

Fachgebiet Öffentliches Recht
Prof. Dr. Viola Schmid, LL.M. (Harvard)
Informations- und Datenschutzrecht I

DATUM	MODUL	TITEL
06.12.2005	4	Informations(zugangs)rechte – Das Umweltinformationsgesetz und das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

A. Informations(zugangs)rechte in einer internationalen Perspektive 3

I. Völkerrecht 3

II. Europarecht 4

1. Europäische Menschenrechtskonvention 4

2. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 4

3. VEV und Europäische Grundrechtscharta 5

B. Verfassungsrechtliche Informations(zugangs)rechte..... 6

I. Informationsfreiheit 6

II. Pressefreiheit..... 7

III. Sonstige verfassungsrechtliche Informations(zugangs)rechte 8

C. Informations(zugangs)rechte auf einfachgesetzlicher Ebene, insbesondere nach dem Umweltinformationsgesetz 8

I. Szenario 8

II. Informations(zugangs)rechte im Verwaltungsverfahren 9

III. Informations(zugangs)rechte im Verwaltungsprozess 11

IV. Informations(zugangs)rechte nach dem Umweltinformationsgesetz 11

1. Anspruchsberechtigter 12

2. Anspruchsgegner..... 12

3. Anspruchsgegenstand..... 14

4. Art des Informationszugangs („Qualität der Informationstechnik“) 16

5. Kosten 16

6. Ausschlussgründe 17

7. Ergebnis 20

D. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes 21

I. Szenario 21

II. Rechtsgrundlage 22

III. Eröffnung des Geltungsbereichs..... 22

IV. Anspruchsberechtigter 23

V. Anspruchsgegner	24
1. Ministerium als Anspruchsgegner.....	24
2. Bundeskanzlerin als Anspruchsgegnerin	24
VI. Anspruchsgegenstand	25
1. Beschaffungsgeschäfte als öffentliche Aufgabenerfüllung	25
2. Terminplanung als öffentliche Aufgabenerfüllung	25
VII. Art des Informationszugangs	26
VIII. Kosten	26
IX. Ausschlussgründe	26
1. Schutz öffentlicher Belange	27
2. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses	28
3. Schutz personenbezogener Daten	28
4. Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	31
X. Verfahren	32
XI. Ergebnis	33

A. Informations(zugangs)rechte in einer internationalen Perspektive

I. Völkerrecht

Informations(zugangs)freiheit wird von der internationalen Staatengemeinschaft in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg als zentrales Menschenrecht und Wegbereiter der Völkerverständigung begriffen. Bereits in der ersten Sitzungsperiode rief die Generalversammlung der Vereinten Nationen daher mit der Resolution 59(I)¹ zu einer Konferenz zur Informationsfreiheit auf. Diese Resolution gilt als Grundlage der Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit nach modernem Verständnis.

Resolution 59(I) der Generalversammlung der Vereinten Nationen

(...) Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedom to which the United Nations is consecrated; Information implies the right to gather, transmit and publish news anywhere and everywhere without fetters. As such it is an essential factor in any serious effort to promote the peace and progress of the world; (...)

Die Informationsfreiheit wurde auch in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte² der Generalversammlung der Vereinten Nationen aufgenommen und ist dort in Art. 19 verbürgt. Völkerrechtlich verbindlich³ wurde das Recht auf Informationsfreiheit erst 1966 kodifiziert, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)⁴.

Art. 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte

(1) Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.

(2) Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugehen.

(3) Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind

a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;

b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.

¹ [Resolution 59\(I\)](#) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14.12.1946

² Die [Allgemeine Erklärung der Menschenrechte](#) wurde am 10.12.1948 als Resolution 217(III) von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.

³ FEX (Für Experten): Die völkerrechtliche Verbindlichkeit ergibt sich daraus, dass es sich beim Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte um einen internationalen Vertrag handelt – im Gegensatz zu Resolutionen der Generalversammlung, die nur unverbindliche Empfehlungen darstellen. Außerdem wurde ein Ausschuss für Menschenrechte (Art. 28 Abs. 1 IPBPR) eingerichtet, der Mitteilungen von Einzelpersonen oder anderen Vertragsstaaten prüfen kann, die behaupten, ein Vertragsstaat habe Bestimmungen des Paktes verletzt. Der betreffende Vertragsstaat muss hierzu aber zusätzlich das Erste Fakultativprotokoll unterzeichnet haben. Das Fakultativprotokoll ist für Deutschland seit dem 25.11.1993 in Kraft.

⁴ [Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte](#) vom 19.12.1966

In den letzten Jahren ist international verstärkt das Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen in den Mittelpunkt gerückt.⁵ Mit dem Ziel, der Informationsfreiheit weltweit größere Aufmerksamkeit zu verschaffen und so das Recht der Bürger auf Zugang zu Informationen staatlicher Stellen stärker zur Geltung zu bringen, wurde am 07.04.2003 in Berlin die „Internationale Konferenz der Informationsbeauftragten“⁶ gegründet.

II. Europarecht

1. Europäische Menschenrechtskonvention

Die Informationsfreiheit ist auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁷ enthalten.⁸

Art. 10 EMRK [Freiheit der Meinungsäußerung]

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. (...)

2. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Soweit es um den Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission geht, wird dieser durch Art. 255 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG)⁹ gewährleistet.¹⁰

Art. 255 EG

(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.

⁵ Vgl. etwa [Joint Declaration by OSCE, UN and OAS on Access to Information](#) vom 06.12.2004.

⁶ [International Conference of Information Commissioners \(ICIC\)](#), derzeit bestehend aus 14 Informationsbeauftragten und Ombudsmännern.

⁷ [Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten](#) vom 04.11.1950.

⁸ FEX (Für Experten): Die EMRK ist eine Konvention des Europarats, die von allen Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet und ratifiziert wurde. Die EU selbst kann der Konvention nicht beitreten, da sie kein Staat ist. In Art 6 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union verpflichtet sich die Union aber, die Grundrechte der EMRK zu achten.

⁹ [Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft](#) (Konsolidierte Fassung) vom 24.12.2002, AB I C 325.

Der Vertrag wird hier mit „EG-Vertrag“ abgekürzt, soweit es sich um die bis zum 01.05.1999 geltende Fassung handelt, und mit „EG“, soweit es sich um die ab dem 01.05.1999 geltende Fassung handelt, so wie es auch der EuGH in seinen [Hinweisen zur Zitierweise](#) vorsieht und handhabt.

¹⁰ Art. 255 EGV wird konkretisiert durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 1049/2001](#) über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30.05.2001, AB I L 145.

(3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.

3. VEV und Europäische Grundrechtscharta

Auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹¹ garantiert diesen Informationszugang.

Art. 42 Europäische Grundrechtscharta [Recht auf Zugang zu Dokumenten]

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VEV)¹² enthält in Art. II-102 VEV ebenfalls ein Informations(zugangs)recht, das Art. 42 der Europäischen Grundrechtscharta entspricht.

Art. II-102 VEV [Recht auf Zugang zu Dokumenten]

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger.

Art. I-50 VEV [Transparenz der Arbeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union]

(...)

(3) Jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat hat nach Maßgabe des Teils III das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger.

Durch Europäisches Gesetz werden die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu solchen Dokumenten festgelegt.

(4) Im Einklang mit dem in Absatz 3 genannten Europäischen Gesetz legen die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen in ihren jeweiligen Geschäftsordnungen besondere Bestimmungen für den Zugang zu ihren Dokumenten fest.

Art. I-50 Abs. 3 und 4 VEV entspricht Art. 255 EG. Allerdings wurde – im Hinblick auf die gegenüber Art. 255 EGV geäußerte Kritik – das Informationszugangsrecht auf alle Einrichtungen und Stellen der Union ausgedehnt. Gewisse Einschränkungen (Art. I-50 Abs. 3 VEV in Verbindung mit Art. III-399 Abs. 1, Art. III 436 Abs. 1 Lit. a VEV) gibt es aber dennoch.¹³

¹¹ [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#) vom 18.12.2000, ABI C 364.

¹² [Vertrag über eine Verfassung für Europa](#) vom 16.12.2004, ABI. C 310.

¹³ Diese Einschränkungen gelten auch für das Grundrecht aus Art. II-102 VEV, da die Ausübung der Rechte, die auch in anderen Teilen der Verfassung geregelt sind, innerhalb der dort festgelegten Grenzen erfolgt (Art. II-112 Abs. 2 VEV).

