

Hochschule Anhalt (FH)
Hochschule für angewandte Wissenschaften
Standort Bernburg
Fachbereich Wirtschaft

Das Informationsfreiheits- gesetz des Bundes und die Informationsfreiheits- gesetze der Länder im Gegensatz zum Datenschutz

Bachelorarbeit

vorgelegt von: Chris Hübel

Matrikel-Nr.: 4052176

vorgelegt am: 17. September 2013

Studiengang: Wirtschaftsrecht

1. Gutachter: Prof. W. Küchenhoff

2. Gutachter: Prof. C. Sonnenberg

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
I. Wechsel zur Aktenöffentlichkeit.....	1
II. Vorläufer des Informationsfreiheitsgesetzes.....	2
B. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes.....	3
I. Hintergrund.....	5
II. Wirkung	6
III. Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit.....	9
1. Aufgaben des Bundesbeauftragten.....	10
2. Unabhängige Kontrollinstanz	10
C. Informationsfreiheitsgesetze der Länder.....	12
I. Ländergesetze im Überblick	13
II. Open Government	15
1. Abgrenzung zur Bundesebene.....	16
2. Auskunftsverfahren in Nordrhein-Westfalen.....	17
III. Antragstellung und Verfahren.....	17
1. Voraussetzungen im Allgemeinen.....	17
a.) Rechtsprechung zugunsten des Bürgers	19
b.) Rechtsprechung zulasten des Bürgers.....	21
2. Antragsstellung	23
3. Informationszugang.....	27
4. Entstehung von Gebühren	29
5. Ausnahmetatbestände	30
a.) Ablehnung des Antrags.....	31
b.) Rechtsweg	32
6. Problemstellung Fristablauf.....	33
7. Überlegungen zum Widerspruchsverfahren.....	35
8. Zugangsrechte	36
9. Harmonisierung der Informationszugangsregelungen.....	36
10. Einschätzung zum IFG NRW	38

D. Datenschutz	39
I. Grundlegende Begriffsbestimmungen	41
1. Datenschutz auf europäischer Ebene	42
2. Datenschutz auf Bundesebene	43
3. Datenschutz auf Länderebene	43
II. Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz	45
III. Verhältnis zu § 5 IFG	49
1. Absoluter Schutz personenbezogener Daten	49
2. Grundsätzlicher Vorrang des Datenschutzes	50
E. Fazit und Ausblick	50
I. Umsetzung des IFG im Verwaltungsrecht	51
II. Erfahrungen zu den Freiheitsgesetzen	52

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Akteneinsichts- und Informationsgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BerlIFG	Berliner Informationsfreiheitsgesetz
BfD	Bundesbeauftragte für Datenschutz
BfDI	Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
BMI	Bundesministerium des Inneren
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EG	Europäische Gemeinschaft

EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
IFG	Gesetz zur Regelung des Zuganges zu Informationen des Bundes, auch: Informationsfreiheitsgesetz des Bundes
IFGGebV	Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz
GG	Grundgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
LDI	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LIFG	Informationsfreiheitsgesetze der Länder
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung, Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
MeldeG NRW	Meldegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBI	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter

OVG	Oberverwaltungsgericht
RDV	Recht der Datenverarbeitung, Fachzeitschrift für Datenschutz-, Informations- und Kommunikationsrecht
SchulG NRW	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
SIS	Schengener Informationssystem
ThürIFG	Thüringer Informationsfreiheitsgesetz
ULD	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VG	Verwaltungsgericht
VR	Verwaltungsrundschau, Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 (zu B. III. Nr. 2)

Quelle: http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/3TB10_11.pdf?__blob=publicationFile

(3. Tätigkeitsbericht des BfDI, S. 38), Zugriff: 29.08.2013, 13:02 Uhr

„Ergebnis der Eingaben“11

Abbildung 2 (zu C. III. Nr. 2)

Quelle: http://www.leichlingen.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Buergerbuero/Antrag_IFG.pdf, Zugriff: 19.08.2013, 14:43 Uhr

„Vordruck Antrag gemäß § 4 IFG NRW“26

A. Einleitung

Die Einführung dieser Arbeit soll der gesetzliche Anschluss Deutschlands an die internationalen Standards der Informationsfreiheit in Hinblick auf den bisher geltenden Grundsatz der Amtsverschwiegenheit bieten.

Im Anschluss daran wird auf die Informationsfreiheit und den Datenschutz als Ausprägung der grundrechtlichen Freiheit und als Ausdrucksform der informationellen Selbstbestimmung eingegangen. Des Weiteren wird das konfliktträchtige Verwaltungsrechtsverhältnis näher beleuchtet, welches entsteht, wenn es um den Zugang zu Informationen mit einem Drittbezug geht. Dieses Spannungsverhältnis zwischen der Informationsfreiheit des Antragstellers und dem Datenschutzinteresse des Dritten, welcher der Geheimhaltung seiner Daten in den Behördenakten gewahrt wissen will¹, soll zentrales Thema dieser Arbeit sein.

I. Wechsel zur Aktenöffentlichkeit

Vor den Informationsfreiheitsgesetzen musste ein berechtigtes Interesse nachgewiesen werden, um in die Akten der öffentlichen Verwaltung einzusehen oder um Auskünfte aus ihnen zu erlangen. Nun ist dies nicht mehr erforderlich. Es ist zu einem Wechsel vom sogenannten Amtsgeheimnis hin zur Aktenöffentlichkeit entstanden. Dazu kommt, dass jetzt Akteneinsicht statt bloßer Auskunft gewährt wird.²

Nahezu alle westlichen Industrienationen gewähren dagegen zum Teil schon seit Längerem ein voraussetzungsloses Jedermannsrecht auf Akteneinsicht und Aktenauskunft, wohlgermerkt ohne, dass die Anträge begründet werden müssen. Die USA beispielsweise gewährleistet ihren Bürgern mit dem „Freedom-of-Information-Act“ bereits seit 1966 freien Zugang zu den vorliegenden Informationen bei

¹ Vgl.: Schoch 2012, S. 4

² Vgl.: IFG Kommentar, Jastrow/Schlatmann 2006, Rn. 3, S. 10

öffentlichen Stellen. Aber auch in der europäischen Union ist den Unionsbürgern ein gesetzlich verankertes Recht auf Zugang zu Information der EU-Organe garantiert.³

Immer mehr setzt sich nun auch in Deutschland die Erkenntnis durch, dass Transparenz der öffentlichen Verwaltung nicht nur die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger stärkt und damit Staatsverdrossenheit entgegenwirkt, sondern dass sie Manipulation und Korruption erschwert.⁴ Vor dem Erlass der Informationsfreiheitsgesetze war das Verwaltungsrecht in Deutschland zunächst durch den Grundsatz des Amtsgeheimnisses gekennzeichnet und wurde mit den §§ 29 und 30 VwVfG im Jahre 1977 durch den Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit gelockert.⁵ Damit war nun der Weg vom Aktengeheimnis zur grundsätzlichen Aktenöffentlichkeit geebnet. Kritische Stimmen sprechen jedoch davon, dass durch die Durchbrechung der Vertraulichkeit der Behördenakten das Verwaltungshandeln blockiert und der Datenschutz angegriffen werde.⁶ Ob diese Ansicht vertretbar ist, wird später in der Arbeit geklärt werden.

II. Vorläufer des Informationsfreiheitsgesetzes

Nun zu den gesetzgeberischen Anfängen: Pionier auf dem Gebiet der Informationsfreiheit war nicht etwa das Bundesgesetz, sondern das Bundesland Brandenburg mit dem Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz im Jahr 1998. Das Bundesgesetz folgte erst im Jahr 2006 und schuf damit auf Bundesebene einen neuen Ansatz im deutschen Verwaltungsrecht. Ein Grund für die Verspätung könnte sein, dass es erst ein angemessenes Verhältnis zwischen den teilweise entgegenstehenden Bedürfnissen der Bürger zu finden galt. Dem Bürger ist zum einen die Offenlegung von Informationen gegenüber der Öffentlichkeit, wie auch zum anderen die vertrauliche Behandlung von Daten, dem sogenannten Datenschutz, wichtig. Aus Sicht des Gesetzgebers soll dieser Ausgleich der Interessen bzw. die Zusammenführung im

³ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 4

⁴ Vgl.: TI-Deutschland e. V.

⁵ Vgl.: Husein 2010, S. 337

⁶ Vgl.: IFG Kommentar, Jastrow/Schlatmann 2006, Rn. 1 – 2, S. 9 f.

IFG gelungen sein.⁷ Ob dem so ist und der Vergleich mit den Ländergesetzen, speziell am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, sowie die kritische Auseinandersetzung und Vereinbarkeit mit dem Datenschutz soll Gegenstand dieser Bachelorarbeit sein.

B. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes vom 05. September 2005 trat am 01. Januar 2006 in Kraft. Das „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes“, kurz auch IFG genannt, gewährt jedermann ein Recht auf freien Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Bundes, auch ohne die eigene Betroffenheit.⁸ Der Begriff der amtlichen Information ist in dem § 2 Nr. 1 IFG definiert. Danach ist eine amtliche Information jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Ausgenommene Anspruchsgegenstände sind private Informationen oder Informationen, welche nicht mit der amtlichen Tätigkeit zusammenhängen. Auch Notizen und Entwürfe bilden eine Ausnahme, sofern sie nicht Bestandteil eines Vorgangs geworden sind.⁹

Nach § 1 Abs. 2 S. 2 IFG hat der Anspruchsberechtigte ein Wahlrecht zwischen Akteneinsicht und Auskunftserteilung. Da die Behörde jedoch nach ihrem Ermessen über die Form des Informationszuganges entscheidet, entspricht dies keinesfalls einem Wahlrecht des Antragstellers. Hier wird der Bürger durch den Gesetzgeber in die Irre geführt. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 IFG kann der Informationsanspruch auch Auskunft über personenbezogene Daten Dritter umfassen, jedoch nur soweit das Informationsfreiheitsinteresse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Auch dieses Problem wird später noch einmal aufgegriffen werden.

⁷ Vgl.: Pintaske 2009, S. 1 f.

⁸ Vgl.: Schaar 2011, S. 6

⁹ Vgl.: Pintaske 2009, S. 3

Nach der kurzen Klärung, was eine amtliche Information ist und wer anspruchsberechtigt ist, wird nun auf den Anwendungsbereich des IFG eingegangen. Die Begrenzung auf Behörden des Bundes nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG schließt Landes- und Kommunalbehörden vom sachlichen Anwendungsbereich aus. So sind beispielsweise Finanzämter als Landesbehörden nach der geltenden Rechtsprechung nicht als Bundesbehörden zu qualifizieren. Selbiges gilt für Stellen, welche durch Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen der Länder errichtet wurden. Zum Beispiel trifft dies auf die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen zu, welche eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist und durch ihren Sitz in Dortmund unter das IFG NRW fällt.¹⁰

Es wird nun auf die eigentliche Idee in Ausformung der Zielsetzung des IFG eingegangen. Mit der Einführung der Informationszugangsrechte in Form des IFG sollen drei Ziele erreicht werden. Zunächst trägt das Gesetz dem wachsenden Bedürfnis der Bürger nach Informationen und Transparenz der öffentlichen Verwaltung Rechnung. Ferner dient es der demokratischen Meinungs- und Willensbildung der Bürger. Dazu soll es das Vertrauen zwischen Staat und Bürger stärken, indem es öffentliches Verwaltungshandeln transparenter und somit nachvollziehbarer macht. Und letztlich dient das Bundesgesetz wirtschaftlichen Aspekten, da die erlangten Informationen für die Volkswirtschaft und für die kommerzielle Verwendung nutzbar gemacht werden können.¹¹ Alleinig verpflichtet zur Auskunftserteilung bleibt jedoch die Behörde. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass das IFG demnach keinen Anspruch gegen private Personen vorsieht.

Diese Anwendung ist daher ähnlich den Grundrechten, welche ebenso nicht gegen private Personen gerichtet werden können, sondern lediglich das Abwehrverhältnis des Bürgers zum Staat kennzeichnet. Hinweisend wird in einem kurzen Exkurs angebracht, dass es hier jedoch Ausnahmen, beispielsweise im Tarifvertragsrecht gibt. Dabei ist dann zwischen den Tarifvertragsparteien im Falle eines Rechtsstreites durch das Gericht das Gebot der praktischen Konkordanz anzuwenden, wodurch ein Ausgleich der widerstreitenden Grundrechtspositionen erreicht werden soll. Zur Erinnerung: Nicht zwischen Staat und Bürger, sondern hier konkret zwischen etwa

¹⁰ Vgl.: Schoch 2009, S. 2989

¹¹ Vgl.: Schmittmann 2012, S. 182

dem Arbeitgeber und der Gewerkschaft. Das Gericht muss dann im Einzelfall die Normenkollision anhand dieser Methode abwägen und entscheiden, welches Grundrecht Vorrang hat.¹²

Zusammenfassendes Ziel dieses Gesetzes auf Bundesebene ist es demnach, dem Bürger die Entscheidungen der Behörden transparenter zu machen, um so Nachvollziehbarkeit und keine undurchschaubaren staatlichen Verwaltungsakte zu erzeugen. Damit soll sich jedermann in den politischen Prozess einbringen und Kontrolle gegenüber den staatlichen Einrichtungen ausüben können.¹³ Analog dazu agieren die LIFG auf Länderebene, auf diese später in der Arbeit eingegangen wird.

Auch das Demokratieprinzip, welches Ausdruck in Art. 20 Abs. 1 S. 1 GG findet, kann Einfluss auf den Informationsfluss zwischen Staat und Bürger nehmen. So soll durch den ungeschriebenen Wahlrechtsgrundsatz der öffentlichen Wahl die Nachvollziehbarkeit und Nachprüfbarkeit der Wahl sichergestellt werden.¹⁴

I. Hintergrund

Früher wurde die Informationsfreiheit als Aktenöffentlichkeit betitelt, im Kern ist sie aber auch heute noch genau dies geblieben. Der damit umschriebene Problemkomplex kam Ende der Siebziger Jahre auf und gewann mehr und mehr an Bedeutung. In Deutschland geriet jedoch der gemeinsame Regelungshintergrund von Informationsfreiheit und Datenschutz immer mehr in Vergessenheit. Umso mehr fällt daher der Unterschied zu ausländischen Gesetzgebern, wie zum Beispiel Kanada, auf. Dort war man von Anfang an bemüht den Schutz der personenbezogenen Daten und die Öffentlichkeit der Verwaltungsunterlagen gemeinsam anzugehen und zu regeln.

