

**Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald**

**Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät**



**C. Löser**

**Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit im Wandel**

**Seminararbeit zum Seminar**

**Gegenwartsfragen des Staats- und Verwaltungsrechts**

**bei Prof. Dr. Maximilian Wallerath**

**Sommersemester 2006**

## Literaturverzeichnis

- Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems, 5. Aufl., Opladen 2003.  
(zit.: Andersen/Woyke, HdpS, S.)
- Bäumler, Helmut, Neue Informationsfreiheitsgesetze in Schleswig-Holstein, in: NJW 2000, S. 1982 bis 1986.  
(zit.: Bäumler, NJW 2000, S.)
- Battis, Ulrich, Bundesbeamtengesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 2004.  
(zit.: Battis, BBG Komm, §, Rn)
- Bieber, Roland, Informationsrechte Dritter im Verwaltungsverfahren. Ansätze zu legislativer und dogmatischer Neubewertung, in: DÖV 1991, S. 857 bis 867.  
(zit.: Bieber, DÖV 1991, S.)
- Bull, Hans Peter, Informationsfreiheitsgesetze – wozu und wie?, in: ZG 2002, S. 201 bis 226.  
(zit.: Bull, ZG 2002, S.)
- Danwitz, Thomas von, Fünfzehn Jahre Verwaltungsverfahrgesetz. Erwartungen und Erfahrungen, in: Jura 1994, S. 281 bis 287.  
(zit.: von Danwitz, Jura 1994, S.)
- Diering, Björn/Timme, Hinnerk/Waschull, Dirk (Hrsg.), Sozialgesetzbuch X. Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden 2004.  
(zit.: Diering/Timme/Waschull, SGB X Komm, §, Rn)
- Dorer, Peter/Mainusch, Helmut/Tubies, Helga, Bundesstatistikgesetz. Kommentar, München 1988.  
(zit.: Dorer/Mainusch/Tubies, BStatG Komm, §, Rn)
- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II (Art. 20 bis 82), Tübingen 1998.  
(zit.: Dreier, GG Komm, Bd. II, Art., Rn)
- Friedersen, Gerd-Harald, Das Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, in: NordÖR 2001, S. 89 bis 92.  
(zit.: Friedersen, NordÖR 2001, S.)
- Frotscher, Werner/Pieroth, Bodo, Verfassungsgeschichte, 5. Aufl., München 2005.  
(zit.: Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn)
- Häberle, Peter, Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern, in: JöR 1993, S. 69 bis 92.  
(zit.: Häberle, JöR 1993, S.)
- Heckel, Christian, Behördeninterne Geheimhaltung. Ein Beitrag zum amtsinternen Datenaustausch, in: NVwZ 1994, S. 224 bis 229.  
(zit.: Heckel, NVwZ 1994, S.)
- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1999.  
(zit.: Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn)

- Ibler, Martin, Zerstören die neuen Informationszugangsgesetze die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts?, in: Eberle, Carl-Eugen/Lorenz, Dieter/Ibler, Martin (Hrsg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München 2002, S. 405 bis 419.  
(zit.: Ibler, FS Brohm, S.)
- Ipsen, Jörn, Staatsrecht II. Grundrechte, 8. Aufl., München 2005.  
(zit.: Ipsen, StaatsR II, Rn)
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg 2004.  
(zit.: Isensee/Kirchhof, HdStR II, §, Rn)
- Jähnke, Burkhard/Laufhütte, Heinrich Wilhelm/Odersky, Walter (Hrsg.), Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar, Bd. I (§§ 1 bis 31), 11. Aufl., Berlin 2003.  
(zit.: StGB LeiKo, §, Rn)
- Jähnke, Burkhard/Laufhütte, Heinrich Wilhelm/Odersky, Walter (Hrsg.), Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar, Bd. IV (§§ 80 bis 145d), 11. Aufl., Berlin 2005.  
(zit.: StGB LeiKo, §, Rn)
- Jescheck, Hans-Heinrich/Ruß, Wolfgang/Willms, Günther (Hrsg.), Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar, Bd. VII (§§ 303 bis 358), 10. Aufl., Berlin 1988.  
(zit.: StGB LeiKo, §, Rn)
- Joecks, Wolfgang, Strafgesetzbuch Studienkommentar, 6. Aufl., München 2005.  
(zit.: Joecks, StuKo StGB, §, Rn)
- Joecks, Wolfgang/Miebach, Klaus (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. I (§§ 1 bis 51), München 2003.  
(zit.: MüKo StGB, §, Rn)
- Kloepfer, Michael, Informationszugangsfreiheit und Datenschutz: Zwei Säulen des Rechts der Informationsgesellschaft, in: DÖV 2003, S. 221 bis 231.  
(zit.: Kloepfer, DÖV 2003, S.)
- Kneifel-Haverkamp, Reiner, Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz in Brandenburg, in: DuD 1998, S. 438 bis 441.  
(zit.: Kneifel-Haverkamp, DuD 1998, S.)
- Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 9. Aufl., München 2005.  
(zit.: Kopp/Ramsauer, VwVfG Komm, §, Rn)
- Kopp, Ferdinand O./Schenke, Wolf-Rüdiger, Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 14. Aufl., München 2005.  
(zit.: Kopp/Schenke, VwGO Komm, §, Rn)
- Köhler, Heinz/Ratz, Günter, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht. Kommentar für die Praxis, 3. Aufl., Köln 2003.  
(zit.: Köhler/Ratz, BDG Komm, S.)

- Köster, Birthe, Erfahrungen mit dem schleswig-holsteinischen Informationsfreiheitsgesetz, in: DuD 2003, S. 36 bis 38.  
(zit.: Köster, DuD 2003, S.)
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II (Art. 20 bis 82), 5. Aufl., München 2005.  
(zit.: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art., Rn)
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III (Art. 83 bis 146), 5. Aufl., München 2005.  
(zit.: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art., Rn)
- Meyer-Goßner, Lutz, Strafprozessordnung. Kommentar, 48. Aufl., München 2005.  
(zit.: Meyer-Goßner, StPO Komm, §, Rn)
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I (Präambel bis Art. 19), 5. Aufl., München 2000.  
(zit.: Münch/Kunig, GG Komm, Art., Rn)
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. III (Art. 70 bis Art. 146), 5. Aufl., München 2003.  
(zit.: Münch/Kunig, GG Komm, Art., Rn)
- Mutius, Albert von/Behrndt, Nils, Dezentralisierung kommunaler Personalarbeit und Personalaktenrecht, in: ZBR 1997, S. 65 bis 78.  
(zit.: von Mutius/Behrndt, ZBR 1997, S.)
- Pahlke, Armin/Koenig, Ulrich, Abgabenordnung: §§ 1 bis 368. Kommentar, München 2004.  
(zit.: Pahlke/Koenig, AO Komm, §, Rn)
- Partsch, Christoph J., Brandenburgs Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) – Vorbild für Deutschland?, in: NJW 1998, S. 2559 bis 2563.  
(zit.: Partsch, NJW 1998, S.)
- Partsch, Christoph J., Das Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit in Berlin, in: LKV 2001, S. 98 bis 102.  
(zit.: Partsch, LKV 2001, S.)
- Partsch, Christoph J., Die neue Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001, in: NJW 2001, S. 3154 bis 3158.  
(zit.: Partsch, NJW 2001, S.)
- Pestalozza, Christian, Verfassungen der deutschen Bundesländer, 8. Aufl., München 2005.  
(zit.: Pestalozza, Verfassungen)
- Petrén, Gustaf, Die Aktenöffentlichkeit in Schweden, in: VerwArch 1958, S. 323 bis 333.  
(zit.: Petré, VerwArch 1958, S.)
- Reich, Andreas, Hochschulrahmengesetz. Kommentar, 8. Aufl., Bad Honnef 2002.  
(zit.: Reich, HRG Komm, §, Rn)
- Rieß, Peter (Hrsg.), Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Großkommentar, Bd. III (§§ 137 bis 212b), 25. Aufl., Berlin 2004.  
(zit.: Rieß, StPO GroßKomm, §, Rn)

- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., München 2003.  
(zit.: Sachs, GG Komm, Art., Rn)
- Scharpf, Fritz Wilhelm, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: ders., Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, 1973.  
(zit.: Scharpf, S.)
- Scherzberg, Arno, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000, zugl. Habil.-Schrift, Univ. Münster 1998.  
(zit.: Scherzberg, S.)
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin 2005.  
(zit.: Schmidt-Aßmann, Bes VwR, Kapitel, Rn)
- Schmidt-Räntsch, Günther/Schmidt-Räntsch, Jürgen, Deutsches Richtergesetz. Richterwahlgesetz. Kommentar, 5. Aufl., München 1995.  
(zit.: Schmidt-Räntsch, DRiG Komm, §, Rn)
- Schoch, Friedrich/Kloepfer, Michael (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE). Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002.  
(zit.: Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, §, Rn)
- Schoch, Friedrich, Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: Die Verwaltung 2002, S. 149 bis 175.  
(zit.: Schoch, Die Verwaltung 2002, S.)
- Schomerus, Thomas/Schrader, Christian/Wegener, Bernhard W., Umweltinformationsgesetz. Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2002.  
(zit.: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG Komm, §, Rn)
- Simitis, Spiros (Hrsg.), Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, 5. Aufl., Baden-Baden 2003.  
(zit.: Simitis, BDSG Komm, §, Rn)
- Sokol, Bettina (Hrsg.), Sommersymposium Informationsfreiheit, Düsseldorf 2004.  
(zit.: Sokol, Sommersymposium Informationsfreiheit, Düsseldorf 2004)
- Summer, Rudolf, Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums – ein Torso, in: ZBR 1992, S. 1 bis 6.  
(zit.: Summer, ZBR 1992, S.)
- Summer, Rudolf, Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts, Bonn 1986.  
(zit.: Summer, Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts, S.)
- Theuer, Andreas, Der Zugang zu Umweltinformationen aufgrund des Umweltinformationsgesetzes (UIG), in: NVwZ 1996, S. 326 bis 333.  
(zit.: Theuer, NVwZ 1996, S.)
- Wagner, Fritjof, Beamtenrecht, 6. Aufl., Heidelberg 1999.  
(zit.: Wagner, Rn)
- Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie, 5. Aufl. (hrsg. von Johannes Winckelmann), Tübingen 1980.  
(zit.: Weber, WuG, Teil, Kapitel, §)

# Gliederung

A. Amtsgeheimnis.....	1
I. Historisch-genetische Betrachtung.....	1
1. Amtsverschwiegenheit.....	1
2. Beschränkte Aktenöffentlichkeit.....	3
II. Verpflichteter Personenkreis.....	3
1. Beamte.....	3
2. Richter.....	4
3. Sonstige in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis Stehende.....	4
4. Soldaten.....	5
5. Beschäftigte im öffentlichen Dienst.....	5
a) Wahrnehmung von Aufgaben öffentlicher Verwaltung.....	5
b) Wahrnehmung untergeordneter Hilfstätigkeiten.....	5
6. Mitglieder des Deutschen Bundestages.....	5
7. Ergebnis.....	6
III. Umfang des Amtsgeheimnisses.....	6
1. Amtsverschwiegenheit.....	6
2. Beschränkte Aktenöffentlichkeit.....	7
IV. Grenzen des Amtsgeheimnisses.....	7
1. Aussagegenehmigung.....	7
2. Öffentliches Interesse.....	7
V. Legitimer Zweck und erforderlicher Umfang des Amtsgeheimnisses.....	8
1. Schutz personenbezogener Daten.....	8
2. Schutz wirtschaftlicher Interessen.....	9
3. Sonstige Geheimhaltungsinteressen des Staates.....	9
4. Ergebnis.....	9
B. Informationsfreiheit.....	10
I. Die Wurzeln der heutigen Informationsfreiheitsidee.....	10
II. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit.....	10
III. Das Recht der am Verfahren Beteiligten auf Akteneinsicht.....	11
1. Staatliche Gerichtsverfahren.....	11
2. Andere Verfahren mit Untersuchungsgrundsatz.....	12
IV. Das Recht auf Zugang zu den eigenen personenbezogenen Daten.....	12
1. Das beamtenrechtliche Personalakteneinsichtsrecht.....	12
2. Das allgemeine Auskunftsrecht nach dem Bundesdatenschutzgesetz.....	13
3. Spezielle Auskunfts- und Einsichtsrechte.....	13

