

Der Zugang zu staatlichen Informationen bei den Bundesbehörden in Deutschland und seine Grenzen, insbesondere aus Gründen der öffentlichen Sicherheit

Vortrag auf der
Fachtagung der Vereinigung deutscher, italienischer und französischer
Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter e. V. und
des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen
am 20. Oktober 2023 in Düsseldorf

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich freue mich, zum ersten Mal an einer Tagung Ihrer Vereinigung teilzunehmen, und bedanke mich für die Gelegenheit, vorzutragen und mit Ihnen diskutieren zu dürfen.

Das Tagungsthema, die Informationsfreiheit, berührt einen zentralen Punkt unseres demokratischen Staatsverständnisses. Nur gut informierte Bürgerinnen und Bürger können am demokratischen Prozess teilhaben und ihn auf einer gewissen Augenhöhe mitgestalten. Staatliche Entscheidungen kritisch zu überprüfen - falls nötig, mithilfe der Verwaltungsgerichte - ist ohne Zugang zu behördlichen Informationen regelmäßig nicht möglich. Auch die Presse kann ihre für eine demokratische Gesellschaft unverzichtbare Rolle einer kritischen Begleitung staatlichen Handelns umso besser erfüllen, je weitgehender sie Zugang zu Informationen der Behörden hat. Dasselbe gilt für Nichtregierungsorganisationen, die sich als "public watchdog" verstehen und für die Öffentlichkeit mehr Transparenz staatlicher Institutionen erreichen wollen. Eine hinreichende Transparenz staatlichen Handelns dient also zum einen der Kontrolle der Behörden, sie ist spiegelbildlich aber auch Grundlage eines informierten Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in den Staat. Um dieses Vertrauen muss mehr denn je geworben und gerungen werden.

Das Informationsfreiheitsrecht ist in Deutschland ein verhältnismäßig junges Rechtsgebiet. Es hat sich seit nunmehr 25 Jahren sehr dynamisch entwickelt und wird auch absehbar weiter fortschreiten. Gleichzeitig ist es ein Paradebeispiel der Rechtsentwicklung im deutschen Föderalismus, der im besten Falle die Chance bietet, wie in einer großen Experimentierwerkstatt verschiedene Regelungsmodelle auszuprobieren und mit gelungenen Modellen Standards für den politischen Prozess in anderen Bereichen des Bundesstaats zu setzen.

Die ersten mutigen Schritte sind ab 1998 einige Bundesländer gegangen, indem sie Landesinformationsfreiheitsgesetze erließen. Der Bund folgte erst 2006 mit dem Bundes-Informationsfreiheitsgesetz. Seither haben die meisten der übrigen Bundesländer, mit Ausnahme von Bayern und Niedersachsen, ebenfalls Landesgesetze über den Zugang zu staatlichen Informationen verabschiedet. Einige von ihnen haben mit dem Erlass oder der Planung von Transparenzgesetzen mit einem Fokus auf aktiven Veröffentlichungspflichten der Behörden schon den Impuls für eine bundesweite Weiterentwicklung des klassischen Informationszugangsrechts gesetzt.

Auf Einzelheiten des Landesrechts wird heute Mittag der Vortrag von Herrn Dr. Christians vom Justizministerium Nordrhein-Westfalen eingehen. Mein Vortrag konzentriert sich auf das Recht auf der Bundesebene. Seine Auslegung und richterliche Weiterentwicklung ist Aufgabe - unter anderem - des Bundesverwaltungsgerichts als Revisionsgericht.

Ganz wesentliche Impulse für die Informationsfreiheitsgesetzgebung in Deutschland sind seit den 90'ger Jahren von den europäischen Richtlinien zum Zugang zu Umweltinformationen ausgegangen, etwas später verstärkt durch die völkerrechtliche Aarhus-Konvention. Aber auch unabhängig von unions- oder völkerrechtlichen Vorgaben hat sich eine breite Palette bundesgesetzlicher Regelungen zum Informationszugang entwickelt: Neben dem Bundes-Informationsfreiheitsgesetz von 2006 (dem IFG) besteht auf der Bundesebene ein separates Umweltinformationsgesetz, das UIG, sowie ein 2008 in Kraft getretenes Verbraucherinformationengesetz, das VIG. Außerdem ergeben sich Informationszugangsrechte aus vielen Fachgesetzen, so etwa dem Bundesarchivgesetz, dem Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (Stasiunterlagengesetz) oder dem Bundesparteiengesetz. Sie gehen dem IFG vor und schließen dessen Anwendung aus, wenn sie einen im Wesentlichen identischen Sachgehalt haben und sich als abschließend verstehen. Zu klären, welches der in Betracht kommenden Gesetze überhaupt auf ein Informationsbegehren anwendbar ist, ist häufig die erste Schwierigkeit in der Bearbeitung von Anträgen oder Klageverfahren, und oft auch unter den Gerichten und in der Wissenschaft sehr umstritten.