Art. III-399 VEV

(1) Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union gewährleisten die Transparenz ihrer Tätigkeit und erlassen nach Artikel I-50 in ihren Geschäftsordnungen spezielle Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten. Artikel I-50 Absatz 3 und der vorliegende Artikel gelten für den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nur dann, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

(2) Das Europäische Parlament und der Rat sorgen dafür, dass die Dokumente, die die Gesetzgebungsverfahren betreffen, nach Maßgabe des in Artikel I-50 Absatz 3 genannten Europäischen Gesetzes öffentlich zugänglich gemacht werden

(...)

Artikel III-436 VEV

(1) Die Verfassung steht folgenden Bestimmungen nicht entgegen:

a) Ein Mitgliedstaat ist nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht;

(...)

B. Verfassungsrechtliche Informations(zugangs)rechte**I. Informationsfreiheit**

Auch im Grundgesetz (GG) ist das Grundrecht der Informationsfreiheit verbürgt.

Art. 5 GG [Recht der freien Meinungsäußerung]

(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.

Die verfassungsrechtliche Informationsfreiheit umfasst die Information aus allgemein zugänglichen Quellen. Allgemein zugänglich sind Quellen nur dann, wenn sie technisch dazu geeignet und bestimmt sind, der Allgemeinheit Informationen zu verschaffen. Allgemein zugängliche Quellen sind danach z. B. Zeitungen, Fernsehen, Rundfunk und das Internet¹⁴. Behördenakten sind keine allgemein zugänglichen Quellen. Sie sind nicht zur Information der Allgemeinheit bestimmt, sondern dienen nur der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Ein Recht auf Zugang zu bestimmten Informationen gibt Art. 5 Abs. 1 S. 1 3. Alt. GG also gerade nicht. Nur der Zugang zu Informationen, die allgemein zugänglich sein sollen, wird durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 3. Alt. GG gewährleistet.

¹⁴ Schmidt-Bleibtreu/Klein/Kannengießer, GG, 10. Auflage 2004, Art. 5, Rn. 9.

II. Pressefreiheit

Informations(zugangs)rechte können sich auch aus anderen Grundrechten ergeben. Nahe liegend ist dies bei der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG).

➤ Recht

Das Grundrecht der Pressefreiheit gewährleistet nicht nur die Freiheit, Informationen zu verbreiten, sondern gerade auch, diese erst zu beschaffen. Die Pressefreiheit umfasst also den gesamten Bereich der publizistischen Vorbereitungstätigkeit. Dies spiegelt sich auf einfachgesetzlicher Ebene in den durch die Landespressegesetze¹⁵ normierten Auskunftsansprüchen der Presse wieder.

§ 3 Hessische Pressegesetz [Informationsrecht der Presse]

(1) Die Behörden sind verpflichtet, der Presse die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Sie können eine Auskunft nur verweigern,

1. soweit durch sie die sachgemäße Durchführung eines straf- oder dienststrafgerichtlichen Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte,
2. soweit Auskünfte über persönliche Angelegenheiten einzelner verlangt werden, an deren öffentlicher Bekanntgabe kein berechtigtes Interesse besteht, und
3. soweit Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse liegen, durch ihre vorzeitige öffentliche Erörterung vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnten.

(2) Anordnungen, die einer Behörde Auskünfte an die Tagespresse überhaupt, an diejenige einer bestimmten Richtung oder an ein bestimmtes periodisches Druckwerk allgemein verbieten, sind unzulässig.

(...)

➤ Eingriff

In der Verweigerung der Herausgabe einer Information liegt ein Eingriff in die Pressefreiheit.

➤ Rechtfertigung

Der Eingriff kann aber durch die speziellen Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG gerechtfertigt werden. Besondere Bedeutung kommt im Zusammenhang mit Informations(zugangs)rechten der Schranke der allgemeinen Gesetze zu. Ein Gesetz ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann allgemein,

„wenn es sich nicht gegen eine Meinung (oder ein Presseergebnis) als solche richtet, sondern vielmehr dem Schutze eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dient, dem Schutz eines Gemeinschaftswerts, der gegenüber der Betätigung der Meinungs-, (Presse-)freiheit den Vorrang hat.“¹⁶

¹⁵ Die Pressegesetze aller Bundesländer enthalten einen derartigen Auskunftsanspruch. Pars pro toto soll hier auf das Hessische Pressegesetz (HPresseG) verwiesen werden.

¹⁶ [BVerfGE 7, 198](#), Rn. 35.

Das Hessische Pressegesetz sieht Ausnahmen vom presserechtlichen Auskunftsanspruch vor, wenn die Gewährung des Informationszugangs eine effektive Tätigkeit von Verwaltung und Justiz (§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und 3 HPresseG) oder Rechte privater Dritter (§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 HPresseG) beeinträchtigen würde. Eine funktionsfähige Verwaltung und Justiz wie der Schutz der Grundrechte Dritter (Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Recht auf informationelle Selbstbestimmung) stellen gewichtige Rechtsgüter dar. Von diesen Ausnahmen sind alle Meinungen und Presseerzeugnisse gleichermaßen betroffen. Es wird nicht eine bestimmte Meinung, ein bestimmtes Pressewerk verboten. Die Ausnahmen des Hessischen Pressegesetzes sind Beispiele für allgemeine Gesetze.

III. Sonstige verfassungsrechtliche Informations(zugangs)rechte

Daneben kommen weitere Grundrechte als verfassungsrechtliche Leistungsrechte auf Informationszugang in Betracht. Das Grundrecht auf freie Forschung und Wissenschaft (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) stellt nicht nur eine objektive Wertentscheidung und individuelle Freiheitsgarantie dar, sondern gewährt auch eine Teilhabeberechtigung. Allerdings gewährt die Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit nach der Rechtsprechung des BVerfG keinen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Akteneinsicht.¹⁷

Auch das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) gewährt in der Regel keinen Auskunftsanspruch.¹⁸

C. Informations(zugangs)rechte auf einfachgesetzlicher Ebene, insbesondere nach dem Umweltinformationsgesetz

I. Szenario

A hat ein Verfahren zur Energiegewinnung durch Verbrennung von halogenhaltigen organischen Produktionsabfällen entwickelt. Auf der Grundlage dieses neuartigen Verfahrens betreibt er eine Reststoffverwertungsanlage. Die Bundesregierung ist angetan von der Idee des A. Das zuständige Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle gewährte A deshalb Fördermittel im Rahmen des Förderprogramms für erneuerbare Energien.¹⁹

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 30.01.1986, Az.: 1 BvR 1352/85, Rn. 7.

¹⁸ Ein solcher Informationsanspruch kommt nur höchst ausnahmsweise in Betracht. Das Bundesverwaltungsgericht hat einen derartigen Anspruch bei einem Neubewerber um eine behördliche Konzession anerkannt, da sich ein Neubewerber ohne diese speziellen Informationen im Auswahlverfahren faktisch nicht gegen einen Altkonzessionär durchsetzen konnte (Urteil vom 02.07.2003, Az.: 3 C 46/02).

¹⁹ FEX:Nach der [Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien](#) vom 17.06.2005.

A schafft sich mit seinem Verfahren aber nicht nur Freunde. Bauer B ist Eigentümer des Nachbargrundstücks. Er steht der neuen Technologie äußerst misstrauisch gegenüber. B möchte wissen, ob es durch die Anlage zu Luftverunreinigungen kommt, und verlangt daher Einsicht in die Akten des damaligen Verfahrens sowie in alle Akten bezüglich nachträglicher behördlicher Anordnungen bei der Genehmigungsbehörde. Sollten Emissionen aus der Anlage seine Äcker gefährden, will B gegen die Anlage gerichtlich vorgehen. Da B die Anlage des A schon seit längerem genauestens beobachtet, ist ihm aufgefallen, dass A nicht nur Abfälle geliefert werden, die A dann in seiner Anlage verwertet, sondern dass von der Anlage auch erhebliche Mengen an Abfällen wegtransportiert werden. Das kommt B bei einer Reststoffverwertungsanlage seltsam vor. Er vermutet, dass A auch einen lukrativen Handel mit Problemabfällen betreibt, die er zunächst importiert und dann in andere Länder mit weniger restriktiven Umwelt- und Abfallgesetzen exportiert. B will daher wissen, ob A in der Vergangenheit Transitgenehmigungen für Abfälle erhalten hat und für welche Abfälle in welchen Mengen im Einzelnen.

