

FLORIAN PENSKI

Der voraussetzungslose  
Zugang zu amtlichen  
Informationen und  
private Belange

*Beiträge zum Verwaltungsrecht*

---

Mohr Siebeck

# Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider  
und Ferdinand Wollenschläger

21





Florian Pensi

# Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange

Der Schutz des Dritten  
in den Informationszugangsgesetzen unter  
besonderer Berücksichtigung der Verordnung  
(EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung)

Mohr Siebeck

*Florian Penski*, geboren 1991; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Potsdam; 2017 Erstes Staatsexamen; 2019 Referendariat am Kammergericht; 2021 Promotion.  
orcid.org/0000-0001-7770-117X

ISBN 978-3-16-161025-7 / eISBN 978-3-16-161083-7

DOI 10.1628/978-3-16-161083-7

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Jasmina*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis zum Stand Juli 2021 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Matthias Dombert für die Betreuung dieser Arbeit. Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Lothar Knopp danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat danke ich für die Gewährung des Druckkostenzuschusses.

Die Arbeit ist während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Dombert Rechtsanwälte, Potsdam, entstanden. Dort hatte ich nicht nur das Glück meinen Doktorvater, sondern eine ganze Doktorfamilie zu finden, die mir jederzeit mit Rat und Tat zur Seite stand. Besonders hervorheben möchte ich Frau Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M. (Harvard) sowie Herrn Dr. Dominik Lück, die allzeit für vertiefte Diskussionen zur Verfügung standen und mir eine Reihe hilfreicher Anregungen gaben.

Ohne die unermüdliche und unablässige Unterstützung meiner Freundin Jasmina Charlotte Reichert hätte diese Arbeit nicht in dieser Form und in diesem zeitlichen Rahmen entstehen können.

Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Juli 2021

Florian Penski





# Inhaltsverzeichnis

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

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

c) Anspruchsverpflichtete nach dem VIG . . . . .	56
IV. Art des Informationszugangs . . . . .	57

C. Zusammenfassende Gedanken: Interessenlage im Rahmen des Informationszugangs . . . . .	58
--	----

Kapitel 3: Die Beschränkung des Informationszugangs zum Schutz privater Belange . . . . .	63
---	----

A. Auslegungsmaximen für die Ausnahmegründe in den Informationszugangsgesetzen . . . . .	63
--	----

I. Enge Auslegung der Ausnahmetatbestände . . . . .	63
II. Darlegungslast für das Vorliegen eines Ausnahmegrunds . . . . .	64
III. Keine Konkurrenz der Ausnahmetatbestände . . . . .	65
IV. Natur der Ausnahmetatbestände . . . . .	65
V. Rechtsfolge: Teilweiser Informationszugang . . . . .	66
1. Verhältnis des Teilzugangs zur Wahl einer anderen Zugangsart . . . . .	68
2. Möglichkeit der Aussonderung . . . . .	68
3. Vorheriges Einverständnis mit der Aussonderung . . . . .	69
4. Teilzugang und Verwaltungsaufwand . . . . .	71
a) Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand nach § 7 Abs. 2 S. 1 IFG . . . . .	71
b) Schutz der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der Behörde nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG . . . . .	73
c) Unmöglichkeit der Aussonderung bei unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand nach § 5 Abs. 3 UIG? . . . . .	74

B. Beschränkung des Informationszugangs durch den Schutz personenbezogener Daten . . . . .	75
--	----

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Schutzes personenbezogener Daten . . . . .	76
1. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	77
2. Konkretisierung des Schutzbereichs . . . . .	78
3. Schranken des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	79
II. Einfachgesetzliche Entwicklung des Datenschutzes . . . . .	80
1. Entwicklung auf nationaler Ebene . . . . .	80
2. Erste europäische Einflüsse auf das Datenschutzrecht – Die Datenschutzrichtlinie . . . . .	81
3. Abschluss der europäischen Harmonisierung – Die Datenschutz-Grundverordnung . . . . .	82
III. Grundlagen der DSGVO . . . . .	83
1. Zielsetzungen der DSGVO . . . . .	84

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

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

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

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



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

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



## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
Abl.	Amtsblatt
AG	Amtsgericht
allg.	allgemein
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFIP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AH-Drs.	Abgeordnetenhausdrucksache
AIG	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg
Anm.	Anmerkung
AnwBl.	Anwaltsblatt
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbSchG	Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz)
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
BArchG	Gesetz über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz)
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
BC	Zeitschrift für Bilanzierung, Rechnungswesen & Controlling
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckRS	Beck Rechtsprechung
BE IFG	Informationsfreiheitsgesetz des Landes Berlin
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BfDI	Bundesbeauftragter für Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt

BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremIFG	Informationsfreiheitsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Bü.-Drs.	Bürgerschaftsdrucksache
BV	Verfassung des Freistaats Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CCZ	Corporate Compliance
CR	Computer und Recht
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
DesignG	Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design
dies.	dieselbe, dieselben
diff.	differenzierend
DLR	Deutsche Lebensmittel Rundschau
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DSRL	Datenschutzrichtlinie
DStR	Deutsches Steuerrecht
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
Einl.	Einleitung
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg.	endgültig
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
EU	Europäische Union
EuCML	Journal of European Consumer and Market Law
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof

EUGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FG	Freundesgabe
Fn.	Fußnote
FOIA	Freedom of Information Act
FS	Festschrift
GebrMG	Gebrauchsmustergesetz
gem.	gemäß
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz)
GeoZG	Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz)
GeschGehG	Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen
GewArch	Gewerbearchiv
GewArch-Beil	Gewerbearchiv Beilage
GG	Grundgesetz
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR-Int	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht
GS	Gedächtnisschrift
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h. M.	herrschende Meinung
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)
HmbTG	Transparenzgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg
Hs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
IFG MV	Informationsfreiheitsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
IFG NRW	Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
IFG SH	Informationsfreiheitsgesetz des Landes Schleswig-Holstein
insb.	insbesondere
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
IZG LSA	Informationszugangsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
JA	Juristische Arbeitsblätter

jM	juris – die Monatszeitschrift
JURA	Juristische Ausbildung
jurisPR	juris PraxisReport
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KG	Kammergericht
KOM	Europäische Kommission
KommJur	Kommunaljurist
krit.	kritisch
K&R	Kommunikation und Recht
LAG	Landesarbeitsgericht
LfDI	Landesbeauftragte/r für Datenschutz und die Informationsfreiheit
Lfg.	Lieferung
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LIFG BW	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz)
lit.	littera, Buchstabe
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (bis 2015)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMRR	Lebensmittelrecht Rechtsprechung
LMuR	Lebensmittel & Recht
LPressG	Landespressegesetz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LTranspG RP	Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz
LV MV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MarkG	Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen (Markengesetz)
MedR	Medizinrecht
MMR	Multimedia und Recht
MMR-Aktuell	Newsdienst der Zeitschrift Multimedia und Recht
NJ	Neue Justiz
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungsreport
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht Rechtsprechungsreport
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht

öAT	Zeitschrift für öffentliches Arbeits- und Tarifrecht
OdW	Ordnung der Wissenschaft
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PatG	Patentgesetz
PdK	Praxis der Kommunalverwaltung
PflSchG	Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen
PharmR	Pharmarecht
PinG	Privacy in Germany
ProdSG	Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz)
RdA	Recht der Arbeit
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RG	Reichsgericht
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Satz, Seite
s.	siehe
s. a.	siehe auch
SächsUIG	Umweltinformationsgesetz für den Freistaat Sachsen
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SG	Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz)
StGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil
StGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeit- suchende
StGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
StGG	Sozialgerichtsgesetz
StIFG	Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz
st.	statt
stellv.	stellvertretend
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz)
ThürTG	Thüringer Transparenzgesetz
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
TKG	Telekommunikationsgesetz
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	und andere



USA	Vereinigte Staaten von Amerika
UURL	Umweltinformationsrichtlinie
UPR	Umwelt- und Planungsrechts
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz)
UTR	Umwelt- und Technikrecht
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verf LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
Verf RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeordnung)
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
vr	Verwaltungsrundschau
vs.	versus
VuR	Verbraucher und Recht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VvB	Verfassung von Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankenrecht
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZD-Aktuell	Newsdienst der Zeitschrift für Datenschutz
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZEV	Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend

## Kapitel 1

# Einleitung und Grundlagen

## A. Einleitung

Die Einführung der Informationszugangsgesetze<sup>1</sup> bedeutete einen Paradigmenwechsel<sup>2</sup> für die Verwaltung. Mit der tradierten<sup>3</sup> Geheimhaltung des staatlichen Informationsbestands, zuletzt in Gestalt der beschränkten Aktenöffentlichkeit<sup>4</sup>, wurde gebrochen. Die Informationszugangsgesetze erlauben jedermann, auf Antrag Zugang zu amtlichen Informationen zu erhalten. Die Entwicklung der Verwaltungstransparenz begann zuerst bereichsspezifisch. Seit 1994 eröffnet das UIG den Zugang zu Umweltinformationen.<sup>5</sup> Der Durchbruch gelang mit der Einführung des IFG auf Bundesebene zum 01.01.2006, welches den freien Informa-

---

<sup>1</sup> Unter den Informationszugangsgesetzen sind nachfolgend zu verstehen: Das Umweltinformationsgesetz (UIG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 27.10.2014 (BGBl. I S. 1643), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.02.2021 (BGBl. I S. 306), das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 05.09.2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Artikel 44 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) sowie das Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 17.10.2012 (BGBl. I S. 2166, 2725) zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154).

<sup>2</sup> Siehe dazu *Hong*, NVwZ 2016, 953; *Schoch*, NJW 2009, 2987; *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl. 2005, 1277 (1287); *Hufen*, in: Dix u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, 123 (124); *Böhm/Lingenfelder/Voit*, NVwZ 2011, 198; *Schönenbroicher*, NWVBl. 2014, 405 (406); *Berg*, GewArch 1996, 177 „Traditionsbruch“; VG Karlsruhe, Urt. v. 16.06.2016 – 3 K 4229/15 –, juris, Rn. 24.

<sup>3</sup> Auch bezeichnet als „Arkantradition“ von *arcanum* (lateinisch für Geheimnis); s. zu den historischen Hintergründen *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 31 ff.; s. a. *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 3; allg. zu den Gründen staatlicher Geheimhaltung *Wischmeyer*, Die Verwaltung 51 (2018), 393 ff. (397 ff.).

<sup>4</sup> §§ 29, 30 VwVfG; § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG; § 25 SGB X; vgl. näher *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 43 Rn. 78; BVerwG, Beschl. v. 09.11.2010 – 7 B 43/10 –, juris, Rn. 9.

<sup>5</sup> *Kloepfer* bezeichnet das erste UIG als „Pioniergesetz“, vgl. *ders.*, Informationsrecht, 2002, § 10 Rn. 28; s. a. *Turiaux*, UIG, 1995, Einl. Rn. 1; *Jansen*, Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht, 2002, S. 89; vgl. a. *Pfeiffer/Heinke/Portugall/u. a.*, Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts, 2010, S. 114.

tionsfluss zum Grundsatz erhoben hat.<sup>6</sup> Dieses Datum markiert den Beginn der legislatorischen Blütezeit für die Informationszugangsfreiheit. Derweil haben 13 Bundesländer ein IFG erlassen. Im Jahr 2008 ging mit dem VIG aus einer Reihe von Lebensmittelskandalen noch ein weiteres bereichsspezifisches Informationszugangsgesetz hervor. Die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene haben damit inzwischen umfängliche Möglichkeiten vorgesehen, Zugang zu amtlichen Informationen zu erhalten.

Doch mit der Einführung der rechtlichen Grundlagen ist nur der erste Schritt getan. In der Bevölkerung und in den Verwaltungsstuben musste ein Umdenken einsetzen. Das Recht auf Informationszugang setzt sich dabei statistisch gesehen fortschreitend durch. Die Zahl der Anfragen steigt von Jahr zu Jahr unablässig.<sup>7</sup> Als Triebfeder haben sich private Projekte wie die Plattform [www.fragdenstaat.de](http://www.fragdenstaat.de) erwiesen<sup>8</sup>, welche über das Recht auf Informationszugang aufklären und die Antragstellung vereinfachen.

Nach über 20 Jahren (bereichsspezifischer) Transparenz kann vorsichtig resümiert werden, dass in Gesellschaft und Verwaltung<sup>9</sup> zumindest ein Bewusstsein

<sup>6</sup> *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 3.