Die Regelungen in den verschiedenen Informationszugangsgesetzen auf Bundesebene sind zudem im Detail vielfach uneinheitlich, ohne dass ein Gesamtregelungskonzept des Gesetzgebers erkennbar wäre. Nicht alle sind so großzügig wie das IFG. Das macht die Rechtsanwendung für Behörden und Verwaltungsgerichte oft schwierig und wirft die Frage auf, ob man trotz unterschiedlicher Regelungen gesetzesübergreifende Analogien ziehen kann, also etwa eine Regelungslücke im IFG füllen kann durch entsprechende Anwendung

einer Regelung im Bundesarchivgesetz oder im Umweltinformationsgesetz. Das Bundesverwaltungsgericht hat das in Einzelfällen bereits getan.

In einigen Bundesländern sind die bereichsspezifischen Informationszugangsgesetze bereits zusammengefasst worden zu einem einzigen Gesetz. Auf der Bundesebene steht ein solcher Schritt aber noch aus. Momentan wird dort diskutiert über die Schaffung eines umfassenden Transparenzgesetzes, das im Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung von 2021 angekündigt worden ist. Der Weg zu einem solchen vereinheitlichenden Gesetz, das auch stärker proaktive Veröffentlichungspflichten der Behörden vorsähe, scheint aber dem Vernehmen nach noch weit zu sein, sodass es erst einmal bei dem - vielleicht typisch deutschen? - Regelungsdickicht bleibt.

Man kann wohl ohne zu übertreiben bilanzieren: Das Informationsfreiheitsrecht, das jeder Person einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu behördlichen Informationen gewährt, ist in den vergangenen 25 Jahren in Deutschland zu einer Erfolgsgeschichte geworden.

Es hat die behördliche Kultur - beginnend mit der Art und Weise, wie Akten geführt und Datenbestände gepflegt werden, sowie insgesamt im Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern - grundlegend verändert.

Auch wenn die Verwaltungsgerichte mit vielen Fällen befasst werden, in denen Informationsanträgen nicht stattgegeben wurde, ergibt die Statistik ein anderes Bild: Überwiegend geben die Bundesbehörden Informationszugangsanträgen statt. Nur in etwa einem Zehntel aller Fälle haben Bundesbehörden 2022 Anträge abgelehnt. Vielfach erledigen sich Anträge, weil die begehrten Informationen nicht vorhanden sind oder Anträge zurückgenommen werden. Ein Kostenrisiko besteht für die Antragsteller kaum: Gebühren werden auf Bundesebene relativ selten erhoben, und dann in sehr moderater Höhe. Das IFG verbietet es nämlich, Gebühren für die Bearbeitung eines Antrages in einer Höhe zu verlangen, die auf die Inanspruchnahme des voraussetzungslosen Informationszugangsrechts abschreckend wirken könnte.

Ich werde ihnen nun zunächst einen Überblick darüber geben, was den Informationszugangsanspruch nach dem IFG so besonders macht und auf welche Informationen welcher Behörden er sich überhaupt beziehen kann (I).

Anschließend stelle ich ihnen die in der Praxis häufigsten allgemeinen Grenzen des Zugangsanspruchs vor, insbesondere den Datenschutz und Unternehmensgeheimnisse (II). Etwas eingehender werde ich die Begrenzung von Informationsrechten zum Schutz der öffentlichen Sicherheit erörtern, die ein Schwerpunkt unseres Themas sind (III). Abschließend werde ich stichpunktartig auf das Verwaltungsverfahren und die gerichtliche Kontrolle behördlicher Entscheidungen zum Informationszugang eingehen (IV).