Auch der Energiekonzern E interessiert sich für die Anlage des A. Schließlich könnte der A mit seinem Verfahren den Energiemarkt nachhaltig verändern, da A kostengünstiger Energie gewinnen kann als E. E vermutet eine „politische Verschwörung“. Anders kann er sich die Gewährung von Fördermitteln nicht erklären. E verlangt daher Einsicht in die zugrunde liegenden Unterlagen. E hat außerdem gehört, dass im nächsten Bundeshaushalt mehr Mittel als bisher für derartige Fördermaßnahmen bereitgestellt werden sollen. Davon würde A höchstwahrscheinlich profitieren. E will wissen, was an dem Gerücht dran ist. Schließlich will E sich frühzeitig auf die dadurch drohende Veränderung der Wettbewerbssituation einstellen und sich vorsorglich schon mal mit billigem Atomstrom aus der Ukraine eindecken.

II. Informations(zugangs)rechte im Verwaltungsverfahren

Innerhalb eines Verwaltungsverfahrens steht den Beteiligten nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ein Recht auf Akteneinsicht zu.

§ 29 VwVfG [Akteneinsicht durch Beteiligte]

(1) Die Behörde hat den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Satz 1 gilt bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Soweit nach den §§ 17 und 18 eine Vertretung stattfindet, haben nur die Vertreter Anspruch auf Akteneinsicht.

(2) Die Behörde ist zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheimgehalten werden müssen.

(3) Die Akteneinsicht erfolgt bei der Behörde, die die Akten führt. Im Einzelfall kann die Einsicht auch bei einer anderen Behörde oder bei einer diplomatischen oder berufskonsularischen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Ausland erfolgen; weitere Ausnahmen kann die Behörde, die die Akten führt, gestatten.

B und E müssten Beteiligte sein, um einen Anspruch auf Akteneinsicht geltend machen zu können.

§ 13 VwVfG [Beteiligte]

(1) Beteiligte sind

1. Antragsteller und Antragsgegner,
2. diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat,
3. diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen will oder geschlossen hat,
4. diejenigen, die nach Absatz 2 von der Behörde zu dem Verfahren hinzugezogen worden sind.

(2) Die Behörde kann von Amts wegen oder auf Antrag diejenigen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, als Beteiligte hinzuziehen. Hat der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung für einen Dritten, so ist dieser auf Antrag als Beteiligter zu dem Verfahren hinzuzuziehen; soweit er der Behörde bekannt ist, hat diese ihn von der Einleitung des Verfahrens zu benachrichtigen.

(...)

§ 13 VwVfG zeigt, dass sich die Beteiligteneigenschaft entweder aus einer formalen Position im Verfahren als Antragsteller bzw. Antragsgegner ergibt oder aus einer Hinzuziehung durch die Behörde. Voraussetzung hierfür ist eine Betroffenheit in rechtlichen Interessen (§ 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG).

Weder B noch E hatten etwas mit der Erteilung einer Genehmigung für die Anlage, mit der Erteilung von Transitgenehmigungen oder mit der Gewährung von Fördermitteln zu tun. B und E haben an den Verfahren nicht teilgenommen, sie wurden nicht hinzugezogen. Mittlerweile sind alle Verfahren abgeschlossen. Die beantragte Genehmigung der Anlage wurde erteilt. Die Fördermittel wurden bewilligt und ausgezahlt. Da B nur Auskunft über frühere Abfall-Transitgenehmigungen verlangt, sind auch diese Verfahren jeweils beendet. Damit liegt aktuell kein Verwaltungsverfahren mehr vor, innerhalb dessen eine Akteneinsicht überhaupt in Betracht kommen könnte.

III. Informations(zugangs)rechte im Verwaltungsprozess

Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht gibt es für die Beteiligten ebenfalls Akteneinsichtsrechte.

§ 100 VwGO [Akteneinsicht; Abschriften]

(1) Die Beteiligten können die Gerichtsakten und die dem Gericht vorgelegten Akten einsehen.
(...)

Auch im Verwaltungsprozess ist die Beteiligteigenschaft wie im Verwaltungsverfahren eine formale Stellung. Die Beteiligteigenschaft ergibt sich aus der Position als Kläger oder Beklagter. Daneben erhalten Dritte eine solche Rechtsstellung nur, wenn erstens ihre rechtlichen Interessen betroffen sind und wenn sie zweitens durch eine formelle Entscheidung des Gerichts zum Beteiligten gemacht werden. In jedem Fall muss es bereits ein Gerichtsverfahren geben. Das reine Vorhaben des B, gerichtlich gegen A vorzugehen, reicht dazu nicht aus.

IV. Informations(zugangs)rechte nach dem Umweltinformationsgesetz

Ein Anspruch auf Informationszugang kann sich für B und E aus § 3 Abs. 1 S. 1 Umweltinformationsgesetz (UIG)²⁰ ergeben.

§ 3 UIG Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen

(1) Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Daneben bleiben andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.

(2) Der Zugang kann durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Als gewichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Soweit Umweltinformationen der antragstellenden Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10, zur Verfügung stehen, kann die informationspflichtige Stelle die Person auf diese Art des Informationszugangs verweisen.

(3) Soweit ein Anspruch nach Absatz 1 besteht, sind die Umweltinformationen der antragstellenden Person unter Berücksichtigung etwaiger von ihr angegebener Zeitpunkte, spätestens jedoch mit Ablauf der Frist nach Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 zugänglich zu machen. Die Frist beginnt mit Eingang des Antrags bei der informationspflichtigen Stelle, die über die Informationen verfügt, und endet

1. mit Ablauf eines Monats oder

2. soweit Umweltinformationen derart umfangreich und komplex sind, dass die in Nummer 1 genannte Frist nicht eingehalten werden kann, mit Ablauf von zwei Monaten.

²⁰ [Umweltinformationsgesetz](#) vom 22.12.2004, BGBl. I 3704, das das frühere Umweltinformationsgesetz vom 08.07.1994 ersetzt.

1. Anspruchsberechtigter

Der Anspruch auf Informationszugang steht jedem zu. Eine Verletzung eigener Rechte, eine formale Beteiligung an einem Verfahren oder die Betroffenheit in rechtlichen Interessen ist nicht erforderlich. Der Anspruch aus § 3 Abs. 1 S. 1 UIG steht selbständig neben sonstigen Informationszugangsrechten. B und E sind anspruchsberechtigt.

2. Anspruchsgegner

Der Anspruch besteht gegenüber informationspflichtigen Stellen des Bundes (§ 1 Abs. 2 UIG).

§ 1 UIG [Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich]

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen.

(2) Dieses Gesetz gilt für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

§ 2 Abs. 1 UIG enthält eine Legaldefinition der informationspflichtigen Stellen.

§ 2 UIG [Begriffsbestimmungen]

(1) Informationspflichtige Stellen sind

1. die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Gremien, die diese Stellen beraten, gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht

a) die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, und

b) Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen;

2. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

(2) Kontrolle im Sinne des Absatzes 1 Nr. 2 liegt vor, wenn

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder

2. eine oder mehrere der in Absatz 1 Nr. 2 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar

a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzen,

b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügen, oder

c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können.

(...)

a. Stellen der öffentlichen Verwaltung

Der Anspruch besteht gegenüber Stellen der öffentlichen Verwaltung des Bundes. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle erfüllt Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, indem es Mittel im Rahmen eines Förderprogramms für erneuerbare Energien vergibt. Deshalb und da das Bundesamt eine Bundesoberbehörde ist, greift die Ausnahmegvorschrift des § 2 Abs. 1 S. 2 a UIG nicht ein.

Die für die Genehmigung der Anlage zuständige Behörde ist aber keine nach dem UIG informationspflichtige Stelle. Die Genehmigungsbehörde ist zwar wegen der öffentlichen Aufgabenerfüllung Stelle der öffentlichen Verwaltung. Die Genehmigungsbehörde nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz ist aber eine Landes- und keine Bundesbehörde.