Fast 30 Jahre nach dem ersten BDSG hat der Bundestag schließlich, ähnlich dem Vorbild der Landesgesetze, doch noch ein Gesetz zur Informationsfreiheit

¹² Vgl.: Gallwas 1992, S. 2790

¹³ Vgl.: BDSG Kommentar, Gola/Schomerus 2010, § 19, Rn. 12

¹⁴ Vgl.: BVerfG, Urteil vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07 – BVerfGE 123, 39

verabschiedet. Damit gab es nun auch in Deutschland ein Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene. Die durch das neue Gesetz entstandene Verbindung zum Datenschutz ist kaum zu übersehen. Beispielsweise wurden die Aufgaben des neu eingerichteten Informationsbeauftragten gemäß § 12 IFG dem Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit übertragen. Hinzu kommen die nach § 5 IFG besonderen Anforderungen an den Umgang mit Unterlagen, welche personenbezogene Daten enthalten. Insofern ist es verständlich, dass der Kern der Vorschrift sich darin definiert, dass der Einzelne vor Verletzungen seiner Persönlichkeit geschützt werden muss. Es herrschen jedoch Überlegungen vor, wie sich ein Ausgleich zwischen den Herrschaftsansprüchen der einzelnen „Dateneigentümer“ erzielen lässt.¹⁵

Eben deshalb hat sich das Bundesfassungsgericht im Volkszählungsurteil nicht darauf beschränkt, auf die Folgen der Verarbeitung für das Recht des Einzelnen hinzuweisen, sondern in den Auswirkungen der Verwendung personenbezogener Daten auch und gerade deshalb eine Gefährdung demokratischer Strukturen gesehen. Umschrieben hat das Gericht personenbezogene Daten als „Abbilder einer sozialen Realität“ und sie damit aber aus dem üblichen Schema der Eigentumsgegenstände ausgeschlossen.¹⁶ Vordergründig mag daher manches dafür sprechen, dass die informelle Selbstbestimmung als Selbstdarstellungsrecht angesehen wird. Die Veröffentlichung und Verwendung personenbezogener Daten sind daher eben kein ausschließlich individuelles, letztlich nur den Betroffenen angehendes Problem.¹⁷

II. Wirkung

Gemäß dem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit des BfDI entwickelt sich die Aufmerksamkeit zur Informationsfreiheit in Bund und Ländern nicht so, wie er sie sich für eine gelebte Demokratie wünscht.¹⁸ Laut seinem herausgegebenem Bericht wurden im Jahr 2011 jedoch 3.280 Anträge gestellt. Im Jahr 2010 waren es noch

¹⁵ Vgl.: Nomos Kommentar Bundesdatenschutzgesetz, Simitis 2006, § 1, Rn. 23 - 26

¹⁶ Vgl.: BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 – WM 1984, 298

¹⁷ Vgl.: Nomos Kommentar Bundesdatenschutzgesetz, Simitis 2006, § 1, Rn. 40

¹⁸ Vgl.: Schaar 2012, S. 32

1.557 Anträge. Trotzdem ist die Zahl der gestellten Anträge immer noch zu gering. Auch kritisch zu betrachten ist, dass die Bundesbehörden auf ihren Internetseiten nur selten einen expliziten Hinweis auf das IFG aufgenommen haben. Aus seiner Sicht sind die Behörden in der Bringschuld und müssen die Bürger auf ihre Rechte nach dem IFG hinweisen sowie dafür sorgen, dass entsprechende Informationen unkompliziert und barrierefrei verfügbar sind. Gerade die behördlichen Internetportale sind dafür besonders geeignet. Ein positives Beispiel bietet in dieser Hinsicht die Internetseite der Agentur für Arbeit.¹⁹

Jedoch hat die Verabschiedung des Gesetzes die Bürger in ihrem Bewusstsein zur Informationsfreiheit bestärkt. Aufgrund dessen sind andere Bundesländer nachgezogen und haben ein LIFG beschlossen. Dies war ein richtiges und wichtiges Signal des Gesetzgebers. Jedoch orientieren sich einige dieser Gesetze sehr am Bundesgesetz. Das IFG des Bundes sieht mehr Ablehnungsgründe vor, als die Ländergesetze, welche zuvor in Kraft getreten sind. Das bedeutet, dass die Länder Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen in ihren LIFG weniger Ablehnungsgründe aufgenommen haben und dadurch die Bürger aus diesen Ländern eine höhere Chance auf Information besitzen. Im Vorgriff auf das nächste Kapitel wird kurz ausgeführt, dass andere Bundesländer der Informationsfreiheit weiterhin sehr negativ gegenüber stehen. Es bleibt wohl noch Zukunftsmusik, aber auch diese Länder sollten den Bedarf ihrer Bürger nach mehr Transparenz erkennen.²⁰

In diesem Zusammenhang soll auch auf ein Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 03. November 2011 eingegangen werden. Das Gericht entschied, dass das IFG grundsätzlich auch für die gesamte Tätigkeit der Bundesministerien gilt. In der Sache ging es um hausinterne Unterlagen zu einem Gesetzgebungsverfahren sowie Stellungnahmen gegenüber dem Petitionsausschuss. Das Bundesministerium darf den Antrag auf Informationszugang demnach nicht mit der Begründung ablehnen, dass die Unterlagen die Regierungstätigkeit betreffen. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte damit die Entscheidungen der Vorinstanzen und wies die Revisionen der beklagten

¹⁹ Vgl.: ebd.

²⁰ Vgl.: Weichert 2013

Bundesrepublik zurück. Das Gericht führte aus, dass das Bundesjustizministerium zu den Auskunft verpflichteten Behörden gehöre. Eine Unterscheidung zwischen dem Verwaltungs- und dem Regierungshandeln eines Ministeriums sei im Gesetz nicht angelegt und auch nach dem Gesetzeszweck nicht gerechtfertigt. Es komme auch nicht darauf an, dass das Ministerium mit der Abgabe einer Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss eine verfassungsrechtliche Verpflichtung erfülle. Auch die im Gesetz geregelten Versagungsgründe stünden dem Anspruch der Kläger nicht entgegen. Insbesondere könne sich das Ministerium hier nicht auf den Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen berufen.²¹

Es wird nunmehr der Anspruch selbst untersucht. Der Anspruch auf Informationszugang gemäß § 1 IFG ist zwar voraussetzungslos, deshalb aber nicht schrankenlos. Die Grenzen des Informationsfreiheitsrecht finden sich in den Ausschlussgründen der §§ 3 bis 6 IFG wieder, welche besonders eng auszulegen sind. Dies können beispielsweise schützenswerte öffentliche Belange oder überwiegende Interessen Dritter sein, welche dem Zugang zu amtlichen Informationen entgegenstehen. Ausnahmetatbestände sind demnach keine Frage des "ob", sondern eine Frage des "wie" und "wie weit".²² Inwiefern dies Nachteile bzw. Vorteile haben kann, wird am Ende dieser Arbeit bedacht.

Als Beispiel wird nochmals § 5 IFG herausgegriffen, welcher als Spezialvorschrift zum § 16 BDSG agiert. Die Norm dient dem Schutz personenbezogener Daten und der Ermessensausübung seitens der Behörde. Der Zugang zu personenbezogenen Daten ist demnach nur zu gewähren, wenn bei einer Interessenabwägung das Informationsinteresse des Antragstellers gegenüber dem schutzwürdigen Interesse des Dritten überwiegt. Somit kann hier festgestellt werden, dass zwar für den Zugang zu Informationen nach § 1 IFG kein Interesse darzulegen ist, aber dies datenschutzrechtlich beispielsweise bei § 5 IFG doch von Bedeutung ist. Eine Abwägung wird jedoch für die Behörde entbehrlich, wenn der Dritte in den Informationszugang eingewilligt hat. Darüberhinaus hat auch der Zweck des Informationsbegehrens wesentliche Bedeutung. Strukturell sollen jedoch die Ansprüche nach IFG den Datenschutz lockern, da die nach dem IFG zugänglichen

²¹ Vgl.: BVerwG, Urteil vom 03.11.2011 – 7 C 3/11 – ZfBR 2012, 275

²² Vgl.: Schoch 2009, S. 2990

Informationen allgemein zugänglich im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG sind und somit der Schutz durch die Datenschutzgesetze weitgehend entfällt.²³

Doch wer profitiert eigentlich von dem Informationsanspruch aus dem IFG? Klar dürfte sein, dass der Hauptnutzer des IFG nicht der normale Bürger ist, denn Bundesinformationen betreffen weniger das tägliche Leben, als zum Beispiel der kommunale Bereich. Die Presse und damit überwiegend Journalisten, sowie die Lobbyorganisationen, welche am deutlichsten den Erlass des Gesetzes verlangt haben, sind daher als Vielnutzer des IFG zu identifizieren.²⁴

Abschließend zu diesem Punkt wird kurz auf den Datenschutz im IFG eingegangen. Festzuhalten ist, dass die Belange des Datenschutzes hier zweifach geschützt werden. Zum einen in der Sache selbst durch die geschilderten Ausnahmen vom Zugang und im Verfahren durch die Einbindung des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. Im Vorgriff auf das nächste Kapitel wird gesagt, dass er so die Konflikte zwischen Informationszugangsrecht und Datenschutz in einem Haus moderieren kann.²⁵ Dies ist bei einer solch eng verzahnten Problematik wie der Informationsfreiheit und dem Datenschutz durch die Vereinigung der Aufgaben in einer Person sehr von Vorteil.

III. Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit

Der derzeitige Bundesbeauftragte, seit dem 17. Dezember 2003, ist Peter Schaar, der in der Ausübung seines Amtes fachlich unabhängig, jedoch dem Bundesdatenschutz- und dem Informationsfreiheitsgesetz unterstellt ist. Der sogenannte BfDI hat seinen Sitz in Bonn und wird für fünf Jahre gewählt. Dabei ist eine einmalige Wiederwahl möglich. Er wird von der Bundesregierung vorgeschlagen und vom Bundestag gewählt. Die Rechtsaufsicht ist der Bundesregierung und die Dienstaufsicht ist dem Bundesministerium des Inneren übertragen worden. Eine Fachaufsicht über ihn besteht gemäß § 22 Abs. 4 BDSG nicht. Zum Hintergrund des

²³ Vgl.: Pintaske 2009, S. 6 - 8

²⁴ Vgl.: IFG Kommentar, Jastrow/Schlatmann 2006, Rn. 66 f., S. 27

²⁵ Vgl.: IFG Kommentar, Jastrow/Schlatmann 2006, Rn. 5 - 10, S. 11

Titels wird kurz ausgeführt, dass er vor Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, lediglich Bundesbeauftragte für Datenschutz (BfD) lautete.

1. Aufgaben des Bundesbeauftragten

Der BfDI wird in seiner Arbeit von seiner Dienststelle unterstützt, die in acht Fachreferate unterteilt und im Augenblick mit knapp 90 Personen besetzt ist. Gemeinsam gewährleisten sie die Sicherheit und Weiterentwicklung des Datenschutzes und der Informationsfreiheit auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Im Fokus steht hier vor allem gemäß §§ 24 ff. BDSG die Daten- und Informationsverarbeitung aller öffentlichen Stellen des Bundes, welche von dem BfDI sowohl beraten als auch kontrolliert werden. Ferner hat der BfDI auch nicht öffentliche Stellen zu betreuen, das sind zum Beispiel Telekommunikations- und Postdienstleistungsunternehmen, sowie private Unternehmen, sofern diese unter das Sicherheitsüberprüfungsgesetz fallen.²⁶

2. Unabhängige Kontrollinstanz

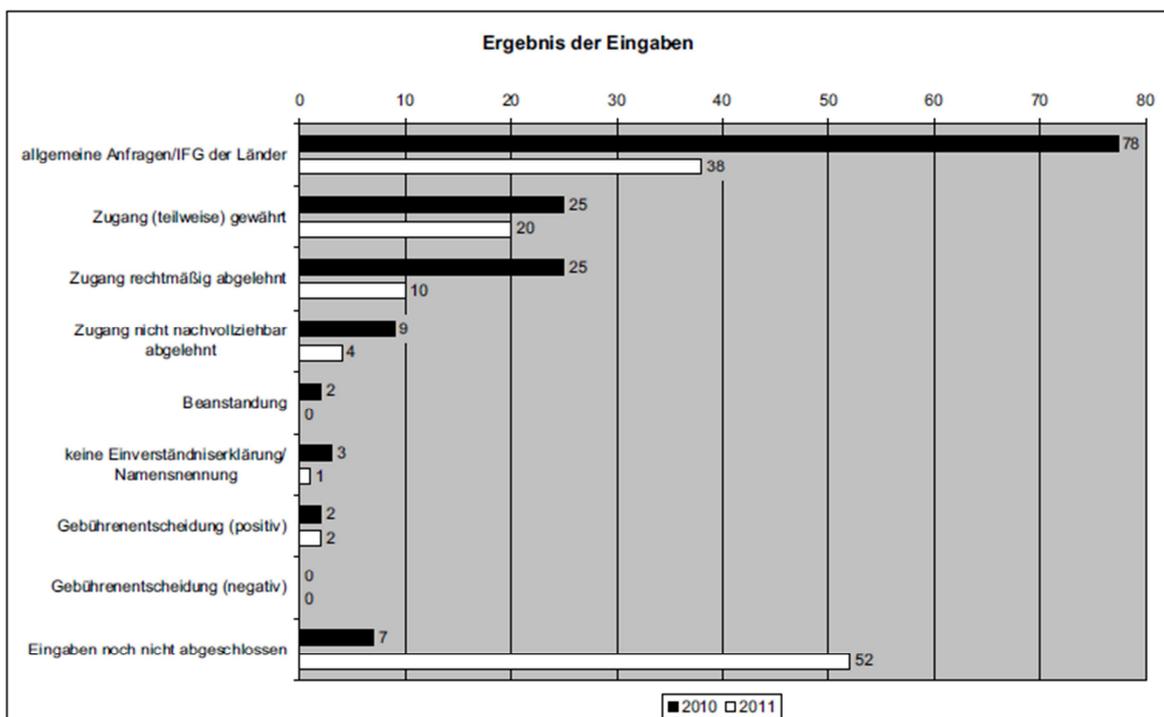
Sollte sich nun ein Bürger von den öffentlichen und nicht öffentlichen Stellen des Bundes im Hinblick auf sein Persönlichkeitsrecht oder auf sein Recht auf Informationszugang nicht beachtet fühlen, so kann er sich an diese unabhängige Kontrollinstanz wenden. Insbesondere im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren erteilt der BfDI Rat, gibt Empfehlungen und erstellt Gutachten und Berichte zur Verbesserung des Datenschutzes und der Informationsfreiheit. Von besonderer Bedeutung ist sein Tätigkeitsbericht, den er zweijährig für den Deutschen Bundestag erstellt. Der aktuelle 24. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für das Jahr 2011 bis 2012 wurde am 24. April 2013 dem Präsidenten des Bundestags vorgelegt. Ferner wurde bereits zum dritten Mal ein Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit

²⁶ Vgl.: BfDI 2013 (a)

herausgegeben. Auch wird der BfDI nicht selten um Stellungnahmen in Verfahren vor Gerichten, vor allem vor dem Bundesverfassungsgericht gebeten.

Seinem aktuellen Bericht ist zu entnehmen, dass nach nunmehr sieben Jahren seit der Einführung des IFG der Informationsbedarf weiterhin hoch ist. Er berichtet aus seiner Statistik, dass die Anfragen stetig steigen, sowie die Auskunftersuchen komplexer und anspruchsvoller werden. Dies bleibt natürlich nicht ohne Folgen für den Beratungsaufwand. Dieser stieg entsprechend im Hinblick auf den Bearbeitungs- und Zeitaufwand. Im Berichtszeitraum der Jahre 2010 und 2011 haben sich beispielsweise 276 Bürger schriftlich oder per E-Mail an ihn gewandt und um Unterstützung bei der Durchsetzung ihres Rechts auf Informationszugang oder um Auskünfte zum Informationsfreiheitsrecht gebeten. Dies waren 11 Prozent mehr als im letzten Berichtszeitraum. Hinzu kommen 715 telefonische Beratungssuche.²⁷

Um einen Einblick in weitere statische Zahlen und Veränderungen in den Jahren 2010 und 2011 zu geben, soll die nachfolgende Abbildung dienlich sein.



28

²⁷ Vgl.: Schaar 2012, S. 36

²⁸ Quelle: Abbildung 1

Schließlich wirkt der BfDI in nationalen, europäischen und internationalen Gremien, Konferenzen und Arbeitskreisen mit. Hierzu gehören zum Beispiel die so genannte Artikel-29-Datenschutzgruppe der Europäischen Union und die Aufsichtsgremien von Europol und Schengen (SIS).²⁹

Bei der Artikel-29-Datenschutzgruppe handelt es sich um eine beratende unabhängige Instanz, welche im Rahmen einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates eingerichtet wurde, um u. a. den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten. An dieser Stelle wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Gruppe in unabhängiger beratender Funktion tätig ist und sich ihre Ansichten nicht unbedingt mit derer der Europäischen Kommission decken.³⁰

Zum SIS wird kurz ausgeführt, dass es sich hierbei um ein Informationssystem für die Sicherheitsbehörden der Schengen-Länder handelt. Es dient der Personen- und Sachfahndung in der Europäischen Union.³¹

C. Informationsfreiheitsgesetze der Länder

Um sich nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Länderebene voraussetzungslosen Zugang zu Behördenakten und anderen amtlichen Informationen verschaffen zu können, sind solche Gesetze auch in den einzelnen Bundesländern notwendig. Demnach sind für Recherchen in den Ländern nicht das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, sondern die Informationsfreiheitsgesetze der jeweiligen Länder maßgebend, sofern dort schon ein eigenes LIFG verabschiedet worden ist. Sollte dies nicht der Fall sein, hat der Bürger bei einem Informationsantrag das Nachsehen, da das vorgenannte IFG, wie bereits erwähnt,

²⁹ Vgl.: BfDI 2013 (a)

³⁰ Vgl.: Europäische Kommission 2013

³¹ Vgl.: BfDI 2013 (b)

lediglich auf Bundesbehörden anzuwenden ist. Insofern wird auf das angeführte Beispiel im nächsten Abschnitt verwiesen.