I. Welche neue und besondere Qualität hat der Informationszugangsanspruch nach dem IFG und worauf bezieht er sich?

„Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.“ Mit dieser kleinen Revolution beginnt das Informationsfreiheitsgesetz in seinem § 1 Abs. 1. Jede Person hat grundsätzlich einen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf Informationszugang, ohne seine Motive oder irgendein berechtigtes Interesse darlegen zu müssen. In diesem Sinne ist der Informationszugangsanspruch voraussetzungslos. Das war für die Bundesrepublik Deutschland ein gewaltiger Schritt, denn bis zur Einführung des Anspruches galt das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit: Bis auf spezielle Ausnahmen war ein Anspruch auf Akteneinsicht beschränkt auf Verfahrensbeteiligte oder Personen mit einem besonderen berechtigten Interesse am Informationszugang. - Ein Informationszugangsantrag nach dem IFG muss grundsätzlich nicht begründet werden. Etwas anderes gilt nur dann, wenn personenbezogene Daten Dritter oder geistiges Eigentum, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Ein Antrag nach dem IFG kann also aus purer Wissbegierde, zu journalistischen Zwecken, zur Verfolgung kommerzieller Interessen, zur Vorbereitung eines Rechtsstreits, zu altruistischen Zwecken oder aus sonstigen Motiven gestellt werden, ohne dass man dies offenlegen müsste.

In seltenen Fällen allerdings stößt ein Informationszugangsantrag an die ungeschriebene Grenze des Rechtsmissbrauchs: Nur dann, wenn es einem Antragsteller gar nicht um die begehrte Information geht, sondern wenn er ausschließlich andere Ziele verfolgt, die von der Rechtsordnung missbilligt werden, also z.B. die Behörde durch umfängliche oder viele Anträge lahmzulegen, kann ein Antrag als rechtsmissbräuchlich abgelehnt werden. Das Gesetz vermutet aber das Informationsinteresse des Antragstellers. Die Behörde muss darlegen und beweisen, dass ein Antrag ausnahmsweise ausschließlich rechtsmissbräuchlich motiviert ist. Allein eine Vielzahl von Anträgen, die für eine Behörde durchaus ein großes Problem sein kann, reicht dafür nicht aus. So war z.B. ein Informationszugangsbegehren eines Erfinders nicht rechtsmissbräuchlich, der über 140 Anträge bei einem Ministerium

gestellt hatte, in dessen Forschungsförderprogramm er nicht mit aufgenommen worden war. Sein inhaltliches Interesse an den begehrten Informationen war nicht auszuschließen.

Gegenüber welchen Behörden besteht der Zugangsanspruch nach dem IFG?

Aus Gründen der Gesetzgebungskompetenz im deutschen Bundesstaat: Nur gegenüber den Bundesbehörden. Ansprüche gegen die Landesbehörden regeln die Länder in ihren eigenen Informationszugangsgesetzen. Bundesbehörden, und dazu gehören auch sonstige Bundesorgane und -einrichtungen sowie Personen des Privatrechts, die für eine Behörde öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, sind aber nur im Rahmen ihrer materiellen Verwaltungstätigkeit informationsverpflichtet.

Nach dem funktionalen Behördenbegriff kommt es darauf an, ob die Behörde die begehrten Informationen aufgrund der Wahrnehmung öffentlich-rechtlich Verwaltungsaufgaben vorhält. Kein Anspruch nach dem IFG besteht dagegen, wenn etwa ein Bundesministerium an Aufgaben der Rechtspflege oder der Gesetzgebung mitwirkt und in diesem Zusammenhang Informationen vorhält. Dazu ein Beispiel aus der Rechtsprechung unseres Revisionsssenats im März dieses Jahres: Der damalige Bundesjustizminister hatte 2015 dem deutschen Generalbundesanwalt eine Anweisung erteilt, in einem konkreten Strafermittlungsverfahren gegen Mitarbeiter einer Informationsplattform für digitale Freiheitsrechte, denen Landesverrat vorgeworfen wurde, einen bestimmten Gutachtenauftrag zurückzunehmen. Dieses Ermittlungsverfahren hatte sich zu einem gewissen Politikum entwickelt. Der Bundesjustizminister hat nach deutschem Recht gegenüber dem Generalbundesanwalt ein Aufsichts- und Leitungsrecht. Seine Anweisung führte zu einem Konflikt zwischen ihm und dem damaligen Generalbundesanwalt und schließlich zu dessen Rücktritt. Ein Verein zur Förderung der Informationsfreiheit beantragte daraufhin Zugang zu den Unterlagen aus dem Ermittlungsverfahren, die das Bundesjustizministerium im Rahmen seiner Aufsicht erhalten oder selbst erstellt hatte. Die Klage auf Informationszugang blieb erfolglos, weil die begehrten Informationen sich auf einen Vorgang der Rechtspflege - nämlich ein konkretes Ermittlungsverfahren - und nicht auf eine materielle Verwaltungstätigkeit bezogen. Demnächst werden wir zu entscheiden haben, ob Glückwunschschreiben des Bundespräsidenten an ausländische Staatsoberhäupter aufgrund materieller Verwaltungstätigkeit erstellt werden, oder ob sie einem davon zu unterscheidenden Handeln als Staatsoberhaupt zuzurechnen sind, auf welches das IFG nicht anwendbar ist.