Soweit B auch Informationen über Transitgenehmigungen für Abfälle erhalten möchte, ist eine Stelle der öffentlichen Verwaltung betroffen. Derartige Genehmigungen erteilt das Bundesumweltministerium. Da das Ministerium als oberste Bundesbehörde bei der Genehmigungserteilung nicht im Rahmen der Gesetzgebung oder des Verordnungserlasses tätig ist, ist auch das Umweltministerium informationspflichtige Stelle.

b. Regierung

Informationsverpflichtet ist auch die Bundesregierung. Fraglich ist, ob E daher auch Auskunft über den künftigen Bundeshaushalt verlangen kann. Die Bundesregierung macht Vorschläge zur Aufstellung des Haushalts. Beschlossen wird der Haushalt von Bundestag und Bundesrat als Haushaltsgesetz. Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts für das kommende Jahr geht es daher um Gesetzgebungsaufgaben. Im Gesetzesentwurf zum neuen UIG wurde aber davon ausgegangen, dass öffentliche Stellen nur insoweit informationsverpflichtet sein sollen als sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.²¹ Dies entspricht auch der früheren Rechtslage des alten § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UIG, der oberste Bundes- und Landesbehörden aus dem Kreis der Informationsverpflichteten ausnahm, „soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden“. Für dieses Ergebnis spricht auch § 2 Abs. 1 Nr. 1 a UIG, der wie das frühere UIG oberste Bundesbehörden in demselben Rahmen als Informationsverpflichtete ausnimmt.

Die Bundesregierung dürfte daher hinsichtlich ihrer Pläne für den nächsten Haushalt nicht informationsverpflichtet sein. Diese Sichtweise könnte auch in § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG eine Stütze finden.

²¹ [BT-Drucksache 15/3406](#), S. 14

§ 8 Schutz öffentlicher Belange

(1) Soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf

(..)

2. die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1,

(...)

ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. (...)

Da der Haushalt abschließend durch Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden muss, könnte die Vorbereitung der Haushaltsplanung als vertrauliche Beratungsphase anzusehen sein.

Im Ergebnis dürfte die Bundesregierung hier nicht informationsverpflichtet sein.

c. Wahrnehmung von Aufgaben des Umweltschutzes

Im UIG alter Fassung war noch die Einschränkung enthalten, dass nur solche Behörden informationsverpflichtet waren, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen (§ 3 Abs. 1 UIG a. F.). Die „Wahrnehmung von Aufgaben des Umweltschutzes“ wurde von der Rechtsprechung aber weit ausgelegt, so dass die Berücksichtigung umweltpolitischer Belange – etwa bei der Vergabe von Fördermitteln - hierfür schon ausreichte.²²

Mit dem neuen UIG ist die Beschränkung auf Behörden, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen, ganz weggefallen. Entscheidend ist nur noch, ob tatsächlich Umweltinformationen bei einer Stelle der öffentlichen Verwaltung vorliegen.

3. Anspruchsgegenstand

Gegenstand des Anspruchs sind Umweltinformationen. Der Begriff ist in § 3 Abs. 2 UIG legal definiert.

§ 2 UIG [Begriffsbestimmungen]

(3) Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;

2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken;

3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die

a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder

²² BVerwG, Urteil vom 25.03.1999, Az.: 7 C 21/98, Rn. 22 ff.

b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme;

4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts;

5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, und

6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.

(4) Eine informationspflichtige Stelle verfügt über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereithalten werden. Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle im Sinne des Absatzes 1 aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat.

a. Abfallrechtliche Genehmigung als Umweltinformation

Das abfallrechtliche Transitgenehmigungsverfahren stellt danach eine Umweltinformation dar. Abfälle sind in § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG ausdrücklich genannt. Auch wenn man argumentieren könnte, dass bei einer reinen Durchquerung des Bundesgebiets Auswirkungen auf die Umwelt in Deutschland als nicht ausreichend wahrscheinlich anzusehen seien, wäre jedenfalls § 2 Abs. 3 Nr. 3 b UIG anwendbar. Abfallrechtliche Genehmigungsverfahren stellen Maßnahmen zum Schutz von Wasser und Boden und damit von Umweltbestandteilen nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG dar. Das abfallrechtliche Transitgenehmigungsverfahren stellt eine Umweltinformation dar.

b. Mittelbare Umweltschutzmaßnahmen als Umweltinformation

Auch das Verfahren über die Gewährung von Geldern zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien stellt eine Umweltinformation dar. Es handelt sich um eine Maßnahme, die den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG bezweckt – wie sich aus dem Wortlaut der Förderrichtlinie²³ ergibt.

Ziffer 1 der Richtlinie [Zuwendungszweck]

(1.1) Im Interesse einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Energieversorgung und angesichts der nur begrenzten Verfügbarkeit fossiler Energieressourcen sowie aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes ist es erforderlich, den Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien im Energiemarkt zu erhöhen. Dazu muss die Marktdurchdringung von Technologien der erneuerbaren Energien gestärkt werden. Hierzu bedarf es eines Anreizes, solche Technologien zu nutzen.(...)

²³ [Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien](#) vom 17.06.2005.

Dabei spielt keine Rolle, dass das Ziel des Umweltschutzes nicht durch direkte Maßnahmen des Staates verfolgt wird, sondern der Staat über die Vergabe von Fördermitteln nur private Dritte bei umweltschützenden Maßnahmen unterstützt. Es kann nicht darauf ankommen, auf welche Weise der Staat das Ziel des Umweltschutzes erreicht, ob durch mittelbare oder durch unmittelbare Maßnahmen.

4. Art des Informationszugangs („Qualität der Informationstechnik“)

Der Zugang zu den Informationen wird durch Akteneinsicht, Auskunft oder in sonstiger Weise gewährt (§ 3 Abs. 2 S. 1 UIG). Für die Wahl zwischen diesen Möglichkeiten ist in erster Linie der Wille des Antragstellers maßgeblich. Hiervon kann die Behörde nur bei Vorliegen gewichtiger Gründe abweichen (§ 3 Abs. 2 S. 2 UIG). B und E ist nach ihrem Wunsch Akteneinsicht zu gewähren.

5. Kosten

Die Behörde kann sich die Kosten für die Informationsübermittlung unter Umständen erstatten lassen (§ 12 Abs. 1 S. 1 UIG).

§ 12 UIG [Kosten]

(1) Für die Übermittlung von Informationen auf Grund dieses Gesetzes werden Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort, Maßnahmen und Vorkehrungen nach § 7 Abs. 1 und 2 sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den §§ 10 und 11.

(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationsanspruch nach § 3 Abs. 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, für Amtshandlungen von informationspflichtigen Stellen die Höhe der Kosten durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu bestimmen. Die §§ 9, 10 und 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), das zuletzt durch Artikel 4 Abs. 9 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718) geändert worden ist, finden keine Anwendung.

(4) Private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 können für die Übermittlung von Informationen nach diesem Gesetz von der antragstellenden Person Kostenerstattung entsprechend den Grundsätzen nach den Absätzen 1 und 2 verlangen. Die Höhe der erstattungsfähigen Kosten bemisst sich nach den in der Rechtsverordnung nach Absatz 3 festgelegten Kostensätzen für Amtshandlungen von informationspflichtigen Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Die Kosten dürfen aber nicht prohibitiv wirken (§ 10 Abs. 2 UIG). Die Verwaltung darf bis zu dieser Grenze kostendeckende Gebühren und Auslagen erheben, muss dies aber nicht. Die Erteilung einfacher Auskünfte und die Einsichtnahme vor Ort sind aber gebührenfrei (§ 12 Abs. 1 S. 2 UIG). Die Bundesregierung hat von ihrer Ermächtigung zum Erlass einer Kosten-

verordnung nach § 12 Abs. 3 S. 1 UIG zeitgleich mit der Neugestaltung des UIG Gebrauch gemacht.²⁴

6. Ausschlussgründe

Es dürfen keine Ausschlussgründe, die dem Informationszugangsanspruch entgegenstehen oder ihn beschränken, vorliegen.

§ 8 Schutz öffentlicher Belange

(1) Soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf

1. die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit,
2. die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1,
3. die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen oder
4. den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 oder Schutzgüter im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 6,

ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 2 und 4 genannten Gründe abgelehnt werden.