V. Spezifische Informationszugangsrechte für Jedermann.....	14
1. Informationen aus Registern.....	14
2. Umweltinformationen.....	15
a) Bedeutung des Umweltinformationsanspruchs.....	15
b) Grenzen des Umweltinformationsanspruchs.....	16
c) Kostenregelung des Umweltinformationsanspruchs.....	16
VI. Allgemeines Informationszugangsrecht für Jedermann.....	17
1. Entwicklung der Informationsfreiheitsgesetzgebung.....	17
a) Europäische Länder und Europäische Union.....	17
b) Deutsche Bundesländer.....	17
c) Bundesebene.....	18
2. Bedeutung des Informationsfreiheitsgesetzes.....	19
a) Demokratiethoretische Bedeutung.....	19
aa) Das strukturelle Demokratiedefizit des Grundgesetzes.....	19
bb) Die unbefriedigende Kompensation durch die Medien.....	20
b) Informationszugangsfreiheit und Grundrechtscharakter.....	20
c) Bedeutung für die Verwaltungspraxis.....	21
aa) Das Informationszugangsrecht als Kontrollinstrument.....	21
bb) Informationszugangsrecht und Veröffentlichungspflichten.....	21
cc) Aktenführung.....	22
3. Personalunion Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragter.....	22
4. Kostenregelung des Informationsanspruchs.....	23
C. Die Ausnahmetatbestände des IFG.....	23
I. Schutz personenbezogener Daten.....	23
II. Schutz wirtschaftlicher Interessen.....	24
III. Sonstige Geheimhaltungsinteressen des Staates.....	24
IV. Sonstige Ausnahmetatbestände.....	25
D. Zusammenfassung und Ausblick.....	25

Anlässlich des Inkrafttretens von Informationsfreiheitsgesetzen in einigen Bundesländern und zum 1. Januar 2006 nun auch auf Bundesebene<sup>1</sup> wird die vorliegende Arbeit anhand des Bundesrechts den Wandel vom Amtsgeheimnis hin zur Informationsfreiheit untersuchen. Geklärt werden sollen die Fragen nach Zweck und Berechtigung des Amtsgeheimnisses, der Entwicklung der Informationsfreiheit und der Auswirkung des Informationsfreiheitsgesetzes insbes. auf den Umfang des effektiven Amtsgeheimnisses.

## **A. Amtsgeheimnis**

### **I. Historisch-genetische Betrachtung**

Das Amtsgeheimnis lässt sich in seiner Kontinuität zurückverfolgen bis in die Zeit des Absolutismus im 17. Jh., in der die Geheimhaltung staatlicher Angelegenheiten als Mittel des Machterhalts zu den wesentlichen Instrumenten der absolutistischen Herrschaft gehörte<sup>2</sup>.

#### **1. Amtsverschwiegenheit**

Die Amtsverschwiegenheit als personelles Element des Amtsgeheimnisses wurde spätestens unter Friedrich Wilhelm I., dem „Vater des deutschen Berufsbeamtentums“, als Teil des Beamtentums institutionalisiert<sup>3</sup>. Auch unter seinem aufgeklärt-absolutistischen Sohn Friedrich II. von Preußen, der das Gemeinwohl zum Primärziel erhob und sich selbst als ersten Diener des Staates sah, blieb die Amtsverschwiegenheit Bestandteil des Beamtentums<sup>4</sup>. Sie gehörte auch zu den Pflichten der Beamten während des Deutschen Kaiserreichs, und selbst mit der Abkehr vom absolutistischen Polizeystaat<sup>5</sup> blieb die Amtsverschwiegenheit als Grundsatz des Beamtentums bestehen. Bereits 1873 war ein Reichsbeamtengesetz geschaffen worden, das eine Verschwiegenheitspflicht für Reichsbeamte explizit festschrieb<sup>6</sup>. Über die Verfassungsentwürfe von Hugo Preuß fanden schließlich auch einzelne – wenngleich nicht die Amtsverschwiegenheit betreffende – Rege-

---

1 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) v. 5.9.2005 (BGBl. I 2005, S. 2722).

2 Vgl. Wegener, Bernhard W., Die Geschichte der Informationsfreiheit, in: Sokol, Sommersymposium Informationsfreiheit, Düsseldorf 2004, S. 7; entsprechend für den Idealtyp der späteren bürokratischen Verwaltung vgl. Weber, WuG, Teil 1, Kap. III, § 5.

3 Vgl. Wagner, Rn 11.

4 Vgl. Wagner, Rn 12.

5 Deren Kulminationspunkt gemeinhin in dem Kreuzbergurteil des Preußischen Obergerichtes von 1882 (PrOVG 9, 353, Urteil v. 14.6.1882, Neuabdruck: Die Kreuzbergurteile des Preußischen Obergerichtes, in: DVBl. 1985, S. 219 ff.) ausgemacht wird, durch das die Polizeigewalt auf Maßnahmen der Gefahrenabwehr beschränkt wurde, vgl. Schoch, Friedrich, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann, Bes VwR, 2. Kap., Rn 4.

6 Vgl. § 11 des Reichsbeamtengesetzes v. 31.3.1873 (RGl. S. 61), abgedruckt in: Summer, Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts, S. 632 (634).

lungen zum Beamtenrecht Eingang in die Verfassung des Deutschen Reiches von 1919<sup>7</sup>, und auch wenn es zur angekündigten gesetzlichen Regelung des Beamtenrechts nicht mehr kam<sup>8</sup>, so bestand der tradierte Grundsatz der Amtsverschwiegenheit doch auch in der Weimarer Republik fort<sup>9</sup>. Während der Zeit des Nationalsozialismus schließlich wurde das Beamtenrecht im Sinn der nationalsozialistischen Ideologie ausgestaltet<sup>10</sup> und eine seit längerem in der Diskussion befindliche Strafvorschrift<sup>11</sup>, welche die Verletzung des Amtsgeheimnisses unter hohe Strafe stellte, wurde als § 353b in das Strafgesetzbuch aufgenommen<sup>12</sup>.

Heute finden sich im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland<sup>13</sup> keine expliziten Regelungen über die Pflichten der Beamten; stattdessen verweist Art. 33 V GG auf die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“. Bei diesen handelt es sich um den Kernbestand von Strukturprinzipien, die überwiegend und traditionell, mindestens unter der Weimarer Reichsverfassung als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind<sup>14</sup>, womit das Beamtenrecht nationalsozialistischer Prägung von der Berücksichtigung ausgenommen ist<sup>15</sup>. Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ist folgerichtig auch die Amtsverschwiegenheit zu zählen<sup>16</sup>. Dem Regelungsauftrag des Art. 33 V GG folgend wurde mit Erlass des Bundesbeamtengesetzes<sup>17</sup> 1953 und des Beamtenrechtsrahmengesetzes<sup>18</sup> 1957 auch die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit in den §§ 61 BBG, 39 BRRG kodifiziert<sup>19</sup>. Der Straftatbestand des § 353b StGB blieb als verfassungskonformes und insbesondere nicht typisch nationalsozialistisches (Un-)Recht im Wesentlichen unverändert bestehen<sup>20</sup>. Der § 355 StGB speziell betreffend das Steuergeheimnis wurde erst 1974 in das Strafgesetzbuch aufgenom-

7 Vgl. Art. 129 f. der Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung – WRV) v. 11.8.1919 (RGBl. S. 1383), auszugsweise abgedruckt in: Summer, Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts, S. 681.

8 Vgl. Wagner, Rn 16.

9 Vgl. die idealtypisierte Darstellung bei Weber, WuG, Teil 1, Kap. III, § 5.

10 Vgl. Schoch, Friedrich, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann, Bes VwR, 2. Kap., Rn 18; Wagner, Rn 17.

11 Vgl. BVerfGE 28, 191 (197), Beschl. d. 1. Senats v. 28.4.1970, Az. 1 BvR 690/65 m. w. N.

12 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs v. 2.7.1936 (RGBl. I S. 532).

13 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) v. 23.5.1949 (BGBl. I S. 1).

14 Vgl. BVerfGE 8, 332 (343), Beschl. d. 1. Senats v. 2.12.1958, Az. 1 BvL 27/55.

15 Vgl. Jachmann, Monika, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Bd. II, Art. 33, Rn 43; Summer, ZBR 1992, S. 2.

16 So auch BVerfGE 28, 191 (200 f.).

17 Bundesbeamtengesetz (BBG) v. 14.7.1953 (BGBl. I S. 551).

18 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) v. 1.7.1957 (BGBl. I S. 667).

19 Anstelle der entsprechenden Regelungen der Landesbeamtengesetze wird hier und im Folgenden nur auf die rahmenrechtlichen Vorschriften verwiesen.

20 Vgl. BVerfGE 28, 191 (196 f.).

men<sup>21</sup>, strafbewehrt war die Verletzung des Steuergeheimnisses aber bereits durch die Reichsabgabenordnung von 1919<sup>22</sup>.

## **2. Beschränkte Aktenöffentlichkeit**

Neben der personellen Komponente des Amtsgeheimnisses entstand der Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit, aus dem folgt, dass amtliche Informationen grundsätzlich nicht zugänglich sind. Mit der Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts 1976 fand er als § 29 Eingang in das Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>23</sup>; für das Sozialverwaltungsverfahren wurde eine entsprechende Regelung in § 25 des Zehnten Sozialgesetzbuchs von 1980<sup>24</sup> aufgenommen. Das Finanzverwaltungsverfahren kennt neben dem inhaltlich größtenteils mit § 355 StGB übereinstimmenden, personell ausgerichteten Steuergeheimnis aus § 30 der Abgabenordnung von 1976<sup>25</sup> keine besondere Vorschrift.

## **II. Verpflichteter Personenkreis**

Wie weit das Prinzip des Amtsgeheimnisses den staatlichen Apparat prägt soll im Folgenden anhand des Kreises der der Amtsverschwiegenheit verpflichteten Personen auch mit Blick auf die disziplinar- und strafrechtlichen Steuerungsinstrumente ermittelt werden.

### **1. Beamte**

Erfasst sind zunächst kraft ihres Status die bereits erwähnten Beamten im staats- bzw. beamtenrechtlichen Sinn, also solche Personen, die gem. § 2 I BBG oder § 2 I BRRG zum Staat<sup>26</sup> in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, wie Polizisten, Staatsanwälte, Rechtspfleger<sup>27</sup> und sonstige Beamte auf Lebenszeit oder Probe, ebenso Beamte auf Zeit wie etwa kommunale Wahlbeamten, und schließlich neben anderen auch Referendare im Justiz-, Schul- oder sonstigen Dienst, die noch in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf übernommen werden. Erfasst sind also auch

---

21 Art. 19 Nr. 201 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) v. 2.3.1974 (BGBl. I S. 469 (499)).

22 Reichsabgabenordnung (RAO) v. 13.12.1919 (RGBl. I S. 1933); vgl. Schäfer, in: StGB LeiKo, § 355, Rn 1.

23 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) v. 25.5.1976 (BGBl. I S. 1253 (1261)); zur Entstehungsgeschichte des VwVfG siehe von Danwitz, Jura 1994, S. 281; Kopp/Ramsauer, VwVfG Komm, Einführung, Rn 27 f.