Eine weitere Einschränkung: Der Zugangsanspruch bezieht sich nur auf amtliche Informationen. Das sind amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen bei der Behörde, die um Informationszugang ersucht wird. Passt diese Definition des IFG in unsere Zeit, in der auch Behörden an Social Media teilnehmen? Hierzu ein Beispiel: Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 2021, nach dem sogenannte Twitter-Direktnachrichten keine amtlichen Aufzeichnungen sind, hat Diskussionen in der Fachwelt ausgelöst. Solche Direktnachrichten wurden von dem beklagten Bundesinnenministerium als Ersatz für Telefongespräche genutzt; sie sind nur zwischen den jeweils kommunizierenden Nutzern lesbar. Sie werden aber auf Servern des Unternehmens Twitter – heute: X – gespeichert und sind dort weiterhin für das Ministerium abrufbar. Solange sie nicht in Akten des Ministeriums aufgenommen werden, dient ihre Speicherung keinen amtlichen Zwecken und besteht kein Informationszugangsanspruch zu ihnen, so das höchstrichterliche Urteil. Die Konferenz der Deutschen Informationsfreiheitsbeauftragten fordert nun, dass öffentliche Stellen ihre Kommunikation über Kurznachrichtendienste, Messenger-Dienste, soziale Medien oder SMS in ihren Behördenakten dokumentieren müssen, um auch solche Informationen für Bürgerinnen und Bürger transparent zu machen.

Nur solche Informationen können nach dem IFG zugänglich gemacht werden, die bei der Behörde im Antragszeitpunkt tatsächlich vorhanden sind. Mit anderen Worten: Die Behörde muss keine Informationen beschaffen oder auf Antrag extra erstellen. Sie muss auch keine Informationen wiederbeschaffen, die sie vor Eingang eines Zugangsantrages weggegeben hat, etwa an private Stiftungen oder sonstige Dritte. Nur wenn sie sehenden Auges nach Eingang des Antrages Informationen aus der Hand gibt, muss die Behörde sich bemühen, diese Informationen mit gegebenen rechtlichen Mitteln - etwa der Amtshilfe zwischen Behörden - wieder zu beschaffen. Auch dazu ein aktuelles Beispiel: Im März dieses Jahres blieb auch in der Revisionsinstanz die Klage einer Journalistin und Historikerin erfolglos, die beim Bundeskanzleramt die Wiederbeschaffung und Einsicht in Unterlagen aus der Amtstätigkeit des ehemaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl beantragt hatte, die sie im Besitz der Witwe Helmut Kohls vermutete. Das Oberverwaltungsgericht hatte als Tatsachengericht offengelassen, ob die Witwe solche Unterlagen besitzt. Jedenfalls muss das Bundeskanzleramt keine Unterlagen wiederbeschaffen, über die es schon zum Zeitpunkt des Antrags der Klägerin selbst nicht mehr verfügte. Es geht beim Anspruch nach dem IFG also um die Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an dem Informationsbestand der Behörde, aber nicht um dessen Vervollständigung oder Ergänzung. - Auch dieses Urteil hat Enttäuschung hervorgerufen, interessanterweise auch bei dem deutschen Bundesarchiv, das die Unterlagen aus Helmut Kohls Kanzlerschaft gerne vollständig in seinem Bestand aufnehmen würde. So verständlich der Wunsch nach umfassenden Informationen in der Hand von Behörden ist -

nicht zuletzt für die historische Forschung: Es gibt nach derzeitiger Rechtslage keinen subjektiv-rechtlichen Anspruch jeder Person auf eine Informationsgewinnung oder Vervollständigung behördlicher Unterlagen.

II. Ich komme nun zu den Grenzen des Informationszugangsanspruchs:

Nach deutschem Verfassungsrecht kann es keinen grenzenlosen Informationszugangsanspruch geben. Dieser Anspruch ist verfassungsrechtlich nur insoweit geschützt, als der einfache Gesetzgeber Informationsquellen für die Bürger eröffnet. Dabei muss er entgegenstehendes Verfassungsrecht beachten, also insbesondere Persönlichkeitsrechte Dritter, geistiges Eigentum, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Berufsgeheimnisse, in gewissem Umfang auch einen Kernbereich der Eigenverantwortung der Exekutive. Um all diese Belange miteinander in eine Balance zu bringen, enthält das IFG zahlreiche Ausnahmetatbestände. Sie dienen zum einen dem Schutz öffentlicher Belange und andererseits dem Schutz privater Interessen. Die Versagungsgründe sind abgestuft: Einige sind zwingend, andere setzen eine Abwägung voraus. Aus Zeitgründen kann ich hier nur auf die in der Praxis relevantesten dieser Ausnahmen eingehen. Auf Versagungsgründe, die dem Schutz der öffentlichen Sicherheit dienen, werde ich anschließend gesondert eingehen.