I. Ländergesetze im Überblick

Bislang haben 11 der 16 Bundesländer in Deutschland ein eigenes Landesgesetz verabschiedet. Dort greifen die Rechte nach LIFG auf allen Ebenen, also von den Landesebenen bis hin zu den einzelnen Kommunen. Die Bundesländer mit LIFG sind die Länder Brandenburg, welches bereits am 10. März 1998 ein Akteneinsichts- und Informationsgesetz (AIG) beschlossen hatte, Berlin³², Schleswig-Holstein³³ und Nordrhein-Westfalen.³⁴ Nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes am 01. Januar 2006³⁵ folgten die Bundesländer Bremen³⁶, Mecklenburg-Vorpommern³⁷, das Saarland³⁸, Thüringen³⁹, Sachsen-Anhalt⁴⁰, Rheinland-Pfalz⁴¹ und zuletzt Hamburg am 19. Juni 2006 mit dem Hamburgischem Transparenzgesetz (HmbTG). Bisher fehlen noch Landesgesetze in den zumeist südlichen Bundesländern Niedersachsen, Sachsen, Hessen, Bayern und Baden-Württemberg. Entsprechende Gesetzesinitiativen sind dort erfolglos geblieben. Die Landesregierungen in Bayern und Hessen halten ein Informationsfreiheitsgesetz auf Länderebene ganz und gar für nicht erforderlich.⁴² Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die Auskünfte aus den Akten der Landes- und Kommunalverwaltung für die Bürger dieser fünf Bundesländer weitgehend ausgeschlossen sind.⁴³

In den Bundesländern ohne LIFG existiert demzufolge weiterhin das Prinzip der Amtsverschwiegenheit. Das führt auch zum Teil zu nicht nachvollziehbaren Rechtslagen für die Bürger. Um dies praktisch zu erläutern, wird ein Beispiel

³² Vgl.: Berliner Informationsfreiheitsgesetz – Berl IFG vom 15.10.1999

³³ Vgl.: Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG-SH vom 09.02.2000

³⁴ Vgl.: Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW vom 27.11.2001

³⁵ Vgl.: Informationsfreiheitsgesetz – IFG vom 05.09.2005

³⁶ Vgl.: Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG vom 16.05.2006

³⁷ Vgl.: Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern – IFG M-V vom 10.07.2006

³⁸ Vgl.: Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz – SIFG vom 12.07.2006

³⁹ Vgl.: Thüringer Informationsfreiheitsgesetz – ThürlIFG vom 10.12.2007

⁴⁰ Vgl.: Informationszugangsgesetz Sachsen Anhalt – IZG LSA vom 19.06.2008

⁴¹ Vgl.: Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG vom 26.11.2008

⁴² Vgl.: Reus 2010, S. 1

⁴³ Vgl.: Schaar 2012, S. 33

herangezogen. So haben die Bürger etwa gegenüber den Jobcentern mit gemeinsamer Trägerschaft durch die Bundesagentur für Arbeit und Kommune auch in den fünf Bundesländern ohne Informationsfreiheitsgesetze einen Anspruch auf der Grundlage des Bundesgesetzes. Im Gegensatz dazu besteht gegenüber den Jobcentern der Oppositionskommunen in ausschließlich kommunaler Trägerschaft in den Ländern Niedersachsen, Sachsen, Hessen, Bayern und Baden-Württemberg kein Anspruch auf Informationszugang.⁴⁴ Dies führt bei den Bürgern zumeist zu nachvollziehbarem Unverständnis.

Ein Lichtblick ist jedoch im Bundesland Baden-Württemberg zu verzeichnen. Nach dem Regierungswechsel wurde die Einführung eines LIFG vereinbart. In den anderen Ländern ohne geregelten Informationszugang gibt es leider wenig Hoffnung. Immerhin setzt sich in Bayern die Tendenz fort, dass immer mehr Kommunen Satzungen zur Informationsfreiheit für ihre Kommunalverwaltungen beschließen, um den Bürgern zumindest auf kommunaler Ebene den freien Zugang zu Informationen zu ermöglichen. Erste entsprechende – wenn auch noch ganz vereinzelte – Ansätze sind seit Kurzem auch in den Bundesländern Niedersachsen, Hessen und Sachsen zu beobachten. Kommunale Informationsfreiheitssatzungen stellen jedoch letztlich nur Behelfslösungen dar. Da sie sachlich und lokal sehr begrenzt sind, können sie das Fehlen der LIFG nicht kompensieren.⁴⁵

Eher am Rande dieser Arbeit kritikwürdig ist auch, dass beim Ersuchen zu Verbraucher- und Umweltinformationen die Bürger nicht durchgängig die gesetzlich garantierte Möglichkeit haben, sich an die Informationsbeauftragten zu wenden. In den meisten Informationsfreiheitsgesetzen ist zwar eine Ombudsfunktion vorgesehen, diese fehlt jedoch für Umwelt- und Verbraucherinformationen auf Bundesebene und in vielen Ländern.⁴⁶

⁴⁴ Vgl.: Schaar 2012, S. 84

⁴⁵ Vgl.: Schaar 2012, S. 33

⁴⁶ Vgl.: Schaar 2012, S. 84

II. Open Government

Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder sollen, wie auch bei dem Bundesgesetz, das Bedürfnis der Bürger nach Informationen und Transparenz der Verwaltung befriedigen. Denn in der fortschreitenden Informationsgesellschaft sind die Informationen über staatliches Handeln ein wichtiger Baustein der Demokratie. Qualifizierte Informationen bilden daher eine wesentliche Grundlage dafür, dass die Bürger am politischen Willensbildungsprozess teilhaben.⁴⁷

Das Prinzip einer offenen Verwaltung, auch Open Government genannt, welche im Dienst der Bürger steht, verkörpert einen freien Zugang zu Informationen. Damit ist die Öffnung von Regierung und Verwaltung gegenüber der Bevölkerung gemeint. Gemäß § 1 des IFG des Landes Berlin ist es der Zweck dieser Gesetze, durch ein umfassendes Informationsrecht, das in den Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Dies soll unter der Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten geschehen. Auch soll damit die Kontrolle des staatlichen Handelns ermöglicht werden, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus, wie bereits erwähnt, die demokratische Willensbildung zu fördern.

Meist wird jedoch übersehen, dass auch das Bundesgesetz in § 11 IFG bereits eine kleine Open-Data-Regelung enthält. Diese Norm verpflichtet die Behörden zu einer aktiven Veröffentlichung. Dies führt im Ergebnis zu einer Verwaltungsvereinfachung, da sich Anfragen nach dem IFG so erübrigen können. Somit kann der Bearbeitungsaufwand erheblich reduziert werden, da die Bürger ihre Anfragen so gezielter stellen können. Schwierigkeiten bereitet in der Praxis nach den Erfahrungen des BfDI häufig die Frage, was „weitere geeignete Informationen“ i.S.v. Abs. 3 sein könnten. Dies muss dann jede Behörde für sich selbst noch einmal prüfen und ggf. weitere Informationen, welche noch nicht über den Internetauftritt abrufbar sind, hinzufügen.⁴⁸

⁴⁷ Vgl.: Lepper 2010, S. 1

⁴⁸ Vgl.: Schaar 2012, S. 32

Das Recht auf Informationszugang wird jedoch durch die Gegenansprüche etwaiger Betroffener eingeschränkt oder durch entgegenstehende öffentliche Interessen. Auch die Bestimmungen des Datenschutzes sind zu beachten. Generell hat aber jeder Bürger einen Anspruch auf Zugang zu den vorhandenen amtlichen Informationen in der Stadtverwaltung. Spezielle Voraussetzungen sind nicht an dieses Recht geknüpft.⁴⁹

1. Abgrenzung zur Bundesebene

Das IFG des Bundes hat restriktiven Charakter. Das bedeutet es beschränkt bzw. begrenzt das Recht auf Informationszugang. Wie bereits erwähnt enthält es mehr Ablehnungsgründe als die vier zuvor rechtswirksamen Ländergesetze. Unter § 3 des IFG wird beispielsweise der Informationszugang verwehrt, soweit das Bekanntwerden nachhaltige Auswirkungen auf militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr hat. Ebenfalls wird der Antrag bei Belangen der inneren und äußeren Sicherheit, bei Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, sowie bei Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle abgelehnt. Die Liste der Ablehnungsgründe umfasst auch Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr. Ohne an dieser Stelle eine Wertung abzugeben, kann abschließend zu den Ablehnungsgründen des IFG vorerst nur so viel gesagt werden: Die Bundesländer, wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, haben ihre LIFG weiter und somit bürgerfreundlicher gefasst. Eine abschließende Einschätzung zu den Gesetzen wird in einem späteren Kapitel erfolgen.

In Bezug auf die Erteilung der Auskünfte ist das Bundesgesetz frei. Es sieht sie gemäß § 7 Abs. 3 IFG mündlich, schriftlich oder elektronisch vor. Nach § 7 Abs. 5 IFG beträgt die Frist für den Informationszugang auch hier einen Monat ab Eingang des Antrags. Auch die Erteilung einfacher Auskünfte darf den Bürger gemäß § 10 Abs. 1 IFG nicht durch Gebühr belasten.

⁴⁹ Vgl.: Müller 2013

2. Auskunftsverfahren in Nordrhein-Westfalen

Am „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen“ wird nun der Ablauf eines Antrages auf Information nach § 4 des dortigen LIFG erläutert. Mit dem am 01. Januar 2002 in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetz gilt nun auch in Nordrhein-Westfalen das Recht auf Verwaltungsinformation. Nun muss die Behörde begründen, welche rechtlichen Bedenken gegen die Herausgabe der Information sprechen und nicht mehr der Bürger, warum er Zugriff auf diese Information begehrt. Die Rechtslage hat sich durch das LIFG umgekehrt und es findet nunmehr eine Umkehr der Begründungslast statt.⁵⁰

III. Antragstellung und Verfahren

Vorerst wird auf den Anwendungsbereich der LIFG NRW eingegangen. Dazu wird vorangestellt, dass andere besondere Gesetze die Anwendung des LIFG NRW ausschließen können. So regelt zum Beispiel das Meldegesetz, welche Auskünfte aus dem Melderegister erteilt werden und nicht das LIFG NRW. Wenn ein Bürger demnach Auskunft über seine ggf. erfolgreiche Anzeige zu einer Ordnungswidrigkeit erhalten möchte, gilt in diesem Fall nicht das LIFG NRW, sondern die spezielle Regelung des Bußgeldverfahrens. Bei laufenden Verwaltungsverfahren wie zum Beispiel Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren bleibt dagegen das LIFG NRW anwendbar.⁵¹

1. Voraussetzungen im Allgemeinen

Das Land Nordrhein-Westfalen hat, wie das Bundesgesetz auch, keine genauen Zugangsvoraussetzungen formuliert. Es ermöglicht demnach gemäß § 4 IFG NRW jeder natürlichen Person Zugang zu Informationen. Man muss weder die deutsche

⁵⁰ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 4

⁵¹ Vgl.: Lepper 2010, S. 2

Staatsangehörigkeit besitzen noch in Nordrhein-Westfalen wohnhaft sein. Zum Beispiel könnte demnach ein Bürger mit Schweizer Staatsangehörigkeit, welcher sich für ein Grundstück in Nordrhein-Westfalen interessiert, einen Flächennutzungsplan bei der Kommune anfordern.⁵²

Nachfolgend rücken die öffentlichen Institutionen in den Fokus, um die es sich im Einzelnen handelt. Demnach muss zuerst geklärt werden, welche Institutionen zur öffentlichen Verwaltung dazugehören, also welche Institutionen vom Informationsfreiheitsgesetz umfasst sind und somit in dessen Anwendungsbereich fallen. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen definiert die Verwaltung gemäß § 2 S. 1 IFG NRW mit den Institutionen: Behörden, Einrichtungen und sonstige öffentliche Stellen des Landes, der Gemeinde und Gemeindeverbände sowie der Sonstigen, der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen. Im Satz 2 wird der Begriff Behörde definiert, womit jede Stelle im Sinne des Gesetzes gemeint ist, welche die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Demzufolge können alle zuvor genannten Institutionen von den Bürgern des Landes Nordrhein-Westfalen um Informationen gebeten werden.⁵³ Der Bürger kann demzufolge Informationen bei der Stadt- oder Kreisverwaltung ebenso nachfragen, wie bei einem Landesministerium oder jeder anderen Behörde, sowie öffentlichen Einrichtung des Bundeslandes. Auch sind Anfragen bei den Industrie- und Handelskammern, Landschaftsverbänden oder Landesbetrieben, sowie bei öffentlichen Unternehmen, welche sich wirtschaftlich betätigen, möglich.⁵⁴

Darunter fällt auch das Gesundheitsamt. Beispielsweise ist unter Umständen ein Auskunftsanspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW nötig, wenn den spezifisch auf den Gesundheitsdatenschutz ausgelegten Gesetzen kein anderweitiger Auskunftsanspruch zu entnehmen ist. Dies gilt auch, wenn vorrangig ein spezialgesetzlicher Anspruch einschlägig ist, dessen Voraussetzungen aber nicht gegeben sind, so sperrt dies nicht den Rückgriff auf das IFG NRW. Anzunehmen ist eine

⁵² Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 6

⁵³ Vgl.: ebd.

⁵⁴ Vgl.: Lepper 2010, S. 2

Sperrwirkung nur dort, wo beide Normen den gleichen Regelungsgegenstand haben.⁵⁵

a.) Rechtsprechung zugunsten des Bürgers

Um dies praktisch näher zu erläutern werden nun zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes angeführt. Bei der ersten Entscheidung handelt es sich um ein Urteil, welches die Auskunfts- und Beratungspflicht des Bundesrechnungshofs gegenüber einem Journalisten betrifft.

Der Kläger, ein Wirtschaftsjournalist, begehrt Zugang zu Informationen des Bundesrechnungshofs über die Prüfung von Zuwendungen, die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verschiedenen Stiftungen politischer Parteien und kirchlichen Organisationen zur Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben gewährt wurden. Er beantragte eine Kopie des Ergebnisberichtes einschließlich der Beanstandungen. Diesen Antrag lehnte der Bundesrechnungshof mit der Begründung ab, dass das Bekanntwerden der Prüfungserkenntnisse nach § 3 Nr. 1 e IFG nachteilige Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle hätte. Dagegen legte der Kläger Widerspruch ein. Der Bundesrechnungshof wies diesen mit Widerspruchsbescheid zurück und verwies wiederum auf den vorgenannten Versagungsgrund.

Hiergegen erhob der Kläger vor dem Verwaltungsgericht Köln Klage. Das Gericht wies diese jedoch mit Urteil ab.⁵⁶ Auf die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen der Klage stattgegeben und den Bundesrechnungshof zur Auskunft verpflichtet. Zur Begründung führte das Gericht im Wesentlichen aus, dass sich der Anspruch aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG ergebe. Der Bundesgerichtshof sei eine Behörde im Sinne des Behördenbegriffs. Der Informationszugang werde nicht durch den Ablehnungsgrund in § 3 Nr. 1 e IFG ausgeschlossen. Das Oberverwaltungsgericht Münster ließ jedoch wegen der

⁵⁵ Vgl.: Zilkens 2008, S. 106 f.

⁵⁶ Vgl.: VG Köln, Urteil vom 30.09.2010 – VG 13 K 717/09 – NWVBl. 2011, 443 - 445

grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache die Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig zu.⁵⁷

Der Bundesrechnungshof rügte mit seiner Revision die Verletzung formellen und materiellen Rechts. Er führte dazu aus, dass es sich gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 IFG um eine sonstige Bundeseinrichtung handele. Denn für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, gelte das IFG nur, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Ferner übe er wegen seiner besonderen Stellung und Aufgaben im Staatsaufbau keine Verwaltungstätigkeit aus und sei deshalb nicht nach dem IFG auskunftspflichtig. Jedenfalls könne er den Zugang zu Informationen schon deswegen verweigern, weil eine wirksame Erfüllung seiner Prüfungsaufgaben nur bei Wahrung der Vertraulichkeit der von ihm erhobenen Informationen möglich sei.