24 Zehntes Sozialgesetzbuch (SGB X) v. 18.8.1980 (BGBl. I S. 1469 (1475)); zur Entstehungsgeschichte des SGB X siehe Diering/Timme/Waschull, SGB X Komm, Einleitung, Rn 9 ff.

25 Abgabenordnung (AO) v. 16.3.1976 (BGBl. I S. 613 (624 f.)).

26 Bedienstete der kirchenrechtlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts unterfallen gem. § 135 BRRG nicht dem Beamtenrecht; sie unterliegen Regelungen des Kirchenrechts, auf die hier nicht einzugehen ist.

27 Vgl. Radtke, Henning, in: MüKo StGB, § 11, Rn 70 m. w. N.

Ehrenbeamte, die ja entweder Beamten auf Zeit oder Widerruf sind. Die Regelungen des BRRG gelten ferner gem. § 105 BRRG i. V. m. §§ 49 f. HRG auch für beamtete Hochschullehrer sowie wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter<sup>28</sup>.

Für sie alle kann die Verletzung der ihnen gem. §§ 61 BBG, 39 BRRG obliegenden Verschwiegenheitspflicht als Dienstvergehen gem. §§ 77 BBG, 45 BRRG Disziplinarmaßnahmen nach sich ziehen und gem. § 353b I Nr. 1 i. V. m. § 11 I Nr. 2, lit. a, 1. Alt. StGB auch strafrechtlich geahndet werden<sup>29</sup>.

## **2. Richter**

Für Richter gelten neben der Spezialregelung des § 43 DRiG betreffend das Beratungs- und Abstimmungsgeheimnis<sup>30</sup> ermangels weiterer Spezialregelungen im Übrigen die beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflichten nach § 46 DRiG i. V. m. § 61 BBG bzw. § 71 I DRiG i. V. m. § 39 BRRG. Bei Dienstvergehen ist gem. § 63 I DRiG das Bundesdisziplinargesetz entsprechend anzuwenden; die möglichen Disziplinarmaßnahmen sind jedoch auf die in § 64 DRiG genannten beschränkt. Strafrechtlich unterfallen Richter der Amtsverschwiegenheit nach § 353b I Nr. 1 i. V. m. § 11 I Nr. 2, lit. a, 2. Alt. i. V. m. Nr. 3 StGB, durch den auch die Verletzung des Beratungs- und Abstimmungsgeheimnisses strafbewehrt ist<sup>31</sup>.

## **3. Sonstige in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis Stehende**

Zum Kreis der übrigen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis Stehenden gehören bspw. Bundeskanzler und -minister nach § 1 BMinG, Parlamentarische Staatssekretäre gem. § 1 III ParlStG, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) nach § 22 IV 1 BDSG, Notare nach § 1 BNotO sowie auch die mittlerweile überwiegende Anzahl der Referendare im Justiz- und Schuldienst, die nicht mehr in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf übernommen werden. Sie alle sind keine Beamten im beamtenrechtlichen Sinn, unterliegen mithin auch nicht der beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflicht. Für sie gelten vielmehr besondere Verschwiegenheitspflichten (§ 6 BMinG, § 7 ParlStG i. V. m. § 6 BMinG, § 23 V BDSG, § 18 BNotO), die jedoch stark an die beamtenrechtlichen Regelungen angelehnt sind.

28 Vgl. Reich, HRG Komm, § 49, Rn 1 f.

29 Zur Vereinbarkeit von Disziplinar- und Kriminalstrafe mit dem Verbot der Doppelstrafung vgl. BVerfGE 21, 378 (383 f.).

30 Dazu näher Schmidt-Räntsch, DRiG Komm, § 43, insbes. Rn 4 ff. und 7 ff.

31 Vgl. Träger, Ernst, in: StGB LeiKo, § 353b, Rn 11.

Strafrechtlich unterfallen auch diese in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis Stehenden qua Amt<sup>32</sup> der Verschwiegenheitspflicht gem. § 353b I Nr. 1 i. V. m. § 11 I Nr. 2, lit. b StGB.

#### **4. Soldaten**

Auch Soldaten unterliegen gem. § 14 SG einer Verschwiegenheitspflicht, deren Missachtung Disziplinarmaßnahmen nach der Wehrdisziplinarordnung nach sich ziehen kann. Zwar stehen auch sie in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, doch verdrängt § 48 WStG als *lex specialis* die Regelung des § 11 StGB<sup>33</sup> und stellt hinsichtlich § 353b StGB nur Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften den Amtsträgern gleich.

#### **5. Beschäftigte im öffentlichen Dienst**

Für die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst ist die Verschwiegenheitspflicht tarifvertraglich in § 9 BAT bzw. in § 3 I des seit dem 1. Oktober 2005 geltenden TVöD geregelt. Für die Beurteilung der neben den arbeitsrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten wie Abmahnung und Kündigung bestehenden strafrechtlichen Bindung an die Verschwiegenheitspflicht ist zwischen zwei funktionellen Gruppen zu differenzieren, denen sich bspw. auch Auszubildende und Praktikanten zuordnen lassen<sup>34</sup>.

##### **a) Wahrnehmung von Aufgaben öffentlicher Verwaltung**

Bei unmittelbarer Wahrnehmung von Aufgaben öffentlicher Verwaltung ergibt sich durch ebendiese Tätigkeit die gem. § 353b I Nr. 1 StGB erforderliche Amtsträgereigenschaft nach § 11 I Nr. 2, lit. c, 1. Alt. StGB<sup>35</sup>.

##### **b) Wahrnehmung untergeordneter Hilfstätigkeiten**

Bei lediglich untergeordneten und mechanischen Hilfstätigkeiten hingegen ergibt sich aus der Tätigkeit keine Amtsträgerschaft. Dennoch sind sie strafrechtlich gem. § 353b I Nr. 2 i. V. m. § 11 I Nr. 4, lit. a StGB ebenso an die Verschwiegenheitspflicht gebunden, falls sie nach § 1 II Verpflichtungsgesetz<sup>36</sup> förmlich verpflichtet wurden<sup>37</sup>.

#### **6. Mitglieder des Deutschen Bundestages**

Mitglieder des Deutschen Bundestages sind gem. Art. 38 I 2 GG Träger eines freien Mandats; sie fallen nicht unter den Amtsträgerbegriff des § 11

32 Vgl. Radtke, Henning, in: MüKo StGB, § 11, Rn 26.

33 Vgl. Radtke, Henning, in: MüKo StGB, § 11, Rn 29 und 50 m. w. N.

34 Vgl. Radtke, Henning, in: MüKo StGB, § 11, Rn 75.

35 Näher dazu Radtke, Henning, in: MüKo StGB, § 11, Rn 51 und 57 f.

36 Eingeführt durch Art. 42 EGStGB v. 2.3.1974 (BGBl. I S. 469 (547 f.)).

37 Näher dazu Radtke, Henning, in: MüKo StGB, § 11, Rn 71 ff.

StGB<sup>38</sup>. Damit sind sie auch keine tauglichen Täter von Verletzungen von Amtsgeheimnissen nach § 353b I StGB. Sie unterliegen aber zumindest der spezialgesetzlichen Verschwiegenheitspflicht nach § 44d I AbgG i. V. m. § 69 VII GOBT i. V. m. der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages und unterfallen so strafrechtlich der besonderen Verschwiegenheitspflicht des § 353b II StGB<sup>39</sup>.

## **7. Ergebnis**

Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit gilt über den Kreis der Beamten im beamtenrechtlichen Sinn hinaus auch für Beamten im strafrechtlichen Sinn, die entweder Amtsträger oder diesen gleichgestellt sind. Die davon nicht erfassten Bundestagsabgeordneten unterliegen in ihrer Funktion als Volksvertreter einer besonderen Verschwiegenheitspflicht. Das Prinzip des Amtsgeheimnisses ist demnach prägend für den gesamten Staatsapparat.

## **III. Umfang des Amtsgeheimnisses**

### **1. Amtsverschwiegenheit**

Sachlich unterliegen der Amtsverschwiegenheit neben den Informationen, die dem Beamten respektive den anderen Verpflichteten im Rahmen seiner eigenen regulären dienstlichen Tätigkeit bekannt geworden sind auch solche, von denen er lediglich bei Gelegenheit des Dienstes Kenntnis genommen hat<sup>40</sup>. Nur für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst ergibt sich der sachliche Umfang aus Tarifvertrag (s. o.); er umfasst Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch gesetzliche Vorschriften vorgesehen oder vom Arbeitgeber angeordnet ist. Die Verschwiegenheitspflicht besteht gegenüber außerhalb der Verwaltung Stehenden wie auch gegenüber anderen staatlichen Stellen<sup>41</sup>, ggf. sogar intern gegen Jedermann<sup>42</sup>. Ausgenommen sind gem. §§ 61 I 2 BBG, 39 I 2 BRRG<sup>43</sup> Dienstmitteilungen inklusive solcher bei Amtshilfeersuchen i. R. d. amtlichen Aufgabenerfüllung<sup>44</sup>, offenkundige Tatsachen und solche, die ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen<sup>45</sup>. Unberührt ist gem. § 61 IV BBG<sup>46</sup> die nach § 138 StGB bestehende Pflicht, Straftaten anzuzeigen sowie bei Gefährdung der

38 Vgl. Gribbohm, Günter, in: StGB LeiKo, § 11, Rn 37; Radtke, Henning, in: MüKo StGB, § 11, Rn 29 m. w. N.

39 Vgl. Schäfer, in: StGB LeiKo, § 353b, Rn 45.

40 Vgl. Kunig, Philip, Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: Schmidt-Aßmann, Bes VwR, 6. Kap., Rn 137.

41 Ebd., Rn 137.

42 Vgl. Köhler/Ratz, BDG Komm, Teil 2, B, II, 9, Rn 4; Heckel, NVwZ 1994, 224(225).

43 Bzw. § 6 I 2 BMinG, § 23 V 2 BDSG, § 18 I 3 BNotO, § 14 I 2 SG.

44 Vgl. Köhler/Ratz, BDG Komm, Teil 2, B, II, 9, Rn 8 und 15; nicht vom Amtshilfe-recht berührt werden hingegen spezielle Geheimhaltungspflichten (ebd., Rn 16).

freiheitlichen demokratischen Grundordnung für deren Erhalt einzutreten. Die Verschwiegenheitspflicht gilt gem. §§ 61 I 1 BBG, 39 I 1 BRRG<sup>47</sup> auch nach Beendigung des Amtsverhältnisses fort.

## **2. Beschränkte Aktenöffentlichkeit**

Für amtliche Akten galt nach alter Rechtslage<sup>48</sup> grundsätzlich Nichtöffentlichkeit. Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus den §§ 29 VwVfG, 25 SGB X, die lediglich den an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten bei Vorliegen eines rechtlichen Interesses ein Einsichtsrecht einräumen. Explizit ist dies hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Verwaltungsgeheimnis nach § 30 VwVfG und dem Sozialgeheimnis nach § 35 SGB I normiert.

## **IV. Grenzen des Amtsgeheimnisses**

### **1. Aussagegenehmigung**

Falls ein Beamter als Zeuge aussagen soll oder er in einem gerichtlichen Verfahren selbst Partei oder Beschuldigter ist, so bedarf er gem. §§ 62 BBG, 39 III, IV BRRG<sup>49</sup> der Aussagegenehmigung, auf die er grds. einen Anspruch hat; lediglich in den im Gesetz genannten engen Grenzen kann ihm diese versagt werden<sup>50</sup>.