(2) Soweit ein Antrag

1. offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde,
 2. sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 bezieht,
 3. bei einer Stelle, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, gestellt wird, sofern er nicht nach § 4 Abs. 3 weitergeleitet werden kann,
 4. sich auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht oder
 5. zu unbestimmt ist und auf Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 4 Abs. 2 nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird,
- ist er abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

§ 9 Schutz sonstiger Belange

(1) Soweit

1. durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden,
 2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden oder
 3. durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen,
- ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden. Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Die informationspflichtige Stelle hat in der

²⁴ [Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen im Emissionshandel](#) vom 22.12.2004.

Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nr. 3 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.

(2) Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, dürfen ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in Satz 1 genannten Gründe abgelehnt werden.

a. Rechtsmissbräuchlichkeit (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG)

➤ **Rechtsmissbräuchlichkeit aufgrund fehlender Umweltbezogenheit**

B könnte hinsichtlich seines Begehrens, die Akten von abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren einzusehen, entgegengehalten werden, dass er die Informationen nur vordergründig aus Umweltschutzgesichtspunkten verlange, es ihm in Wirklichkeit aber nur um seine eigenen Interessen an einer Beseitigung der Anlage des A gehe und sein Begehren daher rechtsmissbräuchlich sei (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG). In teleologischer Auslegung des UIG ergibt sich, dass das Gesetz der Verbesserung des Umweltschutzes dienen soll. Ein Missbrauch kommt daher nur in Betracht, wenn ein Antrag auf Informationszugang unter keinem Aspekt zu einer Verbesserung des Umweltschutzes führen kann.²⁵ Durch den Antrag des B könnte sich dessen Verdacht erhärten, dass A nicht so mit den Abfällen verfährt wie er dies zu tun vorgibt. Aus einem illegalen Handel mit und Transport von – möglicherweise gefährlichen – Abfällen können sich stets Umweltgefahren ergeben. Es kommt hier auch nicht darauf an, wie wahrscheinlich solche Gefahren tatsächlich sind etc. Jedenfalls eine offensichtliche Rechtsmissbräuchlichkeit des Antrags, wie sie § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG fordert, dürfte damit nicht vorliegen. Steht ein solcher Verdacht hinreichend konkret im Raum könnte man auch diskutieren, ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Im Ergebnis liegt kein rechtsmissbräuchlicher Antrag des B vor.

➤ **Rechtsmissbräuchlichkeit aufgrund anderweitiger Kenntnis**

Auch das Begehren des E könnte rechtsmissbräuchlich sein. E könnte eventuell eine bereits vorhandene Kenntnis von den Informationen entgegengehalten werden – im Hinblick auf das öffentliche Genehmigungsverfahren. Dies dürfte man E vorliegend aber nicht entgegenhalten können. Erstens müsste E wohl die Informationen tatsächlich schon besitzen und nicht nur beschaffen können. Dies dürfte sich mittelbar aus § 3 Abs. 2 S. 4 UIG ergeben. Dieser regelt den Fall, dass der Antragsteller über die Informationen zwar noch nicht verfügt, sich diese

²⁵ So schon zum UIG a. F. VG Hamburg, Urteil vom 14.01.2004, Az.: 7 VG 1422/2003, Rn. 72 f.

aber leicht beschaffen kann. Würde bereits ein rechtmisbräuchlicher Antrag vorliegen, wenn sich der Antragsteller die Informationen beschaffen könnte, wäre diese Regelung in § 3 Abs. 2 S. 4 UIG überflüssig. Zum zweiten beinhalten die von E begehrten Unterlagen über das Verfahren zur Vergabe von Fördermitteln nicht nur die bereits im Genehmigungsverfahren relevanten Informationen, sondern auch weitere Informationen, etwa über die Gründe, warum A für förderungswürdig gehalten wurde. Auch der Antrag des E ist nicht rechtmisbräuchlich.

b. Schutz personenbezogener Daten (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG)

Einer Akteneinsicht durch B könnte der Schutz personenbezogener Daten entgegenstehen (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG). Antragsunterlagen für ein Genehmigungsverfahren enthalten personenbezogene Daten wie etwa Namen und Berufsbezeichnungen. Diese Daten müssten schutzwürdig sein. Diesbezüglich ist im Einzelfall zwischen den Informationsinteressen des Antragstellers und der Allgemeinheit an der Herausgabe der Daten und dem privaten Interesse des Betroffenen am Schutz seiner Daten abzuwägen. Je stärker der Persönlichkeitsbezug einer Information ist, umso gewichtiger müssen die Offenbarungsinteressen sein.²⁶ In einem Genehmigungsverfahren ist nicht zu erwarten, dass über den Namen und die Berufsbezeichnung des Betroffenen hinaus personenbezogene Daten involviert sind. Besonders schutzwürdige Interessen stehen der Information deswegen nicht entgegen.

c. Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG)

Dem Akteneinsichtsbegehren des B könnte der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen des A entgegenstehen (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG). Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb stehenden Tatsachen, die

- nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind,
- nach dem Willen des Betriebsinhabers geheim gehalten werden sollen und
- an deren Bewahrung der Geheimnisträger ein schutzwürdiges Interesse hat.²⁷

Hier soll unterstellt werden, dass es sich aus Sicht des A nicht um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis handelt. Das Abfallrechtliche Genehmigungsverfahren ist dann keine geheimes Verfahren. Insoweit ist zweifelhaft, ob die hier relevanten Tatsachen nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind. Außerdem sind Unterlagen, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, entsprechend zu kennzeichnen. Fehlt es an einer solchen Kennzeichnung, könnte bereits der Geheimhaltungswille des Inhabers fraglich sein. Entscheidend ist jeweils der Einzelfall. Durch die Kenntnis der von A eingeführten Abfallarten und –

²⁶ VG Hamburg, Urteil vom 14.01.2004, Az.: 7 VG 1422/2003, Rn. 78.

²⁷ VG Hamburg, Urteil vom 14.01.2004, Az.: 7 VG 1422/2003, Rn. 82.

mengen allein werden wahrscheinlich keine Rückschlüsse auf die von A eingesetzten Verfahren und technischen Abläufe möglich sein. Daher dürften keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des A betroffen sein. Sollte dies im Einzelfall anders sein, ist immer an die Möglichkeit der Beschränkung des Informationszugangs zu prüfen (§ 5 Abs. 3 UIG).

§ 5 UIG [Ablehnung des Antrags]

(3) Liegt ein Ablehnungsgrund nach § 8 oder § 9 vor, sind die hiervon nicht betroffenen Informationen zugänglich zu machen, soweit es möglich ist, die betroffenen Informationen auszusondern.

(...)

7. Ergebnis

B und E ist Akteneinsicht zu gewähren, soweit keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse des A betroffen sind. Die Akteneinsicht ist spätestens binnen eines Monats bzw. bei umfangreichen und komplexen Informationen binnen zwei Monaten zu gewähren (§ 3 Abs. 3 S. 2 UIG).

Eine Auskunft über die Haushaltsplanungen kommt nach dem UIG aber nicht in Betracht. Auch eine Auskunft über das frühere Genehmigungsverfahren für die Anlage ist auf Basis des UIG nicht möglich, da hierfür Landesbehörden zuständig sind und keine Bundesbehörden. Die Länder sind verpflichtet, ebenfalls Umweltinformationsgesetze zu erlassen. Es existiert eine entsprechende europäische Richtlinie²⁸ über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen. Diese war bis zum 14.02.2005 in mitgliedstaatliches Recht umzusetzen (Art. 10 der Umweltinformationsrichtlinie). Der Bund ist dem mit dem UIG n. F. nachgekommen. Die Länder haben soweit ersichtlich noch keine entsprechenden Regelungen getroffen.

FEX („Für Experten“): In Abwesenheit von spezieller Landesgesetzgebung existiert kein rechtsfreier Raum im Umweltinformationsrecht. Zum einen können in den Ländern, die Informationsfreiheitsgesetze²⁹ haben, Umweltinformationen nach diesen Vorschriften erfragt werden. Zum anderen könnte – jedenfalls nach Meinung des Bundesumweltministeriums³⁰ – nach den Grundsätzen über die Direktwirkung von Richtlinien die Umweltinformationsrichtlinie unmittelbar anwendbar sein B könnte dann doch Akteneinsicht hinsichtlich des Geneh-

²⁸ [Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen](#) (Umweltinformationsrichtlinie) vom 28.01.2003, AB L 41/26.