Das Bundesverwaltungsgericht wies die zugelassene Revision jedoch als unbegründet zurück. Es wiederholt im Wesentlichen die Ausführungen der zweiten Instanz und beanstandete nicht, dass der Bundesrechnungshof nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG insgesamt, also auch in seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit grundsätzlich auskunftspflichtig ist, da die vorgenannte Norm Behörden des Bundes verpflichtet. Eine Behörde ist demnach jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, welche öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

Die danach gebotene Auslegung führt zum Ergebnis, dass die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes als Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG anzusehen ist. Weiter sagt das Gericht, dass die bei der Prüfung der Voraussetzungen des Versagungsgrundes des § 3 Nr. 1 e IFG zugrunde gelegten rechtlichen Maßstäbe durch das Oberverwaltungsgericht nicht gegen Bundesrecht verstoßen. Auch ist die Sachverhaltswürdigung der zweiten Instanz aus revisionsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Schließlich hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend festgestellt, dass der geltend gemachte Anspruch von einem presserechtlichen Auskunftsanspruch nicht verdrängt wird. Abschließend führt das Bundesgericht aus, dass eine Sperrwirkung demnach nur eine Norm

⁵⁷ Vgl.: OVG NRW, Urteil vom 26.10.2011 – 8 A 2593/10 – DÖV 2012, 325

entfalten kann, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat.⁵⁸

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass der Bundesrechnungshof, so das Bundesverwaltungsgericht, zu den informationspflichtigen Bundesbehörden zählt. Das Gericht bejaht, dass er bei seiner Prüfungstätigkeit Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Somit kann er sich nicht darauf berufen, dass eine effektive Prüfung nur dann möglich sei, wenn die geprüften Stellen der vertrauliche Umgang mit den erlangten Erkenntnissen zugesichert werde.

b.) Rechtsprechung zulasten des Bürgers

Bei der zweiten Entscheidung handelt es sich um einen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes, in welchem der Kläger Einsicht in Sitzungsprotokolle einer Lebensmittel-Kommission auch nach Abschluss des laufenden Verfahrens begehrt. Der Kläger war Geschäftsführer der Organisation „foodwatch e. V. – die essensretter“, welcher als gemeinnütziger Verein anerkannt wurde und der nach seinem Satzungszweck den Verbraucherschutz fördern will. Zum Hintergrund wird ausgeführt, dass es Aufgabe der beklagten Kommission ist, so genannte Leitsätze zu erstellen, in denen Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln, welche für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind, beschrieben werden. Diese werden im Deutschen Lebensmittelbuch gemäß § 15 LFGB zusammengefasst.

Der Kläger stellte einen Antrag an den Vorsitzenden der Kommission um Auskünfte über Beratungen der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission zu erhalten. Er berief sich auf das IFG und war der Ansicht, dass die Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitsregelungen in der Geschäftsordnung dem nicht entgegenstehen. Der Vorsitzende lehnte den Antrag ab. Grund dafür war, dass die Geschäftsordnung der Kommission nach § 5 Abs. 3 S. 2 besagt, dass die Sitzungen von Plenum und Fachausschüssen nicht öffentlich sind. Ferner handele es sich nicht um eine

⁵⁸ Vgl.: BVerwG, Urteil vom 15.11.2012 – 7 C 1/12 – ZD 2013, 242

Bundesbehörde. Daraufhin reichte der Kläger Klage vor dem Verwaltungsgericht Köln ein. Diese blieb jedoch ohne Erfolg.⁵⁹

Die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen zurückgewiesen. Der Anwendungsbereich des IFG sei zwar eröffnet, insbesondere sei die Kommission eine Bundesbehörde im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG, der Informationsanspruch des Klägers sei aber gemäß § 3 Nr. 3 b IFG ausgeschlossen. Die Norm versagt einen Anspruch, solange Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden, da ansonsten die Vertraulichkeit dieser durch das Bekanntwerden der Sitzungsprotokolle beeinträchtigt würde. Eine unabhängige und unbefangene Beratung wäre aufgrund der drohenden öffentlichen Diskussion erheblich erschwert. Des Weiteren handele es sich nicht um abgeschlossene Vorgänge. Das Oberverwaltungsgericht in Münster hat die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen, hiergegen richtet sich die Beschwerde des Klägers.⁶⁰

Seine Beschwerde blieb vor dem Bundesverwaltungsgericht ohne Erfolg. Die letzte Instanz schließt sich in ihren Ausführungen dem Oberverwaltungsgericht an. Das Gericht führt noch aus, dass die vom Kläger sinngemäß als rechtsgrundsätzlich bedeutsam aufgeworfene Frage, ob der Schutz der Vertraulichkeit des Beratungsprozesses nach § 3 Nr. 3 b IFG über das Ende des laufenden Verfahrens hinaus Berücksichtigung finden könne, die Zulassung der Berufung nicht rechtfertigt. Denn diese Frage ist im Sinne der vom Oberverwaltungsgericht vertretenen - bejahenden - Rechtsansicht zu beantworten, ohne dass es hierfür der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedürfte.⁶¹

Zusammenfassend kann bei dieser Entscheidung festgehalten werden, dass auch nach Abschluss des laufenden Verfahrens dem Anspruch auf Informationszugang der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 b IFG entgegenstehen kann.

⁵⁹ Vgl.: VG Köln, Urteil vom 25.02.2010 – VG 13 K 119/08 – DVBI 2010, 529

⁶⁰ Vgl.: OVG NRW, Urteil vom 02.11.2010 – 8 A 475/10 – DVP 2012, 83

⁶¹ Vgl.: BVerwG, Beschluss vom 18.07.2011 – 7 B 14/11 – NVwZ 2011, 1072 f.

2. Antragsstellung

Nun werden Ausführungen zum Stellen des Antrags im Beispielbundesland gemacht. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 IFG NRW muss ein Antrag gestellt werden, welcher sich an die Behörde richtet, bei welcher die Information vorliegen müsste bzw. bei der die Information vermutet wird. Sollte dies nicht der Fall sein, muss die Empfängerbehörde dem Bürger die zuständige Behörde benennen, damit er seinem Informationsbegehren weiter nachgehen kann. Die zuerst angefragte Behörde leitet den Antrag jedoch nicht weiter. Der Bürger muss einen neuen Antrag an die als zuständig benannte Behörde stellen.

Der Informationsantrag darf auch nicht auf die Bewertung einer Information durch die Behörde gerichtet sein. Der Bürger kann demnach keine Stellungnahmen oder Gutachten verlangen. Auch kann die Richtigkeit einer Information nicht hinterfragt werden. Die Behörde könnte demzufolge auch falsche Informationen besitzen, welche dann nach erfolgter Anfrage an den Bürger weitergeleitet werden. Sollten Anhaltspunkte bestehen, welche die sachliche Richtigkeit der Information in Frage stellt, soll die Verwaltung lediglich darauf hinweisen. Nach dem IFG NRW ist sie jedoch nicht verpflichtet sie zu korrigieren. Des Weiteren hat der Bürger kein Recht auf die Vervollständigung von unvollständigen Akten. Es muss sich folglich auch mit lückenhaften Informationen zufrieden geben.⁶²

An dieser Stelle wird nochmals Bezug auf die Rechtsprechung genommen. Es folgt ein Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 27. Mai 2013. Darin wird gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG die Beschaffung von Informationen verneint, die sich noch nie im Besitz der Behörde befunden haben.

Die Klägerin ist Journalistin und Historikerin und begehrt Einsicht in die Unterlagen, welche in Archiven privatrechtlich organisierter Einrichtungen aufbewahrt werden. Sie befasst sich u. a. mit den Wiedergutmachungszahlungen an Israel. Unterlagen von damals für die Bundesregierung tätigen Personen sollen sich im Besitz einer politischen Stiftung bzw. eines Wirtschaftsunternehmens befinden. Der von der

⁶² Vgl.: Lepper 2010, S. 3

Klägerin an das Bundesarchiv gerichtete Antrag, diese Unterlagen bereitzustellen und Einsicht zu gewähren, wurde nicht stattgegeben. Die Untätigkeitsklage vor dem Verwaltungsgericht Koblenz blieb ohne Erfolg.⁶³

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat ihre Berufung zurückgewiesen und die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen. Hiergegen richtet sich die Beschwerde der Klägerin.⁶⁴

Das Bundesverwaltungsgericht beschäftigt sich unter anderen in seinem Beschluss mit der Frage: „Beschränkt sich der Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auf bei den Behörden des Bundes vorhandene amtliche Informationen oder begründet er eine Beschaffungspflicht von amtlichen Informationen?“⁶⁵ Die vorgenannte Norm beschränkt den Zugangsanspruch zwar nicht ausdrücklich auf Informationen, welche bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sind, deshalb kann man jedoch nicht daraus schließen, dass das Gesetz den Anspruch ohne Rücksicht darauf einräumt, wo sich die Unterlagen mit den begehrten Informationen befinden. Müsste sich die informationspflichtige Stelle diesen Zugriff erst verschaffen, bedürfte es hierfür wiederum einer Rechtsgrundlage, um gegenüber Behörden und Privaten, die im Besitz der Information sind, ein Herausgabeverlangen durchsetzen zu können. Dies fehlt im IFG. Demzufolge hat die Beschwerde der Klägerin vor dem Bundesverwaltungsgericht keinen Erfolg.⁶⁶

Nun wird auf die Antragsform eingegangen. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 IFG NRW kann der Antrag formlos erfolgen. Das heißt der Antrag kann in schriftlicher Form zum Beispiel als Brief oder Fax, sowie mündlich oder in elektronischer Form zum Beispiel per E-Mail erfolgen. Der Antrag muss hinreichend bestimmt sein, das bedeutet, der Bürger muss möglichst konkrete Angaben machen und der Behörde mitteilen in welcher Form er die Information erwartet. Mögliche Formen sind dabei die mündliche und schriftliche Erteilung der Information sowie per E-Mail, durch Einsichtnahme oder durch Kopie. An dieser Stelle wird nochmals betont, dass der Bürger sein Anliegen

⁶³ Vgl.: VG Koblenz, Urteil vom 01.02.2012 – 5 K 424/11.KO – BeckRS 2013, 52464

⁶⁴ Vgl.: OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.08.2012 – 10 A 10244/12 – BeckRS 2013, 52463

⁶⁵ Vgl.: BVerwG, Beschluss vom 27.05.2013 – 7 B 43/12 – BeckRS 2013, 52438

⁶⁶ Vgl.: ebd.

nicht begründen, sondern die Behörde bei Ablehnung des Antrags auf Auskunft eine Begründung liefern muss.⁶⁷

Um ihren Bürgern hier einen Teil der Formulierungsarbeit abzunehmen, haben einige Städte, Gemeinden und Institutionen auf ihren Internetseiten bereits Vordrucke zur erleichterten Handhabung vorgesehen. Beispielsweise findet sich auf der Seite der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit e. V. ein Musterantrag auf Akteneinsicht nach dem IFG. Ferner bietet auch das Bundesinstitut für Risikobewertung einen solchen Vordruck an. So auch die Stadt Leichlingen, welche einen Antrag nach dem IFG NRW zum Download bereitgestellt hat. Dieser soll als Praxisbeispiel dienen.

Der nachfolgende Antrag nach § 4 IFG NRW sieht den Zugang der Information vorrangig durch Akteneinsicht vor. Wie bereits bekannt sind natürlich auch andere Formen möglich. Des Weiteren ist auch eine Erlaubnis enthalten, falls Dritte tangiert werden und eine diesbezügliche Einwilligung derer notwendig wird. Der Antrag ist auch gleichzeitig als Bescheid zu qualifizieren und erlaubt der Behörde somit schneller zu arbeiten, da die Bescheide nicht extra ausgestellt werden müssen. Die Mitarbeiter der Verwaltung können somit gleich den Antrag selbst dazu nutzen.

⁶⁷ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 8 f.

<h2>Antrag gemäß § 4 Informationsfreiheitsgesetz NRW (IFG NRW)</h2>	<p>Posteingang</p>
<p>Name, Vorname des Antragstellers</p>	<p>Geburtsdatum</p>
<p>Anschrift</p>	<p>Beruf</p>
<p>Hiemit beantrage ich freien Zugang – vorrangig in Form von Akteneinsicht – zu den nachfolgend genannten Vorgängen: Gegenstand der Information</p>	<p>Dieser Passus ist zu streichen, wenn die Erlaubnis <u>nicht</u> erteilt werden soll!</p> <p>Erlaubnis Sollte die Stadt Leichlingen gemäß § 10 Abs. 1 IFG NRW verpflichtet sein, vor meinem Informationszugang die Einwilligung von betroffenen Personen einzuholen, so erteile ich der Stadt Leichlingen schon jetzt die Erlaubnis, den betroffenen Personen meinen Namen mitzuteilen.</p>
<p>Datum, Unterschrift</p>	<p>Bearbeitungsvermerke der Stadt</p>
<p>Bitte senden Sie diesen Antrag <u>unterschieden</u> an:</p> <p>Stadt Leichlingen • Der Bürgermeister z. H. Frau Lindner Am Büscherhof 1 42799 Leichlingen</p>	<p><input type="checkbox"/> Antrag abgelehnt <input type="checkbox"/> Auskunftersuchen genehmigt Leichlingen, den _____ Der Bürgermeister Im Auftrag</p> <hr/> <p>vorgelegte Verwaltungsvorgänge / zugänglich gemachte Informationen</p>

3. Informationszugang

Vorangestellt werden die Arten des Informationszugangs. Hier kommt die reine Auskunftserteilung, die Akteneinsicht oder das Verfügbarmachen in sonstiger Weise, etwa durch Übersendung von Kopien oder durch Hören eines Tonbandes in Betracht.⁶⁹ Aber nicht jede Information darf herausgegeben werden. Dies zu entscheiden obliegt der Verwaltung. Um einen Einblick darüber zu erlangen, wie die Verwaltung sich in der Regel entscheiden wird, werden nun einige Beispiele angeführt.

Die Verwaltung gewährt im Allgemeinen Zugang zu Informationen bei Anfragen zum Bebauungsplan für eine kommunale Straße, zu Lehrplänen im Schulbereich, zu Verwaltungsvorschriften und allgemeinen Arbeitsanweisungen, zu Sparbeschlüssen der Kommune, zu Vorschriften der Hundehaltung oder Lärmschutz etc., zu beschlossenen Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Satzungen der Landesregierung, Bezirksregierung und der Kommune, zu Rechtsvorschriften, Zuständigkeiten und Organisationsplänen, zu Listen mit Ärzten und deren fachlicher Spezialisierung, zu Gutachten wie über potentielle Gefährdungen, die von einem Bergwerksstollen ausgehen.⁷⁰

Des Weiteren gibt die Behörde Informationen heraus, wenn es sich um Anfragen um die Höhe der Fördermittel für örtliche Sportvereine, die Verwaltungsvorschriften über die Gewährung von Sozialhilfe, die Subventionsentscheidungen des Landes, den Erlös aus dem Verkauf eines öffentlichen Grundstücks, die Schadstoffbelastungen in einer Schule oder die Qualität und Herkunft von Fleischwaren handelt.⁷¹

Keinen Zugang wird sie gewähren, wenn das Informationsbegehren sich auf die nachfolgenden Beispiele bezieht, wie die Diskussion um Flächenplanung in einer Kommune, konkrete Angebote der einzelnen Unternehmen, Prüfungsunterlagen und Unterrichtsvorbereitung, Informationen zum Verfahrensablauf eines anhängigen Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahrens und Notizen, welche

⁶⁹ Vgl.: Schaar 2007, S. 3

⁷⁰ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 7

⁷¹ Vgl.: Lepper 2010, S. 1

Ratsmitglieder für ihre Entscheidungsbildung gemacht haben. Die Effektivität von Verwaltung und Regierung würden deutlich darunter leiden, wenn jede Besprechungsnotiz oder jeder niedergeschriebene Gedanke, welcher zur Meinungsbildung einer öffentlichen Institution beiträgt, frei zugänglich wäre. Deshalb sind diese Informationen geschützt.⁷² Auch Bauanträge einer benachbarten Privatperson, regierungsinterne Entscheidungsunterlagen, geplante Strategien der Polizei anlässlich von Demonstrationen, Empfehlungen eines bestimmten Arztes für spezielle Beschwerden oder Produktions- und Ablaufpläne eines Bergbauunternehmens sind ausgenommen.⁷³

Um deutlich zu machen, warum der behördliche Entscheidungsbildungsprozess an sich geschützt ist, wird das nachfolgende Beispiel angeführt. Würde ein Bürger einen Antrag auf Einsichtnahme in die Entscheidungsvorlagen für die Landesregierung, zum Beispiel in die Kabinetttvorlagen wünschen, würden durch die Bekanntmachung des Inhalts Rückschlüsse auf den Entscheidungsprozess zugelassen. Schlussendlich würde damit die Willensbildung in einer Behörde oder innerhalb der Landesregierung gefährdet werden.⁷⁴

Über die meisten Informationsbegehren wird jedoch im Einzelfall entschieden werden müssen, da sie zu spezifisch sind. Die Verwaltung hat gemäß § 5 Abs. 2 S. 1, 2. HS IFG NRW eine gesetzliche Frist von einem Monat zur Bearbeitung des Antrages ab Antragsstellung. Das Gesetz sieht jedoch vor, dass die Herausgabe der Information nach § 5 Abs. 2 S. 1, 1. HS IFG NRW unverzüglich erfolgen soll. In Einzelfällen, zum Beispiel wenn die Behörde erst das Einverständnis einer betroffenen Person einholen muss bevor sie die Information herausgibt, kann es auch länger dauern. Auf diese Problematik wird später noch einmal eingegangen. Zur Beratung und richtigen Anwendung des Gesetzes können sich die Verwaltung sowie der Bürger kostenfrei an den LDI NRW wenden und um Unterstützung bitten.⁷⁵

⁷² Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 11

⁷³ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 7

⁷⁴ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 11

⁷⁵ Vgl.: Lepper 2010, S. 4

4. Entstehung von Gebühren

Es werden nun die möglichen Gebühren erörtert, die je nach Aufwand für die Offenlegung der gewünschten Informationen erhoben werden können. Gebührenfrei ist nach § 11 Abs. 1 S. 2 IFG NRW die Ablehnung eines Antrags. Für alle anderen Amtshandlungen werden nach § 11 Abs. 1 S. 1 IFG NRW Gebühren erhoben. Um genauere Auskünfte über die Höhe der Gebühren zu erhalten, muss nun ein Blick in die VerwGebO IFG NRW vom 19. Februar 2002 geworfen werden.