### **2. Öffentliches Interesse**

Das öffentliche Interesse wird weit überwiegend über die Presse bedient. Pressevertretern konnte bereits nach alter Rechtslage bei Darlegung eines berechtigten Interesses nach pflichtgemäßem Ermessen Akteneinsicht gewährt werden<sup>51</sup>. Ein Anspruch lies sich nicht unmittelbar aus der Pressefreiheit nach Art. 5 I 2 GG herleiten, da das Grundrecht nach richtiger Ansicht keinen Informationszugangsanspruch beinhaltet<sup>52</sup>. Vielmehr bestand ein Anspruch erst auf Grundlage der Landespressegesetze sowie ggf. wegen Selbstbindung der Verwaltung durch entsprechend geübte Verwaltungspraxis. Die Erteilung von Auskünften an die Presse ist dabei gem. §

45 Näher zu diesen beiden Punkten Battis, BBG Komm, § 61, Rn 7; Träger, Ernst, in: StGB LeiKo, § 353b, Rn 7 f.

46 Bzw. § 6 III BMinG, § 23 V 4 BDSG, § 14 IV SG.

47 Bzw. § 6 I 1 BMinG, § 23 V 1 BDSG, § 18 IV BNotO, § 14 I 1 SG.

48 Die Regelungen des IFG genießen gem. § 1 III IFG Anwendungsvorrang vor den §§ 29 VwVfG, 25 SGB X.

49 Bzw. § 7 I BMinG, § 23 IV, VI BDSG, § 14 II SG.

50 Vgl. Kunig, Philip, Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: Schmidt-Aßmann, Bes VwR, 6. Kap., Rn 138; Meyer-Goßner, StPO Komm, § 54, Rn 20; BVerwGE 46, 303 (305), Beschl. d. I. Wehrdienstsenats v. 3.10.1974, Az. I WB 1.74.

51 Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG Komm, § 29, Rn 8.

52 Vgl. Wendt, Rudolf, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 5, Rn 35.

63 BBG dem Behördenvorstand oder dem für die Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Beamten vorbehalten<sup>53</sup>.

Daneben ist dem Beamten grds. auch die „Flucht in die Öffentlichkeit“, also das Offenlegen von Behördeninterna über vermeintliche Missstände aus eigener Veranlassung, verwehrt<sup>54</sup>. Anstatt die Beseitigung der Missstände durch den Druck der öffentlichen Meinung erzwingen zu wollen ist zunächst der Dienstweg auszuschöpfen. Ausnahmen können jedoch bei schweren Grundrechtsverletzungen gelten.

## **V. Legitimer Zweck und erforderlicher Umfang des Amtsgeheimnisses**

Zu klären ist nun die Frage nach legitimem Zweck und dem erforderlichen Umfang des Amtsgeheimnisses. Die Geheimhaltungszwecke lassen sich dabei in drei Kategorien einteilen.

### **1. Schutz personenbezogener Daten**

Aus den grundrechtlich verbürgten Geheimnissen wie Redaktions-, Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis sowie der Unverletzlichkeit der Wohnung oder subsidiär dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt sich die verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zum Schutz der Persönlichkeitsrechte und insbes. personenbezogener Daten, über die er in seiner Eigenschaft als Mitorganisator der Rahmenbedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens in großer Menge verfügt<sup>55</sup>. Die Geheimhaltungspflichten fanden mannigfaltigen Eingang in die Gesetze, unter anderem in Gestalt der §§ 39 PostG (Postgeh.), 88 TKG (Fernmeldegeh.), 16 BStatG (Statistikgeh.), 30 VwVfG (Verwaltungsgeh.), 35 SGB I (Sozialgeh.), 30 AO (Steuergeh.), 5 BDSG und 5 MRRG (Daten- und Meldegeh.) sowie als Ordnungswidrigkeits- und Strafvorschriften in §§ 44 f. BDSG, 201 ff. und 355 StGB. Diesen Normen liegt ein legitimer Schutzzweck zugrunde; einige von ihnen erscheinen als nur bereichsspezifische Formulierungen unter rechtstechnischen Aspekten sogar überflüssig. Eine zusätzliche und darüber hinausgehende generelle Geheimhaltung amtlicher Akten ist für den Schutz personenbezogener Daten jedenfalls nicht erforderlich.

---

<sup>53</sup> Korrespondierend auf der anderen Seite das proaktive Informationsrecht des Staates, dem das BVerfG unter Umständen – dogmatisch wenig überzeugend – Quasi-Befugnischarakter beimisst, vgl. BVerfGE 105, 252 (268 ff.), Beschl. d. I. Senats v. 26.6.2002, Az. 1 BvR 558, 1428/91; BVerfGE 105, 279 (299 ff.), Beschl. d. I. Senats v. 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91.

<sup>54</sup> Vgl. Köhler/Ratz, BDG Komm, Teil 2, B, II, 9, Rn 22; BVerfGE 28, 191 (199 ff.).

<sup>55</sup> Dies ist in einem umfassenden Sinn zu verstehen; der Staat verfügt neben den für Planung, Leistung und sonstige Verwaltung erforderlichen Daten auch durch Strafverfolgungs- und Staatsschutzmaßnahmen über personenbezogene Daten.

## **2. Schutz wirtschaftlicher Interessen**

Auch der Schutz geistigen Eigentums oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen<sup>56</sup> ist grundrechtlich geboten, da eine Veröffentlichung oder Zugänglichmachung einen Eingriff etwa in die Berufsfreiheit oder die Eigentumsgarantie darstellte. Entsprechende Vorschriften finden sich unter anderem in den §§ 30 VwVfG, 16 BStatG<sup>57</sup>, 30 AO<sup>58</sup>, 17 UWG sowie 203 f. und 355 StGB. Zum Schutz wirtschaftlicher Interessen ist eine außerhalb der Spezialregelungen bestehende generelle Geheimhaltung amtlicher Akten ebenfalls nicht erforderlich.

## **3. Sonstige Geheimhaltungsinteressen des Staates**

Im Rahmen der äußeren Sicherheit hat der Staat ein Interesse an der Geheimhaltung solcher Informationen, deren Bekanntwerden an eine fremde Macht schwere Nachteile für die Bundesrepublik mit sich brächte. Informationen dieser Art sind gem. § 93 I StGB Staatsgeheimnisse und als solche zusammen mit den illegalen Geheimnissen i. S. d. § 93 II StGB durch die §§ 94 ff. StGB geschützt<sup>59</sup>. Daneben besteht i. R. d. inneren Sicherheit auch ein Interesse an der Geheimhaltung von Informationen insbes. der Verfassungsschutz- und Strafverfolgungsbehörden, deren Bekanntwerden dem Staatsschutz bzw. der Strafverfolgung zuwiderlaufen würde. Derlei sicherheitsrelevante Informationen sind regelmäßig als Verschlussachen<sup>60</sup> eingestuft. Die Erforderlichkeit der Geheimhaltung generell aller amtlichen Akten ist demgegenüber aber nicht ersichtlich.

## **4. Ergebnis**

Die Verschwiegenheitspflicht berücksichtigt wie dargelegt die Geheimhaltungsbedürftigkeit der jeweiligen Information im konkreten Fall, so dass es unter Rückgriff auf die eben erörterten Geheimhaltungsinteressen zu annehmbaren Grenzziehungen hinsichtlich tatsächlicher Geheimhaltung kommen kann. Demgegenüber ist die undifferenzierte beschränkte Aktenöffent-

---

56 Zur Differenzierung zwischen Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vgl. Joecks, StuKo StGB, § 203, Rn 7.

57 Der neben dem Datenschutz natürlicher auch den juristischer Personen beinhaltet, vgl. Dorer/Mainusch/Tubies, BStatG Komm, § 16, Rn 6.

58 Der gem. der Lehre vom Doppelzweck des Steuergeheimnisses neben den Individualinteressen der Besteueren auch das fiskalische Besteuerungsinteresse an vollständiger und richtiger Erfassung der Steuerquellen schützt, vgl. Schäfer, in: StGB LeiKo, § 355, Rn 2; Intermann, Jens, in: Pahlke/Koenig, AO Komm, § 30, Rn 2.

59 Wobei der strafrechtliche Staatsschutz entwicklungsgeschichtlich ähnlich traditionsreich wie das Amtsgeheimnis ist, vgl. Träger, Ernst, in: StGB LeiKo, vor § 93, Rn 1.

60 Vgl. § 4 des Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG) v. 20.4.1994 (BGBl. I 1994, S. 867).

lichkeit, die lediglich punktuell etwa durch ein Auskunftsrecht in den Landespressegesetzen durchbrochen wird, nicht erforderlich. Vielmehr erscheint in Zeiten der Informationsgesellschaft diese generelle Geheimhaltung als überkommenes Relikt<sup>61</sup>; eine auf die oben genannten Kategorien von legitimen Geheimhaltungszwecken begrenzte Geheimhaltung wäre wünschenswert gewesen.

## **B. Informationsfreiheit**

### **I. Die Wurzeln der heutigen Informationsfreiheitsidee**

Die weltweit älteste Regelung zur Informationsfreiheit besteht in Schweden. Dort wurde 1766 zur Zeit und in Folge der Aufklärung eine entsprechende Bestimmung zum Öffentlichkeitsprinzip (Offentlighetsprincipen) in das Pressegesetz aufgenommen<sup>62</sup>. Sie besteht heute fort im zweiten Kapitel des Pressegesetzes von 1949<sup>63</sup>, einem der vier schwedischen Grundgesetze, und garantiert ein umfassendes Einsichtsrecht in Akten öffentlicher Stellen im Sinn eines Informationszugangsrechts. Die Informationsfreiheit ist heute in Schweden (wie auch in den übrigen Ländern des nordischen Rechtskreises) fester Bestandteil der Rechts- und Verwaltungskultur. Eingang in die Rechtsordnungen weiterer Länder fand die Informationsfreiheit erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts<sup>64</sup>.

### **II. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit**

Das bundesdeutsche Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Art. 5 I 1, 2. Hs. GG hat kein verfassungsgeschichtliches Vorbild; es wurde erst in Reaktion auf die Erfahrungen mit der Informationskontrolle durch das nationalsozialistische Regime in das Grundgesetz aufgenommen<sup>65</sup>. Es beinhaltet das eigenständige Recht<sup>66</sup>, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen informieren zu dürfen. Allgemein zugänglich sind dabei solche Informationsquellen, die technisch geeignet und bestimmt sind, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen<sup>67</sup>. Das Grundrecht ist damit zunächst ein Ab-

---

61 Vgl. auch Kloepfer, DÖV 2003, S. 222.

62 Vgl. Petrn, VerwArch 1958, S. 323; Kjell Swanström, Stellungnahme des Parlamentarischen Ombudsmannes Schwedens für den BT-Innenausschuss, A-Drs. 15(4)196 h v. 8.3.2005.

63 Tryckfrihetsförordning v. 5.4.1949 (Svensk författningssamling (SFS) 1949:105) i. d. F. d. SFS 2002:1049.

64 Eine Übersicht findet sich bei Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, Einleitung, Rn 3 ff. m. w. N.

65 Vgl. Ipsen, StaatsR II, Rn 399.

66 Vgl. BVerfGE 27, 71 (80), Beschl. d. 1. Senats v. 3.10.1969, Az. 1 BvR 46/65.

67 Vgl. BVerfGE 27, 71 (83).

wehrrecht gegen staatliche Behinderungen des Zugangs zu Informationen, die von Dritten angeboten werden<sup>68</sup> und begründet grundsätzlich keinen Anspruch gegen den Staat auf Zugang zu amtlichen Informationen<sup>69</sup> oder gar Informationsverschaffung durch diesen<sup>70</sup>. Ausnahmen bestehen nur dann, wenn staatliche Stellen durch verfassungsrechtliche oder gesetzliche Vorgaben dazu verpflichtet sind, Zugang zu in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Informationsquellen zu gewähren<sup>71</sup>. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit begründet also für sich allein genommen keinen allgemeinen Informationszugangsanspruch.