²⁹ Derzeit sind in vier Bundesländern Informationsfreiheitsgesetze in Kraft: [Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz](#) des Landes Brandenburg vom 10.03.1998, [Berliner Informationsfreiheitsgesetz](#) vom 15.10.1999, [Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein](#) vom 09.02.2000, [Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen](#) vom 27.11.2001.

³⁰ [Kurzinformatio Umweltinformation](#) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, abgerufen am 07.12.2005.

migungsverfahrens der Anlage verlangen – nach den Landesinformationsfreiheitsgesetzen oder in unmittelbarer Anwendung von § 3 Abs. 1 Umweltinformationsrichtlinie.

Art. 3 Umweltinformationsrichtlinie [Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag]

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Behörden gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen.

(...)

D. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

I. Szenario

Der mündige Bürger B nimmt aufmerksam und mit regem Interesse an gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen teil. Er meint, gerade den Politikern müsse man genau „auf die Finger schauen“.

Insbesondere auf den Politiker P richtet sich sein Augenmerk. B ist überzeugt, dass P früher mit der Staatssicherheit zusammengearbeitet hat. Anders als mit den guten Kontakten des P zum Kreml kann sich B nicht erklären, warum es mit P's Karriere auch nach der Wende immer weiter bergauf gegangen ist. B will seinen Verdacht endlich bestätigt sehen und begehrt Einsicht in die Unterlagen des Amtes für Staatssicherheit über P.

Auch ansonsten geschieht so einiges, was B undurchsichtig vorkommt. Der Bundesminister M hat ein neues Amtsgebäude bezogen. Um die neuen Räumlichkeiten repräsentativer zu gestalten, hat M verschiedene Kunstwerke gekauft. Darauf angesprochen, wieso denn angesichts knapper Kassen ausgerechnet für Kunst Geld vorhanden sei, teilt der Minister mit, dass alle Käufe mit Spenden von Firmen wie von Privatpersonen finanziert wurden. Die Spender werden nicht genannt. B ist davon überzeugt, dass nichts umsonst ist. Zumindest das politische Wohlwollen des M werde sich so von den Spendern erkaufen. B verlangt Einsicht in die den Ankauf von Kunstwerken betreffenden Akten des Ministeriums.

Außerdem will B die Bundeskanzlerin persönlich über den in seinen Augen skandalösen Vorgang informieren. Die Sekretärin der Kanzlerin lehnt den Wunsch des B nach einem Gesprächstermin ab und verweist darauf, dass die Kanzlerin in den kommenden zwei Monaten keine Zeit habe. B hält das für eine Ausrede und verlangt Einsicht in den Terminkalender der Bundeskanzlerin.

II. Rechtsgrundlage

Ab dem 01. Januar 2006 kommt als Rechtsgrundlage für die verschiedenen Begehren des B § 1 Abs. 1 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG)³¹ in Betracht.

§ 1 IFG [Grundsatz]

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

III. Eröffnung des Geltungsbereichs

Der Geltungsbereich des IFG muss eröffnet sein. Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen dem IFG vor (§ 1 Abs. 3 IFG). Ausnahmen von diesem Grundsatz bilden § 29 VwVfG und § 25 SGB X.

Hinsichtlich des Begehrens des B, die Akten des Amtes für Staatssicherheit über P einzusehen, könnte das Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (StUG) eine solche andere Rechtsvorschrift enthalten. Bei den Unterlagen der Staatssicherheit handelt es sich um amtliche Informationen. Die Informationen waren bei ihrer Erhebung durch den Staatssicherheitsdienst amtlich. Jetzt werden sie vom Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik verwaltet. Das StUG enthält auch Vorschriften, die den Informationszugang regeln.

Da B nicht in irgendeiner Form persönlich betroffen ist, käme eine Auskunft allein zur Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes in Betracht.

§ 32 StUG [Verwendung von Unterlagen für die Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes]

(1) Für die Forschung zum Zwecke der politischen und historischen Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes sowie für Zwecke der politischen Bildung stellt der Bundesbeauftragte folgende Unterlagen zur Verfügung:

³¹ [Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes](#) vom 05.09.2005; BGBl I, 2722. Das Gesetz tritt am 01.01.2006 in Kraft.

1. Unterlagen, die keine personenbezogenen Informationen enthalten,
 2. Duplikate von Unterlagen, in denen die personenbezogenen Informationen anonymisiert worden sind, es sei denn, die Informationen sind offenkundig,
 3. Unterlagen mit personenbezogenen Informationen über
 - Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes, soweit es sich nicht um Tätigkeiten für den Staatssicherheitsdienst vor Vollendung des 18. Lebensjahres gehandelt hat, oder
 - Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes,
 4. Unterlagen mit personenbezogenen Informationen über Personen der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen oder Amtsträger, soweit es sich um Informationen handelt, die ihre zeitgeschichtliche Rolle, Funktions- oder Amtsausübung betreffen,
 5. Unterlagen mit anderen personenbezogenen Informationen, wenn die schriftlichen Einwilligungen der betreffenden Personen vorgelegt werden; die Einwilligungen müssen den Antragsteller, das Vorhaben und die durchführenden Personen bezeichnen.
- Unterlagen mit personenbezogenen Informationen nach Satz 1 Nr. 3 und 4 dürfen nur zur Verfügung gestellt werden, soweit durch deren Verwendung keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen der dort genannten Personen beeinträchtigt werden. Bei der Abwägung ist insbesondere zu berücksichtigen, ob die Informationserhebung erkennbar auf einer Menschenrechtsverletzung beruht.
- (...)

Damit existiert eine andere Rechtsvorschrift, die den Zugang zu Informationen regelt.

Fraglich ist, ob daneben auch noch das IFG zur Anwendung kommen kann. Der Wortlaut der Vorschrift ist insoweit nicht eindeutig. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt sich aber, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass das IFG nicht neben den spezialgesetzlichen Regelungen anwendbar sein soll – außer in den von ihm ausdrücklich genannten Rückausnahmen § 29 VwVfG und § 25 SGB X.³² Für eine Subsidiarität des IFG spricht auch, dass Auskunftsansprüche je nach Sachgebiet sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Daher muss sinnigerweise das spezielle Fachrecht vollständig vorrangig sein, auch wenn es enger gefasst ist als das IFG. Andernfalls würde auch die Rückausnahme für § 29 VwVfG und § 25 SGB X, die die Anwendung in der Praxis erleichtern soll, keinen Sinn machen. Spezialgesetzliche Regelungen wie im StUG sind daher als vorrangig gegenüber dem IFG und hinsichtlich des Informationszugangs auch als abschließend anzusehen.

Der Geltungsbereich des IFG ist hinsichtlich der Einsicht in Stasi-Unterlagen nicht eröffnet.

IV. Anspruchsberechtigter

B muss anspruchsberechtigt sein. Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG hat jeder (§ 1 Abs. 1 S. 1 IFG).

³² [BT-Drucksache 15/4493](#), S. 8

V. Anspruchsgegner

Der Anspruch auf Informationszugang besteht gegenüber Behörden des Bundes und gegenüber Bundesorganen und –einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 2 IFG). Private sind dem Anspruch auf Informationszugang nur ausgesetzt, soweit sie in behördlichem Auftrag öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen (§ 1 Abs. 1 S. 3 IFG). Entscheidend ist also jeweils die Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben.

1. Ministerium als Anspruchsgegner

Das Ministerium des M ist eine Bundeseinrichtung. Bei der Frage nach dem Kauf von Kunstwerken für das Ministerium geht es um öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben. Die Beschaffung von Gegenständen im Verwaltungsgebrauch könnte eine Verwaltungsaufgabe darstellen. Dafür könnte der funktionale Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung sprechen. So wie es hinsichtlich der Inanspruchnahme von Privaten nach dem IFG allein entscheidend ist, ob diese Privaten für die Behörde öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, könnte es für die Einordnung einer Maßnahme einer Behörde als öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe ebenfalls gleichgültig sein, ob dieses Handeln in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Form erfolgt.³³ Die ausdrückliche Beschränkung des Informationszugangsanspruchs gegenüber Bundesorganen und Bundeseinrichtungen auf Vorgänge, bei denen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden, folgt daraus, dass diese Organe und Einrichtungen auch Regierungsaufgaben oder damit zusammenhängende Aufgaben wahrnehmen. Geht es um die Beschaffung von Einrichtungsgegenständen für ein Ministerium, ist keine Regierungsaufgabe betroffen. Das Ministerium erfüllt öffentliche Aufgaben und ist dem Informationsanspruch des B ausgesetzt.