Zum Schutz personenbezogener Daten: Zugang zu ihnen darf nur mit Einwilligung des betroffenen Dritten gewährt werden, oder soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse der dritten Person am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. Damit Behörden diese Abwägung vornehmen und das Gewicht des Informationsinteresses in sie einstellen können, muss der Informationszugangsantrag begründet werden. In der Praxis sind Antragsteller häufig mit einer Schwärzung der Daten Dritter einverstanden, wenn es ihnen auf diese Daten nicht ankommt. In anderen Fällen geht es gerade darum, beispielsweise Details über die Rolle bestimmter Personen in einem behördlichen Vorgang zu erfahren. Daten aus Personalakten unterliegen einem absoluten Schutz. Im Gegensatz dazu treten die Interessen eines Dritten am Schutz seiner personenbezogenen Daten nach dem IFG regelmäßig zurück, wenn es um bestimmte Identifikationsdaten von Bearbeitern einer Behörde, von Gutachtern oder Sachverständigen geht.

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zählt zu den häufigeren Ablehnungsgründen in der Praxis. Zu Informationen, die als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren sind, darf nur mit Einwilligung des Rechteinhabers

Zugang gewährt werden. Ob sie solche technischen oder kaufmännischen Geheimnisse darstellen, muss die Behörde jedoch genau prüfen: Zum einen dürfen die Informationen nicht bereits offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sein. Zum anderen muss der Rechtsträger ein anerkennungswürdiges berechtigtes Interesse an ihrer Nichtverbreitung haben. Dies setzt voraus, dass die Informationen aktuell noch wettbewerbsrelevant sind, ihr Wissen also die Wettbewerbsposition des Unternehmens beeinflussen kann.

Nach 5 Jahren wird – auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – vermutet, dass dies nicht mehr der Fall ist; die Behörde kann diese Vermutung aber widerlegen. Antragsteller müssen einen Zugangsantrag – wie bei den personenbezogenen Daten – auch dann ausnahmsweise begründen, wenn er Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betrifft.

Zwei unterschiedliche Versagungsgründe schützen den innerbehördlichen Beratungs- und Entscheidungsprozess. Interne behördliche Meinungsäußerungen und Unterlagen über die Willensbildung innerhalb der Behörde, die inhaltlich für die Entscheidungsfindung erforderlich ist, sind vom Informationszugang auszuschließen, solange ein Zugang die interne Entscheidungsfindung beeinträchtigt. Der Informationszugang ist aber nur aufgeschoben, bis die behördliche Entscheidung getroffen ist. Ausnahmsweise kann der Zugang auch danach noch versagt werden, wenn eine nachträgliche Offenlegung von Informationen über den Entscheidungsprozess eine einengende Vorwirkung auf künftige Entscheidungsprozesse innerhalb der Behörde hätte. Für Entwürfe zu Entscheidungen für unmittelbar vorbereitende Arbeiten und Beschlüsse besteht ein gesonderter Ablehnungsgrund, der in jedem Fall mit dem Erlass der Entscheidung zeitlich endet.

Weitere Versagungsgründe beziehen sich beispielsweise auf den Schutz internationaler Beziehungen, der Finanz- und Wettbewerbskontrolle, den Schutz laufender Gerichtsverfahren sowie auf den Schutz besonderer Berufs- oder Amtsgeheimnisse oder sonstiger berechtigter Vertraulichkeitsinteressen. Auf sie gehe ich aus zeitlichen Gründen nicht näher ein.

III. In welchen Fällen ist der Informationszugang aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ausgeschlossen?

Nach meinem begrenzten Eindruck aus dem Fallmaterial, das uns als Revisionsgericht erreicht, wird die öffentliche Sicherheit Antragstellern seltener entgegengehalten als man

dies vermuten könnte. Das IFG des Bundes schließt einen Anspruch auf Informationszugang aus, wenn das Bekanntwerden der Informationen im konkreten Einzelfall nachteilige Auswirkungen auf sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr oder Belange der inneren oder äußeren Sicherheit haben kann. Außerdem ist der Zugang zu versagen, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann. Dafür muss eine Gefahr nach allgemeinen gefahrenabwehrrechtlichen Maßstäben nachgewiesen werden: also die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass bei einer Nutzung der begehrten Informationen durch den Antragsteller objektiv die Beeinträchtigung der Rechtsordnung, der Einrichtungen des Staates oder eines individuellen Rechtsgutes zu erwarten ist. Das haben deutsche Verwaltungsgerichte zum Beispiel angenommen, als sie 2016 die Klage eines Bürgers abwiesen, der Zugang zu dienstlichen Telefon-Durchwahlnummern der Mitarbeiter eines Jobcenters (also einer staatlichen Arbeitsvermittlungsbehörde) begehrte.