### **III. Das Recht der am Verfahren Beteiligten auf Akteneinsicht**

Für als Partei oder in ähnlicher Stellung an einem staatlichen Gerichts- oder anderen Verfahren mit Untersuchungsgrundsatz Beteiligte sowie anderweitig unmittelbar rechtlich davon Betroffene<sup>72</sup> ergibt sich ein umfassendes Akteneinsichtsrecht als Voraussetzung und Bestandteil des Rechts auf rechtliches Gehör aus Art. 103 I GG<sup>73</sup> mit dem Ziel, dem Beteiligten die Möglichkeit zur adäquaten Stellungnahme zu geben. Als Jedermannrecht mit Verfassungsrang wurde dieses Recht erst durch das Bonner Grundgesetz ausgestaltet; auch hier waren die Erfahrungen aus der NS-Zeit Anlass<sup>74</sup>.

#### **1. Staatliche Gerichtsverfahren**

Das Prozessgrundrecht bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung<sup>75</sup>, welche für die Beteiligten etwa in Gestalt der §§ 100 VwGO, 120 SGG, 78 FGO und 299 ZPO (Zivil- und Arbeitsgerichtsverfahren) vorliegen<sup>76</sup>. Eine Besonderheit stellt insofern § 147 StPO dar, als dass im Strafverfahren nur dem Verteidiger des Beschuldigten Akteneinsicht gewährt wird, nicht jedoch dem

68 Vgl. Wendt, Rudolf, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 5, Rn 28.

69 Vgl. Wendt, Rudolf, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 5, Rn 25.

70 Vgl. Ipsen, StaatsR II, Rn 405.

71 Vgl. BVerfGE 103, 44 (60 f.), Urt. d. 1. Senats v. 24.1.2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99.

72 Vgl. BVerfGE 75, 201 (215), Beschl. d. 1. Senats v. 14.4.1987, Az. 1 BvR 332/86 m. w. N.

73 Vgl. Nolte, Georg, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 103, Rn 29, 33 f.; missverständlich hinsichtlich der Begrenzung auf nur relevanten Verfahrensstoff daher Degenhart, Christoph, in: Sachs, GG Komm, Art. 103, Rn 15; teilweise wird ein solches Akteneinsichtsrecht zusätzlich aus dem Recht auf ein faires Verfahren aus Art. 2 I GG i. V. m. Art. 20 III GG hergeleitet, vgl. etwa Lüderssen, Klaus, in: Rieß, StPO GroßKomm, § 147, Rn 3 f.

74 Vgl. Nolte, Georg, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 103, Rn 2 f.; Kunig, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 103, Rn 2.

75 Vgl. Nolte, Georg, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 103, Rn 8.

76 Für das Einsichtsrecht anderer als der hier angesprochenen Beteiligten, auf das nicht näher eingegangen werden kann, siehe bspw. Kopp/Schenke, VwGO Komm, § 100, Rn 2; Meyer-Goßner, StPO Komm, § 147, Rn 2.

Beschuldigten selbst<sup>77</sup>. In Reaktion auf ein damit konfligierendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der aus Art. 6 III lit. a, I EMRK das Recht eines sich selbst verteidigenden Beschuldigten ableitet, Gerichts- und Ermittlungsakten u. U. selbst einzusehen<sup>78</sup>, wurde jedoch dem § 147 StPO der Absatz VII hinzugefügt<sup>79</sup>, der es ermöglicht, dem Beschuldigten Auskünfte und Abschriften aus den Akten zu erteilen, soweit nicht der Untersuchungszweck gefährdet werden könnte und nicht überwiegende schutzwürdige Interessen Dritter entgegenstehen.

## **2. Andere Verfahren mit Untersuchungsgrundsatz**

Zu den sonstigen Verfahren mit Untersuchungsgrundsatz gehören die Verwaltungsverfahren (§ 24 VwVfG), die Finanzverwaltungsverfahren (§ 88 AO) sowie die Sozialverwaltungsverfahren (§ 20 SGB X). Die Konkretisierung des Rechts auf rechtliches Gehör erfolgt hier subsidiär durch die §§ 28 VwVfG, 91 AO respektive 24 SGB X, während das dazugehörige Akteneinsichtsrecht in den §§ 29 VwVfG und 25 SGB X normiert ist. Den Beteiligten ist demnach jeweils soweit Akteneinsicht zu gewähren, wie es zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Eine diesbezügliche Regelung für das Finanzverwaltungsverfahren existiert nicht, doch besteht die Möglichkeit dennoch einen Antrag zu stellen, über den die Finanzverwaltung nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden hat<sup>80</sup>.

## **IV. Das Recht auf Zugang zu den eigenen personenbezogenen Daten**

Ein Anspruch besteht desweiteren auf Zugang zu den die eigene Person betreffenden Daten.

### **1. Das beamtenrechtliche Personalakteneinsichtsrecht**

Der älteste Anspruch dieser Art findet sich wiederum im Beamtenrecht. Bereits in Art. 129 III 3 WRV wird dem Beamten das Recht auf Einsicht in

---

77 Dies wird allg. mit der Gefährdung des Untersuchungszwecks und unter Hinweis auf die Relativierung durch die mittelnde Sonderstellung des Verteidigers als Organ der Rechtspflege gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 53, 207 (214), Beschl. d. 2. Senats v. 26.2.1980, Az. 2 BvR 752/78; ähnlich bereits RGSt 72, 268 (275), Urt. d. 4. Strafsenats v. 15.7.1938, Az. 4 D 87/38). Verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre dies wohl nur mit dem im Rechtsstaatsprinzip verorteten Prinzip der Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege (vgl. BVerfGE 51, 324 (343 f.), Beschl. d. 2. Senats v. 19.6.1979, Az. 2 BvR 1060/78 m. w. N., stRspr) gewesen.

78 Vgl. EGMR NStZ 1998, S. 429 f.; dazu auch Nolte, Georg, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 103, Rn 35 f. m. w. N.

79 Vgl. Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts (Strafverfahrensänderungsgesetz 1999 – StVÄG 1999) v. 2.8.2000 (BGBl. I S. 1253 (1254 f.)).

80 Vgl. BFH NV 1996, S. 64 (65), Beschl. d. IX. Senats v. 8.6.1995, Az. IX B 168/94 m. w. N.

seine Personalausweise garantiert. Dieses Recht zählt heute wie die Verschwiegenheitspflicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums<sup>81</sup> und ist in den §§ 90c BBG, 56c BRRG geregelt.

## **2. Das allgemeine Auskunftsrecht nach dem Bundesdatenschutzgesetz**

Mit Inkrafttreten des ersten Bundesdatenschutzgesetzes zum 1. Januar 1978<sup>82</sup> wurde schließlich jeder natürlichen Person gegenüber öffentlichen (§ 13 BDSG 1977) und nichtöffentlichen Stellen (§ 16) ein Recht auf Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten eingeräumt. Diese Rechte finden sich heute in den §§ 19 und 34 BDSG 2003<sup>83</sup> wieder.<sup>84</sup> Verfassungsrechtlich untermauert wurde dieses Auskunftsrecht mit dem Volkszählungsurteil von 1983<sup>85</sup>, in dem der erkennende Senat des Bundesverfassungsgerichts bestätigte, dass sich aus Art. 2 I GG i. V. m. Art. 1 I GG ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt, und als Bestandteil und Voraussetzung dieses Grundrechts auch das Recht des Einzelnen ausmache, zu wissen, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß<sup>86</sup>. Nicht zuletzt infolge dessen wurde zum Anfang des Jahres 1993 auch das beamtenrechtliche Personalaktenrecht neu geregelt<sup>87</sup>.

## **3. Spezielle Auskunfts- und Einsichtsrechte**

Den Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes gehen gem. § 1 III 1 BDSG andere Rechtsvorschriften des Bundes bzgl. personenbezogener Daten vor. Dazu zählen das Auskunftsrecht über die eigenen Sozialdaten gegenüber der Sozialbehörde nach § 83 SGB X, auf Einsicht in eigene Daten im Personenstandsregister ggü. der Personenstandsbehörde nach § 61 I 1 PStG, auf Auskunft über eigene Einträge aus dem Melderegister ggü. der Meldebehörde nach § 8 I MRRG, das Auskunftsrecht aus dem Zentralregister gegenüber dem Generalbundesanwalt bei dem Bundesgerichtshof nach § 42 BZRG, das Recht auf Auskunft zu oder Akteneinsicht in im Archivgut zur eigenen Person enthaltenen Daten ggü. dem Bundesarchiv aus § 4 II BArchG sowie der Auskunftsanspruch eines Jeden ggü. dem Bundes-

---

81 Vgl. Battis, BBG Komm., § 90c, Rn 2.

82 Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG) v. 27.1.1977 (BGBl. I S. 201).

83 Bundesdatenschutzgesetz v. 14.1.2003 (BGBl. I S. 66).

84 Vertiefend dazu Mallmann, Otto, in: Simitis, BDSG Komm., §§ 19 und 34.

85 BVerfGE 65, 1, Urt. d. 1. Senats v. 15.12.1983 auf die mündl. Verhandlung v. 18. und 19.10.1983, Az. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83.

86 Vgl. BVerfGE 65, 1 (41 ff.); Mallmann, Otto, in: Simitis, BDSG Komm., § 19, Rn 1.

87 Vgl. §§ 90c IV BBG, 56c IV BRRG; Kunig, Philip, Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: Schmidt-Aßmann, Bes VwR, 6. Kap., Rn 165; von Mutius/Behrmdt, ZBR 1997, S. 68 f.

beauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) nach § 3 I StUG<sup>88</sup> darüber, ob in den erschlossenen Unterlagen Informationen zur eigenen Person enthalten sind, sowie im Falle des Vorliegens das Recht auf Auskunft, Einsicht und Herausgabe dieser Unterlagen. Gegenüber dem Bundesamt für Verfassungsschutz besteht ein Auskunftsrecht über die eigenen Daten gem. § 15 BVerfSchG nur, wenn ein besonderes Interesse dargelegt wird und nicht bestimmte Hinderungsgründe vorliegen. Entsprechendes gilt für Auskünfte ggü. dem Militärischen Abschirmdienst (§ 9 MADG i. V. m. § 15 BVerfSchG) und dem Bundesnachrichtendienst (§ 7 BNDG i. V. m. § 15 BVerfSchG).

## **V. Spezifische Informationszugangsrechte für Jedermann**

Schließlich gibt es neben diesen die persönliche Betroffenheit voraussetzenden Informationszugangsrechten auch informationsspezifische Jedermann-Informationszugangsrechte.

### **1. Informationen aus Registern**

Zu diesen gehören zuallererst die Zugangsrechte zu Informationen aus öffentlichen Registern, die grds. als Einsichtsrecht und nur ausnahmsweise als Auskunftsrecht ausgestaltet sind. Daneben bestehen teilweise auch Einsichts- oder Auskunftsrechte aus nichtöffentlichen Registern. Neben unbedingten Zugangsrechten kann auch die Glaubhaftmachung oder der Beweis von berechtigten oder rechtlichen Interessen Zugangsvoraussetzung sein. Zu den unbedingten Zugangsrechten gehören das Einsichtsrecht in die bei den Amtsgerichten vorgehaltenen Vereins- (§ 79 I BGB), Güterrechts- (§ 1563 BGB), Handels- (§ 9 I HGB), Genossenschafts- (§ 156 GenG i. V. m. § 9 HGB) und Partnerschaftsregister (§ 5 II PartGG i. V. m. § 9 HGB). Das Einsichtsrecht in das ebenfalls bei den Amtsgerichten vorgehaltene Grundbuch erfordert demgegenüber ein berechtigtes Interesse (§ 12 I GBO). Ein solches ist ferner erforderlich für das Auskunftsrecht aus der Handwerksrolle ggü. den Handwerkskammern (§ 6 II 1 HwO) und über bestimmte Informationen aus der Gewerbeanzeige ggü. den Kommunen; weitere Daten können bei Glaubhaftmachung eines rechtlichen Interesses zugänglich gemacht werden (§ 14 VIII GewO). Ein gestuftes Auskunftsrecht besteht auch zwischen der unbedingten einfachen Melderegisterauskunft (§ 21 I MRRG) und der erweiterten Melderegisterauskunft (§ 21 II MRRG), die

---

<sup>88</sup> Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz – StUG) v. 20.12.1991 (BGBl. I S. 2272) i. d. F. d. G. v. 14.8.2003 (BGBl. I S. 1654).

die Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses erfordert. Ein solche Glaubhaftmachung ist auch für das Einsichtsrecht in Personenstandsbücher erforderlich (§ 61 I 3 PStG). Einfache und erweiterte Registerauskünfte über Fahrzeug- und Halterdaten aus den Fahrzeugregistern von Kraftfahrt-Bundesamt oder örtlichen Zulassungsbehörden schließlich erfordern die Darlegung bestimmter rechtlicher Interessen (§ 39 I-III StVG).

