GemO BW und 17 Abs. 2 LKrO BW, 23 Abs. 1 S. 2 GemO NRW; ähnlich §§ 16 Abs. 2 KV M-V, 85 Abs. 5 S. 2 NKomVG, 11 Abs. 2 SächsGemO und 10 Abs. 2 SächsLKrO, 16a Abs. 2 GemO SH und 16a Abs. 2 KrO SH; in der Sache ebenso für die Berliner Bezirke § 41 Abs. 2 BezVG BE.

1311 §§ 41 Abs. 2 BezVG BE, 85 Abs. 5 S. 2 NKomVG.

1312 *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20 GemO Rn. 14 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Planung machen und eine Meinung dazu bilden können.[1313] Ausdrücklich soll und will diese Informationspflicht nicht mit förmlichen und dialogischen Beteiligungs- und Anhörungsregelungen (z.B. nach § 3 Abs. 1 BauGB oder § 73 VwVfG) konkurrieren,[1314] sondern – ungeachtet der Möglichkeit, Gelegenheit zu Rückäußerungen zu geben[1315] – als primär einseitige Informationsvermittlung additiv hinzutreten.[1316] Diese Unterrichtungspflichten stellen eine wichtige Basis der weitergehenden kommunalen Partizipationsrechtsinstrumente – bis hin zur direkten Demokratie – dar. Denn sie eröffnen faktisch meist erst die reale Möglichkeit zur Einflussnahme.

(3) Einwohner- oder Bürgerversammlungen

346 Ein besonderes Instrument zur Erfüllung der Unterrichtungspflicht stellt die Einwohner- oder Bürgerversammlung dar, die in sieben Ländern näher geregelt und als eigenständiges, kommunalrechtliches Kommunikationsformat zwischen Gemeindeorganen und Einwohner- bzw. Bürgerschaft ausgestaltet ist.[1317] In sieben anderen Kommunalverfassungen findet sie dagegen nur als ein Umsetzungsinstrument der (meist nur allgemeinen) Unterrichtungspflicht Erwähnung, ohne gesetzlich näher geregelt zu sein[1318] (teilweise mit einem Regelungsvorbehalt zugunsten der Hauptsatzung[1319]). Auf Kreisebene ist sie nur in drei dieser 14 Länder[1320] vorgesehen.[1321]

347 Während in neun Ländern der Zweck der Veranstaltung – meist durch die Bezugnahme auf die Unterrichtungspflicht – in der Information der Bürger- bzw. Einwohnerschaft gesehen wird[1322] und deshalb die Einordnung als qualifiziertes Mittel der Öffentlichkeitsarbeit naheliegt,[1323] betonen die Regelungen der anderen

1313 *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20 GemO Rn. 16.

1314 §§ 16a Abs. 4 GemO SH, 16a Abs. 4 KrO SH schließen eine lex-specialis-Wirkung gegenüber dem IZG SH sogar ausdrücklich aus.

1315 Vgl. §§ 20 Abs. 2 S. 2 GemO BW und 17 Abs. 2 S. 2 LKrO BW, 41 Abs. 2 S. 2 BezVG BE, 16 Abs. 2 S. 2 KV M-V, 85 Abs. 5 S. 3 NKomVG, 23 Abs. 2 S. 1 GemO NRW, 16a Abs. 2 S. 2 GemO SH und 16a Abs. 2 S. 2 KrO SH.

1316 Vgl. §§ 20 Abs. 2 S. 3 GemO BW und 17 Abs. 2 S. 3 LKrO BW, 41 Abs. 2 S. 3 BezVG BE, 16 Abs. 2 S. 3 KV M-V, 85 Abs. 5 S. 2, 2. Hs. NKomVG, 23 Abs. 2 S. 4 GemO NRW, 16a Abs. 2 S. 3 GemO SH und 16a Abs. 2 S. 3 KrO SH.

1317 Art. 18 BayGO, §§ 20a GemO BW, 42 BezVG BE, 8a Abs. 1 S. 1 HGO, 16 GemO RLP, 22 SächsGemO, 16b GemO SH.

1318 §§ 13 S. 2 BbgKVerf, 16 Abs. 1 S. 2 KV M-V, 20 Abs. 1 S. 2 KSVG SL, 28 Abs. 1 S. 2 KVG LSA, 15 Abs. 1 S. 2 ThürKO; (auch) bezüglich der besonderen Unterrichtungspflicht §§ 85 Abs. 5 S. 4 NKomVG, 23 Abs. 2 S. 2 GemO NRW.

1319 §§ 85 Abs. 5 S. 5 NKomVG, 23 Abs. 2 S. 3 GemO NRW, 16b Abs. 3 GemO SH, 15 Abs. 1 S. 2 ThürKO.

1320 Lediglich die Stadtstaaten Bremen (für Bremerhaven) und Hamburg (für die Bezirke) haben keine gesetzliche Normierung des Versammlungsformats.

1321 § 131 i.V.m. § 13 S. 2 BbgKVerf, § 101 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 16 Abs. 1 S. 2 KV M-V, § 153a Abs. 1 i.V.m. § 20 Abs. 1 S. 2 KSVG SL.

1322 §§ 13 S. 2 BbgKVerf, 8a Abs. 1 S. 1 HGO, 16 Abs. 1 S. 2 KV M-V, 85 Abs. 5 S. 4 NKomVG, 23 Abs. 2 S. 2 GemO NRW, 16 Abs. 1 GemO RLP, 20 Abs. 1 S. 2 KSVG SL, 28 Abs. 1 S. 2 KVG LSA, 15 Abs. 1 S. 2 ThürKO.