Unter Anlage 1 sind die einzelnen Gebührentarife aufgelistet. Punkt 1 behandelt die Übermittlung von Information, welche gebührenfrei ist, sofern die Erteilung mündlich oder in einer einfachen schriftlichen Auskunft erfolgt. Bei der Erteilung einer umfassenden schriftlichen Auskunft mit erheblichem Vorbereitungsaufwand wird der Verwaltung ein Ermessensspielraum von 10 € bis 500€ eingeräumt. Bei der Ermöglichung der Einsichtnahme in Akten und sonstige Informationsträger wird wiederum eine Unterscheidung in einfache Fälle und Fälle mit umfangreichem Verwaltungsaufwand vorgenommen. Bei einfachen Fällen fällt keine Gebühr an, jedoch bei umfangreichen Fällen kann die Gebühr mindestens 10 € bis maximal 500 € betragen. Der Gebührenrahmen bei außergewöhnlichem Verwaltungsaufwand, insbesondere, wenn Daten abgetrennt oder geschwärzt werden müssen, zum Schutz privater Interessen gemäß § 10 Abs. 2 IFG NRW, beträgt 10 € bis 1.000 €.

Der Punkt 2 der Gebührentarife behandelt die Widerspruchsbescheide. Darin ist die Zurückweisung eines Widerspruchs gegen eine Sachentscheidung mit einer Gebühr von mindestens 10 € bis maximal 50 € belegt. Der gleiche Rahmen besteht bei der Zurückweisung eines Widerspruchs gegen eine Kostenentscheidung. Unter dem 3. Punkt sind Gebühren für Auslagen geregelt. Für die Anfertigung von Kopien und Ausdrucken darf die Verwaltung je DIN A4 Seite eine Gebühr von 0,10 € verlangen. Eine Kopie von DIN A3 Papiervorlagen ist mit einer Gebühr in Höhe von 0,15 € belegt und eine Computerausdruck kostet 0,25 €. Sollten Auslagen für besondere Verpackung oder besondere Beförderung entstanden sein, werden diese in der tatsächlich entstandener Höhe abgerechnet.

Zusammenfassend zu diesem Punkt wird noch ausgeführt, dass der § 11 Abs. 2 S. 1 IFG NRW in Verbindung mit der Verwaltungsgebührenordnung zum Ländergesetz maßgebend ist, soweit es sich um private informationspflichtige Stellen handelt.⁷⁶

Deutlich negativ wurden die Gebühren des Bundesgesetzes reflektiert, da diese als zu hoch angesehen werden. Um einen Vergleich zu bieten, werden daher einige Beispiele aus der IFGGebV vom 02. Januar 2006 gegeben. Für die Erteilung einer schriftlichen Auskunft, wie auch bei der Herausgabe von Akten, wird ein Gebührenbeitrag in Höhe von mindestens 30 € bis maximal 250 € fällig. Hier wurde wohlgermerkt nicht die Unterscheidung in einfache oder umfangreiche bzw. schwierige Fälle vorgenommen, wonach der Behörde nach dem IFG des Bundes ein besonders hoher Spielraum eingeräumt wird. Es wurde lediglich die Unterscheidung vorgenommen: „Wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen“, dann kann eine Gebühr von 60 € bis 500 € gefordert werden. Die Herausgabe von Abschriften ist mit einem Gebührenrahmen in Höhe von mindestens 15 € bis zu maximal 125 € belegt. Die Herstellung von Abschriften und Ausdrucken in DIN A4 beträgt wie beim Landesgesetz Nordrhein-Westfalen 0,10 €. Trotz einsehbarer Gebührentabellen ist es für den Bürger dennoch nicht leicht den Umfang der Gebühren einzuschätzen. Eine vorherige Gebührenaufstellung, in welchem Rahmen sich dann die Kosten bewegen bzw. entstehen werden, ist für den Bürger daher sehr sinnvoll. Eine diesbezügliche Regelung wäre zukünftig wünschenswert.

5. Ausnahmetatbestände

Eine Behörde kann jedoch nach Prüfen eines Antrags auch zu dem Schluss gelangen, dass die begehrte Information nicht herausgegeben werden kann. Bei Ablehnung eines Antrags muss ein negativer Bescheid an den Bürger ergehen, welcher mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen ist. Ferner muss im Einzelfall

⁷⁶ Vgl.: Polenz 2012, S. 434

mitgeteilt werden, wann die begehrte Information voraussichtlich zugänglich gemacht werden kann.⁷⁷ Damit der Bürger weiß, ob überhaupt eine Chance auf die Information besteht oder ob sie ihm nie zugänglich gemacht werden kann.

a.) Ablehnung des Antrags

Ein Antrag kann demnach gemäß § 8 f. IFG NRW, sofern die Ablehnungsgründe erfüllt sind, auch abgelehnt werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn sich in den Akten personenbezogene oder andere schutzwürdige private Informationen, wie Geschäftsgeheimnisse befinden. Ein Zugang zu personenbezogenen Informationen ist daher nur ausnahmsweise in gesetzlich festgelegten Fällen vorgesehen. Diese Vorschrift hat sich jedoch nach Angaben der Länder in der Praxis als schwierig erwiesen. Sie genießen zwar absoluten Schutz, jedoch ist die Einordnung im Einzelfall problematisch, da der Gesetzgeber auf eine Legaldefinition verzichtet hat.⁷⁸

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Lücke in seinem Urteil vom 28. Mai 2009 geschlossen. Darin definiert das Gericht, dass eine zu schützende Information eine Unternehmensbezogenheit aufweisen muss. Des Weiteren darf die Information nicht offenkundig sein und es müssen ein Geheimhaltungswille sowie ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse vorhanden sein. Ferner handelt es sich, nach Meinung des Gerichtes, um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, wenn nur ein begrenzter Personenkreis Zugang hat und ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung besteht. Das Gericht sagt außerdem, dass Betriebsgeheimnisse im Wesentlichen technisches Wissen umfassen. Im Gegensatz zu Geschäftsgeheimnissen, diese betreffen vorrangig kaufmännisches Wissen.⁷⁹

Auch ist im Rahmen des Anwendungsbereichs zu prüfen, inwiefern sich juristische Personen ausnahmsweise auf den Schutz eigener Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen können. Sollte dies nicht der Fall sein, so kann sich

⁷⁷ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 9

⁷⁸ Vgl.: Schmidt am Busch 2009, S. 504

⁷⁹ Vgl.: BVerwG, Urteil vom 28.05.2009 – 7 C 18/08 – DÖV 2009, 823

ein Geheimhaltungsbedürfnis an den begehrten Informationen nur aus der Offenlegung entgegenstehenden, öffentlichen Belangen ergeben.⁸⁰

Ebenso ist der Antrag in Bezug auf § 6 IFG NRW abzulehnen, wenn der Schutz der öffentlichen Belange und die Rechtsdurchsetzung betroffen sind. Dies wäre der Fall, wenn die Herausgabe einer Information die öffentliche Sicherheit oder Ordnung beeinflussen würde. Genauso würde ein Antrag abgelehnt werden, soweit er die Auskunft betrifft, welche die Landesverteidigung, die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land, die Tätigkeit der Polizei, den Verfassungsschutz, die Staatsanwaltschaften oder Vollzugsbehörden beeinträchtigen würde. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass die Information herausgegeben werden muss, sobald die Beeinträchtigung nicht mehr besteht.⁸¹

Einen weiteren Ablehnungsgrund bildet der § 7 IFG NRW, welcher den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses beinhaltet. Gemeint ist damit, wenn der Bürger Information über noch nicht abgeschlossene Entscheidungsprozesse begehrt und diese damit vorzeitig offenbart würden. Die Behörde kann dem Informationsanspruch jedoch auch teilweise nachkommen, wenn sie beispielsweise Passagen schwärzt oder einzelne zu schützenden Passagen abtrennt.⁸² So werden in der Praxis die Namen von Personen o. ä. unkenntlich gemacht, damit der Bürger die Information an sich erhalten kann. So kann man sowohl dem Informationsinteresse des Antragstellers als auch dem Dritten im Hinblick auf sein Datenschutzinteresse gerecht werden.

b.) Rechtsweg

Der ablehnende, schriftliche Bescheid einer Behörde ist als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Folglich muss die Behörde auch über Rechtsschutzmöglichkeiten in der anliegenden Rechtsmittelbelehrung hinweisen. Demgemäß kann Widerspruch nach

⁸⁰ Vgl.: Hientzsch 2010, S. 357

⁸¹ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 11

⁸² Vgl.: Lepper 2010, S. 4

§ 42 Abs. 1 VwGO eingelegt werden. Diesen formuliert der Bürger schriftlich und begründet diesen dahin gehend, warum er die ablehnende Entscheidung der Behörde für falsch hält. Dementsprechend wird an dieser Stelle die Begründung des Bürgers unabdingbar. Wiederholend wird jedoch nochmals die Begründung des Antrags verneint.

Beispielsweise kann dies bei einer negativen Entscheidung der Behörde der Fall sein, wenn der Bürger glaubt sein Antrag sei zu Unrecht abgelehnt worden oder ihm seien zu hohe Gebühren in Rechnung gestellt worden. Hat der Bürger jedoch einen mündlichen Antrag gestellt, muss die Behörde nur dann schriftlich ablehnen, wenn dies ausdrücklich gewünscht wurde, also wenn der schriftliche Bescheid im Antrag ausdrücklich verlangt wurde. Auch eine Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO ist nach erfolglosem Widerspruchsbescheid zulässig. Das angerufene Gericht prüft dann, ob der Anspruch auf Informationszugang zu Recht oder Unrecht abgelehnt wurde. Der Widerspruch muss jedoch binnen einer Frist von einem Monat nach Bekanntgabe der ablehnenden Entscheidung eingelegt werden. Die Verpflichtungsklage muss ebenso in einer Frist von einem Monat nach Bekanntgabe des Widerspruchsbescheides eingereicht werden.⁸³ Zudem kann eine einstweilige Anordnung des Gerichtes erwirkt werden. Mit dieser wird verhindert, dass das Informationsrecht während des Klageverfahrens vereitelt oder sich das damit zusammenhängende Anliegen erledigen würde.

Parallel zum förmlichen Klageverfahren kann man sich auch hier kostenfrei an den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit oder den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit wenden.⁸⁴

6. Problemstellung Fristablauf

Gemäß § 5 Abs. 2 S. 1 IFG NRW soll die Information unverzüglich, jedoch spätestens innerhalb eines Monats nach Antragstellung zugänglich gemacht werden. Da die Behörde lediglich die Information innerhalb der Monatsfrist bereitstellen soll,

⁸³ Vgl.: Schmittmann 2012, S. 186

⁸⁴ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 15

darauf allerdings keine Sanktion folgt, kann dies unter Umständen auch längere Zeit in Anspruch nehmen. Ein Exkurs in das Bundesgesetz gemäß § 7 Abs. 5 IFG zeigt auch hier: „Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen.“

Folglich hat der Bürger auch keinerlei Handhabe gegen die Behörde, er ist ihr demzufolge ohne Druckmittel ausgeliefert. Negativ zu bewerten ist daher die oft praktizierte Verhaltensweise der öffentlichen Stelle, sich gar nicht beim anfragenden Bürger zu melden. Zumeist muss der Bürger nachfragen, wie es um den Status seiner Anfrage bestellt ist. Diese Vorgehensweise schildert auch die Internetseite „fragdenstaat.de“, welche einige Anfragen von Bürgern auflistet und nach Kategorien ordnet. Beispielsweise findet sich dort unter der Rubrik „Anfragen“ eine Auflistung mit abgelehnten Anfragen, Anfragen, welche zur Beantwortung eine weitere Behörde benötigen, Anfragen, welche noch auf Antwort warten, sowie eingeschlafene Anfragen und solche, ohne vorhandene Information.⁸⁵

Anhand der einzelnen Kategorien erhält man schon einen kleinen Einblick, warum die Behörde die Frist von einem Monat nicht einhalten kann oder will. Auf der vorgenannten Internetseite ist der gesamte Schriftverkehr der einzelnen Anfragen nachzulesen und wie bereits geschildert, hat die Behörde in den seltensten Fällen von allein um Zeitaufschub gebeten oder Gründe für das Andauern der Bearbeitung mitgeteilt. Die Bürger mussten sich in Geduld üben oder sie mussten selbst nachfragen, wie es um den derzeitigen Status bestellt ist. Schade, dass sich in Deutschland eine solche praktizierweise durchgesetzt hat, denn mit den Informationsgesetzen sollte ja genau das Gegenteil von Undurchsichtigkeit geschaffen werden. Die Bürger sollten Vertrauen in die öffentlichen Einrichtungen gewinnen und nicht von abgelaufenen Fristen seitens der Behörde oder gar Stillschweigen enttäuscht werden. Als Appell an die Behörden auch in Anbetracht der Transparenz für die Bürger sollte hier die Praxis wenigstens so weit sein, dass kurze Sachstandsmitteilungen herausgeschickt werden. Dies ist bei Gerichten, Polizeistationen oder Staatsanwaltschaften im Geschäftsverkehr längst üblich. Denn

⁸⁵ Vgl.: www.fragdenstaat.de

dann kann der einzelne Bürger auch die Bearbeitungszeit seiner Anfrage besser nachvollziehen und verliert nicht gänzlich das Vertrauen in die öffentlichen Stellen seiner Stadt o. ä.

7. Überlegungen zum Widerspruchsverfahren

Zwingend muss vor jeder Klage ein Widerspruchsverfahren gemäß §§ 68 ff. VwGO erfolgen. Dies gilt im Übrigen auch, wenn eine oberste Bundesbehörde entschieden hat. Ausnahmen, welche das Widerspruchsverfahren entbehrlich machen, sind nicht vorgesehen.⁸⁶ Es ist demnach zwingend durchzuführen.