## **2. Umweltinformationen**

Ein Jedermann-Informationszugangsrecht auf amtliche Umweltinformationen gewährt das Umweltinformationsgesetz (UIG), welches auf eine EG-Richtlinie von 1990 zurückgeht<sup>89</sup>. Nachdem die Bundesrepublik die Richtlinie nicht fristgemäß bis zum 31. Dezember 1992 in nationales Recht umgesetzt hatte, galt diese zunächst unmittelbar<sup>90</sup>; erst 1994 wurde dann das UIG erlassen<sup>91</sup>. Dieses wurde 2001 in Folge eines verlorenen Vertragsverletzungsverfahrens nachgebessert<sup>92</sup>. In Umsetzung der neuen, weitergehenden EG-Umweltinformationsrichtlinie von 2003<sup>93</sup>, die ihrerseits von der Aarhus-Konvention geprägt ist<sup>94</sup>, wurde dann schließlich 2004 die aktuelle Fassung des UIG verabschiedet<sup>95</sup>, die seit dem 14. Februar 2005 in Kraft ist. Anders als das UIG von 1994 gilt es jedoch gem. § 1 II nur noch für den Bund, so dass in den Bundesländern nun entsprechende Landesgesetze erlassen werden müssen. In den neuen Bundesländern sind daneben auch in den Landesverfassungen Umweltinformationsansprüche verankert<sup>96</sup>.

### **a) Bedeutung des Umweltinformationsanspruchs**

Diese Umweltinformationsansprüche bedeuteten in Hinsicht auf den Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit einen Paradigmenwechsel.

---

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

90 Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG Komm., § 29, Rn 9; Theuer, NVwZ 1996, S. 327.

91 Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt v. 8.7.1994 (BGBl. I S. 1490 ff.).

92 Vgl. EuGH, Slg. 1999, I-5087, Rechtssache C-217/97, Urt. d. 6. Kammer v. 9.9.1999; UIG i. d. F. v. 23.8.2001 (BGBl. I S. 2218 ff.).

93 Richtlinie 2003/4/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. EG, L Nr. 41 v. 14.02.2003, S. 26).

94 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) v. 25.6.1998.

95 Art. 1 des Gesetzes zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel v. 22.12.2004 (BGBl. I, S. 3704 ff.).

96 Vgl. Art. 39 VII der Verfassung des Landes Brandenburg; Art. 6 III der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Art. 34 der Verfassung des Freistaates Sachsen; Art. 6 II der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt; Art. 33 der Verfassung des Freistaats Thüringen, alle abgedruckt in: Pestalozza, Verfassungen.

Denn durch den weiten Umweltinformationsbegriff des § 2 III UIG, die generelle Nichterforderlichkeit der Darlegung eines rechtlichen Interesses gem. § 3 I UIG und die Bestimmung des § 2 IV UIG, nach der nicht nur solche Informationen erfasst sind, die extra bereitgehalten werden, sondern auch solche, die nur vorhanden sind, geht der Umweltinformationsanspruch weit über die Informationsansprüche aus Registern hinaus, und kehrt das Regel-Ausnahmeverhältnis um. Die Regel ist nun ein Informationsanspruch, der nur ausnahmsweise bei Vorliegen einer der in §§ 8 f. UIG normierten Ausnahmen versagt werden kann. Zwischen Auskunftserteilung, Einsichtnahme und sonstiger Informationsmöglichkeit kann der Auskunftersuchende gem. § 3 II zudem grundsätzlich wählen.

### **b) Grenzen des Umweltinformationsanspruchs**

Neben den bereits im Rahmen der Erforderlichkeit des Amtsgeheimnisses herausgestellten Kategorien legitimer Informationsbeschränkung des Schutzes personenbezogener Daten (hier § 9 I Nr. 1 und 3, 2. Alt. UIG), des Schutzes wirtschaftlicher Interessen (§ 9 I Nr. 2 und 3 1. Alt. UIG) und der Geheimhaltungsinteressen des Staates (§ 8 I UIG) ist zusätzlich der in Hinblick auf den Paradigmenwechsel für nötige erachtete Schutz der Funktionsfähigkeit der Verwaltung vor Missbrauch (§ 8 II Nr. 1 UIG) und vor Verlangen nach internem oder noch nicht aufbereitetem Material (Nr. 2 und 4) sowie die Ablehnung des Informationsantrags bei zu unbestimmtem Antrag (Nr. 5) und Unmöglichkeit (Nr. 3) vorgesehen.

### **c) Kostenregelung des Umweltinformationsanspruchs**

Gem. § 12 I, II UIG werden für die Übermittlung von Informationen auf Grund des UIG Gebühren und Auslagen erhoben, wobei die Gebühren unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass der Informationsanspruch wirksam in Anspruch genommen werden kann. Die konkreten Kosten sind in der Umweltinformationskostenverordnung des Bundes<sup>97</sup> sowie der Länder festgelegt. Die Nichterhebung von Kosten in Fällen nicht erteilter Auskünfte nach § 3 UIGKostV wurde erst auf die Beanstandung des EuGH hin (s. o.) eingeführt und dient der richtlinienkonformen Ermöglichung effektiver Inanspruchnahme des Informationsanspruchs auch durch Vermeidung prohibitiver Kosten<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Verordnung über Kosten für Amtshandlungen der informationspflichtigen Stellen beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (Umweltinformationskostenverordnung – UIGKostV) i. d. F. v. 23.8.2001 (BGBl. I S. 2247), zuletzt geändert d. G v. 22.12.2004 (BGBl. I S. 3704).

<sup>98</sup> Vgl. auch Schomerus/Schrader/Wegener, UIG Komm, § 10, Rn 5 ff., 25 ff.

## **VI. Allgemeines Informationszugangsrecht für Jedermann**

Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder vollenden den Paradigmenwechsel, indem sie nicht mehr nur ein bereichsspezifisches, sondern ein grundsätzlich für alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung geltendes Informationszugangsrecht für Jedermann statuieren (§ 1 I IFG), welches die spezialgesetzlichen Informationszugangsregelungen ergänzt (§ 1 III IFG).

### **1. Entwicklung der Informationsfreiheitsgesetzgebung**

#### **a) Europäische Länder und Europäische Union**

Während die weltweit erste Informationszugangsfreiheitsregelung bereits seit 1766 in Schweden bestand (s. o.), erhielten entsprechende Regelungen in den meisten übrigen Ländern Europas erst seit Ende der 1970er Jahre Einzug<sup>99</sup>. Dieser Entwicklung folgend wurde mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 eine Informationszugangsfreiheitsregelung zur Stärkung von Transparenz und demokratischer Teilhabemöglichkeit auch in das Europarecht aufgenommen<sup>100</sup>. Der heutige Art. 255 EGV wurde schließlich 2001 durch die EG-Verordnung Nr. 1049/2001 konkretisiert<sup>101</sup>.

#### **b) Deutsche Bundesländer**

In Deutschland hingegen setzte die Entwicklung erst in den 1990er Jahren ein und verlief schleppend. Vor dem Hintergrund des überwundenen SED-Regimes bestand vor allem in den neuen Bundesländern der Wunsch nach Aufarbeitung, der zum Erlass des Stasi-Unterlagen-Gesetzes und der Einrichtung von Bundes- und Landesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR führte (s. o.). Daneben gab es auch den Wunsch nach zukünftiger Absicherung des demokratischen Rechtsstaats und Teilhabe seiner Bürger, der in den Verfassungen der neuen Bundesländer verschiedentlichen Niederschlag gefunden hat. Art. 11 eines Entwurfes einer Verfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern von Oktober 1990 bspw. sah zunächst ein Bürgerrecht zur Einsicht in Akten der öffentlichen Verwaltung vor<sup>102</sup>, welches jedoch in der endgültigen Fassung nicht erhalten blieb. Lediglich mit Art. 21 IV der Verfassung des Landes Brandenburg wurde tatsächlich ein Einsichtsanspruch umgesetzt,

<sup>99</sup> Vgl. die Übersicht bei Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, Einleitung, Rn 3 ff.

<sup>100</sup> Zur Entwicklung auf europäischer Ebene siehe Partsch, NJW 2001, S. 3154 f.

<sup>101</sup> Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. EG, L Nr. 145 v. 31.5.2001, S. 43).

<sup>102</sup> Vgl. Häberle, JöR 1993, S. 89.

der 1998 durch das erste deutsche Informationsfreiheitsgesetz konkretisiert wurde<sup>103</sup>. Ihm folgten Informationsfreiheitsgesetze 1999 in Berlin<sup>104</sup>, 2000 in Schleswig-Holstein<sup>105</sup> und 2002 in Nordrhein-Westfalen<sup>106</sup>.

### c) Bundesebene

Die nach der Wiedervereinigung zur Formulierung eventueller Grundgesetzänderungen eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission sprach sich 1993 in ihrem Bericht gegen eine Ergänzung des Grundgesetzes um Informationszugangs- (sowie explizite Datenschutzregelungen) aus<sup>107</sup> und begründete dies mit der wenig überzeugenden Behauptung, dass dann die Funktionsfähigkeit der Exekutive und datenschutzrelevante Interessen Dritter nicht mehr gewährleistet wären<sup>108</sup>. Dem folgend wurden in das Grundgesetz entsprechende Regelungen nicht aufgenommen. Auch ein im selben Jahr von der Oppositionsfraktion gestellter Entschließungsantrag zu einem „Allgemeinen Informationsfreiheits-Gesetz“ blieb folgenlos<sup>109</sup>. Erst 1997 rückte das Thema dann wieder verstärkt in die politische Diskussion, als auf Bundesebene ein erster Gesetzentwurf der Oppositionsfraktion vorgelegt wurde<sup>110</sup>. 1998 wurde dann in der Koalitionsvereinbarung zur 14. Legislaturperiode die Schaffung eines IFG festgeschrieben<sup>111</sup>, doch kam es letztendlich nicht zur Einbringung einer Gesetzesvorlage. Nachdem auch im Koalitionsvertrag zur 15. Legislaturperiode die Schaffung eines IFG vereinbart wurde<sup>112</sup>, es aber von Seiten der Bundesregierung zu keinen Er-

---

103 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) v. 10.3.1998 (GVBl. Bbg I, S. 46), inkraftgetreten am 11.3.1998 (§ 12); dazu Partsch, NJW 1998, S. 2559 ff.; Kneifel-Haverkamp, DuD 1998, S. 438 ff.

104 Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) v. 15.10.1999 (GVBl. Berlin 1999, Nr. 45, S. 561), inkraftgetreten am 16.10.1999 (§ 23); dazu Partsch, LKV 2001, S. 98 ff.

105 Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG-SH) v. 9.2.2000 (GVBl. Schl.-H. 2000, S. 166), inkraftgetreten am 10.2.2000 (§ 18); dazu Bäumler, NJW 2000, S. 1982 ff.; Friedersen, NordÖR 2001, S. 89 ff.