<sup>7</sup> *Schaar*, ZD-Aktuell 2012, 02900; *Gurlit*, Die Verwaltung 50 (2017), 97; Nach den Statistiken des Bundesministeriums des Innern wurden im Jahr 2006 insgesamt 2278 Anträge gestellt. Bis zum Jahr 2020 ist die Zahl auf 13830 gestiegen, was eine Zunahme von ca. 600 Prozent bedeutet. Ein ähnlicher Anstieg lässt sich auch für die Informationsfreiheitsgesetze auf Länderebene verzeichnen: Während z. B. in Berlin in den Jahren 2010/2011 zusammen ca. 13527 Anträge gestellt wurden, waren es allein im Jahr 2016 schon 11.913 (AH-Drs. 17/10460, S. 1, 2; 18/10410, S. 1 ff.); s. für Mecklenburg-Vorpommern LT-Drs. 5/2720, S. 8; für Bremen LT-Drs. 18/832, S. 4; für Hamburg Bü-Drs. 19/130, 19/5547; für Sachsen-Anhalt LT-Drs. 5/3146, S. 4 ff.; für Nordrhein-Westfalen LT-Drs. 15/3356, S. 3 ff.; für Schleswig-Holstein LT-Drs. 18/43, 18/2587; für Thüringen LT-Drs. 4/4361, 5/745; zur Problematik bei der Erhebung von Statistiken im Bereich der Informationszugangsfreiheit *Ziekow/Sicko/Piesker*, Evaluation des Landesgesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen in Rheinland-Pfalz, 2012, S. 69 ff.; zur Statistik im Bund-Länder-Vergleich s. Evaluierungsbericht zum Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (LT-Drs. 6/4288), S. 35 ff.; zur Bewertung der Anzahl der Anträge im internationalen Vergleich *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 393; *Tillack*, in: von Arnim, Transparenz contra Geheimhaltung, 2015, 81; eigene Anfragen bei den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit der Länder und des Bundes sowie bei den Innenministerien ergab, dass keine vergleichbaren Statistiken zu den Umweltinformationsgesetzen und dem Verbraucherinformationsgesetz geführt werden, s. a. *Rinke*, NuR 2010, 389 (391); *Böhm/Lingenfelder/Voit*, Endbericht Auswertung VIG, S. 31 ff.

<sup>8</sup> Über 50 Prozent der Anfragen werden über die Plattform [www.fragdenstaat.de](http://www.fragdenstaat.de) eingereicht, vgl. *Semsrott*, in: Dix u. a. Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2017, 157 (159); zu deren Entstehung *Humborg/Mayer/Spelsberg/Hüsgen*, in: Dix u. a. Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2012, 39 (45 ff.); s. a. *Lück/Penski*, DÖV 2020, 506 f.

<sup>9</sup> *Hong*, NVwZ 2016, 953; diff. *Gurlit*, in: Botha/Shaks/Steiger, Das Ende des repräsentativen Staates?, 2016, 157 (167 f.); *Schiller*, in: Thomé-Kozmiensky u. a., Immissionsschutz Band 2, 33 (34); anfängliche Befürchtungen, dass eine Flut an Informationszugangsanträgen

für das verhältnismäßig junge Rechtsgebiet geschaffen wurde. Dennoch ist zu beobachten, dass die Verwaltung sich der Transparenz stellenweise noch immer verwehrt.<sup>10</sup> Die Unzahl von Gerichtsverfahren mag hierfür ein Indikator sein. Der insoweit vielbesagte Unwillen der Behörden ist sicher nicht die ganze Wahrheit. Vielerorts besteht – trotz des unermüdlichen Einsatzes von Rechtsprechung und Wissenschaft – schlechterdings noch immer Unsicherheit in der Rechtsanwendung.<sup>11</sup> Dies führt zu einer konservativen Anwendung der Gesetze. Grund dürfte nicht zuletzt der „Kulturschock“ sein, den die Informationszugangsgesetze dem vom Individualrechtsschutz geprägten deutschen Verwaltungsrecht<sup>12</sup> versetzt haben. Die gesetzlichen Ansprüche sind materiell voraussetzungslos.<sup>13</sup> Der Antragsteller muss kein rechtliches oder berechtigtes Interesse nachweisen.

Voraussetzungslos bedeutet jedoch nicht ausnahmslos.<sup>14</sup> Dem Informationszugang können sowohl private als auch öffentliche Belange entgegenstehen. Berührt der Informationszugang private Interessen, wird das Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Antragsteller und Behörde um einen oder mehrere bisher am Verfahren unbeteiligte Dritte erweitert. Diese Rechtsbeziehung wird als mehrpoliges Informationsverhältnis bezeichnet.<sup>15</sup>

Die vorliegende Arbeit ist dem Schutz des Dritten gewidmet. Zu kurz würde es aber greifen, seine Interessenlage losgelöst von den weiteren am Informationszugang Beteiligten zu betrachten. Soweit im Zuge eines mehrpoligen Informationsverhältnisses die widerstreitenden Positionen miteinander in Einklang zu bringen sind, kann dies nur gelingen, nimmt man zugleich die Interessen des Antragstellers und der Verwaltung mit in den Blick.

---

die Aufgabenerledigung der Behörden behindern wird bzw. für diesen Zweck gezielte Kampagnen gestartet werden, haben sich nicht bestätigt, vgl. dazu *Schoch*, NJW 2009, 2987 (2988); *Schaar/Schultze*, in: Dix u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, 1 (2); Blickpunkt Bundestag 1/98, S. 26 f.: es wurde befürchtet, „daß die Verwaltung gestört, behindert und lahmgelegt werde.“; s. a. *Fluck*, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder, UTR Band 22, 1993, 25 (40); *Sokol*, CR 2005, 835 (836 f.).

<sup>10</sup> Besonders krit. die Einschätzungen von *Albrecht*, jurisPR-ITR 13/2018 Anm. 4. und *Raue*, JZ 2013, 280 (282).

<sup>11</sup> Vgl. hierzu jüngst die Überlegungen von *Krüger*, ZRP 2018, 79 ff.

<sup>12</sup> Siehe hier nur BVerfG, Beschl. v. 15.03.2018 – 2 BvR 1371/13 –, juris, Rn. 41.

<sup>13</sup> St. aller *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 27; *Rossi*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 32. Edition Stand: 01.02.2021, § 2 VIG Rn. 1; *Götze*, in: ders./Engel, UIG, 2017, § 3 Rn. 11.

<sup>14</sup> Siehe an dieser Stelle nur *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (20).