1323 Vgl. *Battis*, Partizipation im Städtebaurecht, S. 163.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fünf Länder den Behandlungs- oder Erörterungszweck, wodurch ein dialogisches Element hinzutritt und die einseitige Informationskundgabe zu einem Diskussionsforum geöffnet wird,[1324] ohne allerdings ihren primären Charakter als Informationsforum zu verlieren. Teilnahmeberechtigt ist in den meisten Ländern die ganze Einwohnerschaft, wozu auch Menschen ohne EU-Staatsangehörigkeit und Personen mit Nebenwohnsitz zählen. Lediglich in Bayern und Hessen ist das Teilnahmerecht auf die Bürgerschaft – also alle wahlberechtigten Personen mit Hauptwohnsitz in der Kommune – beschränkt. Unberührt davon bleibt der Regelfall einer öffentlichen Veranstaltungsdurchführung, die eine passive Teilnahme Dritter – insbesondere von Medienvertretern – ermöglicht;[1325] eine Beschränkung auf die Teilnahmeberechtigten ist in Baden-Württemberg ausdrücklich möglich.[1326] Der Bedeutungsgrad der dort zu behandelnden Gemeindeangelegenheiten ist – soweit überhaupt – unterschiedlich geregelt; während sich zwei Länder einer qualitativen Anforderung enthalten,[1327] verlangen vier Länder die „allgemeine Bedeutsamkeit"[1328] und acht Länder eine darüber hinausgehende „Wichtigkeit".[1329]

Auch der Verbindlichkeitsgrad und das Initiativrecht sind unterschiedlich aus- 348
gestaltet: Während in zwei Ländern (Bayern und Thüringen) die Versammlung mindestens einmal im Jahr einberufen werden muss, gilt die Durchführungspflicht (meist ebenfalls mindestens einmal im Jahr) in sechs Ländern[1330] nur im Rahmen einer Sollbestimmung, womit in atypischen Sonderfällen eines völlig fehlenden Beratungsbedarfs auf die Durchführung verzichtet werden kann.[1331] In den übrigen sechs Ländern ist die Einberufung nicht verpflichtend, sondern einer Ermessenentscheidung des zuständigen Organs überlassen.[1332] Das Initiativrecht liegt in Baden-Württemberg und Sachsen bei der Kommunalvertretung, während in Thüringen nur die Verwaltung und in Berlin und Hessen die Vorsitzenden der Kommunalvertretung dafür zuständig sind. In Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt können sowohl die Verwaltung als auch das Gremium den Anstoß geben. In drei Ländern – Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen – kann auch die Einwohner-

1324 Art. 18 Abs. 1 BayGO, §§ 20a Abs. 1 S. 1 GemO BW, 42 S. 1 BezVG BE, 22 Abs. 1 SächsGemO, 16b Abs. 1 GemO SH.
1325 *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20a GemO Rn. 17.
1326 Vgl. § 20a Abs. 1 S. 4 GemO BW; s. auch ThürOVG, Beschl. v. 17.7.2019 – Az. 3 ZKO 422/16, juris (Ls. 1-3 u. Rn. 5, 8).
1327 Art. 18 Abs. 1 S. 1 BayGO, § 16 Abs. 1 GemO RLP.
1328 §§ 16 Abs. 1 KV M-V, 23 Abs. 1 S. 1 GemO NRW, 22 Abs. 1 SächsGemO, 28 Abs. 1 S. 2 KVG LSA.
1329 §§ 20a Abs. 1 GemO BW, 13 BbgKVerf, 42 S. 1 BezVG BE, 8a Abs. 1 HGO, 85 Abs. 5 NKomVG, 16b Abs. 1 GemO SH, 20 Abs. 1 S. 2 KSVG SL, 15 Abs. 1 S. 2 ThürKO; zum Unterschied der Bedeutungsgrade s. oben, → Rn. 340.
1330 Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen (hier allerdings zweimal pro Jahr).
1331 *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20a GemO Rn. 8.1.
1332 Berlin, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen-Anhalt; *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 138, leitet daraus eine Entscheidungspflicht zum weiteren Verfahren ab.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bzw. Bürgerschaft die Einberufung einer Versammlung verlangen, wenn dies zwischen von 2,5 und 5 % der Teilnahmeberechtigten mit ihrer Unterschrift unterstützt wird.[1333] In Berlin kann jede wahlberechtigte Person mit Unterstützung von mindestens einem Drittel der Bezirksverordneten die Durchführung einer Bezirksversammlung fordern (§ 42 S. 2 BezVG BE).

349 Der primäre Informations- und Austauschcharakter der Einwohner- oder Bürgerversammlung kommt schließlich dadurch zum Ausdruck, dass sie in keinem Bundesland ein kommunales Organ darstellt, dem eine rechtlich relevante Beschlusskompetenz zukäme.[1334] Dies wäre auch in den Fällen der *Einwohner*versammlungen schon deshalb gar nicht möglich, weil Personen ohne Wahlrecht nicht in verbindlicher Weise an hoheitlichen Entscheidungen mitwirken dürfen. Aber in vier Ländern ist eine (relativ) obligatorische Anschlussbehandlung der in der Versammlung behandelten Themen durch das dafür zuständige Gemeindeorgan vorgeschrieben, in Sachsen sogar mit einer Publikationspflicht bezüglich des Behandlungsergebnisses.[1335] Diese Anschlussbehandlung ergibt nur Sinn, wenn der Informationsgegenstand der Versammlung noch hinreichend entwicklungsfähig ist, um etwaige Impulse und Anregungen aus der Einwohnerschaft aufgreifen zu können. Zumindest in diesen Fällen darf deshalb die Willensbildung der Gemeindeorgane vor der Einwohnerversammlung noch nicht abgeschlossen sein.[1336]

(4) Übersicht[1337]

350

Land	**BW**	**BY**	**BE**	**BB**	**HB**	**HH**	**HE**	**MV**	**NI**	**NRW**	**RLP**	**SL**	**SN**	**ST**	**SH**	**TH**
Unterrichtungspflichten																
Allg. Unterrichtungspflicht	X	---	X	X	---	---	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aktivierungspflicht	X	---	X	X	---	---	X	---	---	---	---	---	---	---	X	---

1333 Art. 18 Abs. 2 BayGO (2,5 % oder 5 % nach Gemeindegröße), §§ 20a Abs. 2 GemO BW (2,5 % oder 5 % nach Gemeindegröße), 22 Abs. 2 SächsGemO (5 %); dazu näher *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20a GemO Rn. 10 ff.

1334 *Aker*, in: Aker u.a., GemO BW, § 20a Rn. 3; *Battis*, Partizipation im Städtebaurecht, S. 164, sieht darin ein „verkümmertes Gemeindeorgan". Die Verwaltungsvorschrift zur GemO BW zu § 20a Nr. 4 schließt dies sogar für unverbindliche Stimmungsbild-Beschlüsse aus, weil sonst in das austarierte Kompetenzgefüge der Organe eingewirkt würde; s. auch *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 75, der unverbindliche Abstimmungen für zulässig hält.