Das Tatsachengericht hatte festgestellt, dass sich Anrufe des Klägers bei konkreten Bediensteten des Jobcenters nachteilig auf die Aufgabenerfüllung der Behörde auswirken würden, weil sie als Service-Center mit zentraler Anrufvermittlung organisiert war. Wie das Beispiel zeigt, ist die Schwelle zur Annahme einer Gefahr für das Schutzgut der Funktionsfähigkeit einer Behörde nicht besonders hoch. Es dürfte aber häufig schwierig sein nachzuweisen, dass eine Gefahr gerade durch das Bekanntwerden einer Information entstehen kann. In einem anderen Fall wurde 2019 eine solche Gefahr verneint: Ein geschädigter Anleger eines betrügerischen, insolvent gewordenen Finanzdienstleisters begehrte von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht - der BaFin - Zugang zu deren Unterlagen aus dem Aufsichtsverhältnis zu dem betreffenden Unternehmen. Zwar war hier keine Gefährdung eines Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit erkennbar. Der Zugang zu den beantragten Informationen war aber möglicherweise nach einer spezialgesetzlichen finanzaufsichtlichen Geheimhaltungsregelung ausgeschlossen. Das zu prüfen, war Aufgabe des zweitinstanzlichen Obergerichts nach der Zurückverweisung des Falls durch das Bundesverwaltungsgericht.

Viel weitreichender als diese einzelfallbezogene Versagung zugunsten der öffentlichen Sicherheit wirkt die sog. Bereichsausnahme des IFG zugunsten der Nachrichtendienste und sonstiger, mit sicherheitsempfindlichen Aufgaben betrauten Behörden des Bundes: Es ist die einzige Bereichsausnahme im IFG, und sie nimmt unabhängig vom Inhalt der konkret begehrten Informationen den gesamten Verwaltungsbereich der Nachrichtendienste (und Behörden mit vergleichbar sicherheitsempfindlichen Aufgaben) vom Anwendungsbereich des IFG aus. Damit müssen weder das Bundesamt für Verfassungsschutz noch der

Bundesnachrichtendienst oder der Militärische Abschirmdienst amtliche Informationen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern offenbaren, und zwar unabhängig davon, ob einzelne Unterlagen Aufschluss über ihre Arbeitsweise, ihre Quellen oder sonstige geheimhaltungsbedürftige Informationen geben könnten. Die Berechtigung einer solch umfassenden Ausnahme ist in Fachkreisen zur Informationsfreiheit nach wie vor umstritten, ihre einfachgesetzliche Existenz aber ebenso unbestreitbar. Anzumerken ist, dass die Presse gegenüber den Nachrichtendiensten einen verfassungsrechtlichen Auskunftsanspruch haben kann, für den keine generelle Bereichsausnahme besteht. Stattdessen müssen die Informationsinteressen der Presse im Einzelfall mit gegenläufigen schutzwürdigen Interessen abgewogen werden.