<sup>15</sup> So *Rossi*, IFG, 2006, § 7 Rn. 14; *Papier*, FS Kloepfer, 2013, 705 (710 f.).

## B. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Bearbeitung befasst sich mit der Beschränkung des voraussetzungslosen Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen durch private Belange. Die Untersuchung folgt dabei folgendem Aufbau:

Zunächst werden in einem Grundlagenteil die voraussetzungslosen Ansprüche auf Informationszugang von weiteren zivil- sowie insbesondere öffentlich-rechtlichen Informationsansprüchen abgegrenzt. In diesem Zusammenhang werden die Entstehungsgeschichte und die Zwecksetzung der Informationszugangsgesetze näher beleuchtet. Anschließend werden die privaten Belange und ihr Bezugsobjekt, der Dritte, zum Zwecke der weiteren Bearbeitung begrifflich geklärt und inhaltlich umrissen. Die Erforderlichkeit dieses Vorgehens ergibt sich aus der hier vorgenommenen vergleichenden Untersuchung von drei Gesetzen, die in der Terminologie – wie sich zeigen wird – teils voneinander abweichen. Dem folgt die Erarbeitung der verfassungsrechtlichen Grundlagen und des Anwendungsbereichs der voraussetzungslosen Ansprüche auf Informationszugang. Ziel ist es dabei, zunächst die Interessenlage zwischen dem Antragsteller und der Verwaltung zu erfassen.

Dem schließt sich die Erläuterung der in den Informationszugangsgesetzen enthaltenen Ausnahmetatbestände zum Schutz privater Belange an. Die Bearbeitung folgt insoweit einem einheitlichen Aufbau. Zunächst werden die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt. Dem schließt sich die Erläuterung der einfachgesetzlichen Ausgestaltung an. Ziel ist es an dieser Stelle, das Interesse des – noch näher zu bestimmenden – Dritten an der Geheimhaltung seiner Informationen herauszuarbeiten. Den Schwerpunkt dieses Kapitels bildet der Schutz personenbezogener Daten. Das Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO)<sup>16</sup> wirft eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit dem nationalen Recht im Allgemeinen<sup>17</sup> und – so viel sei an dieser Stelle vorweggenommen – dem voraussetzungslosen Recht auf Informationszugang im Besonderen auf.

Im darauf folgenden Kapitel wird der in den Informationszugangsgesetzen vorgesehene Ausgleich der Interessen des Antragstellers und des Dritten dargestellt. Schließlich befasst sich die Arbeit mit den gerichtlichen und außergericht-

---

<sup>16</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. Nr. L 119 vom 04.05.2016, S. 1; ber. Nr. L 314 vom 22.11.2016, S. 72); im Zuge dessen wurde auch das BDSG durch Gesetz vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097) angepasst.

<sup>17</sup> Siehe nur *Kühling/Martini/u. a.*, Die DSGVO und das nationale Recht, 2016, passim.

lichen Mitteln, die dem Dritten zum Schutz seiner privaten Interessen – soll hier heißen: zur Abwehr des Informationszugangs – zur Verfügung stehen.

Untersuchungsgegenstand sind das IFG, UIG und VIG auf Bundesebene. Die daneben bestehenden Informationsfreiheitsgesetze auf Landesebene unterscheiden sich aufgrund des föderalen Systems<sup>18</sup> teils deutlich vom IFG auf Bundesebene. Eine umfassende Betrachtung ist demnach nicht zielführend. Die Regelungen auf Landesebene werden gleichwohl als Ansatzpunkt für mögliche Verbesserungen genommen.<sup>19</sup> Ein Erkenntnisgewinn ist insbesondere deshalb zu erwarten, da die teilweise schon gänzlich überarbeiteten Landesgesetze bisherige Erfahrungswerte bereits umgesetzt haben.

## C. Grundlagen

### *I. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands*

Das Recht auf Zugang zu Informationen kann in drei übergeordnete Bereiche eingeteilt werden, die sich an der Person des Anspruchstellers und des Anspruchsgegners unterscheiden. Die erste Gruppe bildet der Zugang von Privaten zu staatlichen Informationen. Dieser ist zu unterscheiden vom Informationszivilrecht, welches die Informationsbeziehungen Privater ausgestaltet<sup>20</sup> sowie dem Zugang des Staates zu privaten Informationen.<sup>21</sup>

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Zugang Privater zu staatlichen Informationen. Die voraussetzungslosen Informationszugangsansprüche bilden dabei einen Unterfall dieses Informationsverhältnisses. Diese Gruppe von An-

---

<sup>18</sup> Der Bundesgesetzgeber hat eine Gesetzgebungskompetenz nur hinsichtlich des Zugangs zu Informationen bei Bundesbehörden. Es besteht insoweit eine Annexkompetenz für die Regelung des Verwaltungsverfahrens zu Sachkompetenzen des Bundes, vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 7; *Kugelmann*, NJW 2005, 3609 f.; *Kloepfer*, in: Falke/Schlacke, Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, 2004, 55 (68); Art. 84 Abs. 1 S. 5, 6 GG ermöglicht dem Bund zwar grundsätzlich mit Zustimmung des Bundesrates bei einem besonderen Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder zu regeln. Die Bundesländer lehnten dies für das Recht auf Informationszugang aber vehement ab, vgl. *Schmitz*, NVwZ 2000, 1238 (1243).

<sup>19</sup> Die Umweltinformationsgesetze auf Landesebene werden nicht eigens behandelt, da sie inhaltlich aufgrund des europarechtlichen Hintergrunds dem UIG auf Bundesebene weitgehend entsprechen; vgl. ausf. *Rinke*, Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, 2009, S. 206 ff.

<sup>20</sup> So z. B. § 260 BGB, § 402 BGB, § 2027 BGB.