106 Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW) v. 27.11.2001 (GVBl. NRW 2001, S. 806), inkraftgetreten am 1.1.2002 (§ 14).

107 Vgl. BT-Drs. 12/6000 v. 5.11.1993, S. 60 ff.

108 Diese Befürchtung hinsichtl. der Funktionsfähigkeit der Verwaltung wurde auch vor Einführung der Auskunftsrechte nach BDSG (s. o.) geäußert und erwies sich als unbegründet (vgl. Bull, ZG 2002, S. 203), auch empirische Analysen bzgl. der IFG der Länder belegen nun das Gegenteil (Ebd., S. 211 m. w. N.); offensichtlich noch uninformiert Ibler, FS Brohm, S. 409 ff.

109 Entschließungsantrag der Abgeordneten Ingrid Köppe und der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 12/5694 v. 20.9.1993.

110 IFG-Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 13/8432 v. 27.8.1997.

111 Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, v. 20.10.1998, Punkt IX, Nr. 13.

112 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Berlin, v. 16.10.2002, Punkt VIII.

gebnissen kam<sup>113</sup>, ging die Initiative schließlich von den Regierungskoalitionsfraktionen aus, die im Dezember 2004 einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestages einbrachten<sup>114</sup>. Zu diesem Zeitpunkt gehörte Deutschland mit Luxemburg, Malta und Zypern zu den letzten Mitgliedstaaten der EU ohne Informationsfreiheitsgesetzgebung. Der Gesetzentwurf wurde im Juni 2005 mit großer Mehrheit angenommen, beschlossen<sup>115</sup> und als Einspruchsgesetz an den Bundesrat weitergeleitet. Die zur Anrufung des Vermittlungsausschusses erforderliche Stimmenmehrheit kam dort nicht zustande<sup>116</sup>, sodass das IFG schließlich ausgefertigt und im September 2005 verkündet werden konnte. Seit April 2006 hat nun auch Hamburg ein IFG, das größtenteils auf das IFG des Bundes verweist<sup>117</sup>.

## **2. Bedeutung des Informationsfreiheitsgesetzes**

Zielsetzungen des IFG waren die Transparenz der öffentlichen Verwaltung und die Stärkung der demokratischen Teilhaberechte der Bürger<sup>118</sup>. Private Organisationen wie Transparency International wiesen dabei insbesondere auf die Aufdeckungsmöglichkeiten und die Präventionswirkung im Bereich der Korruption hin<sup>119</sup>.

### **a) Demokratietheoretische Bedeutung**

#### **aa) Das strukturelle Demokratiedefizit des Grundgesetzes**

Bei der Ausgestaltung des politischen Systems der Bundesrepublik haben die Väter des Grundgesetzes aus den Geschehnissen der nationalsozialistischen Zeit die nicht unumstrittene Konsequenz gezogen, direktdemokratische Elemente mit Ausnahme der Bestimmungen über die Neugliederung des Bundesgebietes aus der Verfassung zu verbannen<sup>120</sup>. Den politischen Parteien als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft kam damit ver-

113 So dass die Bundesregierung ihr Festhalten an der Schaffung eines IFG auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP hin (BT-Drs. 15/3521 v. 30.6.2004) schon bekräftigen musste (BT-Drs. 15/3585 v. 14.7.2004, Antwort zu Frage Nr. 1).

114 IFG-Entwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 15/4493 v. 14.12.2004.

115 Vgl. BT-Vizepräsident Norbert Lammert, BT-Plenarprotokoll 15/179 v. 3.6.2005, S. 16959 (A, B).

116 Vgl. BR-Plenarprotokoll 813 v. 8.7.2005, S. 278 (A, B); bei Einberufung des Vermittlungsausschusses wäre das IFG mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit der Auflösung des 15. und Konstituierung des 16. Deutschen Bundestages am 18.10.2005 infolge der gescheiterten Vertrauensfrage des Bundeskanzlers anheim gefallen.

117 Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) v. 11.4.2006 (GVBl. Hmb Nr. 18 v. 21.4.2006, S. 167), wird am 1.8.2006 inkrafttreten (§ 2).

118 Vgl. die Zielsetzung in den Koalitionsverträgen (o. Fn 110 f.) sowie im Gesetzentwurf (o. Fn 113).

119 Vgl. Thiel, Reinold E., Informationszugangsgesetz – eine Waffe gegen Korruption, <http://www.transparency.de/IFG.441.98.html> (recherchiert am 30.5.2006); diesbezüglich hingegen skeptisch Bull, ZG 2002, S. 224.

120 Vgl. Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 760.

stärkte Bedeutung zu, doch wurde gleichzeitig auch an diesem Punkt die Möglichkeit der pluralistischen demokratischen Teilhabe durch die Einführung der Fünf-Prozent-Hürde des § 6 VI BWahlG eingeschränkt, auch hier in Reaktion auf die Weimarer Verhältnisse. Das Grundgesetz weist also – unabhängig von der Frage nach der damaligen und heutigen Erforderlichkeit dieser Regelungen – ein Demokratiedefizit auf<sup>121</sup>.

### **bb) Die unbefriedigende Kompensation durch die Medien**

Dieses strukturelle Defizit wurde fortan faktisch von den Medien als „vierter Gewalt“ aufgewogen, wenn auch nicht aufgehoben: Die Medien wirken grundrechtlich geschützt durch Bereitstellung von Informationen über den politischen und administrativen Prozess an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung mit<sup>122</sup>. Der Volkssouverän steht also nicht mehr nur am Anfang (Legitimierung seiner Vertreter durch Wahlen) und Ende (Adressat von Hoheitsakten) der Legitimationskette<sup>123</sup>, sondern kann auch während der Legislaturperiode das Handeln seiner Vertreter und Staatsdiener bewerten und über die „Mediendemokratie“ Einfluss auf den politischen Prozess üben. Freilich ist er dabei auf die Informationsauswahl der Medien angewiesen, welche erheblich durch wirtschaftliche Interessen (mit-)bestimmt wird. Über die Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mag man dabei geteilter Meinung sein. Jedenfalls erscheint es angesichts dieser unbefriedigenden mediatisierten Konstellation geradezu geboten<sup>124</sup>, den Volkssouverän durch einen Informationszugangsanspruch wieder in die Lage direkter, konkreter und in Relation zur Dauer der Legislaturperiode zeitnaher Kontrolle des und Teilhabe am Staatsapparat zu versetzen, der ja nur um seinetwillen existiert.

### **b) Informationszugangsfreiheit und Grundrechtscharakter**

Wie bereits dargelegt begründet das Grundrecht auf Informationsfreiheit für sich genommen keinen Informationszugangsanspruch. Nur i. V. m. zusätzlichen rechtlichen Verpflichtungen amtlicher Stellen, Zugang zu be-

---

121 Das Demokratiedefizit wird noch verstärkt durch den zunehmenden Übergang originär parlamentarischer Entscheidungstätigkeiten auf die Ministerialbürokratie, vgl. Machura, Stefan, in: Andersen/Woyke, HdpS, S. 400; es würde weiterhin verstärkt durch eine an sich wünschenswerte Verlängerung der Legislaturperiode des Bundestages auf fünf Jahre, vgl. Weinlein, Alexander, Diskussion über längere Legislatur, in: Das Parlament, Nr. 49 v. 5.12.2005.

122 Vgl. nur BVerfGE 27, 71 (81 f.); BVerfGE 85, 1 (12), Beschl. d. 1. Senats v. 9.10.1991, Az. 1 BvR 1555/88; BVerfGE 57, 295 (319), Urt. d. 1. Senats v. 16.6.1981, Az. 1 BvL 89/87, stRspr; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn 386 ff.

123 Zur Legitimationskettentheorie siehe Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof, HdStR II, § 24, insbes. Rn 16 ff.

124 Vgl. auch Bull, ZG 2002, S. 208.

stimmten Informationsquellen zu gewähren, werden diese Informationsquellen zu allgemein zugänglichen Quellen i. S. d. Art. 5 I 1, 2. Hs. GG. Verpflichtungen dieser Art sind insbesondere als gesetzliche Konkretisierungen des Rechtsstaats- oder des Demokratieprinzips denkbar<sup>125</sup>. Als eine ebensolche Ausformung ist die Verpflichtung zur Informationszugangsgewährung nach dem IFG anzusehen, womit eine Verwehrung des Informationszugangsrechts durch eine verpflichtete Stelle als Eingriff in das Grundrecht auf Informationsfreiheit zu qualifizieren wäre<sup>126</sup>.

### **c) Bedeutung für die Verwaltungspraxis**

#### **aa) Das Informationszugangsrecht als Kontrollinstrument**

Zur Funktion des Informationszugangsrechts als Partizipationsinstrument kommt seine Kontrollfunktion hinzu<sup>127</sup>. Es steht damit neben der hierarchischen Staatsaufsicht, der polit. Verantwortung der Fachminister für ihren Geschäftsbereich (Art. 65 Satz 2, 64 I GG) und der Verantwortung und Abhängigkeit des Bundeskanzlers vom Parlament (Art. 65 Satz 1, 67 I GG), die alle obligatorischer Bestandteil der Legitimationskette sind, sowie neben der gerichtl. Kontrolle und ergänzt diese bzw. erhöht deren Effizienz.

#### **bb) Informationszugangsrecht und Veröffentlichungspflichten**

Das punktuell wirkende Informationszugangsrecht wird durch verschiedene allgemeine Veröffentlichungspflichten ergänzt. Nach § 11 I, II IFG sollen bei den Behörden Verzeichnisse über die vorhandenen Informationssammlungen geführt sowie Organisations- und Aktenpläne zugänglich gemacht werden. Diese Form der Verwaltungstransparenz ist keineswegs neu. Seit Jahrzehnten dient der Verfassungsschutzbericht gem. § 16 BVerfSchG unter anderem zur Aufklärung der Öffentlichkeit. Zur Unterrichtung der Öffentlichkeit dienen auch die Tätigkeitsberichte des BfDI nach § 26 I BDSG und des BStU nach § 37 III StUG. In die neue GGO von 2000 wurde die Verpflichtung zur Veröffentlichung des organisatorischen Aufbaus der Bundesministerien aufgenommen (§ 7 IV)<sup>128</sup>. Im Zusammenhang mit der E-Government-Initiative „BundOnline 2005“ schließlich ist die Ermöglichung zur Veröffentlichung von Gesetzesentwürfen im Internet nach § 48 III GGO zu sehen, die die Partizipation unter Nutzung des Mediums Inter-

---

125 Vgl. BVerfGE 103, 44 (63 f.); deutlicher schon zuvor Scherzberg, S. 403.

126 Vgl. BVerfGE 103, 44 (61).

127 Vgl. dazu auch Bieber, DÖV 1991, S. 857.

128 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) v. 30.8.2000 (GMBL. S. 525).

net stärken soll. Eine Umstellung bedeuten die Veröffentlichungspflichten des IFG also nicht.

### **cc) Aktenführung**

Die Aktenmäßigkeit ist ein Merkmal der Verwaltung<sup>129</sup> und normativ durch das Rechtsstaatsprinzip vorgegeben, da das Verwaltungshandeln gerichtlich überprüfbar sein muss. Bereits nach alter Rechtslage unter dem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit war die Verwaltung verpflichtet, alle für die Verwaltung oder Beteiligte potentiell wesentlichen Vorgänge vollständig und wahrheitsgetreu aktenkundig zu machen<sup>130</sup>. Von den Informationsfreiheitsgegnern wurde in den Parlamentsdebatten der Einwand vorgebracht, dass es durch Trennung der Akten nach Zugänglichkeit zu doppelter Aktenführung kommen könnte<sup>131</sup>. Das ist zwar theoretisch korrekt<sup>132</sup>, praktisch aber wenig spektakulär, da im Rahmen des Datenschutzes bereits seit Jahrzehnten eine doppelte Aktenführung Praxis ist<sup>133</sup>. Eine qualitative Umstellung der Ablauforganisation ist hinsichtlich der Aktenführung also nicht zu erwarten.