2. Bundeskanzlerin als Anspruchsgegnerin

Die Bundeskanzlerin stellt ein Bundesorgan dar. Die Terminplanung dient nicht unmittelbar der Erfüllung von Regierungsaufgaben. Alle Aufgaben und Termine der Kanzlerin werden koordiniert. Dieser organisatorische Bereich könnte als öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe angesehen werden. Schließlich dient der Terminkalender mittelbar der Erfüllung der

³³ So im Ergebnis auch VG Düsseldorf, Urteil vom 09.07.2004, Az.: 26 K 4163/03, S. 5 für den Kauf einer Amtskette für den Bürgermeister – allerdings ohne das Problem näher zu diskutieren. Bei der Anschaffung von Bildern ist wegen der Eigenschaft als fiskalisches Hilfsgeschäft auch eine andere Meinung vertretbar. Es fehlte dann für den Anspruch des B bereits an der öffentlichen Aufgabe.

öffentlich-rechtlichen Aufgaben der Kanzlerin. Damit wäre eine Inanspruchnahme der Bundeskanzlerin nach dem IFG möglich.

VI. Anspruchsgegenstand

Gegenstand des Informationszugangsanspruchs sind amtliche Informationen (§ 1 Abs. 1 S. 1 IFG). Der Begriff „amtliche Information“ ist in § 2 Nr. 1 IFG legal definiert.

§ 2 IFG [Begriffsbestimmungen]

Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. amtliche Information: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu; (...)

1. Beschaffungsgeschäfte als öffentliche Aufgabenerfüllung

Maßgeblich ist, ob eine Aufzeichnung amtlichen Zwecken dient. Die den Vorgang des Ankaufs von Kunstwerken für das Amtsgebäude betreffenden Unterlagen betreffen die Beschaffung von Sachen im Verwaltungsgebrauch. Daher handelt es sich um amtliche Informationen, da sie zumindest eng mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Zusammenhang stehen. Dabei ist unbeachtlich, dass das Ministerium privatrechtliche Kaufverträge als Handlungsform gewählt hat. Wie § 1 Abs. 1 S. 3 IFG zeigt, kommt es ja auch nicht darauf an, ob ein Privater handelt oder eine Behörde. Entscheidend ist die öffentlich-rechtliche Aufgabenerfüllung. Hinsichtlich der gewählten Handlungsform kann nichts anderes gelten.³⁴

2. Terminplanung als öffentliche Aufgabenerfüllung

Fraglich ist, ob auch der Terminkalender der Bundeskanzlerin eine amtliche Information darstellt. Einerseits dient der Terminkalender der Aufgabenerfüllung der Kanzlerin. Andererseits zeigt § 2 Nr. 1 IFG, dass der Begriff der amtlichen Information vorgangsbezogen zu verstehen ist („...Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu...“). Informations(zugangs)rechte sollen also immer bezogen auf einen bestimmten Verwaltungsvorgang bestehen und nicht allgemein. Dies entspricht auch der Zielsetzung des IFG. Es will dem Bürger den Zugang zu konkreten Sachinformationen ermöglichen und nicht etwa insgesamt die Tätigkeit von Amtsträgern stärker der Kontrolle durch den Bürger aussetzen. Einem Terminkalender fehlt ein konkreter Bezug zu einem bestimmten Verwaltungsvorgang. Er bildet den allgemeinen organisatorischen Hintergrund für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben einerseits wie Verfassungsaufgaben andererseits und enthält regelmäßig auch private

³⁴ VG Düsseldorf, Urteil vom 09.07.2004, Az.: 26 K 4163/03, S. 5.

Termine. Der Terminkalender dürfte daher im Ergebnis keine amtliche Information im Sinne des IFG darstellen.³⁵

VII. Art des Informationszugangs

Der Informationszugang wird durch Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise gewährt (§ 1 Abs. 2 S. 1 IFG). Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, darf die Behörde nur aus wichtigem Grund davon abweichen (§ 1 Abs. 2 S. 2 IFG). Dabei kann ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand einen solchen wichtigen Grund darstellen (§ 1 Abs. 2 S. 3 IFG).

VIII. Kosten

Die Behörde darf Gebühren und Auslagen erheben.

§ 10 IFG [Gebühren und Auslagen]

- (1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.
- (2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.
- (3) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.

An Auslagen kommen vor allem Kopier- oder Portokosten in Betracht. Gebühren sind vor allem Personalkosten. Die Gebühren werden nach dem personellen und zeitlichen Aufwand eines Antrags bemessen. § 10 Abs. 3 IFG zeigt, dass dies auch standardisiert über eine Gebührenordnung erfolgen darf. Die Kosten dürfen insgesamt aber nicht die Wahrnehmung der Rechts aus dem IFG vereiteln (§ 10 Abs. 2 IFG).

IX. Ausschlussgründe

Der Informationszugangsanspruch des B darf nicht zum Schutz öffentlicher Belange (§ 3 IFG), behördlicher Entscheidungsprozesse (§ 4 IFG), personenbezogener Daten (§ 5 IFG), des geistigen Eigentums oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG) ausgeschlossen sein.

³⁵ So auch VG Berlin, Urteil vom 10.05.2005, Az.: 2 A 178/.04, für die Einsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz.

1. Schutz öffentlicher Belange

Der Informationszugangsanspruch kann zum Schutz bestimmter besonderer öffentlicher Belange ausgeschlossen sein (§ 3 IFG).

§ 3 IFG [Schutz von besonderen öffentlichen Belangen]

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf
 - a) internationale Beziehungen,
 - b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,
 - c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
 - d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
 - e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
 - f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,
 - g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,
2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
3. wenn und solange
 - a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
 - b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,
5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,
7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.

Diese besonderen öffentlichen Belange können im Wesentlichen drei Kategorien zugeordnet werden:

- Zum einen gibt es öffentliche Belange, die sich unter dem Stichwort Sicherheitsinteressen zusammenfassen lassen, etwa § 3 Nr. 1 b und c IFG (Schutz militärischer Belange sowie von Belangen der inneren und äußeren Sicherheit) oder § 3 Nr. 2 IFG (Schutz der öffentlichen Sicherheit).
- Die zweite Kategorie betrifft Belange, die Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitsinteressen berühren. Dazu zählen etwa § 3 Nr. 1 d und e IFG (Schutz etwaiger Geheimhaltungsinteressen bei Kontrollaufgaben von Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden), § 3

Nr. 4 IFG (Schutz von Verschlussachen sowie von Berufs- und Amtsgeheimnissen) oder § 3 Nr. 7 IFG (Schutz vertraulicher Informationen). Darunter fällt aber auch § 3 Nr. 1 g IFG, der das Geheimhaltungsinteresse von Personen, gegen die ein Ermittlungs- oder Strafverfahren durchgeführt wird, schützt.

➤ Schließlich werden politische Interessen geschützt, z. B. durch § 3 Nr. 1 a (Schutz von internationalen Beziehungen).

Die Informationsbegehren des B berühren keinen dieser Bereiche, so dass sein Informationsanspruch nicht nach § 3 IFG ausgeschlossen ist.

2. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Der Informationszugangsanspruch kann außerdem zum Schutz behördlicher Entscheidungen ausgeschlossen sein (§ 4 IFG).

§ 4 IFG [Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses]

(1) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.

(2) Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.

§ 4 IFG schützt den innerbehördlichen Entscheidungsprozess, soweit durch eine vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg der Maßnahme oder Entscheidung vereitelt würde. Nach § 4 Abs. 2 IFG wird der Antragsteller regelmäßig über den Abschluss des Verfahrens informiert, so dass er erneut Zugang zu den Informationen beantragen kann.

Die von B begehrten Informationen betreffen keine laufenden Verfahren, so dass ein Ausschluss nach § 4 IFG nicht in Betracht kommt.

3. Schutz personenbezogener Daten

Der Informationszugangsanspruch kann zum Schutz personenbezogener Daten ausgeschlossen sein (§ 5 IFG).