<sup>21</sup> *Kloepfer*, Informationsrecht, 2002, § 10 Rn. 3 ff., insb. Rn. 6; *Hünervogt*, in: Zilkens/Gollan, Datenschutz in der Kommunalverwaltung, 5. Aufl. 2019, Rn. 1203.

sprüchen wird als Informationszugangsrecht im engeren Sinne bezeichnet.<sup>22</sup> Hierzu zählen neben den Ansprüchen nach den Informationszugangsgesetzen auch § 10 Abs. 1 S. 1 BArchG<sup>23</sup>, § 13 Abs. 7 StUG<sup>24</sup> und die Einsichtsrechte in öffentliche Register<sup>25</sup>. Das Informationszugangsrecht im engeren Sinne ist im Rahmen des Verhältnisses zwischen Privaten und Staat vom Informationszugang aufgrund qualifizierter Voraussetzungen, insbesondere einer Beteiligten- oder Betroffenenstellung<sup>26</sup>, und dem aktiven staatlichen Informationshandeln („Open-Data“)<sup>27</sup> abzugrenzen.<sup>28</sup>

Die – hier so bezeichneten<sup>29</sup> – Zugangsrechte aufgrund qualifizierter Voraussetzungen knüpfen für das Zugangsrecht an materiell-rechtliche Voraussetzungen an. Der Antragsteller muss alle den Anspruch begründenden Tatsachen, üblicherweise ein rechtliches oder berechtigtes Interesse, geltend machen. § 29 Abs. 1 S. 1 (L)VwVfG fordert beispielsweise, dass die Kenntnis der das Verfahren betreffenden Akten zur Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist. Dies kann sich – insbesondere bei belastenden Verwaltungsakten – schon aus der formellen Stellung als Beteiligter ergeben.<sup>30</sup> Ist dies

<sup>22</sup> Vgl. Roth, DÖV 2012, 717 (718); Kloepfer, Informationsrecht, 2002, § 10 Rn. 6; Hünervogt, in: Zilkens/Gollan, Datenschutz in der Kommunalverwaltung, 5. Aufl. 2019, Rn. 1203.

<sup>23</sup> Gesetz vom 10.03.2017 (BGBl. I S. 410); in den Landesarchivgesetzen wurden inzwischen auch flächendeckend Jedermannsrechte eingeführt, s. Patsch, BArchG, 1. Aufl. 2019, § 10 Rn. 22.

<sup>24</sup> Gesetz vom 18.02.2007 (BGBl. I S. 162); Das StuG nimmt eine Zwitterstellung ein. Einerseits setzt § 3 Abs. 1 S. 1 StuG eine Betroffenenstellung voraus. Andererseits stellt § 13 Abs. 7 StuG an das Auskunftsrecht Dritter keine materiellen Anforderungen.

<sup>25</sup> Siehe etwa § 79 BGB; § 9 HGB; § 1563 BGB.

<sup>26</sup> Etwa die Beteiligung im behördlichen (§ 29 (L)VwVfG; § 25 SGB X; § 147 StPO; § 49 OWiG) oder gerichtlichen Verfahren (§ 100 VwGO; § 299 ZPO; § 147 StPO; § 120 SGG; § 13 FamFG); Art. 15 Abs. 1 DSGVO (Auskunftsrecht des Betroffenen); § 110 BBG (Einsichtsrecht des Beamten in seine Personalakte); § 3 Abs. 1 StuG (Einsichtsrecht der vom Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR Betroffener).

<sup>27</sup> Zum Beispiel § 5 ff. GeoZG i. d. F. vom 07.11.2012 (BGBl. I S. 278), s. hierzu Martini/Damm, DVBl. 2013, 1 ff.; § 10 HmbTG; §§ 6 ff. LTranspG RP; § 12a EGovG i. d. F. vom 05.07.2017 (BGBl. I S. 2206); Der Gesetzentwurf zu § 12a EGovG hebt die Bedeutung von „Open-Data“ hervor. Daten seien der „Treibstoff der Zukunft“ bzw. „das neue Öl“ (BT-Drs. 11614, S. 1); Veröffentlichungspflichten finden sich auch in § 11 IFG, § 10 UIG und in § 6 Abs. 1 S. 3 VIG; s. zum Begriff der „Open-Data“ allg. Schnieders, DÖV 2018, 175 ff.; Heinemann, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung, 2. Aufl. 2019, Teil I Anm. 5 Rn. 1 ff.; Albrecht, Informations- und Kommunikationsrecht, 2018, Rn. 12.

<sup>28</sup> Ähnlich Jastrow/Schlatmann, IFG, 2006, Einl. Rn. 2; s. aber a. Berger, in: Dix u. a. Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, 117.

<sup>29</sup> Vgl. Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 29 Rn. 19a.

<sup>30</sup> VGH München, NJW 1988, 1615; so a. Hermann, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 51. Edition Stand: 01.04.2021, § 29 Rn. 15.

nicht der Fall, ist das Interesse gesondert darzulegen. So oder so: Der Behörde werden die Tatsachen an die Hand gegeben, die zur Entscheidung über den Antrag erforderlich sind. Anders liegt es demgegenüber bei den – materiell – voraussetzungslosen Informationszugangsrechten. Diesen ist gemein, dass das Begehren auf Informationszugang grundsätzlich nicht begründet werden muss<sup>31</sup> und für die Behörde in der Regel auch unabhängig davon nicht erkennbar sein wird, welche Interessen mit dem Antrag verfolgt werden. Auf dieser Grundlage muss die Behörde einen Ausgleich mit den privaten oder öffentlichen Interessen vornehmen, die dem Informationszugang entgegenstehen können. Dies stellt die bearbeitende Stelle vor andere Herausforderungen als im Rahmen etwa des § 29 VwVfG.

Im „Open-Data“-Bereich wird hingegen bereits kein Anspruch des Einzelnen auf Informationszugang eröffnet.<sup>32</sup> Der Staat verpflichtet sich hier vielmehr gesetzlich, der Allgemeinheit aus eigener Initiative Informationen zur Verfügung zu stellen. Können private Belange betroffen sein, handelt es sich um das „klassische“ Eingriffsverhältnis zwischen Bürger und Staat. Die Informationszugangsgesetze prägt demgegenüber das mehrpolige Informationsverhältnis – ein Antragsteller verlangt dort von einer Behörde Informationen, deren Offenbarung Rechte Dritter verletzen kann. Eine Vergleichbarkeit der Regelungsmaterien scheidet vor diesem Hintergrund aus.

## *II. Historische und teleologische Verbindung der Informationszugangsgesetze*

Nachfolgend werden die Informationszugangsgesetze anhand ihrer Entstehungsgeschichte und Zwecksetzung von den weiteren voraussetzungslosen Informationszugangsansprüchen – § 10 Abs. 1 S. 1 BArchG, § 13 Abs. 7 StUG und den Einsichtsrechten in öffentliche Register – abgegrenzt. Gleichzeitig soll eine Verbindung unter den Informationszugangsgesetzen aufgezeigt werden, die eine vergleichende Betrachtung rechtfertigt.