1335 § 20a Abs. 4 GemO BW enthält eine „Soll"-Vorschrift, während Art. 18 Abs. 4 BayGO, §§ 22 Abs. 4 SächsGemO, 16b Abs. 2 GemO SH eine uneingeschränkte Behandlungspflicht statuieren. In § 16 Abs. 4 GemO RLP ist wenigstens eine Berichtspflicht des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat über die Einwohnerversammlung vorgesehen.

1336 *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20a GemO Rn. 7.

1337 Die Abkürzungen (neben den Länderabkürzungen, s. dazu das Abkürzungsverzeichnis) bedeuten fak. (fakultativ), obl. (obligatorisch), Ew. (Einwohner), Bü. (Bürger), Abg. (Bezirksabgeordnete), Ber. BM (Berichtspflicht Bürgermeister).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Bes. früh-/rechtzeitige Info.-Pfl.	X	---	X	---	---	---	---	X	X	X	---	---	X	---	X	---
Fragestunde im Gremium	fak.	---	soll	soll	---	---	---	soll	fak.	fak.	fak.	fak.	fak.	obl.	obl.	soll
Einbeziehung Kreisebene	X	---	---	X	---	---	---	X	X	---	X	X	X	X	X	---
Einwohner-/Bürgerversammlung																
Teilnahme (Bürger/Einw.)	Ew.	Bü	Ew.	Ew.	---	---	Bü.	Ew.	Ew.	Ew.	Ew.	Ew.	Ew.	Ew.	Ew.	Ew.
Durchführungspfl. (i.d.R. jährl.)	soll	obl.	---	soll	---	---	soll	soll	soll	---	soll	---	soll	---	---	obl.
Antrag Bü./Ew. - Quorum	2,5/ 5%	2,5/ 5%	mit Abg	---	---	---	---	---	---	---	---	---	5%	---	---	---
Anschlussbehandlung	X	X	---	---	---	---	---	---	---	---	Ber. BM	---	X	---	X	---
Auch auf Kreisebene	---	---	---	X	---	---	---	X	---	---	---	X	---	---	---	---

Abbildung 6: Kommunale Unterrichtungspflichten und -formate

V. Konvergenzentwicklung im Informationszugangsrecht

1. Ausgangslage

Die allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze, die Umweltinformationsgesetze und die Geodatenzugangsgesetze in Bund und Ländern sowie das Verbraucherinformationsfreiheitsgesetz weisen – bei allen Abweichungen im Detail – grundlegende Parallelen auf. Dies gilt zuvörderst für das grundsätzliche Regelungsziel, das in allen Fällen (unbeschadet dahinter stehender Folgeziele wie Umwelt- oder Gesundheitsschutz)[1338] in der Herstellung von mehr Transparenz durch Informationszugangsrechte besteht. Ebenso stimmt der Regelungsmechanismus in diesen Gesetzen – mit Ausnahme des Geodatenzugangsrechts – überein, indem ein grundsätzliches, subjektiv-rechtliches Informationszugangsrecht für die Allgemeinheit in Kombination mit verschiedenen Ausnahmetatbeständen gewährt wird. Auch hinsichtlich der Ausnahmetatbestände ist – im Ganzen gesehen – eine hohe Übereinstimmung festzustellen. So sehen alle Gesetze Ausnahmen wegen öffentlicher und privater Belange vor. Dabei dienen die öffentlichen Belange im Wesentlichen der Sicherstellung der Funktions- und Handlungsfähigkeit sowohl der informationspflichtigen Stellen als 351

1338 Vgl. *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 VIG Rn. 21 f., der insoweit von „Zwischenzielen" und „eigentlichen Schutzzwecken" spricht.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auch des Staates insgesamt, während die privaten Belange relativ einheitlich den Datenschutz, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und das geistige Eigentum[1339] zum Gegenstand haben.

352 Genauso zeigen sich beim Informationszugangsverfahren – soweit der Zugang subjektiv-rechtlich ausgestaltet ist – ganz überwiegend Ähnlichkeiten und Übereinstimmungen: In allen Fällen handelt es sich um antragsinitiierte Verwaltungsverfahren, die ggf. die Belange informationsbetroffener Dritter berücksichtigen müssen, ähnliche oder gleiche Fristen und Formvorgaben (etwa das Schriftlichkeitsgebot bei Ablehnungen) kennen und bei der Informationsbereitstellung die Wünsche der fragenden Personen berücksichtigen sollen. Auch die grundsätzliche Gebührenpflicht einschließlich des Verbots einer prohibitiven Gebührenhöhe ist in vergleichbarer Weise geregelt. Und schließlich gilt der hohe Übereinstimmungsgrad auch für den Rechtsschutz: In nahezu allen Fällen ist das Vorverfahren (oder ein diesem entsprechendes Verfahren) vorgeschrieben und der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

2. Folgen

353 Doch trotz dieser starken inhaltlichen Konvergenz der verschiedenen Informationszugangsregelungen ist dieses Rechtsgebiet sowohl von einer fachlichen als auch kompetenzbedingt von einer ebenenbezogenen Zersplitterung geprägt. Dies führt nicht nur zu erheblichen Kohärenz- und Übersichtlichkeitsdefiziten, sondern auch zu Anwendungsproblemen. So sind die Konkurrenzfragen bei nebeneinander einschlägigen Normen verschiedener Informationszugangsregelungen nicht immer überzeugend geklärt. Zwar versuchen § 1 Abs. 3 IFG und einzelne Landesgesetze[1340] mit einer (fast) generellen Subsidiaritätsregel einen Vorrang des sektoralen Informationszugangs vor der allgemeinen Informationsfreiheit sicherzustellen, soweit das Fachrecht ebenfalls einen – ggf. subjektiv eingeschränkten – Zugangsanspruch gewährt. Indem aber dadurch die IFG-Anwendbarkeit nicht entfällt, sondern gegenüber dem Fachrecht nur hinsichtlich des exakt identischen und abschließend

1339 Mit kleiner rechtstechnischer Einschränkung im Geodatenzugangsrecht; hier haben die meisten Landesgesetze das Recht am geistigen Eigentum von vornherein aus ihrem Anwendungsbereich ausbezogen, ihm einen generellen Vorrang vor den eigenen Regelungen eingeräumt oder einen pauschalen Zustimmungsvorbehalt der Rechtsinhaber vorgesehen, vgl. Art. 2 Abs. 4 BayGDIG, §§ 4 Abs. 4 LGeoZG BW, 4 Abs. 4 BbgGDIG, 3 Abs. 6 HmbGDIG, 44 Abs. 3 HVGG, 9 Abs. 6 GeoVermG M-V, 3 Abs. 3 NGDIG, 4 Abs. 3 GeoZG NRW, 2 Abs. 5 Nr. 3 LGDIG RLP, 4 Abs. 4 SGDIG, 4 Abs. 6 GDIG LSA, 4 Abs. 4 GDIG SH.