§ 5 IFG [Schutz personenbezogener Daten]

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

(2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

(3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

(4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

Enthalten die begehrten Informationen personenbezogene Daten, ist zwischen verschiedenen Arten personenbezogener Daten zu unterscheiden:

- In der Regel ist die Einwilligung des Betroffenen erforderlich. Fehlt es an einer Einwilligung, dann sind das Informationsinteresse des Antragstellers und das Interesse des Dritten am Schutz seiner Daten gegeneinander abzuwägen.
- Sind besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) betroffen, ist immer die Einwilligung des Betroffenen erforderlich, eine weitere Abwägung findet nicht statt.

§ 3 BDSG [Weitere Begriffsbestimmungen]

(9) Besondere Arten personenbezogener Daten sind Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben.

(...)

- Sind Informationen im Zusammenhang mit Dienst- oder Amtsverhältnissen betroffen oder solche, die Berufs- oder Amtsgeheimnissen unterliegen, überwiegen die Datenschutzinteressen der Betroffenen (§ 5 Abs. 2 IFG). Nur bei Einwilligung der Betroffenen kann Informationszugang gewährt werden.
- Umgekehrt überwiegt in der Regel das Informationsinteresse des Antragstellers, wenn sich die Information auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat (§ 5 Abs. 3 IFG).
- Auch bei Betroffenheit der genannten Daten im Rahmen einer amtlichen Tätigkeit, ist ein Informationszugangsanspruch nicht ausgeschlossen. Der Betroffene kann in eine Weitergabe einwilligen. Ansonsten ist auch hier zwischen den widerstreitenden Belangen abzuwägen.

Hinsichtlich der von B begehrten Einsichtnahme in die Verwaltungsvorgänge rund um den Kauf von Kunstwerken steht § 5 IFG nicht entgegen. Zwar sind die Namen der Spender personenbezogene Daten und fehlt es an deren Einwilligung. Es handelt sich aber nicht um besondere Arten von personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG. Daher ist das Informationsinteresse des B gegen das Interesse der Spender am Schutz ihrer Daten abzuwägen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Name einer Person kein sonderlich sensibles Datum darstellt. Dies zeigt auch § 5 Abs. 3 und 4 IFG, der den Namen ebenfalls als Datum mit relativ geringer Schutzwürdigkeit einstuft. Dagegen könnte das Informationsinteresse des B schwer wiegen. Die Frage nach den Namen der Spender für den Kauf von Kunstwerken durch eine Behörde zur Ausstattung der Amtsräume könnte von allgemeinem politischem Interesse sein. Bei der Öffentlichkeit unbekanntem Spendern kann der Eindruck entstehen, dass irgendeine Art von Gegenleistung durch M erbracht wird. Allein dieser denkbare Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Handelns des M und der dadurch drohende Vertrauensverlust in die Verwaltung dürfte ein überwiegendes Informationsinteresse begründen. Andernfalls wäre auch eine teilweise Gewährung des Informationszugangs denkbar (§ 7 Abs. 2 IFG).³⁶

§ 7 IFG [Antrag und Verfahren]

(2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

(...)

Denkbar wäre etwa die Schwärzung der Namen der betroffenen natürlichen Personen. Die Namen der betroffenen Unternehmen dürfen dagegen offen gelegt werden, denn der Schutz personenbezogener Daten kann nicht entgegenstehen.

Der Informationszugangsanspruch des B ist nicht zum Schutz personenbezogener Daten ausgeschlossen.

³⁶ So wurde der dem Szenario zugrunde liegende Fall des VG Düsseldorf, Urteil vom 09.07.2004, Az.: 26 K 4163/03 entschieden. Rechtsgrundlage war dort aber das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes hat aber einen anderen Wortlaut als das IFG NRW, der eine abweichende rechtliche Einordnung hier rechtfertigen dürfte: Im Rahmen des IFG NRW findet keine Interessenabwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den Interessen der Betroffenen statt (wie sich aus dem Wortlaut des § 9 IFG NRW ergibt). Nur überwiegende *rechtliche* Interessen des Antragstellers können Berücksichtigung finden (§ 9 Abs. 1 e IFG NRW). Solche sind nicht ersichtlich. Die Berücksichtigung von Interessen der Allgemeinheit im Rahmen des IFG des Bundes könnte daher die abweichende Beurteilung rechtfertigen.

4. Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Der Informationszugang kann weiter ausgeschlossen sein, wenn der Schutz von geistigem Eigentum, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen entgegensteht (§ 6 IFG).

§ 6 IFG [Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen]
Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

Besonders relevant ist der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Unter einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis sind Tatsachen zu verstehen,

„die nach dem erkennbaren Willen des Betriebsinhabers geheim gehalten werden sollen, die ferner nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber deshalb ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hat, weil eine Aufdeckung der Tatsachen geeignet wäre, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen.“³⁷

Danach müssen für das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- erkennbarer Geheimhaltungswille des Betriebsinhabers
- keine Offenkundigkeit
- berechtigtes Geheimhaltungsinteresse

Soweit B Einsicht in die Verwaltungsvorgänge zum Ankauf der Kunstwerke für das Ministerium nehmen möchte, könnte man argumentieren, dass das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis hinsichtlich der Vergabe von Finanzmitteln der spendenden Unternehmen tangiert würde.

Wurde bei der Spende von M zugesagt, dass die Spender nicht der Öffentlichkeit genannt werden, könnte ein erkennbarer Geheimhaltungswille des Betriebsinhabers vorliegen. Die fehlende Offenkundigkeit, also die Kenntnis nur eines begrenzten Personenkreises, könnte auch vorliegen. Fraglich ist aber, ob ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht. Das Geheimhaltungsinteresse ist berechtigt, wenn der Unternehmer an der Geheimhaltung ein schutzwürdiges wirtschaftliches Interesse hat. Dies liegt vor, wenn ohne die Geheimhaltung ein wirtschaftlicher Schaden entstehen könnte. Ein solcher wirtschaftlicher Schaden ist nicht ersichtlich. Die Tatsache einer Spende aber auch deren Höhe allein sagt nichts Wesentliches über die wirtschaftliche Gesamtsituation des Unternehmens aus, was nicht auch ansonsten bekannt würde. Die finanzielle Leistungskraft eines Unternehmens macht sich in vielen Zusammenhängen bemerkbar, die auch nicht der Geheimhaltung unterliegen. Sie ist beispiels-

³⁷BGH, NJW 1995, 2301, auf den der Gesetzesentwurf für das IFG ausdrücklich verweist: [BT-Drucksache 15/4493](#), S. 14.

weise ablesbar an den für Werbung ausgegebenen Geldern, an den Beschäftigten gewährten finanziellen Sonderzuwendungen, der Kostspieligkeit von Weihnachtspräsenten für Kunden etc. Auch durch die Nennung als Spender ausgelöste weitere Spendenanfragen mögen zwar eine Belästigung darstellen, haben aber keine wirtschaftliche Bedeutung. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der spendenden Unternehmen sind nicht betroffen. Jedenfalls würde das Informationsinteresse des B und der Allgemeinheit, die bei der Frage der Berechtigung des Geheimhaltungsinteresses zu berücksichtigen sein dürften, das Geheimhaltungsinteresse der Unternehmen überwiegen.

Der Informationsanspruch des B ist nicht ausgeschlossen.

X. Verfahren

B muss das vorgesehene Verfahren einhalten.

§ 7 IFG [Antrag und Verfahren]

(1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6 muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

(2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

(3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.

(4) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. § 6 Satz 1 bleibt unberührt.

(5) Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.

B muss seinen Antrag begründen, da Daten Dritter betroffen sind (§ 7 Abs. 1 S. 3 IFG). Außerdem wäre den Spendern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 8 Abs. 1 IFG).

§ 8 IFG [Verfahren bei Beteiligung Dritter]

(1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

(...)

XI. Ergebnis

B hat einen Anspruch auf Einsicht in die Akten zum Ankauf von Kunstwerken für das Ministerium des M. Ein Informations(zugangs)anspruch auf Einsicht in die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes über P kommt nach dem IFG wegen seiner Subsidiarität nicht in Betracht. B hat ebenfalls keinen Anspruch auf Einsicht in den Terminkalender der Bundeskanzlerin, da es sich nicht um amtliche Informationen handelt.