### *I. Entstehungsgeschichte der Informationszugangsgesetze*

#### *a) Das Umweltinformationsgesetz*

Das UIG trat am 08.07.1994 in Kraft.<sup>33</sup> Das Gesetz diente – mit erheblicher Verspätung – der Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG (UURL

<sup>31</sup> Instrukтив Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 157.

<sup>32</sup> Siehe nur Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 323.

<sup>33</sup> BGBl. I S. 3732; ausf. zum legislativen Entstehungsprozess s. Röger, UIG, 1995, Einl. Rn. 11 ff.



1990).<sup>34</sup> Die ursprüngliche Fassung des UIG wies zahlreiche Mängel auf, deren Behebung erst der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland bedurfte.<sup>35</sup> Das UIG wurde in Folge dessen am 23.08.2001 neu bekannt gemacht.<sup>36</sup> Die Unterzeichnung der Aarhus-Konvention<sup>37</sup> durch die Europäische Gemeinschaft im Jahr 1998<sup>38</sup> verlangte eine Überarbeitung der UIRL 1990. Die Europäische Gemeinschaft trat der Aarhus-Konvention zwar erst 2005<sup>39</sup> offiziell bei, ihre Anforderungen wurden aber bereits durch die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG vom 28.01.2003<sup>40</sup> (UIRL 2003) im Interesse größerer Transparenz<sup>41</sup> umgesetzt.<sup>42</sup> Mit der Neufassung des UIG vom 22.12.2004<sup>43</sup> setzte der Bundesgesetzgeber die UIRL 2003 und somit zugleich die Anforderungen der Aarhus-Konvention um.<sup>44</sup> Seitdem gilt das UIG nur noch gegenüber Behörden des Bundes, weshalb UIG auf Landesebene erforderlich wurden.<sup>45</sup> Schlusslicht war das Saarland im Jahr 2007. In den Ländern Berlin, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wurde das UIG zwischenzeitlich in das Landes-IFG inkorporiert.<sup>46</sup>

<sup>34</sup> Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. EG Nr. L 158 S. 56); Die UIRL 1990 sah die Umsetzung bis zum 31.12.1992 vor (Art. 9 Abs. 1), s. dazu a. *Turiaux*, NJW 1994, 2319; *Hegele*, in: dies./Röger, Umweltschutz durch Umweltinformation, 1993, 101 ff.

<sup>35</sup> EuGH, NVwZ 1999, 1209; näher *Turiaux*, EuZW 1998, 716 ff.; *Holzki*, Die Europäisierung des Verwaltungsorganisationsrechts, 2019, S. 194 sieht hierin den Versuch des Gesetzgebers, eine Abkehr vom Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit zu verhindern.

<sup>36</sup> BGBl. I S. 1490; vgl. *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 79.

<sup>37</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998.

<sup>38</sup> Vgl. Erwägungsgrund 5 UIRL 2003.

<sup>39</sup> Beschluss des Rates 2005/370/EG vom 17.02.2005.

<sup>40</sup> Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 28.01.2003 (ABl. Nr. L 41 S. 26).

<sup>41</sup> Erwägungsgrund 6 UIRL 2003.

<sup>42</sup> Vgl. *Karg*, in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 32. Edition Stand: 01.02.2021, § 1 UIG Rn. 3; s. a. *Schrader*, ZUR 2004, 130 ff.; *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 4 Rn. 2 ff.

<sup>43</sup> BGBl. I S. 3704.

<sup>44</sup> BT-Drs. 15/3406, S. 1.

<sup>45</sup> Vgl. *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 79; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 5 Rn. 1378; *Götze*, LKV 2013, 241 (242); *Schlacke*, Umweltrecht, 7. Aufl. 2019, § 5 Rn. 128; *Näckel/Wasielewski*, DVBl. 2005, 1351; *Scheidler*, UPR 2006, 13 (14).

<sup>46</sup> In Berlin geschieht dies über eine dynamische Verweisung auf das UIG des Bundes (§ 18a BE IFG); in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ist der Zugang zu Umweltinfor-

Trotz seines gemeinschaftsrechtlichen Hintergrunds eignet sich das UIG als Gegenstand der vorliegenden Bearbeitung. Die UIRL 2003 lässt dem nationalen Gesetzgeber an verschiedenen Stellen einen Gestaltungsspielraum, so insbesondere bei den Ausnahmen vom Informationszugang. Gem. Art. 4 Abs. 1, 2 UIRL 2003 „können“ die Mitgliedstaaten Ausnahmen vom Informationszugang vorsehen. Die im UIG vorgesehenen Tatbestände (§§ 8, 9 UIG) sind mithin nicht vollständig sekundärrechtlich determiniert.<sup>47</sup> Dem Gesetzgeber ist ein Handlungsspielraum eingeräumt<sup>48</sup>, welcher bei der Umsetzung des UIG, wie zu zeigen sein wird, auch tatsächlich wahrgenommen wurde<sup>49</sup>.

### b) Die Informationsfreiheitsgesetze auf Bundes- und Landesebene

Nach Inkrafttreten des UIG waren die Bundesländer die treibende Kraft zur Herstellung der Informationszugangsfreiheit. Mit dem Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationsfreiheitsgesetz<sup>50</sup> wurde 1998 das erste allgemeine Informationszugangsrecht in Deutschland eingeführt. Darauf folgten Berlin im Jahr 1999 sowie Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2000 und 2001. Nach einem knapp fünfjährigen gesetzgeberischen Vakuum ebnete das IFG den Weg für eine fast flächendeckende Aktenöffentlichkeit in Bund und Ländern. Ohne IFG sind nur Bayern<sup>51</sup>, Niedersachsen und Sachsen<sup>52</sup>. In die-

---

mationen hingegen umfänglich geregelt (vgl. §§ 1 Abs. 1, 5 Abs. 3 LTranspG RP; §§ 1, 2 Abs. 2 IZG SH); zu letzterem *Polenz*, DÖV 2012, 432 ff.

<sup>47</sup> *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, Vorb. zu den §§ 8 und 9 Rn. 1; *Rinke*, Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, 2009, S. 59 f.; die Aufzählung der Ausnahmen ist allerdings abschließend, vgl. *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 114, 116.

<sup>48</sup> EuGH, NVwZ 2014, 865 ff. Rn. 32; BVerwG, Urt. v. 28.06.2016 – 7 C 7/14 –, juris, Rn. 21.