Nun wird der eigentliche Ablauf des Verfahrens im Bundesland Nordrhein-Westfalen einmal im Ganzen dargestellt. Um das Verfahren in Gang zu setzen, stellt der Bürger einen Antrag auf Zugang zu Information in Bezug auf § 4 Abs. 1 IFG NRW an jene Behörde, von der er glaubt, dass diese in Besitz der Information sein könnte, wohlgemerkt ohne eine Begründung. Er schildert lediglich sein konkretes Anliegen und teilt der Behörde mit in welcher Form er die Information erwartet. Daraufhin erwidert die Behörde möglichst innerhalb eines Monats mit einem Bescheid nebst Begründung und Rechtsmittelbelehrung. Dieser Bescheid kann sowohl positiver als auch negativer Natur sein. Sollte es ein ablehnender Bescheid sein, kann der Bürger hiergegen das Rechtsmittel in Form des Widerspruchs einlegen. Daraufhin ist die Behörde verpflichtet ihre Entscheidung in Form eines ergehenden Widerspruchbescheides ggf. zu korrigieren. Sollte sie zu keinem anderen Ergebnis kommen, hat der Bürger nunmehr die Möglichkeit gegen den Widerspruchbescheid eine Verpflichtungsklage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht zu erheben. Das angerufene Gericht hat dann die Aufgabe die Sache erneut zu prüfen und entsprechend zu urteilen. Wie bereits erwähnt, kann man sich jedoch auch kostenfrei an, derzeit Ulrich Lepper, den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit wenden.

⁸⁶ Vgl.: Schoch 2009, S. 2992

8. Zugangsrechte

Der Kreis der Anspruchsberechtigten wird nun einer näheren Betrachtung unterzogen. Bekanntlich misst sich ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz zuerst daran, wem ein Rechtsanspruch auf Zugang zu Informationen zusteht. Anspruchsberechtigt in Nordrhein-Westfalen ist gem. § 4 Abs. 1 IFG NRW jeder. Das heißt jede natürliche Person, die Unionsbürger oder Personen, welche ihren Wohnsitz in der EU haben.

Juristische Personen des Privatrechts sind in Berlin gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 BerlIFG und in Thüringen nach § 1 Abs. 2 ThürIFG anspruchsberechtigt. Aber auch in den anderen Ländern sind juristische Personen anspruchsberechtigt, dies bringt die Formulierung „jeder“ zum Ausdruck, welche das Jedermannsrecht meint. Fraglich ist, ob auch juristische Personen des öffentlichen Rechts anspruchsberechtigt sind. Der genaue Wortlaut der Gesetze schließt sie weder ein noch aus. Eine Ausnahme bildet hier jedoch das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, in welchem gemäß § 4 Abs. 1 nur natürlichen Personen ein Informationsrecht gewährt wird.⁸⁷

Kein eigenes Antragsrecht haben juristische Personen des Privatrechts, wie zum Beispiel Vereine, Stiftungen und Kapitalgesellschaften. Jedoch können bei ihnen Beschäftigte oder andere natürliche Personen selbst einen Antrag stellen und so die gewünschten Informationen erhalten. Dies gilt auch für Bürgerinitiativen.⁸⁸ Ebenso hat es das Land Thüringen geregelt. Auch hier ist nach § 2 ThürIFG ebenfalls nur der Antragsteller selbst anspruchsberechtigt.

9. Harmonisierung der Informationszugangsregelungen

Um das Ergebnis vorweg zu nehmen: Der Bund ist nicht bereit eine zusammenhängende Lösung zu schaffen und Bundes- und Landesregelungen zu harmonisieren. Dennoch ist die Forderung einer Zusammenführung des Informationsrechts richtig und auch wichtig. Die Rechtslage im Bundesstaat bleibt

⁸⁷ Vgl.: Husein 2010, S. 338

⁸⁸ Vgl.: Lepper 2010, S. 2

vermutlich unterschiedlich, weil sich die Länder zu einer Parallelgesetzgebung nicht durchringen können. Dies könnte jedoch durch die Rechtsprechung bewerkstelligt werden, welche die Systembildung vornimmt.⁸⁹

Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen natürlich sowohl in den Ländergesetzen untereinander als auch im Vergleich zum Bundesgesetz. Die Begrifflichkeiten sind jedoch meist zur Freude des Bürgers einheitlich. Beispielsweise wird der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in allen Gesetzen gleichartig verwendet. Es gibt aber auch Unterschiede. Um bei den Geschäftsgeheimnissen zu bleiben, normieren das Bundesgesetz in § 6 S. 2 IFG und einige Ländergesetze hier nur Zugang zu Geschäftsgeheimnissen, sofern der Betroffene eingewilligt hat. Es wird demnach ein absoluter Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewährt. Andererseits gibt es eine Vielzahl von Ländergesetzen, welche einen sogenannten Abwägungsvorbehalt eingefügt haben oder weitere Tatbestandsmerkmale aufgenommen haben, um zu einer eingeschränkten Auslegung des Ablehnungstatbestandes zu gelangen. Somit ist kein absoluter Schutz mehr gewährleistet.⁹⁰

Doch sollen nicht gerade die Informationsfreiheitsrechte diesen Zugang gewährleisten und ihn nicht weiterhin blockieren? Da die Gefahr der offenkundigen Behinderung der Informationsfreiheit hier bei Gesetzen ohne Abwägungsklausel nahe liegt. Der Verwaltung wird ohne diese die Möglichkeit gegeben, Informationszugangsansprüche zu blockieren bzw. zurückzudrängen. Durch die Einführung einer solchen Klausel im IFG würde diese Praxis erheblich zurückgedrängt werden und die Bürger würden auf ihre Anfragen hin, mehr positive Bescheide erhalten.⁹¹

⁸⁹ Vgl.: Schoch 2009, S. 2994

⁹⁰ Vgl.: Kloepfer 2011, S. 73

⁹¹ Vgl.: Kloepfer 2011, S. 75

10. Einschätzung zum IFG NRW

Die Beurteilung der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen ergab, dass sich das hiesige LIFG insgesamt bewährt habe. Die Zahl der Anträge betrug ca. 1.000 pro Jahr. Diese Zahl belegt, dass die Bürger das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen öffentlicher Stellen tatsächlich wahrnehmen. Die Befürchtung der öffentlichen Stellen, dass die Nutzung unverhältnismäßig in Anspruch genommen wird, ist demnach nicht eingetreten. Auch habe die Rechtsprechung in einigen Auslegungsfragen Klarheit schaffen können. Es wurde jedoch u. a. durch den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit angeraten, Unsicherheiten in der Anwendung einzelner Normen durch einen Erlass zu klären.⁹²

Wie auch andere LIFG können die Bürger des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen nunmehr Anträge zu der Haushaltsslage einer öffentlichen Einrichtung oder zu den jüngsten Planungsvorhaben in ihrer Umgebung stellen. Sie können die Kriterien des Auftrags zur Planung und Errichtung einer Schule erfahren oder wie die letzte Bürgerversammlung gelaufen ist. Des Weiteren können Informationen zur jüngsten Verkehrszählung erfragt werden oder nach einem Umzug, welche Satzungen die neue Heimatgemeinde, in Bezug auf die Rechte und Pflichten des Bürgers hat.⁹³ Voraussetzungen gibt es, wie oben aufgeführt, keine. Dennoch muss man erst einmal die Kenntnis davon haben, dass dieses Recht überhaupt existiert. In Anbetracht von derzeit circa 17,8 Millionen Einwohnern in dem bevölkerungsreichsten Bundesland in Deutschland, stellt die Zahl von 1.000 Anträgen pro Jahr eine absolute Minderheit dar. Es drängt sich daher unmissverständlich die Frage auf, warum tatsächlich so wenige Anträge gestellt werden. Das in § 4 Abs. 1 IFG NRW eingeräumte Recht scheint schlichtweg unbekannt zu sein. Da das Land Nordrhein-Westfalen seit nunmehr über elf Jahren ein LIFG besitzt ist dies sehr unverständlich. Es müssten also die Bürger darüber mehr aufgeklärt werden und sich für die Geschehnisse interessieren, welche um sie herum stattfinden. Ob es hier zu einer Kehrtwende kommt oder die Lage weiterhin sehr zurückhaltend bleibt, wird sich zeigen.

⁹² Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 5

⁹³ Vgl.: LDI NRW 2013

An dieser Stelle kann nur für die Nutzung dieses eingeräumten Rechtsanspruchs plädiert werden, um dies für bürgerliches Engagement zu nutzen oder um politisch zu Wirken sei dahingestellt. Jeder Bürger sollte für sich erkennen, dass diese Anspruchsgrundlage ein sehr wichtiges Instrument ist. Jedoch ist die Angst der meisten Bürger damit verbunden, dass unvorhergesehene Kosten entstehen. Natürlich kann man die jeweiligen Gebührentabellen einsehen, weiß jedoch nicht in welchem Ermessensspielraum sich die Behörde bewegt. Man sollte daher gleich bei der Anfrage vermerken, dass man die Gebühren im Vorfeld erfahren will, um dann zu entscheiden, ob man die Anfrage aufrechterhält oder eben nicht. Ein anderer Rat kann an dieser Stelle vorerst nicht gegeben werden. Vielleicht wird im Hinblick auf die fast fehlende Nutzung der Rechtsgrundlage in Zukunft dieses Problem ernst genommen und Verbesserungen in Form von Änderungen am IFG NRW vorgenommen. Um kurz Bezug auf die anderen Ländergesetze zu nehmen: Es gibt in keinem dieser Gesetze einen solchen „Bürgerschutz“, um nicht nur den Zeigefinger gegenüber dem Bundesland Nordrhein-Westfalen zu erheben.

D. Datenschutz

In diesem Kapitel wird auf die Vereinbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze mit dem bestehenden Datenschutz eingegangen. Es werden Definitionen geliefert und Spannungen zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz erörtert.

Natürlich kann die angefragte Behörde nur persönliche Daten des einzelnen Bürgers herausgeben, welche sie selbst gespeichert hat und keine Daten anderer Bürger. Dies würde sonst mit dem Datenschutz kollidieren.⁹⁴ Das hat zur Folge, dass ein Antrag auf Zugang zu Informationen nur Erfolg haben kann, wenn keine anderen Rechte verletzt werden. Informationsfreiheit und Datenschutz sind jedoch keine sich widersprechenden Rechte, vielmehr ergänzen sie einander. Dies soll das nachfolgende Beispiel verdeutlichen.

⁹⁴ Vgl. Innenministerium NRW 2003, S. 10

Ein Bürger spielt mit dem Gedanken einen Vorschlag für eine Ordensverleihung zu machen. Er erkundigt sich daher, nach welchen Kriterien Orden verliehen werden und wer in den letzten Jahren einen Orden in seiner Stadt bekommen hat. Die Information zu den Kriterien würde er bekommen, wem jedoch ein Orden verliehen wurde, nicht. Dazu müssten die Ordensträger ihr schriftliches Einverständnis geben, damit ihre personenbezogenen Daten übermittelt werden dürfen.

Das Prüfungsschema der Behörde ist demnach Folgendes. Zielt die Anfrage auf Informationen ab, die auch personenbezogene Daten Dritter beinhalten, so prüft die Behörde zunächst, ob diese Daten geschwärzt werden können. Sollte dies nicht möglich sein, muss der betroffene Dritte in die Weitergabe seiner Daten einwilligen. Willigt der Dritte nicht ein oder erhält die Behörde innerhalb einer Frist von einem Monat keine Antwort von ihm, wird der Antrag auf Information abgelehnt. Der Dritte hat jedoch schon ein Recht auf Verfahrensbeteiligung, wenn lediglich nur die Möglichkeit der sogenannten Rechtsbetroffenheit besteht. Demzufolge reichen Anhaltspunkte für die Drittbetroffenheit aus, damit der Dritte beteiligt werden muss. Sollte er zu Unrecht nicht beteiligt worden sein, kann er dies gerichtlich erzwingen.⁹⁵

Ausnahmen, in denen die betroffene Person nicht einwilligen muss, finden sich in den §§ 9 und 10 des IFG NRW. In diesen Fällen ist der Dritte aber dennoch zu benachrichtigen, damit er Gelegenheit zur Stellungnahme bekommt.⁹⁶

Zunächst soll noch geklärt werden, welche Daten unter die Definition "personenbezogene Daten" fallen. Dies kann u. a. der Name, die Anschrift, der Familienstand, die Staatsangehörigkeit, der Beruf oder das Erscheinungsbild sein. Ebenso sind damit dienstliche Beurteilungen eines Mitarbeiters gemeint. Als besonders schutzwürdig gelten Daten, wenn sie sensiblen Bereichen, wie Angaben über Herkunft, Religionsangehörigkeit oder Gesundheitszustand zuzuordnen sind. Für deren Erhebung und Verwendung gelten noch einmal strengere Maßstäbe.⁹⁷

⁹⁵ Vgl.: Schoch 2009, S. 2992

⁹⁶ Vgl.: Innenministerium NRW 2003, S. 10

⁹⁷ Vgl.: Schwartmann 2011, S. XII - XIII

Auch wenn beim Datenschutz gilt, „vorbeugen ist besser als heilen“, lassen sich Datenpannen nicht völlig ausschließen. Ob dies aus Nachlässigkeit oder vorsätzlich geschieht sei dahingestellt. Sollten personenbezogene Daten abhanden kommen, hat dies erhebliche Nachteile für den Betroffenen und wird auch wirtschaftliche Schäden für die verantwortliche Stelle mit sich bringen. Öffentliche Stellen und Unternehmen tun sich daher schwer, angemessen mit derartigen Vorfällen umzugehen. Um hier für mehr Transparenz zu sorgen, wird daher auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene daran gearbeitet.⁹⁸

I. Grundlegende Begriffsbestimmungen

Ziel des Datenschutzes ist es, den Einzelnen nicht gegen seinen Willen "gläsern" zu machen. Dabei geht es nicht um den Schutz der Daten, sondern um den Schutz des Einzelnen an sich. Aus dem Grundgesetz folgend, hat jeder ein Recht auf freie Selbstbestimmung. Ausgangspunkt für den Datenschutz ist damit das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Form des sogenannten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, welches im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes entwickelt wurde.⁹⁹ Danach bleibt jedem selbst die Entscheidung darüber, welche Lebenssachverhalte er wann und wo offenbart.¹⁰⁰ Oder genauer ausgedrückt, schützt dieses Recht die Befugnis des Einzelnen grundsätzlich, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu verfügen.¹⁰¹

Soll der Einzelne grundsätzlich selbst über die von ihm erhobenen Daten verfügen, ergibt sich daraus folgende Denkweise: Jede zulässige Erhebung und Verwendung von Daten bedarf demnach der Einwilligung. Das heißt, dass die vorherige Zustimmung des Betroffenen nötig wird, ehe etwas mit den Daten geschieht.

Steht dem Recht des Einzelnen jedoch ein berechtigtes Interesse der Allgemeinheit oder eines Dritten gegenüber, gerät das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Konflikt. Da bestimmte Informationen, welche in Erfahrung gebracht und

⁹⁸ Vgl.: Schaar 2013, S. 56

⁹⁹ Vgl.: BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 – WM 1984, 298

¹⁰⁰ Vgl.: Schwartmann 2011, S. XI - XII

¹⁰¹ Vgl.: BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 – WM 1984, 298

verwendet werden, mit dem Informationsbeschaffungsrecht kollidieren. Unter Umständen muss daher das Recht auf informationelles Selbstbestimmungsrecht zurücktreten. Um dies zu beurteilen, müssen die verschiedenen schutzwürdigen Interessen abgewogen werden.¹⁰²

1. Datenschutz auf europäischer Ebene

Europäische Rechtsvorschriften sind in diesem Bereich von zunehmender Bedeutung. Durch sie wird der grenzüberschreitende Austausch personenbezogener Daten innerhalb der europäischen Union geregelt. In der Charta der Grundrechte der EU sind sämtliche bürgerliche, politische, wirtschaftliche und sozialen Rechte zusammengefasst. Die Charta wurde mit dem Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 für die Institutionen der EU sowie die einzelnen Mitgliedstaaten verbindlich. Darin enthalten ist eine eigenständige Vorschrift zum Datenschutz.¹⁰³

In Art. 8 der Grundrechtecharta der Europäischen Union ist der Datenschutz explizit als Grundrecht verankert. Danach dürfen personenbezogene Daten nur für bestimmte Zwecke und mit Einwilligung des Betroffenen oder auf einer gesetzlichen Grundlage verarbeitet werden.¹⁰⁴ Der Wortlaut der Vorschrift gebietet jedoch lediglich Schutz, soweit eine wirkliche Nähe zur Privatsphäre des Betroffenen aufzuweisen ist. Davon ausgehend hat sich eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt, welche zu einer Ausdehnung des Schutzbereiches geführt hat. Der Art. 8 Abs. 1 EMRK ist zunächst für die Erhebung und Speicherung von personenbezogenen Daten einschlägig. Zudem soll für die bloße Weitergabe von Informationen mit Bezug zur Privatsphäre und für das Recht auf Einsichtnahme der Schutzbereich des Art. 8 EMRK ebenso betroffen sein. Davon ausgehend verkörpert die Vorschrift eine weitreichende Garantie der informationellen Selbstbestimmung.¹⁰⁵

¹⁰² Vgl.: Schwartmann 2011, S. XIII - XIV

¹⁰³ Vgl.: Hoss 2012, S. 12

¹⁰⁴ Vgl.: Wolter 2008, S. 281

¹⁰⁵ Vgl.: Viethen 2003, S. 29 f.