In mehreren Entscheidungen hat das Bundesverwaltungsgericht andere Behörden in die Bereichsausnahme der Nachrichtendienste einbezogen, die nicht ausdrücklich mit ähnlich sicherheitsempfindlichen Aufgaben wie die Nachrichtendienste betraut sind, die aber ebenfalls typischerweise über eine Vielzahl geheimhaltungsbedürftiger Informationen verfügen. Die Bereichsausnahme ist danach funktionsbezogen zu verstehen: Sie soll dem Geheimhaltungsbedarf der Nachrichtendienste umfassend Rechnung tragen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn sie - über den Wortlaut der Ausnahme hinaus - Behörden einbezieht, die aufgrund ihrer Aufgaben besonders eng mit den Nachrichtendiensten verbunden sind und deshalb ebenfalls über viele Unterlagen mit Interna über den Aufbau und die Arbeitsweise der Nachrichtendienste verfügen. Das gilt für das Bundeskanzleramt als Aufsichtsbehörde des Bundesnachrichtendienstes und Koordinierungsstelle aller Nachrichtendienste; es gilt aber auch für das Bundesjustizministerium, das die Fachaufsicht über den Generalbundesanwalt ausübt, der wiederum mit Aufgaben der Spionageabwehr betraut ist. Bezöge man solche Behörden nicht funktionsbezogen in die generelle Ausnahme vom IFG ein, könnten die Nachrichtendienste letztlich über Anträge gegenüber diesen Aufsichtsbehörden auf Zugang zu nachrichtendienstlichen Unterlagen ausgeforscht werden, so die Argumentation der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. - Wenig überraschend, stößt diese Erweiterung in der Fachwelt teilweise auf Kritik. Die Skeptiker sehen keinen Bedarf für eine solche Erweiterung über den Wortlaut der Bereichsausnahme hinaus, denn der erforderliche Schutz nachrichtendienstlicher Informationen bei Drittbehörden könne über die übrigen ausdrücklichen Ausnahmen innerhalb des IFG gewährleistet werden. Darin aber läge ein Bruch der behörden- und aufgabenbezogenen Konzeption der Bereichsausnahme: eine unterlagenbezogene Prüfung von Versagungsgründen im Einzelfall würde bei einer behördlichen Tätigkeit, die vergleichbar schutzwürdig ist mit der von Nachrichtendiensten, kaum einleuchten. Die Rechtsprechung

erscheint unter diesem Aspekt deshalb konsequent, auch wenn sie zugegebenermaßen großzügig mit dem Gesetzeswortlaut verfährt.

IV. Abschließend einige Stichpunkte zum Verwaltungsverfahren und zur gerichtlichen Kontrolle der behördlichen Entscheidung über den Informationszugang:

Der Zugang zu Informationen muss bei der Behörde beantragt werden, die über die Informationen verfügungsberechtigt ist. Die Behörde ist auch Ansprechpartnerin, wenn ein Antragsteller Unterlagen einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts begehrt, die für die Behörde öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllt. Die Entscheidung ist nach dem IFG grundsätzlich innerhalb eines Monats zu treffen – diese Frist ist jedenfalls bei einer Antragsablehnung einzuhalten. Wenn im Verfahren Dritte zu beteiligen sind, deren Belange berührt werden (also insbesondere bei personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen), oder wenn Information zugänglich gemacht werden sollen, kann die Monatsfrist überschritten werden.

Der Zugangsanspruch muss hinreichend bestimmt sein, d. h. er muss die Kriterien benennen, nach denen die Behörde die Informationen aus ihren Beständen heraussuchen kann. Auch wenn dies der Fall ist, kann die Behörde in extremen Einzelfällen an die Grenzen ihrer Möglichkeiten stoßen, wenn besonders umfangreiche Unterlagen identifiziert und auf Ablehnungsgründe geprüft werden müssen. Hier sieht das Gesetz eine Einschränkung des Zugangsanspruchs vor, die in der Rechtsprechung behutsam erweitert worden ist auf Fallkonstellationen, in denen die Suche nach den begehrten Unterlagen einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen und die Behörde in der Erledigung ihrer sonstigen Aufgaben in unververtretbarer Weise beschränken würde.

Diese Ausnahme kann nur für völlig aus dem Rahmen fallende Zugangsansprüche gelten, die nicht durch bei der Behörde schon vorhandene digitale Instrumente bewältigt werden können. Sie darf nicht als Rechtfertigung dafür herhalten, als lästig empfundene Anträge abzulehnen. Behörden müssen sich organisatorisch auf die Gewährung von Informationszugang zu ihren Unterlagen einstellen und den damit verbundenen üblichen Aufwand auch personell einkalkulieren. Sie müssen es aber nicht hinnehmen, durch einzelne, unvorhersehbar umfangreiche Anträge in ihrer Arbeit - und im Übrigen auch in der Beantwortung anderer Informationszugangsanträge - blockiert zu werden.

Aus der Verwaltungspraxis sehen wir immer wieder, dass die Behörden im Dialog mit Antragstellern auf eine Präzisierung des Informationsbegehrens hinwirken, so dass es bearbeitet und der Zugang gewährt werden kann. Wo zunächst in zwangsläufiger Unkenntnis der behördlichen Datenbestände sehr breit gefragt wird, kann so in vielen Fällen gemeinsam ein erfolgversprechendes Informationsgesuch herausgearbeitet werden.