<sup>49</sup> Deutlich wird dies insbesondere an § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG, der eine erhebliche Beeinträchtigung der Drittinteressen verlangt. Dies findet keine Grundlage in der UIRL 2003, s. näher Kap. 3, B., V., 2., c); *Näckel/Wasielewski*, DVBl. 2005, 1351 (1353) sprechen hingegen von einer Eins-zu-Eins-Umsetzung.

<sup>50</sup> Vom 10.03.1998 (GVBl.I/98, [Nr. 04], S. 46).

<sup>51</sup> In Bayern wurde ein Transparenzgesetz zuletzt 2015 abgelehnt (vgl. LT-Drs. 17/7550). Am 30.12.2015 wurde jedoch ein allgemeines Auskunftsrecht in Art. 36 BayDSG a.F. (nun Art. 39 BayDSG) eingeführt (GVBl. S. 458), welches jedoch voraussetzt, dass ein berechtigtes, nicht auf eine entgeltliche Weiterverwendung gerichtetes Interesse glaubhaft gemacht wird, s. dazu *Schmieder*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 32. Edition Stand: 01.05.2021, Art. 39 BayDSG Rn. 13 ff.; *Rottenwallner*, BayVBl. 2017, 289 ff.; *Engelbrecht*, Das allgemeine Recht auf Auskunft im Bayerischen Datenschutzgesetz, 2017, passim; *Will*, BayVBl. 2016, 613 ff.

<sup>52</sup> In Niedersachsen wurde im Jahr 2017 ein Gesetzentwurf für ein IFG eingebracht (vgl. LT-Drs. 17/8004), welcher durch die zwischenzeitlich stattgefundenen Landtagswahlen stag-

sen Ländern bestehen jedoch auf kommunaler Ebene Informationsfreiheitssatzungen, die den Zugang zu Informationen des eigenen Wirkungskreises einer kommunalen Gebietskörperschaft ermöglichen.<sup>53</sup> Als jüngstes seiner Art wurde am 25.04.2018 ein Informationszugangsrecht in Hessen eingeführt. Im Zuge der Anpassung an die DSGVO wurde der Informationszugang in das Landesdatenschutzgesetz integriert. Das so entstandene Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz<sup>54</sup> normiert in nur neun Paragraphen zugleich als kürzestes Gesetz seiner Art den Zugang zu amtlichen Informationen der Hessischen Landesbehörden.<sup>55</sup>

Auf Landesebene ist eine ständige Fort- und Auseinanderentwicklung<sup>56</sup> der IFG zu verzeichnen. Neben der Zusammenführung von UIG und IFG in einem Gesetz, sind vor allem die in Hamburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen erlassenen Transparenzgesetze zu nennen, welche neben dem Informationszugangsanspruch des Einzelnen umfassende Regelungen für die aktive Informationstätigkeit durch die Behörden enthalten.<sup>57</sup>

### c) Das Verbraucherinformationsgesetz

Die Entstehung des VIG lässt sich chronologisch anhand verschiedener Lebensmittelkandale nachzeichnen.<sup>58</sup> Unter dem Eindruck der „BSE-Krise“ beschloss der Bundestag im Jahr 2002 ein Verbraucherinformationsgesetz, welches auf-

---

nierte und inzwischen gescheitert ist; in Sachsen ist auf die Koalitionsvereinbarung über die Erarbeitung eines IFG zwischen CDU und SPD Ende 2014 bislang kein Gesetzentwurf gefolgt.

<sup>53</sup> Eine Auflistung aller Bayerischen Kommunen mit einer Informationsfreiheitssatzung kann unter <https://informationsfreiheit.org/ubersicht/> (letzter Zugriff 04.07.2021) eingesehen werden; s. zum Verhältnis zum allgemeinen Auskunftsanspruch nach Art. 39 BayDSG *Engelbrecht*, Das allgemeine Recht auf Auskunft im Bayerischen Datenschutzgesetz, 2017, Rn. 170 ff.; zu den rechtlichen Grenzen *Brodmerkel*, BayVBl. 2016, 621 ff.; In Niedersachsen wurden etwa in Braunschweig, Göttingen, Lingen (Ems), Cuxhaven, Hameln und Langenhagen Informationsfreiheitssatzungen erlassen; in Sachsen finden sich etwa in Dresden, Leipzig und Chemnitz Informationsfreiheitssatzungen; s. näher *Schuster*, LKV 2018, 495 (497 ff.).

<sup>54</sup> Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz vom 09.05.2018 (HDSIG, GVBl. S. 82).

<sup>55</sup> §§ 80 ff. HDSIG; zur Kritik ausf. *Lück/Penski*, ZD 2018, 525 ff.

<sup>56</sup> Diese Entwicklung wird in der Literatur kritisiert: *Gusy*, JZ 2014, 171 (172) bezeichnet sie als „Rechtszersplitterung“; so a. *Schiller*, in: Thomé-Kozmiensky u. a., Immissionsschutz Band 2, 33 (43); *Rohlfing*, vr 2010, 87; *Schoch*, IFG, 2016, Einl. Rn. 241 ff. als „Atomisierung“ des Informationszugangsrechts; von Zersplitterung bzw. vom Zerfasern spricht a. *Rossi*, ZRP 2014, 201; ironisch fragen *Schomerus/Tolkmitt* nach der „Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt?“, *dies.*, DÖV 2007, 985 ff.

<sup>57</sup> Das IZG LSA wurde ebenfalls novelliert und mit einem Informationsregister ergänzt, womit es sich an ein Transparenzgesetz annähert (vgl. LT-Drs. 7/3382, S. 13 f.).