2. Datenschutz auf Bundesebene

Der Gesetzgeber hat bereits mit dem Inkrafttreten des BDSG eine gesetzliche Regelung zum Auskunftsanspruch geschaffen. Mit dem Inkrafttreten des IFG hat er den Informationszugang mit einem weiteren Auskunftsrecht gestärkt. Damit wurde auf Bundesebene eine Verfahrensregelung getroffen, welche den Informationszugang regelt.¹⁰⁶

Das BDSG regelt den Datenschutz allerdings nur im Allgemeinen. Dies zeigt auch der Wortlaut des Gesetzestextes in § 1 Abs. 1 BDSG. Danach ist es Zweck dieses Gesetzes, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird. Demgemäß bedarf es an einigen Stellen der Präzisierung durch andere Gesetze und deren datenschutzrechtliche Regelungen.¹⁰⁷

Dass wir in Deutschland ein hohes Datenschutzniveau verzeichnen können, ist der jahrelangen Arbeit des Bundesverfassungsgerichtes zu verdanken. Beispielsweise ist aus dem 24. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2011 und 2012 zu entnehmen, dass gerade im polizeilichen Bereich ein hohes Niveau etabliert werden konnte. Auch sollte die Rechtsprechung zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, zur Vorratsdatenspeicherung, zur Rasterfahndung oder zur Kennzeichnungspflicht von Daten, welche bei der Telekommunikationsüberwachung erhoben worden sind, nicht in Vergessenheit geraten.¹⁰⁸

3. Datenschutz auf Länderebene

Hier wird wiederum das Land Nordrhein-Westfalen näher beleuchtet. Das diesbezügliche Landesgesetz ist das DSG NRW. Dieses kommt jedoch nur zur Anwendung, wenn keine speziellere Rechtsvorschrift gilt. Insofern sind die

¹⁰⁶ Vgl.: Polenz 2009, S. 1923

¹⁰⁷ Vgl.: Kaiser 2006, S. 6

¹⁰⁸ Vgl.: Schaar 2013, S. 28

Spezialgesetze, beispielsweise das MeldeG NRW oder das SchulG NRW, zu beachten.¹⁰⁹

Der Aufbau des Gesetzes ähnelt im Wesentlichen dem des BDSG. So ist es gemäß § 1 DSG NRW auch hier Aufgabe des Gesetzes, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen in unzulässiger Weise in seinem Recht beeinträchtigt wird. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht hat folglich auch hier seinen Niederschlag gefunden. Der § 2 DSG NRW regelt den Anwendungsbereich des Gesetzes, welches für Behörden, Einrichtungen und sonstige öffentliche Stellen des Landes, für Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstellten juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen gilt, soweit diese personenbezogene Daten verarbeiten.

Durch den § 3 des DSG NRW werden die Begriffe personenbezogene Daten und Datenverarbeitung definiert. Personenbezogene Daten sind danach Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Unter Datenverarbeitung versteht das Gesetz das Erheben, Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren, Löschen sowie Nutzen personenbezogener Daten. Die Datenverarbeitung ist hier auch nur in Ausnahmefällen zulässig. § 4 DSG NRW sieht dazu zwei Ausnahmen vor, nämlich wenn das DSG NRW oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder wenn die betroffene Person eingewilligt hat. Die Einwilligung sollte in der Regel schriftlich erfolgen und kann widerrufen werden.¹¹⁰ Der Widerruf gestaltet sich in der Praxis jedoch als sehr schwierig. Denn wurden die Daten bereits an Dritte weitergeleitet, ist es meist schlichtweg unmöglich die Daten wieder zurückzuholen. Dementsprechend sollten mögliche Folgen vorher bedacht werden.¹¹¹ Exkurshaft wird hierzu kurz angeführt, dass das BDSG das Widerrufsrecht, anders als die meisten Ländergesetze, nicht ausdrücklich erwähnt. Es ist jedoch allgemein anerkannt.¹¹²

¹⁰⁹ Vgl.: Richter 2009, S. 31

¹¹⁰ Vgl.: Erichsen 2011, S. 618 – 620

¹¹¹ Vgl.: Richter 2009, S. 90

¹¹² Vgl.: Tinnefeld 2012, S. 360

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit überwacht gemäß § 22 DSG NRW die Einhaltung der Vorschriften sowie andere Vorschriften über den Datenschutz bei den öffentlichen Stellen. Ebenso wie der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit kann auch der Landesbeauftragte Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes geben.¹¹³

II. Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz

Aufgrund der vorherigen Kapitel sollte eine Entscheidung für eines der beiden nun denkbar leicht fallen. Sie ist es dennoch nicht. Man muss sich freilich im Einzelfall entweder für den Datenschutz oder die Informationsfreiheit entscheiden. Die Regelungen über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Verarbeitung von personenbezogenen Daten sind dennoch nicht einfach zu beantworten. Soll man dem Datenschutz nachgeben und in dessen Interesse die Verarbeitung personenbezogener Daten grundsätzlich verbieten und nur bei der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen dem nachgeben? Oder sollen im Interesse des freien Informationsflusses diese Daten grundsätzlich dem Zugriff von Dritten und der Allgemeinheit zur Verfügung stehen?¹¹⁴

Im Grundsatz gilt das Verbot der Datenverarbeitung. Das bedeutet, dass die Belange der Informationsfreiheit in den Hintergrund gestellt werden. Jedoch darf das Prinzip der Informationsfreiheit nicht vergessen werden. In manchen Bereichen, wie der Ausschluss der persönlichen oder familiären Tätigkeit, ist die Interessenabwägung einfach. Es sind jedoch auch Ausnahmen normiert, welche sehr weit formuliert sind. An dieser Stelle kann sich der Datenschutz dann nicht uneingeschränkt durchsetzen, sondern wird im Interesse der informationellen Selbstbestimmung des Einzelnen wieder zurück gedrängt. Folglich gilt für weite Ausnahmen, dass der Schutz personenbezogener Daten weitgehend leer läuft. Der Schutz der Persönlichkeit des Einzelnen ist damit nicht nur Grundlage für die Forderung nach Datenschutz, sondern auch für die Forderung nach Informationsfreiheit. Denn auch das Interesse

¹¹³ Vgl.: Erichsen 2011, S. 634

¹¹⁴ Vgl.: Buchner 2006, S. 80

des Einzelnen am Informationszugang hat einen Bezug zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht.¹¹⁵

Nun soll auf die Zielsetzung und die grundrechtsschützende Funktion der Informationsfreiheit eingegangen werden. Wie bereits gesagt, öffnet die Informationsfreiheit die Verwaltung und verstärkt durch die Kontrollmöglichkeit die demokratische Rückbindung an das Volk. Dies geschieht im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, indem ein voraussetzungsloser Informationszugang geschaffen wird. Dabei existiert ein Grundrecht auf diesen voraussetzungslosen Zugang nicht. Der Informationszugangsanspruch erfährt jedoch den Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG. Der Anspruch umfasst jedoch auch den Zugang zu personenbezogenen Daten. Diese fallen unter den Schutz durch das oben genannte Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Somit kommt dem Anspruch auf Informationszugang auch eine grundrechtsschützende Position zu. Demgegenüber stehen die Ansprüche aus Datenschutzgesetzen von Bund und Ländern. Sie stellen Ausgestaltungen des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Einsicht in personenbezogene Daten dar. Insofern entsteht eine Parallele zum Regelungszweck des Datenschutzrechts. Dem an sich in seiner Zielsetzung objektiv geprägten Informationsfreiheitsrecht kommt so eine subjektiv-rechtliche Komponente zu.¹¹⁶

Das sich hier über kurz oder lang ein Spannungsverhältnis bildet, was es zu lösen gilt, bedarf sicherlich keiner Erklärung. Ein immerwährender Konflikt zwischen den Offenlegungsinteressen durch die Informationsfreiheitsgesetze einerseits und den Geheimhaltungsinteressen durch den Datenschutz andererseits ist daher vorprogrammiert. Dass mitunter scharfe Diskussionen von der Privatsphäre und dem Datenschutz auf der eine Seite und der Transparenz und der Informationsfreiheit auf der anderen Seite geführt werden, kann auch dem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit entnommen werden. Dies sind Anzeichen einer gesunden Demokratie „in der nichts unter den Tisch gekehrt wird“, um es mit den Worten des BfDI zu sagen.¹¹⁷

¹¹⁵ Vgl.: Buchner 2006, S. 80 f.

¹¹⁶ Vgl.: Korn 2012, S. 232 f.

¹¹⁷ Vgl.: Schaar 2012, S. 8

Um dies deutlich zu machen wird eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes herangezogen, welches sich mit eben dieser meist schwierigen Abwägung der Interessen auseinander gesetzt hat.

In diesem Verwaltungsrechtsstreit geht es um den Zugang zu Umweltinformationen hinsichtlich eines Störfalls in einem Kernkraftwerk. Das Gericht hat in seinem Beschluss festgestellt, dass die zuständige Behörde auch in einem Klageverfahren, in welchem es um Zugang zu Informationen über die Vorlage von geheimhaltungsbedürftigen Akten gestritten wird, eine Abwägung aufgrund der widerstreitenden Interessen nach ihrem Ermessen zu erfolgen hat. Der Ermessensausübung bedarf es jedoch nicht, wenn das Interesse an der Geheimhaltung wegen eines grundrechtlichen Bezugs oder aus anderen Gründen ein solches Gewicht hat, dass die Vorlage der Akten unterbleiben muss. Ebenso kann umgekehrt bei einem geringen Gewicht des Geheimhaltungsinteresses die Vorlage im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtlich geboten sein.¹¹⁸

Konkret in diesem Fall hat das Gericht aufgrund des überwiegenden Informationsinteresses des Klägers und der Allgemeinheit die Vorlage der Akten der Atomaufsichtsbehörde bejaht. Das bedeutet im Umkehrschluss: Das die Vorlage von Akten mit Umweltinformationen mit grundrechtlich gebotenem Geheimnisschutz, wie zum Beispiel im Falle von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder bei personenbezogenen Daten, nicht zulässig ist.

Es wird zur Verdeutlichung der Versuch einer Abgrenzung vorgenommen. Das Datenschutzrecht soll dem Einzelnen die Kontrolle des Umgangs mit seinen personenbezogenen Daten ermöglichen. Dies soll unabhängig von einem konkreten Verwaltungsverfahren geschehen und ist somit in erster Linie auf subjektiven Rechtsschutz ausgerichtet. Der Informationsanspruch ist davon eindeutig abzugrenzen. Er soll dem Einzelnen hingegen nicht nur auf eine einzelne Angelegenheit hin eine beschränkte Möglichkeit zur Kontrolle der Verwaltung bieten, sondern die Ausgestaltung des Informationsanspruchs geht inhaltlich weiter, indem

¹¹⁸ Vgl.: BVerwG, Beschluss vom 21.02.2008 – 20 F 2/07 – BVerwGE 130, 236

letztlich jede in einer Behörde befindliche Information dem Bürger auf Antrag zugänglich gemacht wird.¹¹⁹

Sache des Gesetzgebers war es nun zu entscheiden, ob er dem Datenschutz oder dem Recht des Einzelnen auf Information Vorrang einräumt. Es gibt auch Gefahren, die aus einem zu hohem Datenschutz erwachsen können, welche sich dann in der Verweigerung der Information niederschlagen könnten. Dies ist jedoch durch die Einführung der Informationsfreiheitsgesetze nicht geschehen.¹²⁰ Er hat versucht einen Ausgleich zwischen dem Schutz der Informationen und der Offenlegung von Informationen zu schaffen. Dieser ist ihm nach der hiesigen Einschätzung dennoch gut gelungen.

Der BfDI berichtete sogar, dass in der Praxis der Schutz personenbezogener Daten bei der Anwendung des LIFG eine sehr geringe Rolle spiele. Ähnlich ist es mit dem IFG auf Bundesebene. Als Grund für diese eher entspannte Lage ist anzuführen, dass es den Antragstellern regelmäßig auf die Kenntnis personenbezogener Daten, welche in den Behördenakten enthalten sind, gar nicht ankommt, weil das vorrangige Informationsinteresse nicht darauf gerichtet ist. Auch gelingt es den Informationsbeauftragten von Bund und Ländern, falls sie in ein Verfahren eingeschaltet werden, offenbar die Antragsteller häufig von der Notwendigkeit und dem Vorrang des Datenschutzes zu überzeugen. Zur Konfliktvermeidung wird bisweilen sogar in Gerichtsverfahren vom Antragsteller bzw. Kläger ausdrücklich klargestellt, dass er keinen Zugang zu personenbezogenen Daten begehre. Vorsorglich wird auch meist das Einverständnis mit der Schwärzung solcher Daten erklärt.¹²¹ Folglich besteht ein entsprechender Konflikt lediglich in der Literatur. In der Praxis scheint sich ein solches Thema offenbar nicht bestätigt zu haben oder kommt durch die eingerichteten Institutionen nicht sonderlich zum Tragen.

¹¹⁹ Vgl.: Korn 2012, S. 233

¹²⁰ Vgl.: Gallwas 1992, S. 2790

¹²¹ Vgl.: Schoch 2012, S. 7

III. Verhältnis zu § 5 IFG

Nun soll auf das genaue Konfliktverhältnis zwischen der Informationsfreiheit und dem Datenschutz nach Maßgabe des § 5 IFG eingegangen werden. Die Systematik des § 5 IFG lässt folgende Ordnung zu. Auf einer ersten Stufe sind gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 IFG absolut geschützte personenbezogene Daten ausgewiesen. Anschließend normiert das Gesetz einen grundsätzlichen Vorrang der Informationsfreiheit gemäß § 5 Abs. 3 und § IFG, wonach in diesen Fällen der Datenschutz zurücktritt, wenn er nicht ausnahmsweise hinter einem spezifischem Grund zurücktritt. Abschließend bedient sich das Gesetz einer Generalklausel im Sinne eines Auffangtatbestandes nach § 5 Abs. 1 S. 1 IFG, wonach dem Datenschutz ein grundsätzlicher Vorrang vor der Informationsfreiheit eingeräumt wird.¹²²

1. Absoluter Schutz personenbezogener Daten

Diese Daten unterliegen keiner Abwägung der Behörde und sind nur aufgrund einer ausdrücklichen Einwilligung des Betroffenen zugänglich. Das bedeutet diese Norm kann auch als absolute Informationssperre betrachtet werden. Diese Regelung hat in der Praxis jedoch kaum eine Bedeutung.¹²³

Um dies deutlich zu machen, wird ein Beispiel angeführt. Der Antragsteller hat der Presse entnommen, dass es einen Arbeitskreis „Deutsche Einheit“ gibt, welcher auch Gutachten eingeholt. Auf Anfrage weist zu zuständige Bundesbehörde daraufhin, dass sich der Kreis bereits vor geraumer Zeit aufgelöst habe und den beteiligten Wissenschaftlern strikte Vertraulichkeit zugesichert wurde. Die Behörde darf hier dann gemäß § 5 IFG das schutzwürdige Interesse der Gutachter vor das Informationsinteresse des Antragstellers stellen. Sie kann allerdings im Hinblick auf § 5 Abs. 3 IFG auch anders entscheiden.¹²⁴ Diese Ausnahme ist der Formulierung „...überwiegt in der Regel dann, wenn ...“ zu verdanken.

¹²² Vgl.: Schoch 2012, S. 13

¹²³ Vgl.: Schoch 2012, S. 13 f.

¹²⁴ Vgl.: IFG Kommentar, Jastrow/Schlatmann 2006, Rn. 44, S. 100

2. Grundsätzlicher Vorrang des Datenschutzes

Greift keine konkrete Konfliktregelung des § 5 IFG ein, kommt die Generalklausel zum Tragen. Danach wird der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt, wenn das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse des Dritten gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 IFG überwiegt. Somit wird der Vorrang des Datenschutzes vor der Informationsfreiheit normiert. Dabei bleibt es, sofern der Antragsteller kein konkretes begründetes Interesse am Zugang zu den begehrten Informationen darlegen kann.