### **3. Personalunion Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragter**

Gemäß § 12 II IFG ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz nunmehr auch Beauftragter für die Informationsfreiheit, was den Regelungen der Informationsfreiheitsgesetze der Länder entspricht<sup>134</sup>. Dies mag insofern befremdlich erscheinen, als er in Fällen des § 5 IFG ggf. konfligierende Interessen wahrnehmen müsste. Allerdings bleibt trotz verschiedener Interessen aufgrund der Einheit der Rechtsordnung letztendlich nur eine richtige Lösung, und es ist nicht ersichtlich, warum der BfDI als dem Richter fakultativ vorgeschaltete Institution nicht ähnlich wie dieser zwischen zwei konfligierende Interessen vermitteln sollte<sup>135</sup>; er erscheint durch sein Fachwissen sogar als die erste Wahl<sup>136</sup>. Zudem wird durch die Personalunion Negativkoordination bei der Weiterentwicklung von Strategien im Zusammenhang mit Datenschutz und Informationsfreiheit vermieden<sup>137</sup>.

---

129 Vgl. Weber, WuG, Teil 1, Kapitel III, § 3.

130 Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG Komm, § 29, Rn 11.

131 Vgl. etwa Norbert Geis, BT-Plenarprotokoll 15/149 v. 17.12.2004, S. 13959 (B); Beatrix Philipp, BT-Plenarprotokoll 15/179 v. 3.6.2005, S. 16953 (D).

132 In Schleswig-Holstein sogar explizit vorgesehen, vgl. § 15 IFG-SH.

133 Vgl. bspw. Heckel, NVwZ 1994, S. 227.

134 Vgl. § 11 I AIG; § 18 I IFG Bln; § 16 IFG-SH; § 13 I IFG NRW; nur das HmbIFG verweist zwar auf das IFG des Bundes, nimmt aber § 12 aus.

135 Tatsächl. ist der BfDI auch in seiner Rechtstellung einem Richter näher als einem Beamten, vgl. insbes. § 22 IV BDSG und § 25 DRiG; vgl. auch Bull, ZG 2002, S. 223.

136 Was auch die Einrichtung einer weiteren Institution samt Infrastruktur erspart.

137 Zur Negativkoordination vgl. Scharpf, S. 85 ff.

#### **4. Kostenregelung des Informationsanspruchs**

Gem. § 10 I IFG werden Gebühren und Auslagen erhoben, wobei die Gebühren gem. § 10 II IFG so zu bemessen sind, dass der Informationszuganganspruch wirksam wahrgenommen werden kann. Die konkretisierende Gebührenverordnung hat das Bundesministerium des Innern aufgrund von § 10 III IFG am 2. Januar 2006 rückwirkend zum 1. Januar erlassen<sup>138</sup>. Ob bei Gebühren von bis zu 500 Euro pro Gebührentatbestand und fehlendem Kumulationsverbot nicht bereits von potentiell prohibitiven Kosten auszugehen ist wird noch zu klären sein<sup>139</sup>. Rückschlüsse aus Vergleichen mit den Regelungen der UIGKostV zu ziehen verbietet sich hier schon deshalb, weil diese im Gegensatz zum allgemeinen Informationsfreiheitsrecht auf gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben beruhen und daher auch die daraus erwachsenden Besonderheiten zu beachten waren.

#### **C. Die Ausnahmetatbestände des IFG**

##### **I. Schutz personenbezogener Daten**

Dem legitimen Geheimhaltungsinteresse des Schutzes personenbezogener Daten trägt § 5 IFG Rechnung, der ggü. § 16 BDSG lex specialis ist. Gegen die Regelung wurde vorgebracht, dass das geschützte Datum zu einem rein abwägungserheblichen Belang abgeschwächt würde und sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, insbes. dem Zweckbindungserfordernis, nicht genüge<sup>140</sup>. Dies ist differenziert zu betrachten. Besondere personenbezogene Daten i. S. d. § 3 IX BDSG erfordern die Einwilligung des Betroffenen und sind so einer Abwägung nicht zugänglich. Desweiteren ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährleistet<sup>141</sup> und kann hier spätestens in der Abwägung mit dem Grundrecht auf Informationsfreiheit (s. o.) seine verfassungsimmanente Schranke finden, weshalb eine Abwägung hinsichtlich der übrigen Daten nicht per se ausgeschlossen ist. Dennoch wird die Abwägung trotz der im Vergleich mit etwa § 29 II, 3. Var. VwVfG detaillierteren beispielhaften Kasuistik des § 5 IFG aufgrund seiner Unbestimmtheit regelmäßig verfassungskonform restriktiv zugunsten der informationellen Selbstbestimmung ausfallen müssen, da zwar der Gesetzeszweck des IFG – Transparenz der öffentlichen Verwal-

138 Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV) v. 2.1.2006 (BGBl. I S. 6).

139 Vgl. die Anträge BT-Drs. 16/580 v. 7.2.2006 und 16/659 v. 15.2.2006.

140 Vgl. Stellungnahme Iblers für den BT-Innenausschuss, A-Drs. 15(4)196 d, S. 3.

141 Vgl. BVerfGE 65, 1 (43 f.).

tung und Stärkung der demokratischen Teilhaberechte der Einzelnen (s. o.) – erkennbar ist<sup>142</sup>, der zur Gewichtung der widerstreitenden Interessen dienende Zweck des konkreten Informationersuchens jedoch gerade nicht erkennbar werden muss, da der Informationsanspruch kein rechtliches oder sonstiges Interesse voraussetzt, ein Grund also zwar angegeben werden kann, aber nicht angegeben werden braucht.

Daneben hat der Gesetzgeber ähnlich § 32a StUG zum präventiven Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts die Verfahrensregelung des § 8 IFG getroffen, nach dem einem betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist<sup>143</sup>.

## **II. Schutz wirtschaftlicher Interessen**

Dem Schutz geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen dient § 6 IFG. Da es hier keinerlei Abwägung gibt, sondern ein Informationszugang kategorisch ausgeschlossen ist bzw. er von der Einwilligung des betroffenen Dritten abhängt, geht diese Schutzregelung sogar über die des § 5 zum Schutzes personenbezogener Daten hinaus und wirft die Frage auf, ob hier nicht ein schwerwiegender Wertungsfehler im Verhältnis von wirtschaftlichen Interessen zu personenbezogenen Daten vorliegt, der auch nicht mehr von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers gedeckt ist.

Für den Grundrechtsschutz durch Verfahren gilt auch hier § 8 IFG (s. o.).

## **III. Sonstige Geheimhaltungsinteressen des Staates**

Einen ausführlichen Katalog mit weit auslegbaren Ausnahmetatbeständen bezüglich Geheimhaltungsinteressen des Staates enthält § 3 IFG; der behördliche Entscheidungsprozess wird durch § 4 geschützt. Viele der Rechtsbegriffe des § 3 bleiben auch unter Zuhilfenahme der Begründung des Gesetzentwurfs<sup>144</sup> in ihrer Bedeutung für das IFG so unbestimmt, dass sie eine den Gesetzeszweck konterkarierende Auslegung erlauben. Die Erfolgsquoten aus der Praxis der IFG der Länder<sup>145</sup> können aufgrund abweichender Ausnahmeregelungen keinen Aufschluss über die auf Bundesebene zu erwartenden Erfolgsquoten geben. Es wäre jedenfalls wünschenswert gewesen, dass der Bundesgesetzgeber die Konkretisierung der Rechtsbe-

142 Zu den Anforderungen an die Bestimmtheit vgl. BVerfGE 65, 1 (54).

143 Zum Topos des Grundrechtsschutzes durch Organisation und Verfahren vgl. die Leitentscheidungen BVerfGE 35, 79 (114), Urt. d. 1. Senats v. 29.5.1973, Az. 1 BvR 424/71 und 325/72; BVerfGE 53, 30 (57 ff.), Beschl. d. 1. Senats v. 20.12.1979, Az. 1 BvR 385/77 sowie auch BVerfGE 65, 1 (44).

144 Vgl. BT-Drs. 15/4493 v. 14.12.2004, S. 9 ff.

145 Vgl. etwa Köster, DuD 2003, S. 37.

griffe nicht letztendlich den Gerichten überlassen hätte, sondern eine klare Konturierung gefunden hätte.

#### **IV. Sonstige Ausnahmetatbestände**

Ferner kann ein Antrag gem. § 9 III IFG abgelehnt werden, wenn der Antragsteller schon über die beantragte Information verfügt oder er sich diese in zumutbarer Weise aus bereits allg. zugängl. Quellen beschaffen kann.

#### **D. Zusammenfassung und Ausblick**

Das IFG bedeutet die Abkehr vom alten und morschen Grundsatz des allg. Amtsgeheimnisses, das in Zeiten von Volksherrschaft und Informationsgesellschaft einen krassen Anachronismus darstellte. Die Informations(zugangs)freiheit ist die Grundlage der demokratischen Meinungsbildung und das notwendige Gegenstück zur Meinungsfreiheit<sup>146</sup> sowie zum Datenschutz<sup>147</sup>. Ob die Ausnahmetatbestände zum Informationszugangsanspruch und damit das Amtsgeheimnis in der Praxis in den Grenzen des erforderlichen Umfangs der legitimen Geheimhaltungsinteressen (s. o.) bleiben ist derzeit noch nicht abzusehen, da es an die unbestimmten Rechtsbegriffe konkretisierender Rechtsprechung fehlt. Spätestens die gem. § 14 IFG durchzuführende Evaluation wird hoffentlich zu einer Konkretisierung des Gesetzeswortlauts der Ausnahmetatbestände führen<sup>148</sup>. Trotz des Fortschritts bedeutet das IFG noch nicht den Schlussstein der Informationsfreiheitsgesetzgebung, wie bspw. die vielfältigen Anläufe zu einem Verbraucherinformationsgesetz<sup>149</sup> oder die Parlaments- bzw. Landtagsinformati- onsgesetze einiger Bundesländer zeigen<sup>150</sup>. Für die Zukunft anzustreben ist schließlich die größtmögliche Ausweitung der allg. öffentlich-rechtlichen Veröffentlichungspflichten amtlicher Stellen<sup>151</sup>, so dass der subjektive Informationszugangsanspruch ersetzt wird und er in Relation zu den proaktiven Veröffentlichungspflichten lediglich noch eine Ergänzung darstellt.

146 So auch Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn 393.

147 Vgl. etwa Simitis, 14. TB des HessDSB, Punkt 11.1.1 = HessLT-Drs. 11/5232 v. 24.1.1986, S. 96; Bäumlner, NJW 2000, S. 1985; Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, Einleitung, Rn 31.

148 Die Regelung des § 14 IFG ergibt ermangels der im Gesetzgebungsverfahren gestrichenen Befristung (vgl. BT-Drs. 15/5606, S. 6) immanent keinen Sinn; es ist daher § 15 S. 2 des IFG-Entwurfs als Anknüpfungszeitpunkt zugrunde zu legen.

149 Vgl. die Gesetzesentwürfe des Landes Niedersachsen (BR-Drs. 132/02 v. 14.2.2002), der Bundesregierung (BR-Drs. 210/02 v. 15.3.2002), der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/199 vom 13.12.2005) und jüngst der Fraktionen CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 16/1408 vom 9.5.2006).

150 Vgl. Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG) v. 25.5.2003 (GVBl. S. 324); Gesetz über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung (Landtagsinformationsgesetz – LIG) v. 30.11.2004 (GVBl. LSA 2004, S. 810).

151 So wohl auch Bull, ZG 2002, S. 202.