1340 Vgl. §§ 1 Abs. 3 LIFG BW, 1 Abs. 3 BremIFG; ähnlich § 18a BerlIFG bezüglich des Umweltinformationszugangs; zu den sehr heterogen geregelten Konkurrenzregelungen zwischen allgemeinen und sektoralen Informationszugangsrechten vgl. näher *A.G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 186.1.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

geregelten Regelungsgegenstandes zurücktritt,[1341] entstehen in der konkreten Rechtsanwendung regelmäßig Abgrenzungsfragen und Unsicherheiten.[1342] Auch die Konkurrenzregel in § 2 Abs. 4 VIG wirft durch Formulierungsunschärfen zahlreiche Probleme auf.[1343]

3. Kodifikationsdiskussion

Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur der Vorwurf eines „zu punktuellen Vorgehens",[1344] einer „verworrenen Gesetzeslage" und eines „Ping-Pong"-Spiels[1345] sowie die Forderung nach einer legistischen Zusammenführung der verschiedenen Informationszugangskonzepte in einem kodifikatorischen Ansatz – im Sinn einer planvollen, systematisch strukturierten und thematisch umfassenden Gesamtregelung eines rechtlichen Themenfeldes[1346] – erhoben.[1347] So könnten der Bund einerseits und die Länder jeweils andererseits[1348] in ihrem Verantwortungsbereich die fachliche Zersplitterung im Rahmen der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen überwinden und – etwa in einem allgemeinen Teil eines Informationsfreiheitsgesetzbuchs – die wesentlichen Anspruchsvoraussetzungen, Ausnahmen, Verfahrensschritte und -formalitäten, die Beteiligung mitbetroffener Dritter, Gebührenregelungen und den Rechtsschutz standardisieren.[1349] Auch das Datennutzungsgesetz ließe sich in ein solches Konzept sinnvoll integrieren. Zwar enthält es keine Regelungen zum „ob" eines Informationszugangs und erfüllt damit nicht die genannten Konvergenzmerkmale. Gleichwohl ist es thematisch mit dem Informationsfreiheitsrecht eng verbunden, weil es zum anschließenden „wie" der Informationserteilung und -verwendung bezüglich wirtschaftlich relevanter Informationen wichtige Regelungen

354

1341 Siehe z.B. BVerwG, Urt. v. 29.6.2017 – Az. 7 C 24/15, NVwZ 2017, S. 1862 (Rn. 12 ff.), zum Personalaktenzugang; § 111 Abs. 3 S. 1 BBG räumt zwar ebenfalls einen – sachlich beschränkten – Zugangsanspruch ein, ist aber nicht abschließend (Rn. 21 ff.), weshalb daneben das IFG anwendbar ist.

1342 *A.G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 180 ff.; ebenso BT-Drs. 17/13467, S. 2.

1343 Vgl. *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 VIG Rn. 46 ff.

1344 *Sydow*, NVwZ 2008, S. 481.

1345 *Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 VIG Rn. 20.

1346 Vgl. *Rossi*, ZRP 2014, S. 201 (202).

1347 Noch in anderem Zusammenhang und vor dem Erlass von UIG, IFG und VIG warb *Kloepfer*, Schutz personenbezogener Informationen, S. D 90-D 92, bereits 1998 für ein „Informationsgesetzbuch (IGB)" als mittelfristige Zielsetzung, bevor er mit *Schoch* 2002 einen IFG-Professorenentwurf vorgelegt hat (*Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE); s. auch *Engewald*, NVwZ 2018, S. 1536 (1540), bezüglich TranspG und UIG im hamburgischen Landesrecht.

1348 S. *Rossi*, ZRP 2014, S. 201 (202), der sich sowohl im Verhältnis EU/Mitgliedstaaten wegen des Subsidiaritätsprinzips als auch im Verhältnis von Bund und Ländern wegen der „föderal und demokratisch begründeten politischen Gestaltungsspielräume" gegen ebenenübergreifende Zusammenfassungen ausspricht.

1349 BT-Drs. 17/1800 (Bericht über die Evaluation des ersten VIG), S. 7 f.; *Rossi*, ZRP 2014, S. 201 (202), benennt auf abstrakter Ebene zahlreiche Vorteile einer Kodifikation, aber auch einige Nachteile wie z.B. die Zerstörung gewachsener Regelungszusammenhänge oder die Nivellierungs- und Zentralisierungsgefahr.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

enthält und damit sachlich ebenfalls zum Informationsfreiheitsrecht zu zählen ist.[1350] Der Zersplitterung im Mehrebenensystem könnte zudem mit einem Modellgesetz – entsprechend zur Parallelgesetzgebung im Verwaltungsverfahrensrecht – entgegen gewirkt werden.[1351]

355 Eine kodifikatorische Zusammenführung der Regelungen darf sich natürlich nicht auf eine gesetzesförmliche Zusammenbindung der Einzelgesetze (mit umfangreichen „besonderen Teilen") beschränken, sondern müsste für die verschiedenen Informationszugangsansprüche einheitliche Verfahren ohne Mehrfachprüfungen, möglichst identische Schrankenbestimmungen und gemeinsame Kostenregelungen enthalten.[1352] Dies würde nicht nur der Deregulierung, der Vermeidung vieler Abgrenzungsprobleme und der Vereinfachung der Rechtsanwendung dienen, sondern auch den Anwendungsaufwand nicht zuletzt auf behördlicher Seite erheblich reduzieren und damit einen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten.[1353]