Nun muss ggf. die Gewichtung der Interessen in Form der gesetzlichen Abwägung Anwendung finden, um im Einzelfall zu entscheiden. Ausgangspunkt ist dabei das vielgenannte Recht auf informationelle Selbstbestimmung.¹²⁵

E. Fazit und Ausblick

Bevor die Arbeit mit einem Fazit schließt, wird zuvor allerdings nochmals Kritik am IFG verübt. Die weitgefassten Ausnahmetatbestände sind sehr „behördenfreundlich“, da die angerufene Stelle somit ein Informationsgesuch schneller ablehnen kann. Hier könnte über eine Nachbesserung, in Form von engeren Tatbeständen, nachgedacht werden. Des Weiteren wurde mit den Verfahrensrechten des Bürgers nicht gerade sehr großzügig umgegangen.¹²⁶ Auch fällige Gebühren mit zum Teil bis zu 500 € oder gar in Höhe von 1.000 € lassen einen einfachen Antrag schnell zu einem sehr teurerem Unterfangen werden. Ob das Wissen um diese Information diesen horrenden Preis rechtfertigt, muss jeder für sich selbst entscheiden. Fest steht, dass die Behörde diese Gebühren aufgrund ihres Aufwandes fordern kann. Für die meisten Bürger kommt dann ohnehin ein Auskunftersuchen, welches sich in diesem Preissegment befindet, nicht in Betracht.

¹²⁵ Vgl.: Schoch 2012, S. 15

¹²⁶ Vgl.: Schmittmann 2012, S. 188

I. Umsetzung des IFG im Verwaltungsrecht

Abschließend wird auf die Umsetzung des IFG im Verwaltungsrecht eingegangen, welche hier mehr oder weniger gut gelungen ist. In der Praxis der Verwaltungen ist eine Tendenz zu einer weiten Auslegung der Ausnahmetatbestände erkennbar. Auch werden teilweise Rechtsbegriffe für den Bürger sehr befremdlich definiert. Folglich ist hier eine dem Informationsfreiheitsrecht sehr kritische und ablehnende Haltung durch die Anwender feststellbar. Meist wird dies mit einer untragbaren Belastung des Behördenapparates bei der Bereitstellung des Aktenmaterials und der Sichtung sensibler Informationen mit Drittbezug begründet. Nach Ansicht der Verwaltungen selbst werden diese schlichtweg durch die Informationsanfragen in ihrer eigentlichen Verwaltungstätigkeit gehindert. Dass diese Behauptung nicht der Wahrheit entspricht, wurde mehrfach belegt.

Die Idee der Informationszugangsfreiheit bestand und besteht bis heute jedoch darin, dass der Informationszugang gerade nicht von positiven oder negativen Voraussetzungen seitens des Antragstellers abhängen soll. Jedwede Gegenauffassung würde das Ziel der Informationsfreiheit schlichtweg untergraben. Bereits aus dem Begriff der „Freiheit“ folgt, dass die Behörde keine egoistischen Interessen voranstellen kann und darf. Sie wird durch die Informationsfreiheitsgesetze in die Pflicht genommen und muss dieser nachkommen. Solange der Gesetzgeber also am voraussetzungslosen Zugang zu Informationen festhält, müssen die Behörden Informationen frei legen.¹²⁷

Ferner ist ein Augenmerk auf die Geheimnishaftung zu legen. Eben dieser sollte ja mit dem IFG entgegengewirkt werden, stattdessen gibt es wieder Korruptionsfälle zu verzeichnen. Diesbezüglich wird auch eine größere Transparenz im Vergaberecht vertreten. Da hier durch die Offenlegung ein besseres Kostenbewusstsein entstehen könnte und keine, wie befürchtet, Wettbewerbsverzerrung entstehen würde.

¹²⁷ Vgl.: Korn 2012, S. 233 f.

Schließlich besteht ein grundsätzlicher Konflikt zwischen den privatrechtlichen Schranken der Informationspflichten einerseits und dem IFG andererseits. Dieser Konflikt lässt sich dogmatisch zwar nicht mit dem Vorrang des Privatrechts nach § 1 Abs. 3 IFG auflösen, wohl aber mit einer verfassungsrechtlich gebotenen Interpretation der §§ 5 und 6 IFG. Danach wird eine Weitergabe von Informationen untersagt, welche geeignet ist, die zivilrechtlichen Schranken zu durchbrechen. Zur verfahrensrechtlichen Absicherung hat die Behörde vor der Preisgabe der Informationen Rücksprache mit dem betroffenen Unternehmen oder dem Dritten zu halten und im Zweifel die Informationen als geheimhaltungsbedürftig einzustufen. Ohne dies hier weiter zu vertiefen, entspricht diese Rechtslage auch derer in anderen Ländern, wie zum Beispiel der Schweiz.¹²⁸

II. Erfahrungen zu den Freiheitsgesetzen

Diese Erfahrungen machte auch das Land Schleswig-Holstein, welches ebenso die weit gefassten Ablehnungstatbestände in seiner Stellungnahme zum Bundesgesetz beanstandet.¹²⁹ Darin wird ebenfalls deutlich, dass sich ein befürchteter Ansturm, verbunden mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand nicht bewahrheitet hat. Ebenso wenig wurde durch die Informationsfreiheit der Datenschutz verletzt. Auch ein in der Wirtschaft befürchteter Angriff auf den Datenschutz durch die Informationsfreiheitsgesetzgebung hat sich nicht bestätigt.¹³⁰

Ein wichtiger abschließender Punkt ist der Kreis der Anspruchsberechtigten. Hier sollten unbedingt Bürgerinitiativen und Verbände dazugehören, denn hier werden die Interessen gebündelt. Das IFG schließt diese jedoch aus, soweit sie nicht selbst – wie ein eingetragener Verein – juristische Personen des Privatrechts sind. Der Gesetzgeber ist hier der Ansicht, dass der Unterzeichner des Antrags als natürliche Person antragsberechtigt ist und das Gesuch dann als Anfrage dieser Person weiter zu bearbeiten ist.¹³¹ Doch ein Gewicht hat diese wohl dann nicht mehr. Denn die

¹²⁸ Vgl.: Spindler 2011, S. 731

¹²⁹ Vgl.: ULD Schleswig-Holstein 2002

¹³⁰ Vgl.: Schoch 2012, S. 3

¹³¹ Vgl.: BMI 2005, V 5a - 130 250/16

Interessengemeinschaft ist dann nicht mehr zu erkennen und hat somit weniger Nachdruck bei den Behörden.

Alles in allem stellte die Einführung der Informationsfreiheitsgesetze einen bedeutsamen Fortschritt dar, war zwar im Hinblick auf andere Länder verspätet, jedoch nicht zu spät. Der damit herbeigeführte Wechsel des Gesetzgebers zur Aktenöffentlichkeit war entgegen den Befürchtungen weder einseitig, noch wurden der Schutz der öffentlichen Belange oder die privaten Interessen Dritter in Bezug auf den Datenschutz vernachlässigt. Nun bildet der Zugang zu Informationen die Regel, wo hingegen die Verweigerung zur begründungsbedürftigen Ausnahme wird.¹³² Natürlich obliegt der Rechtsprechung noch der Abbau von Vollzugsdefiziten. Auch sollten manche Gerichte ihre zögerliche Haltung bei der Durchsetzung von nunmehr geltendem Recht überdenken. Jedoch muss auch ein Bewusstseinswechsel in den öffentlichen Verwaltungen selbst stattfinden und zu einem Umdenken führen. Allein dies wird der Informationsfreiheit aber nicht weiter bei ihrer Durchsetzung helfen. Dafür muss jeder Bürger selbst seine Rechte aus den Freiheitsgesetzen erkennen und wahrnehmen.¹³³ Wie weit dies in Zukunft der Fall sein wird, bleibt abzuwarten. Die deutsche Zurückhaltung scheint daher an dieser Stelle nicht angebracht.

¹³² Vgl.: Schmittmann 2012, S. 188

¹³³ Vgl.: Schoch 2009, S. 2994 f.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Buchner, Benedikt, 2006, Informationelle Selbstbestimmung im Privatrecht,
Jus Privatum 114, Tübingen

Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (a)
http://www.bfdi.bund.de/DE/Dienststelle/Aufgaben/Aufgaben_node.html
(23.07.2013, 16:55 Uhr)

Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (b)
http://www.bfdi.bund.de/cln_030/nn_531474/DE/EuropaUndInternationales/PolZusarb/Artikel/SchengenerInformationssystem-Allgemeines.html__nnn=true
(24.07.2013, 15:48 Uhr)

Bundesdatenschutzgesetz BDSG Kommentar, 2010, 10. Auflage, München

Bundesministerium des Inneren, 2005, Anwendungshinweise zum
Informationsfreiheitsgesetz, Bek. D. BMI v. 21.11.2005,
http://www.verwaltungsvorschriften-iminternet.de/bsvwvbund_21112005_V5a13025016.htm
(19.08.2013, 16:19 Uhr)

Duden, 2006, Die deutsche Rechtschreibung, 24. Auflage, Band 1, Mannheim

Erichsen, Hans-Uwe, 2011, Staats- und Verwaltungsrecht in Nordrhein-Westfalen,
25. Auflage, Heidelberg

Europäische Kommission; Justiz
http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/index_de.htm
(24.07.2013, 15:20 Uhr)

Gallwas, Hans-Ullrich, 1992, Der allgemeine Konflikt zwischen dem Recht auf
informationelle Selbstbestimmung und der Informationsfreiheit, in: NJW
(1992), S. 2790

Hientzsch, Christina, 2010, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der öffentlichen Hand, in: DÖV (2010), 8, S. 357

Hoss, Dennis, 2012, Callcenter aus der Perspektive des Datenschutzes; Rechtlicher Rahmen und Gestaltungsvorschläge für ein automatisiertes Gesprächsmanagement-System, Band 12, Kassel

Husein, Timur, 2010, Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, in: LKV (2010), 8, S. 337 – 338

Informationsfreiheitsgesetz IFG Kommentar, 2006, 1. Auflage, Augsburg

Innenministerium des Land NRW, 2003, Information – Ihr gutes Recht; Das Informationsfreiheitsgesetz NRW, S. 4 – 11; 15
http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/editors/import/bue/doks/ifg_broschuere.pdf
(03.07.2013, 12:36 Uhr)

Kaiser, Stefan, 2006, E-Commerce und Datenschutz, Darmstadt

Kloepfer, Michael, 2011, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in verschiedenen Rechtsgebieten und verschiedenen Kontexten, S. 73, 75
http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/VortraegeUndArbeitspapiere/Gutachten/FGKloepfer.pdf?__blob=publicationFile
(18.08.2013, 16:41 Uhr)

Korn, Juhani M. V., 2012, Akteneinsicht und Informationsfreiheit im Steuerrecht: Voraussetzungsloser Zugang zu Steuerakten über das Informationsfreiheitsrecht?, in: DÖV (2012), 6, S. 232 – 234

Lepper, Ulrich, 2010, Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit,
Broschüre Informationsfreiheit in Nordrhein-Westfalen, S. 1 – 4
https://www.lidi.nrw.de/mainmenu_Informationsfreiheit/Inhalt/Informationsfreiheit_in_Nordrhein-Westfalen/Informationsfreiheit_in_NRW.pdf
(25.06.2013, 15:50 Uhr)

Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen,
Lepper, Ulrich, 2013
https://www.lidi.nrw.de/mainmenu_Informationsfreiheit/Inhalt/070302_FAQ/WarumInformationsfreiheit.php
(01.09.2013, 15:21 Uhr)

Müller, Ernst, 2013
<http://www.leichlingen.de/Antrag-auf-Akteneinsicht.545.0.html>
(22.06.2013, 16:46 Uhr)

Nomos Kommentar Bundesdatenschutzgesetz BDSG, 2006, 6. Auflage, Frankfurt
am Main

Pintaske, Patrick M., 2009, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG),
Frankfurt (Oder)

Polenz, Sven, 2012, Das neue Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein, in:
DÖV (2012), 11, S. 434

Polenz, Sven, 2009, Der Auskunftsanspruch des Steuerpflichtigen gegenüber den
Finanzbehörden, in: NJW (2009), 27, S. 1923

Reus, Andreas, 2010, IFG-Auskunftsrechte zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit der
Rechnungshöfe, in: NVwZ-Extra 2010, 10, S. 1

Richter, Achim u. a., 2009, Datenschutz in Nordrhein-Westfalen: Praxishandbuch für
Behörden und Verwaltung, Mönchengladbach

Schaar, Peter, 2013, Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
24. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2011 und 2012, S. 28
http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_BDI/24TB_2011_2012.pdf?__blob=publicationFile
(18.08.2013, 16:11 Uhr)

Schaar, Peter, 2012, Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 bis 2011,
Bundesdrucksache 17/9100, Bonn, S. 8, 32 f., 36, 38, 84
http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/3TB10_11.pdf?__blob=publicationFile
(24.07.2013, 16:20 Uhr)

Schaar, Peter, 2011, Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
BfDI – Info 2, 3. Aufl., Bonn
http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Infobroschueren/INFO2.pdf?__blob=publicationFile
(25.06.2013, 16:05 Uhr)

Schaar, Peter, 2007, Bundesbeauftrage für Datenschutz und Informationsfreiheit
Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, S. 3
BGBl. I S. 2722
http://www.bfdi.bund.de/IFG/GrundsatzlicheszurInformationsfreiheit/AnwendungshinweiseBehoerden/AnwendungshinweiseBehoerdenDown.pdf?__blob=publicationFile
(05.08.2013, 16:52 Uhr)

Schmidt am Busch, Birgit, 2009, Informationsfreiheitsgesetz., in: GewArch (2009),
12, S. 504

Schmittmann, Jens M., 2012, Das Auskunftsverfahren nach dem
Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, in: VR (2012), 6, S. 182 – 186, 188

Schoch, Friedrich, 2012, Informationsfreiheit versus Datenschutz?, in:
Jahrbuch 2012, 1. Auflage, Berlin

Schoch, Friedrich, 2009, Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, in: NJW
(2009), 41, S. 2989 f.; 2992 - 2994

Schwartmann, Rolf u. a., 2011, Datenschutz: Rechtsvorschriften für die Praxis,
Ausgabe 2011/2012, Heidelberg

Spindler, Gerald, 2011, Informationsfreiheit und Finanzmarktaufsicht, in: ZGR (2011),
6, S. 731

Tinnefeld, Marie-Theres u. a., 2012, Einführung in das Datenschutzrecht;
Datenschutz
und Informationsfreiheit in europäischer Sicht, 5. Auflage, München

Transparency International Deutschland e. V.

[http://www.transparency.de/Informationsfreiheit.85.0.html?&no_cache=1&sword_list\[\]=standpunkte](http://www.transparency.de/Informationsfreiheit.85.0.html?&no_cache=1&sword_list[]=standpunkte)
(02.07.2013, 16:52 Uhr)

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, 2002,

Stellungnahme zu dem Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz auf
Bundesebene

<https://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/st0402.htm>
(19.08.2013, 16:11 Uhr)

Viethen, Alexander, 2003, Kölner Schriften zum internationalen und europäischen
Recht; Datenschutz als Aufgabe der EG – Bestandsaufnahme des
datenschutzspezifischen Sekundärrechts und Analyse anhand der
Kompetenzordnung des EG-Vertrages, Band 5, Münster

Weichert, Thilo

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

<https://www.datenschutzzentrum.de/material/tb/tb29/kap12.htm>

(29.07.2013, 15:29 Uhr)

Wolter, Jürgen u. a., 2008, Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz,

Auflage: 2008, Heidelberg

Zilkens, Martin, 2008, Datenschutz im öffentlichen Gesundheitsdienst, in: RDV

(2008), S. 106 f.

Selbständigkeitserklärung

Hiermit versichere ich, dass die vorliegende Arbeit von mir selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt wurde. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen oder anderen Quellen entnommen wurden, sind als solche eindeutig kenntlich gemacht. Die Arbeit ist in gleicher oder ähnlicher Form noch nicht veröffentlicht und noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden.

Coswig, den 17. September 2013

Unterschrift der Verfasserin