<sup>58</sup> Vgl. *Schulz*, VIG, PdK Bu K-6c, Stand: Juli 2018, Einl. Anm. 2.2; *Schmidt/Kahl/Gärditz*,

## Stichwortverzeichnis

- Aarhus-Konvention 8, 42
- Abwägung 223
  - Geheimhaltungsinteresse 236
  - Interesse des Antragstellers 227
  - Kriterien für Geheimhaltung 243–245
  - Kriterien für Offenbarung 238–239, 241–242
  - Sphärenmodell 224
  - Verfassungsrechtliche Vorgaben 223
- Akteneinsicht 57
  - Im Gerichtsverfahren 279
- Anhörung *siehe* Drittbeteiligung
- Art des Informationszugangs 57
- Auskunft 57
- Auslegungsmaximen 63
  - Darlegungslast der Behörde 64
  - Enge Auslegung 63
- Ausschlussgründe 65
- Aussonderung 196
  
- BDSG
  - Historie 80
  - Verhältnis zu den Informationszugangsgesetzen 106
- Beauftragter für Informationsfreiheit und Datenschutz 294
- Beiladung 266, 276
- Berufsfreiheit
  - Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen 192
- Beschränkungsgründe 65
- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse 23, 188
  - Einwilligung 210
  - Geheimhaltungsinteresse 206
  - Geheimhaltungswille 205
  - Geschäftsgeheimnis-Richtlinie 209
  - Offenkundigkeit 203
  - Schutz der öffentlichen Hand 197
  - Unternehmensbezug 196
  - Verfassungsrechtliche Grundlagen 191
- Darlegungslast
  - Allgemeines 64
  - im Gerichtsverfahren 281
- Datenschutz 76, *siehe* auch Schutz personenbezogener Daten
  - Und Informationszugang 91
- Demokratieprinzip 27
- Dienstverhältnis 142
- Drittbeteiligung 248
  - Aufklärungsfunktion 249
  - Entscheidungsfunktion 250
  - Unterstützungsfunktion 249
  - Verfahren im IFG 251
  - Verfahren im UIG 258
  - Verfahren im VIG 261
- Dritte
  - Anhörung *siehe* Drittbeteiligung
  - Definition 23
  - Einverständnis 69
  - Verfahren 247
- DSGVO 82, *siehe* auch Personenbezogene Daten
  - Anwendungsvorrang 84
  - Grundlagen 84
  - Verbot mit Erlaubnisvorbehalt 89
  - Vorgaben für den Informationszugang 100
  - Ziele 84
  - Zweckbindung 90
- DSRL 82
  
- Eigentumsfreiheit
  - Schutz des geistigen Eigentums 165
  - Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen 193

- Emissionen 214, 239
  - Definition 156
  - Umweltinformationen über Emissionen 214
  - Verhältnis zur besonderen Kategorien personenbezogener Daten 103
- Freiwillig übermittelte Informationen 217
- Geistiges Eigentum 22, 161
  - Begriffsbestimmung 162
  - Gewerbliche Schutzrechte 168
  - Schutz der öffentlichen Hand 185
  - Urheberrecht 171
  - Verfassungsrechtliche Grundlagen 165
- Gerichtsverfahren *siehe* Rechtsschutz
- Historie 7
  - IFG 9
  - Schnittstellen 11
  - UIG 7
  - VIG 10
- in camera-Verfahren 285
  - Prüfprogramm 288
  - Verfassungsrechtliche Vorgaben 285
  - Voraussetzungen 286
- Informanten 220
- Informationelle Selbstbestimmung
  - Schranken 79
  - Schutzbereich 78
  - Volkszählungsurteil 77
- Informationen
  - als Antragsgegenstand 20
  - amtliche Informationen 47
  - Aufbereitungspflicht 47
  - Informationsbeschaffungspflicht 46
  - Umweltinformationen 48
  - Verbraucherinformationen 48
  - Verfügungsberechtigung 44
- Informationsfreiheit *siehe* auch Informationszugang
  - Anspruchgehalt 34
  - Verfassungsrechtliche Grundlagen 29
- Informationspflichtige Stelle *siehe* Informationszugang
  - Anspruchsverpflichtete
- Informationsrestriktionsrecht 167
- Informationszugang
  - Anspruchsberechtigte 50
  - Anspruchsverpflichtete 53
  - Antrag 42
  - Anwendungsbereich 46
  - Art und Weise 57
  - Verfassungsrechtliche Grundlagen 25
  - Voraussetzungen 39
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts
  - Als Antragsteller 52
  - Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse 197
  - Schutz geistigen Eigentums 185
- Kontrolle der Verwaltung *siehe* Zwecksetzung
- Kopien 57
- Öffnungsklausel 86, 93
  - Informationszugangsfreiheit 93
- Personalakten 142
- Personenbezogene Daten 22, 75 *siehe* auch DSGVO
  - Amtsverhältnis 142
  - Anonymisierung 115, 122, 127
  - Berufs- und Amtsgeheimnisse 147
  - Besondere Kategorien 101, 140
  - Definition 107
  - Einwilligung 148
  - Funktionsbezogene Informationen 150, 152
  - Historie 80
  - Mandatsverhältnis 144
  - Postmortaler Schutz 111
  - Verfassungsrechtliche Grundlagen 76
  - Verhältnis zum Informationszugang 88, 91, 140
- Personenbezug
  - Absolutes Verständnis 116
  - Auslegung in der DSGVO 119
  - Relatives Verständnis 116
- Presserechtlicher Auskunftsanspruch 16
- Private Belange
  - Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse 188
  - Definition 19
  - Geistiges Eigentum 161
  - Personenbezogene Daten 75
- Prokuratorisches Recht 39, 231

- Rechtsschutz 272
  - Anfechtungsklage 272
  - Einstweiliger Rechtsschutz 274
  - Widerspruchsverfahren 273
- Rechtsstaatsprinzip 27
- Schutz natürlicher Lebensgrundlagen 28
- Schwärzung *siehe* Teilzugang
- Sperrerklärung *siehe* in camera-Verfahren
- Spruchreife 268
- Teilzugang 66
  - Aussonderung 67–68, 74, 127
- Transparenz 14, *siehe* auch Zwecksetzung
  - Als Regel 38
  - Transparenzfreundliche Auslegung 38
  - Transparenzverordnung 95
- UURL *siehe* Umweltinformationsrichtlinie
- Umweltinformationen *siehe* Informationen
- Umweltinformationsrichtlinie 7, 12
- Urheberpersönlichkeitsrecht 166
- Urheberrecht 171
  - Erstveröffentlichungsrecht 173
  - Schranken 179
  - Verwertungsrechte 177
  - Werk 171
- Verbraucherinformationen *siehe* Informationen
- Verfügberechtigung *siehe* Informationen
- Vertraulichkeitsvereinbarung 205
- Verwaltungsaufwand
  - Art des Informationszugangs 58
  - Teilzugang 71
- Widerspruchsverfahren *siehe* Rechtsschutz
- Zwecksetzung 14
  - Kontrolle 15
  - Teilhabe 17
  - Transparenz 14