356 Gegen diese Forderungen werden verschiedene Einwände vorgebracht: So könnte im Rahmen der Angleichung der Standards eine punktuelle Absenkung oder Schwächung einzelner Rechtspositionen erfolgen. Auch könnten in einer generellen Kodifikation die spezifischen Erfordernisse einzelner Lebensbereiche weniger passgenau berücksichtigt werden.[1354] Zu den Gründen, die nicht vorgetragen werden, aber mutmaßlich bestehen und sogar ausschlaggebend sein könnten, zählen die Egoismen der verschiedenen Fachressorts, deren Leitung sich eine legistische Innovation in der Öffentlichkeit auf die eigenen Fahnen schreiben will und deren Apparat ein leichter zu kontrollierendes „eigenes" Informationszugangsrecht bevorzugt, als sich dem aufwändigen ressortübergreifenden Abstimmungsprozess und der Fremdbestimmung durch ein anderes federführendes Ministerium zu unterwerfen.[1355] Nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass zumindest die sektoralen Informationsfreiheitsregelungen auf EU-Richtlinien fußen, versagt hier die Gesetzgebung auf allen Ebenen bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, „diese Vorgaben in einen bereits bestehenden Gesetzeszusammenhang einzuordnen und so eine kohärente Gesamtregelung zu treffen"; genau das wäre aber Sinn und Zweck des europäischen Rechtsetzungsinstruments der Richtlinie.[1356]

1350 S. oben, → Rn. 198 und → Rn. 264; vgl. *Rossi*, ZRP 2014, S. 201.

1351 Vgl. bspw. *Schoch*, NVwZ 2010, S. 2241 (2247); *Rossi*, ZRP 2014, S. 201 (202); *Adler*, DÖV 2016, S. 630 (636).

1352 Dies leistet weitgehend das IZG SH, vgl. *Polenz*, DÖV 2012, S. 432 (433 f.), aber auch der erfolglos gebliebene Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz, BT-Drs. 17/13467, S. 4 ff.

1353 *Polenz*, DÖV 2012, S. 432 (436 f.); *Adler*, DÖV 2016, S. 630 (637); BT-Drs. 17/13467, S. 3.

1354 So die amtliche Entwurfsbegründung zum VIG, BT-Drs. 16/5404, S. 2, bezüglich „des Lebensmittel- und Futtermittelrechts und der Praxis der Lebensmittelkontrolleure".

1355 Dies entspräche der vom Verfasser in langjähriger eigener Ministerialerfahrung erlebten Mentalität; diese begründete Vermutung äußern auch *Schoch*, NVwZ 2006, S. 872 (877), und *Sydow*, NVwZ 2008, S. 481 (483).

1356 *Sydow*, NVwZ 2008, S. 481 (484 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mehr Überzeugungskraft hat dagegen der Einwand, dass ein Teil des Informationsfreiheitsrechts – nämlich UIG und VIG – unionsrechtlich vorgegeben ist, deshalb nicht zur Disposition steht und folglich den Maßstab auch für das übrige (v.a. allgemeine) Informationsfreiheitsrecht bilden würde. Dieser Umstand wird durch eine faktische Erstreckung der EuGH-Rechtsprechung auf die unionsrechtlich nicht überformten Bereiche noch verstärkt.[1357] Allerdings können nationale Gestaltungsspielräume – ebenso wie ein Kodifikationsvorhaben – keinen Selbstzweck darstellen. Sie müssten dergestalt sachliches Gewicht haben, dass die unionsrechtlichen Vorgaben für die von ihnen nicht betroffenen Informationsfreiheitskonzepte fachlich ungeeignet wären oder für diese mit fachlichen Nachteilen verbunden wären. Unter dem Gesichtspunkt des Regelungsziels – nämlich der Herstellung von Transparenz hoheitlichen Handelns – ist das aber gerade nicht der Fall; vielmehr ist das UIG in verschiedener Hinsicht informationsfreundlicher gefasst als das IFG,[1358] das noch stärker vom traditionellen Geheimhaltungsmuster deutscher Verwaltungstradition geprägt ist.[1359] Daher überwiegen die genannten Vorteile einer für alle informationsfreiheitsbetroffenen Sachgebiete einheitlichen Regelung. 357

Trotz zarter Andeutungen, eine „große Lösung" zumindest prüfen zu wollen,[1360] mauert sich die Bundesregierung als informelle Gesetzgeberin schon seit mehreren Wahlperioden in dem vertikalen und horizontalen Flickenteppich ein, indem sie sich beharrlich hinter Kompetenzbedenken und der Sorge von Standardabsenkungen verschanzt.[1361] Schließlich stellt auch der mit einer Modellgesetzgebung verbundene fachliche und politische Abstimmungsaufwand zwischen Bund und Ländern[1362] kein durchgreifendes Argument gegen eine solche Vorgehensweise dar, wenn man die damit verbundenen Vorteile den Nachteilen der gegenwärtigen Rechtszersplitterung gegenüberstellt. Die erheblichen Beharrungskräfte des Apparats sind auch daran zu erkennen, dass die SPD im Jahr 2013 als Oppositionsfraktion 358

1357 Vgl. *Rossi*, ZRP 2014, S. 201 (204), der deshalb eine Harmonisierung der Einzelgesetze als vordringlich ansieht, aber perspektivisch auch eine Kodifikation für möglich hält; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, S. 984 (994), warnen – aus Perspektive des Innenministeriums – vor einer problematischen Verallgemeinerung umweltspezifischer Wertungen, wenn sich die allgemeinen IFG-Regelungen insoweit nach dem UIG richten müssten; ähnlich LT-Drs. BW 15/7720, S. 24.

1358 Weshalb *Schoch*, VBlBW 2017, S. 45 (46), in der Annäherung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts an das Umweltinformationsfreiheitsrecht die Chance eines „zusätzlichen Modernisierungsschub[s]" sieht.