Gegen eine ablehnende Entscheidung ist zunächst Widerspruch einzulegen und nach dessen Zurückweisung die Verpflichtungsklage zum Verwaltungsgericht zulässig. Spiegelbildlich können betroffene Dritte, deren schutzwürdige Belange durch eine stattgebende Zugangsentscheidung betroffen sein können, gegen sie mit der Anfechtungsklage vorgehen. Die Verwaltungsgerichte prüfen die behördliche Entscheidung grundsätzlich vollumfänglich nach. Sie erkennen nur in einem einzigen Fall einen eingeschränkt überprüfbaren behördlichen Entscheidungsspielraum an: Wenn es nämlich um nachteilige Auswirkungen eines Informationszugangs auf die internationalen Beziehungen geht. Der Hintergrund für die ansonsten umfassende gerichtliche Prüfung ist, dass die deutsche Verfassung - das Grundgesetz - ein Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz einräumt. Es darf nur unter sehr engen Voraussetzungen und auf gesetzlicher Grundlage eingeschränkt werden, um der Verwaltung eingeschränkt nachprüfbare Entscheidungsspielräume einzuräumen.

Ergänzend zum gerichtlichen Rechtsschutz kann sich jeder an den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit (der gleichzeitig für den Datenschutz zuständig ist) wenden, wenn er seine Rechte nach dem IFG als verletzt ansieht. Dort wird die behördliche Entscheidung in einem niedrighwelligen und kostenlosen Verfahren nachgeprüft. Der Bundesbeauftragte kann aber allenfalls eine Beanstandung gegenüber der Behörde aussprechen, die einen Fehler der Entscheidung feststellt, ohne rechtlich verbindlich und durchsetzbar zu sein.

Die Behörden können nach einer speziellen Bundesverordnung Gebühren nur für schwierigere Auskünfte oder für die Zurückweisung eines Widerspruchs erheben. Die Höhe der Gebühr darf nicht abschreckend sein, sondern sie muss so bemessen sein, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann.

V. Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich schließe mit einem optimistischen Ausblick:

Wir Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter werden weiterhin mit spannenden Fragen des Informationsfreiheitsrechts befasst. Welche Informationen muss der Bundespräsident offenlegen? Gehören Gutachten der wissenschaftlichen Dienste der Parlamente zur Verwaltungstätigkeit oder zur Gesetzgebung? Muss Zugang zu Wirtschaftsprüfer-Gutachten für eine Behörde gewährt werden, oder unterfallen sie einem Berufsgeheimnis? Dürfen behördliche Bescheide, mit denen Kraftfahrzeuge wegen unzulässiger Abschaltinrichtungen für die Abgasreinigung zurückgerufen - also in die Werkstatt geschickt - werden, herausgegeben werden? Wie entwickelt sich der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Verhältnis zu unionsrechtlichen Regelungen?

Schon vor vielen Jahren wurde das Zeitalter der Informationsgesellschaft ausgerufen. Davon blieb auch das Verhältnis von Bürgern und Staat nicht unberührt. Seither haben einander in immer schnellerem Tempo Generationen von Datenverarbeitungstechnologien abgelöst. Die technische Entwicklung verleiht auch den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an eine zunehmende Transparenz des Staates weitere Dynamik: So sind bereits Projekte umfangreicher Plattformen sowohl von Behörden als auch von nichtstaatlichen Vereinigungen in Arbeit, die staatliche Informationen aktiv öffentlich zugänglich machen und mit privaten Wissensbeständen verknüpfen, beispielsweise im Umweltbereich. Hinzu kommen durchsetzungsstarke und ideenreiche Nichtregierungsorganisationen. Sie initiieren und bündeln Informationensuchen an Behörden und verfolgen sie mithilfe spezialisierter Anwaltskanzleien bis zu den Höchstgerichten weiter. In Deutschland haben sich einige von ihnen beispielsweise zur Plattform "FragDenStaat.de" zusammengeschlossen. Einen Paradigmenwechsel hin zu aktiven Veröffentlichungspflichten können Transparenzgesetze bewirken, die ich eingangs erwähnte, die sich aber auf der Bundesebene derzeit allenfalls unscharf abzeichnen.

Auch wenn sich die Formen der Informationsteilnahme von Bürgerinnen und Bürgern verändern, bleibt die grundlegende Herausforderung doch bestehen: den voraussetzungslosen Zugangsanspruch mit entgegenstehenden Belangen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, um Belange Dritter zu schützen und die Funktionsfähigkeit staatlicher Aufgabenerledigung zu sichern. Der deutsche Gesetzgeber hat entschieden, dass wir beides brauchen - die gut informierten, Staat und Gesellschaft mitgestaltenden Bürgerinnen und Bürger, aber auch einen handlungsfähigen Staat. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte leistet für den Ausgleich zwischen beidem - ich bin

überzeugt: in Deutschland, Frankreich und Italien gleichermaßen - auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.