1359 *Adler*, DÖV 2016, S. 630 (634); besonders deutlich wird diese gesetzgeberische Motivation durch den „Insider-Bericht" der verantwortlichen Regierungsmitarbeiter *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, S. 984 (995), die diese Zurückhaltung des IFG mit einem Primärinteresse von Presse und Lobbyorganisationen an dadurch verbesserten Recherchemöglichkeiten sowie mit der Gefahr einer im Lichte der Informationsfreiheit sehr viel knapperen Aktenführungspraxis verteidigen, obwohl zumindest 2006 nur 4 % der Anträge von Journalisten kamen, vgl. *Rossi*, DVBl. 2010, S. 554 (555); für eine stärkere Orientierung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts am UIG votiert *Fehling*, DVBl. 2017, S. 79 (86 f.).

1360 BT-Drs. 15/4493 (IFG-Entwurfsbegründung), S. 7.

1361 BT-Drs. 17/7374, S. 11 f.

1362 BT-Drs. 17/7374, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auf Bundesebene einen innovativen „Entwurf eines Gesetzes zu Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz unter Einschluss von Verbraucher- und Umweltinformationen" vorgelegt hat,[1363] auf dessen Anliegen sie aber in den acht folgenden Jahren ihrer Beteiligung an der Bundesregierung nicht mehr erkennbar zurückgekommen wäre – obwohl die SPD in dieser Zeit sowohl das Justiz- und Verbraucher- sowie das Umweltministerium geführt hat.[1364] Ermutigende Zeichen gibt es indes – zaghaft – auf Länderebene. So haben Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz die allgemeine Informationsfreiheit und die sektorale Umweltinformationsfreiheit nach anfänglich getrennten Gesetzen inzwischen im IZG SH (2012) und im LTranspG RLP (2015) zusammengeführt.[1365] Auch in Berlin ist das Umweltinformationsfreiheitsrecht innerhalb des Informationsfreiheitsgesetzes geregelt, allerdings durch einen bloßen Verweis auf das UIG des Bundes (§ 18a BerlIFG) und daher ohne inhaltliche Anpassung von Standards der beiden Informationsfreiheitskonzepte.

VI. Einordnung in das Partizipationsrecht

1. Erfüllung der Partizipationsrechtsfunktionen

359 Die in diesem Kapitel beschriebenen Informationszugangsrechte interessierter Personen und Publikationsverpflichtungen öffentlicher Stellen ermöglichen Transparenz hoheitlichen Handelns als Voraussetzung von Beteiligung.[1366] In funktionaler Hinsicht sind die Informationsrechte vor allem ein zentrales Instrument der Kontrolle[1367] nicht nur im Sinne der Vermeidung von Machtmissbrauch, sondern eben auch im partizipationsrechtlichen Sinne eines Nachvollziehens, Begleitens und Verstehens hoheitlichen Handelns.[1368] Außerdem dienen sie der Stärkung der Akzeptanz[1369] sowie der demokratischen Meinungs- und Willensbildung[1370] und damit im Ergebnis der demokratischen Legitimation der transparent gemachten behördlichen

1363 BT-Drs. 17/13467.

1364 Justiz und Verbraucherschutz: Heiko Maas, Katarina Barley, Christine Lambrecht; Umwelt: Barbara Hendricks, Svenja Schulze.

1365 In Schleswig-Holstein wurde das UIG SH v. 2.3.2007 (GVBl. SH, S. 132) vom IZG SH v. 19.1.2012 (GVOBl. SH, S. 89) abgelöst, in Rheinland-Pfalz folgte auf das LUIG (RLP) v. 19.10.2005 (GVBl. RLP, S. 484) das LTranspG RLP v. 27.11.2015 (GVBl. RLP, S. 383).

1366 *Jestaedt*, AöR 126 (2001) S. 204 (215).

1367 BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – Az. 7 C 3/11, ZUR 2012, S. 183, Rn. 22; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 71, 94 ff., 233 ff. (bes. ausf.); *ders*., NVwZ 2013, S. 1263 (1264); *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 3; *Kloepfer*, Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft, S. 9 (19 f.); *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (857); *Assenbrunner*, DÖV 2012, S. 547 (551); *Fehling*, DVBl. 2017, S. 79 (80); *B. Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 32; *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Vor Art. 4-5 Rn. 2, hinsichtlich des effektiven Vollzugs des Umweltrechts.

1368 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 97.

1369 *Rossi*, NVwZ 2013, S. 1263 (1264); *Kloepfer*, Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft, S. 9 (19); *Assenbrunner*, DÖV 2012, S. 547 (551).

1370 § 1 BerlIFG; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 71, 100; ebenso *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, in § 1 Nr. 2 und S. 44.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tätigkeit.[1371] Informationsrechte erzeugen schließlich in der Öffentlichkeit eine „Gegenmacht zu etablierten Interessenträgern"[1372] und Erklärungs- und Rechtfertigungspflichten bei Entscheidungsverantwortlichen gegenüber der Bürgerschaft, womit sie im Sinn der oben beschriebenen Ausgleichsfunktion auch zu einer Abschwächung der erheblich unterschiedlich starken Kenntnisstände der verschiedenen Akteure beitragen. Damit werden vorrangig die dem Demokratieprinzip zugeordneten Partizipationsrechtsfunktionen erfüllt. *Johannes Masing* spricht in diesem Zusammenhang gar von einer „neue[n] Ausbalancierung des Demokratieprinzips".[1373]

Aber die Informationsrechte dienen auch den rechtsstaatlichen Funktionen.[1374] 360
So fördern sie die Qualitätsfunktion, weil sich eine Verwaltung im Wissen um ihre (potenzielle) Beobachtung durch die Öffentlichkeit im Rahmen einer „reflexiven Selbstkontrolle"[1375] noch mehr um unangreifbare Ergebnisse ihrer Tätigkeit bemüht,[1376] und damit die Gewähr inhaltlicher Richtigkeit der Verfahrensergebnisse weiter erhöht wird.[1377] Ergänzend stellen Informationsrechte auch eine Voraussetzung einer möglicherweise nachfolgenden Nutzung oder Verteidigung eigener Grundrechte dar,[1378] weshalb sie insoweit auch die partizipationsrechtliche Grundrechtssicherungsfunktion unterstützen können.[1379] Damit stellen die Informationsrechte die erste Stufe des hier vertretenen Partizipationsrechtsbegriffs dar. Von entscheidender Bedeutung für die Erfüllung der definitorischen Anforderungen sind dabei allerdings die freie Zugänglichkeit für alle interessierten Personen und die erforderliche rechtliche Verbindlichkeit des Informationszugangs oder der behördlichen Informationspflicht.

1371 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Vor Art. 4-5 Rn. 2; *Krajewski*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 15 AEUV Rn. 3 f.; 2. Erwägungsgrund VO 1049/2001/EG; darüber hinaus sind mit der Informationsfreiheit noch weitere, partizipationsunabhängige Funktionen wie etwa die Korruptionsverhütung verbunden, vgl. *Rohde-Liebenau*, Korruptionsprävention, S. 109 ff.; ebenso *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (857), zweifelnd allerdings dazu *Bull*, ZG 2002, S. 201 (224).

1372 *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), S. 329 (373).

1373 *Masing*, VVDStRL 63 (2004), S. 377 (394).

1374 *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 321 ff., spricht im Zusammenhang mit der Transparenz als Rechtsstaatsgebot auch die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns an.

1375 *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 331, der bei diesem Selbststeuerungsaspekt – allerdings unter der Überschrift des Rechtsstaatsprinzips – die „primär präventive und edukatorische Wirkungsweise von Kontrolle" betont (a.a.O., S. 330).

1376 Vgl. BVerwG, Urt. v. 6.12.1996 – Az. 7 C 64/95, NJW 1997, S. 753 (754).

1377 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 97 f.

1378 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 112 ff.; *Jestaedt*, AöR 126 (2001) S. 204 (219); *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 326 ff.

1379 *Rossi*, NVwZ 2013, S. 1263 (1264), spricht von „Grundrechtsgebrauch ermöglichenden Wirkungen" des Informationsfreiheitsrechts; diesen Aspekt hebt auch der 2. Erwägungsgrund VO 1049/2001/EG hervor.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Weitere Informationszugangsregelungen

a) Partizipationsrechtliche Bestimmungen geringerer Bedeutung

361 In den vorangegangenen Abschnitten wurden die wesentlichen Teilgebiete des Informationsfreiheitsrechts dargestellt,[1380] die allgemein oder sektoral ein umfassendes Transparenzkonzept verfolgen und denen eine besondere Bedeutung im politischen Diskurs im Sinne einer Vorstufe zur Beeinflussung hoheitlicher Entscheidungsprozesse zugerechnet werden kann. Daneben gibt es noch zahlreiche weitere Informationszugangsregelungen, die eher fachlich-punktueller Natur sind und denen deshalb nur eine periphere Bedeutung im Informationsfreiheitsrecht zukommt. Hierzu zählen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – ebenfalls dem Partizipationsrecht zuzurechnende Jedermanns-Zugangsrechte wie die Einsichtnahme in ausgelegte Planunterlagen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (§ 73 Abs. 2 VwVfG) sowie in das Vereinsregister (§ 79 Abs. 1 BGB), das Handelsregister (§ 9 Abs. 1 S. 1 HGB), das Unternehmensregister (§ 9 Abs. 6 S. 1 HGB), das Güterregister (§ 1563 BGB), das Register anonymer und pseudonymer Werke (§ 138 Abs. 4 UrhG) und das Patentregister (§ 31 PatG), außerdem die einfache Melderegisterauskunft (§ 44 BMG), Auskünfte aus oder Einsichtnahme in Unterlagen der ehemaligen DDR-Staatssicherheit (§ 13 Abs. 7 StUG) oder die Nutzung von Archivgut nach § 10 Abs. 1 BArchG sowie den entsprechenden Normen der Landesarchivgesetze.[1381]

362 Ebenso gibt es weitere Publikationspflichten verschiedener Behörden. Zu nennen sind etwa §§ 19 MüG, 22 Abs. 3 ProdSG, wonach die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin dazu verpflichtet ist, die Öffentlichkeit (vorzugsweise bzw. obligatorisch auf elektronischem Weg) über ihre Erkenntnisse zu Produktrisiken für die Sicherheit und Gesundheit von Menschen und über Fälle des Missbrauchs des GS-Zeichens zu informieren. Ebenso sind Bundes- und Landesbehörden, die für die Auszahlung von landwirtschafts- oder fischereibezogenen EU-Fonds-Mitteln zuständig sind, zur Information der Öffentlichkeit über die Zuwendungsempfänger verpflichtet (§ 2 Abs. 1 AFIG); dieses auf Art. 111 der EU-Verordnung Nr. 1306/2013[1382] beruhende Transparenzprinzip entspricht dem allgemeinen haushaltsrechtlichen Gebot der Union, die Empfänger von vergebenen Finanzmitteln offen zu legen (vgl. Art. 34 f. der Haushaltsverordnung Nr. 966/2012[1383] bezüglich der von der Kommission ausgereichten Mittel). Darüber hinaus sind allgemeine Informationsrechte

1380 Vgl. *Rossi*, NVwZ 2013, S. 1363.

1381 Näher zu Informationsrechten zur Vergangenheitserforschung *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 109 ff.

1382 Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik […], ABl. L 347 v. 20.12.2013, S. 549.

1383 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamtplan der Union […], ABl. L 298 v. 26.10.2012, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

als integrale Vorstufe in vielen partizipationsrechtlich weitergehenden Anhörungs- und Beteiligungsverfahren – etwa als Unterrichtungs- und Auslegungspflichten – ausdrücklich enthalten (z.B. §§ 73 Abs. 3 VwVfG, 3 BauGB).[1384]

b) Bestimmungen ohne partizipationsrechtlichen Charakter

Es gibt aber auch zahlreiche Informationsrechte, die gerade nicht allen interessierten Personen offenstehen und deshalb nicht als Teil des Partizipationsrechts angesehen werden können.[1385] Ihre einschränkenden Zugangsvoraussetzungen lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Entweder ist eine persönliche Betroffenheit erforderlich, oder aber die Erfüllung besonderer persönlicher Merkmale. 363

Zur ersten Gruppe gehören zunächst die datenschutzrechtlichen Informationsansprüche, die jeweils nur der datenbetroffenen Person zustehen und sich aus Art. 15 DSGVO ergeben. Teilweise gibt es – noch aus der Zeit vor der Geltung der supranationalen DSGVO – auch verfassungsrechtliche Auskunftsansprüche zu personenbezogenen Daten. So räumen die Verfassungen in Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen – jedenfalls als prozedurale Grundrechtssicherung zur Effektivierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung[1386] – jeder Person einen Auskunftsanspruch auf alle behördlich über sie erfassten Informationen ein,[1387] während das Grundgesetz dazu schweigt.[1388] In einigen Ländern bezieht sich dieser Anspruch nicht nur auf die unmittelbar personenbezogenen Daten selbst, sondern darüber hinaus auf alle behördlichen Unterlagen oder Dateien, soweit diese personenbezogene Daten der jeweiligen Person enthalten (Art. 4a Abs. 1 S. 2 RLPVerf) oder soweit die jeweilige Person durch die Akteninhalte in irgendeiner Weise betroffen ist (Art. 11 Abs. 1 S. 1 BbgVerf, 12 Abs. 4 BremVerf, 6 Abs. 4 ThürVerf). Dasselbe gilt für alle Stellen der Europäischen Union aufgrund des Grundrechts in Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC.[1389] Daneben gibt es weitere Informationszugangs- und Akteneinsichtsrechte, die direkt auf die Betroffenheit als Zugangsvoraussetzung abstellen, wie zum Beispiel das Einsichtsrecht von Beamten in ihre Personalakten (§ 110 BBG) oder das Auskunftsrecht Betroffener bezüglich der von den Nachrichtendiensten (§§ 15 BVerfSchG, 22 BNDG, 9 MADG), von 364

1384 Dazu näher unten, → Rn. 556, → Rn. 566 f., → Rn. 609-613.

1385 Sie können aber gleichwohl als Teil eines weit verstandenen Informationsfreiheitsrechts – das eben nur teilweise partizipationsrechtlichen Charakter hat – angesehen werden, vgl. *Rossi*, DVBl. 2010, S. 554 (555).

1386 *Brink/Krieger*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), RLPVerf, Art. 4a Rn. 28.

1387 Art. 11 Abs. 1 S. 1 BbgVerf, 12 Abs. 4 BremVerf, 6 Abs. 2 MVVerf, 4a Abs. 1 S. 2 RLPVerf, 6 Abs. 4 ThürVerf.

1388 Allerdings leitet *Vogelgesang*, CR 1995, S. 554 (558, m.w.N.), aus dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung einen entsprechenden Informationsanspruch ab.

1389 Der Anwendungsbereich von Art. 41 GRC ist in Abs. 1 ausdrücklich auf die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union begrenzt, vgl. *Voet van Vormizeele*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 41 GRC Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Polizeibehörden (§§ 84 BKAG, 91 PolG BW), von der Registerbehörde (§ 150 GewO) und anderen Verantwortlichen (§ 57 BDSG) über sie gespeicherten Daten. Ebenfalls auf die persönliche Betroffenheit stellen Akteneinsichts- und Auskunftsrechte für Verfahrensbeteiligte als „begrenzte" oder „beschränkte" Aktenöffentlichkeit[1390] als Ausfluss des rechtsstaatlich verbürgten Prinzips rechtlichen Gehörs ab,[1391] wozu etwa die §§ 29 VwVfG, 25 SGB X, 56 Abs. 3 GWB, 21 FlUUG zählen. Diese sind teilweise sogar zusätzlich dadurch konditioniert, dass „deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich" sein muss (§ 29 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. VwVfG).[1392]

365 Zur zweiten Gruppe mit besonderen Anforderungen an die interessierten Personen gehören beispielsweise die Auskunftsansprüche von Journalisten (z.B. §§ 5 MStV, 4 LPresseG BW), selbst wenn diese als „mediatisierendes Surrogat einer bürgerschaftlichen Informationsfreiheit"[1393] anzusehen sind.[1394] Ebenso zählt zu dieser Gruppe das Informationszugangsrecht in § 12f Abs. 2 EnWG, das nicht nur einen besonderen Sachkundenachweis voraussetzt, sondern auch eine vertrauliche Behandlung der Informationen verlangt.[1395] Damit sind solche Informationen für einen offenen partizipatorischen Diskurs nicht zugelassen. Eine besondere Anforderung stellt auch die Zugangsvoraussetzung eines besonderen (begründungspflichtigen) Interesses dar, das nichtbetroffene Dritte bei verschiedenen Einsichtsrechten vorweisen können müssen,[1396] so etwa bei der Einsicht des Grundbuchs (§ 12 GBO), den Einzelauskünften aus der Handwerksrolle (§ 6 Abs. 2 HwO) oder der – im Übrigen dem behördlichen Ermessen unterliegenden – Akteneinsicht bei der Kartellbehörde (§ 56 Abs. 5 GWB). Erst recht gilt dies im Fall des Erfordernisses der Glaubhaftmachung eines rechtlichen Interesses bei Auskünften in das Personenstandsregister (§ 62 Abs. 2 PStG) oder ähnlich bei der Auskunft aus dem Verkehrsregister (§ 39 StVG).

1390 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 33; *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (289, 292); *Assenbrunner*, DÖV 2012, S. 547 (550); *Pautsch*, in: Pautsch/Hoffmann (Hrsg.), VwVfG, § 29 Rn. 2.

1391 *Bull*, ZG 2002, S. 201 (203).

1392 Vgl. *Wegener*, Der geheime Staat, S. 8 ff., der die Bestimmung nicht als Indiz für eine Transparenzorientierung der Verwaltung bewertet, sondern im Gegenteil dadurch den Geheimhaltungsgrundsatz bestätigt sieht; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 34 f., betont die rechtsschutzorientierte Zielsetzung; zu Konkurrenzproblemen zwischen Akteneinsichtsrechten Betroffener und allgemeiner Informationsfreiheit vgl. *Kugelmann*, DÖV 2005, S. 851 (858).

1393 *Wegener,* Der geheime Staat, S. 15 f.

1394 So sieht *Gusy*, Transparenz, § 23 Rn. 30, das Presserecht neben den sektoralen Informationszugangsrechten als ein Gebiet des „speziellen Transparenzrechts" an.

1395 Näher dazu *Posser*, in: Kment (Hrsg.), EnWG, § 12f Rn. 12 ff.

1396 So lehnt *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289 (294), die Zuordnung solchermaßen konditionierte Informationsrechte zur Informationsfreiheit zutreffend ab.

https://doi.org/10.5771/9783748918233-135 - am 04.12.2025, 13:53:20. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -