



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch
den Ausschuss Informationsrecht

Initiativstellungnahme zu einer Reform des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)

Stellungnahme Nr.: 20/2025

Berlin, im Juni 2025

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Prof. Niko Härting, Berlin (Vorsitzender, Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Simon Assion, Frankfurt
- Rechtsanwältin Dr. Christiane Bierekoven, Düsseldorf
- Rechtsanwältin Isabell Conrad, München
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Malte Grützmaker, LL.M., Hamburg (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Peter Huppertz, LL.M, Düsseldorf (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Helmut Redeker, Bonn (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Kristina Schreiber, Köln
- Rechtsanwalt Dr. Robert Selk, LL.M. (EU), München

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Nicole Narewski, Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

Die Regierungsparteien haben sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf geeinigt, das Informationsfreiheitsgesetz „mit einem Mehrwert für Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung“ zu reformieren. (Koalitionsvertrag 21. Legislaturperiode, Seite 59 Rn 1894 f.)

Der DAV begrüßt diese Einigung und hält eine Reform des Informationsfreiheitsgesetzes („IFG“) für geboten. Zu diesem Zweck schlägt der DAV folgende Änderungen des IFG vor:

- Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte lässt den Informationszugang zu häufig am Urheberrecht scheitern. Daher sollte klargestellt werden, dass das Erstveröffentlichungsrecht des Urhebers dem Informationszugang nicht zwingend entgegensteht.
- Das Bundesverwaltungsgericht hat einen Informationszugang bei pseudonym oder anonym gestellten Anträgen verneint. Auch hier bedarf es einer gesetzgeberischen Korrektur.
- Das Drittbeteiligungsverfahren bedarf einer Straffung und Beschleunigung.
- Die Kompetenzen der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) bedürfen einer Stärkung, indem die BfDI zur Widerspruchsbehörde bei abgelehntem Informationszugang wird.

- Auch bei tagesaktuellen Anlässen lehnen die Verwaltungsgerichte einstweiligen Rechtsschutz zu häufig ab. Es bedarf daher einer Definition von Fallgruppen, in denen einstweiliger Rechtsschutz nicht die Ausnahme, sondern die Regel ist.
- Veröffentlichungs- und Aktenführungspflichten der Behörden sind durch gesetzliche Klarstellungen zu intensivieren.

- **§ 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen**

- (1) Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Das Erstveröffentlichungsrecht nach § 12 Urheberrechtsgesetz steht dem Anspruch auf Informationszugang nicht entgegen, wenn der Antragsteller sich schriftlich verpflichtet hat, eine Weitergabe der Information an Dritte zu unterlassen. Diese Verpflichtung soll eine angemessene Vertragsstrafe für den Fall der Zuwiderhandlung beinhalten.

-
- (2) Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

- **§ 7 Antrag und Verfahren**

- (1a) Der Antrag auf Informationszugang kann pseudonym oder anonym gestellt werden. Eine Ausnahme gilt in den Fällen einer schriftlichen Verpflichtung nach § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3. Bei exzessiven Anträgen nach § 1 Abs. 1 – insbesondere im Fall von häufiger Wiederholung – kann die informationspflichtige Stelle zur Zugangsgewährung ein angemessenes Entgelt verlangen, bei dem die dafür anfallenden Verwaltungskosten berücksichtigt werden.

- **§ 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter**

- (1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen rechtlich geschützte Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats.
-
- (2) Rechtlich geschützte Belange sind insbesondere dann berührt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein nach §§ 5 oder 6 dieses Gesetzes begründetes und so gewichtiges schutzwürdiges Interesse am Ausschluss oder an einer Beschränkung des Informationszugangs haben kann.

- **§ 9 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg und einstweiliger Rechtsschutz**

- (4) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde. Über den Widerspruch entscheidet der oder die Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit.
-
- (5) Für den einstweiligen Rechtsschutz wird das Drohen eines wesentlichen Nachteils im Sinne des § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO vermutet, wenn der Antrag aus einem der nachfolgenden Gründe gestellt wird:
- 1. als Person, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Druckwerken, Rundfunksendungen, Filmberichten oder der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten berufsmäßig mitwirken,
- 2. zur Durchsetzung von Ansprüchen gegen die Behörde, an die sich der Zugangsantrag richtet, oder gegen Dritte oder
- 3. zur Wahrnehmung demokratischer Rechte bei Sachverhalten von erheblichem öffentlichem Interesse, insbesondere bei Sachverhalten mit erheblichem Aktualitätsbezug.

- **§ 11 Veröffentlichungspflichten und Aktenführung**

- (1) Die Behörden müssen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Die Behörden haben überdies ein Verzeichnis über an andere Behörden abgegebenen Informationssammlungen zugänglich zu machen. Akten sind zu paginieren.
-
- (1a) Elektronische Dokumente und Daten sind im Rahmen des nach dem Datenschutzrecht Zulässigen vollständig und in geordneter Form in elektronischen Informationssammlungen zu speichern. Gespeicherte elektronische Dokumente und Daten dürfen nur aus wichtigem Grund gelöscht oder aus einer elektronischen Informationssammlung entfernt werden. Für die elektronischen Informationssammlungen gilt Abs. 1 S. 1 entsprechend.
-
- (2) Organisations- und Aktenpläne sowie Übersichten über elektronische Informationssammlungen ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.
-
- (3) Die Behörden müssen die in den Absätzen 1, 1a und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

A. § 6 IFG - Stärkung der Zugangsrechte auch bei Urheberrechtsschutz der Informationen

§ 6 Satz 1 IFG schließt den Informationszugangsanspruch aus, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Das BVerwG hat den Informationszugang nach § 1 Abs. 1 IFG dadurch geschwächt, dass es den Anspruch zum Schutz des Erstveröffentlichungsrechtes nach § 12 UrhG verneint, weil der „voraussetzungslose Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG von jedermann geltend gemacht werden kann und das Werk vor diesem Hintergrund der Sache nach dem Zugriff der Öffentlichkeit ausgesetzt“ sei (BVerwG, Urteil vom 25.6.2015 - 7 C 1.14, Rn. 37). Diese Absolutheit schwächt die Zugangsrechte von Antragstellern und damit die Zweckerfüllung des IFG erheblich. Erforderlich ist eine die beiderseitigen Interessen (des Urhebers und des Antragstellers) ausgleichende Regelung.

Es wird vorgeschlagen, dass abweichend vom Ausschluss des Zugangsanspruchs nach § 6 Satz 1 IFG eine Gewährung des Zugangsanspruches unter der Bedingung einer schriftlichen Verpflichtungserklärung des Antragstellers zum Unterlassen jedweder Weitergabe in den § 6 IFG aufgenommen wird.

In einer vergleichbaren Sachverhaltskonstellation hat etwa das OLG Köln mit Urteil vom 26.03.2021 – 6 U 101/20 eine derart bedingte Zugangsgewährung als rechtmäßig beschieden. Das Gericht hat eine Veröffentlichung des dort streitgegenständlichen Buches im Sinne des § 6 Abs. 1 UrhG verneint, da dieses

allein einer Gruppe von Journalisten übergeben wurde, die sich vertraglich zur Unterlassung der Weitergabe verpflichtet haben. Im Falle der Zuwiderhandlung wurde eine Vertragsstrafe vereinbart.

Demnach wird vorgeschlagen den § 6 wie folgt neuzufassen:

§ 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

(1) Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Das Erstveröffentlichungsrecht nach § 12 Urheberrechtsgesetz steht dem Anspruch auf Informationszugang nicht entgegen, wenn der Antragsteller sich schriftlich verpflichtet hat, eine Weitergabe der Information an Dritte zu unterlassen. Diese Verpflichtung soll eine angemessene Vertragsstrafe für den Fall der Zuwiderhandlung beinhalten.

(2) Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

Eine Veröffentlichung eines Werkes liegt demnach nicht vor, wenn es „lediglich einem kleinen abgrenzbaren Kreis zugänglich gemacht wurde“ (OLG Köln, a.a.O., Rn. 55). Das Zugänglichmachen „ist dann nicht als Veröffentlichen im Sinne des § 12 UrhG anzusehen, wenn Vorkehrungen getroffen werden, um den Kreis auf die ausgewählten Personen zu beschränken.“ (a.a.O.).

Durch eine ggf. strafbewehrte Unterlassungserklärung des Antragstellers nach § 6 Abs. 1 Satz 2 IFG n.F. liegt bei einer Zugangsgewährung nach § 1 Abs. 1 IFG eine Veröffentlichung im Sinne des § 12 UrhG nicht vor. Das Werk des Urhebers bleibt geschützt, der Antragsteller erhält den Informationszugang zur Erfüllung aller mit dem IFG verfolgten Zwecke.

B. § 7 IFG – Angabe von Klarnamen und Postanschrift bei Informationszugangsanträgen

Das BVerwG hat im März dieses Jahres entschieden, dass eine Behörde von der Person, die einen Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen nach §§ 1 Abs. 1, 7 Abs. 1 IFG („IFG-Antrag“) stellt, die Nennung von dessen Klarnamen und Postanschrift verlangen darf (BVerwG, Urteil vom 20.03.2024 – 6 C 8.22). Anders als die Berufungsinstanz (OVG Münster, Urteil vom 15.06.2022 – 16 A 857/21) ist das BVerwG, trotz Fehlens einer expliziten gesetzlichen Vorschrift, der Ansicht, dass nach dem IFG anonyme oder pseudonyme Anträge unzulässig sind. Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten sei zulässig und verstoße nicht gegen

den Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO). Eine „sinnvolle Kommunikation“ erfordere die Angabe des Namens des Antragsstellers. Die Nennung der Postanschrift verhindere Missbrauch. Der Bürger müsse es zudem „bislang“ hinnehmen, dass die Behörde mit dem Antragsteller auf dem Postweg kommuniziere, obwohl der Antragsteller den elektronischen Kommunikationsweg durch Zusendung des Antrags per E-Mail eröffnet habe. Denn die Wahl des Kommunikationsweges liege im behördlichen Ermessen.

Der freie Zugang zu Informationen zu behördlichem Handeln ist von essenzieller Bedeutung für einen demokratischen Rechtsstaat. Portale wie „FragDenStaat“ ermöglichen Bürgern, IFG-Anträge unkompliziert und kostenfrei zu stellen. Neben vielen weiteren Hilfestellungen bietet die Plattform auch die Möglichkeit, den Antrag unter Nutzung einer von der Plattform zur Verfügung gestellten, für jeden Antrag neu zufällig generierten E-Mailadresse zu stellen und weiter mit der Behörde zu kommunizieren. Die Kommunikation der Antragsteller mit den Behörden sowie die gegebenenfalls erteilte Auskunft wird je nach Nutzerentscheidung auf der Plattform veröffentlicht. IFG-Anträge befriedigen insoweit auch das Informationsinteresse der Allgemeinheit. Vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerwG müsste „FragDenStaat“ seine Funktionsweise weitgehend anpassen, da der Antragsgegner sich der Kommunikation über die generierte E-Mail-Adresse und damit auch über die Plattform verweigern kann.

In Anbetracht des BVerwG-Urteils ist eine Gesetzesänderung nötig.

Die Angabe einer Postanschrift bei Antragsstellung hat keinen erheblichen Mehrwert. Es ist unverständlich, welchen Vorteil die postalische Kommunikation im Jahr 2024 gegenüber einer elektronischen Kommunikation hat. So dürfte die Behörde selbst Interesse an der Einsparung von Kosten für Papier, Toner, Druckhardware, Porto, Briefumschläge und den Betrieb der Poststelle haben. Es besteht zwar ein gewisses Potential, dass „Querulanten“ durch Stellen von besonders vielen IFG-Anträgen das Antragsrecht missbrauchen. Dieses Risiko könnte mit der Pflicht zur Nennung der Postanschrift teilweise gebannt werden. Indes ist das Missbrauchspotential Ergebnis der gesetzgeberischen Entscheidung für einen „materiell nahezu voraussetzungslos ausgestalteten Anspruch“ (VG Mainz,

Urteil vom 18.04.2024, 1 K 386/23.MZ). Es wäre eine sachfremde Erwägung wegen des Missbrauchspotentials der Antragsmöglichkeit das behördliche Ermessen hinsichtlich des Kommunikationswegs (§ 37 Abs. 1 VwVfG) so auszuüben, dass trotz eröffneten elektronischen Kommunikationswegs die postalische Kommunikation gewählt wird. Ebenso sachfremd wäre die Erwägung, durch von der Behörde ohne gesetzliche Grundlage aufgestellte Anspruchsvoraussetzungen die Anzahl der IFG-Anträge insgesamt zu senken, da die Antragsbearbeitung als zeitaufwändig empfunden wird. Stattdessen wäre zur Verringerung des Missbrauchspotentials eine gesetzliche Regelung ausreichend, wonach der Antragsgegner unter strengen Voraussetzungen bei begründetem Missbrauchsverdacht die Übermittlung einer Postanschrift verlangen darf.

Es wird vorgeschlagen, den § 7 IFG um einen Absatz 1a zu ergänzen, der wie folgt lautet:

§ 7 Antrag und Verfahren

(1a) Der Antrag auf Informationszugang kann pseudonym oder anonym gestellt werden. Eine Ausnahme gilt in den Fällen einer schriftlichen Verpflichtung nach § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3. Bei exzessiven Anträgen nach § 1 Abs. 1 – insbesondere im Fall von häufiger Wiederholung – kann die informationspflichtige Stelle zur Zugangsgewährung ein angemessenes Entgelt verlangen, bei dem die dafür anfallenden Verwaltungskosten berücksichtigt werden.

Eine anonyme Antragsstellung sollte möglich sein. Das IFG-Antragsrecht steht jedermann zu und hängt nicht von der Person des Antragsstellers ab. Veröffentlichte Auskünfte dienen dem allgemeinen Interesse. Andere EU-Staaten, beispielsweise Schweden, erlauben beispielsweise explizit eine anonyme Antragsstellung (vgl. BeckOK InfoMedienR/Debus, 43. Ed. 1.2.2024, IFG § 1 Rn. 52.1). Es sind beachtenswerte Konstellationen denkbar, in denen potenzielle Antragssteller IFG-Anträge nur stellen, wenn dies anonym möglich ist. So könnten Whistleblower anonym auf Missstände in Behörden aufmerksam machen, indem sie über Plattformen wie „FragDenStaat“ IFG-Anträge stellen und die Antworten der Behörde der Öffentlichkeit zugänglich machen. Demgegenüber würde die Veröffentlichung von vom Whistleblower aus der Behörde „entwendeten“ Informationen möglicherweise Rückschlüsse auf dessen Person zulassen. Auch haben bestimmte Akteure der Zivilgesellschaft ein nachvollziehbares Interesse daran, dass Antragsgegner nicht ihren Namen oder Anschrift erfahren. Es kann unter Umständen nicht sichergestellt werden, dass die bei der Antragsstellung angegebenen

personenbezogenen Daten nicht missbraucht werden. So wurden beispielsweise die Adressdaten einiger Adressaten von Bedrohungsschreibern des selbsternannten „NSU 2.0“ vor Versand der Schreiben unberechtigt von einem Polizeicomputer abgefragt (vgl. BGH, Beschluss vom 21.03.2024 - 3 StR 300/23). Auch sind Konstellationen denkbar in denen beispielsweise ein Antragssteller bei einem Landrat, der einer politisch extremen Partei angehört, einen für den Landrat unliebsamen IFG-Antrag stellt und der Antragssteller Repressionen befürchten muss, weil sein Name oder seine Anschrift an Dritte weitergegeben werden.

Zur Vorbeugung von Missbrauch mit der möglichen Lahmlegung des behördlichen Betriebs als Folge und zur Sicherung einer durchsetzbaren Verpflichtung nach § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 enthält der vorgeschlagene § 7 Abs. 1a IFG n.F. die Sätze 2 und 3. Diese entstammen direkt der gleichlautenden Formulierung des Art. 12 Abs. 5 DSGVO und bieten insoweit gleichermaßen überzeugenden Missbrauchsschutz. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Änderung des § 7 IFG, wonach der Antrag weder Name noch Postanschrift enthalten muss, solange ein zuverlässiger Kommunikationsweg eröffnet ist.

C. § 8 IFG – Abwehr unzumutbarer Zugangsverzögerungen

Ein weiteres praktisches Problem begründet das in § 8 IFG geregelte Verfahren zur Anhörung Dritter, deren rechtliche Interessen durch den Informationszugang berührt sein können. Dieses Verfahren ist zwar grundsätzlich gerechtfertigt und im Sinne eines Interessenausgleichs auch notwendig. Allerdings ist das Verfahren in § 8 Abs. 1 IFG so vage beschrieben, dass es in vielen praktischen Fällen, in denen ein Anspruch nach dem IFG geltend gemacht wird, zur Anhörung einer Vielzahl von Beteiligten führt. Das hat zur Folge, dass viele der Beteiligten so gering betroffen sein können, dass ihre Interessen nur möglicherweise – auch aufgrund der bei Einleitung des Verfahrens bekannten Tatsachen – berührt sind. Es erscheint dann jedoch ausgeschlossen, dass sie den Ausschluss oder die Einschränkung des Informationszugangsanspruchs rechtfertigen können. In diesen Fällen führt die Anhörung oft zu einer deutlichen und in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen zu einer unzumutbaren Verzögerung des Informationszugangs. Die Voraussetzungen der Vorschrift sollten daher präzisiert werden.

Es wird die Änderung des § 8 Abs. 1 IFG wie folgt vorgeschlagen:

§ 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter

(1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen rechtlich geschützte Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats.

(2) Rechtlich geschützte Belange sind insbesondere dann berührt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein nach §§ 5 oder 6 dieses Gesetzes begründetes und so gewichtiges schutzwürdiges Interesse am Ausschluss oder an einer Beschränkung des Informationszugangs haben kann.

D. § 9 IFG – Vorverfahren, Widerspruchsbehörde und Einstweiliger Rechtsschutz

I. Neuregelung des Vorverfahrens bei IFG-Widerspruch

Für Klagen gegen Ablehnungsbescheide der betreffenden Behörde, die den nach § 1 IFG beantragten Informationszugang nicht gewährt, ist das Vorverfahren i.S.d. § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO nicht ausgeschlossen. Dieses durchlaufen zu müssen, bedeutet für den Bürger, der mittels der begehrten Informationen demokratische Partizipation oder sonstige verfassungsrechtlich verbürgten Rechte ausüben möchte, einen Zeitverlust. Denn die anwaltliche Erfahrung zeigt, dass dem Widerspruch selten abgeholfen wird, wenn die Widerspruchsbehörde mit der Erlassbehörde identisch ist.

Sinnvoll wäre es für die Stärkung der Antragstellerposition, dass über den Widerspruch gegen einen Ablehnungsbescheid der/die BfDI entscheidet; letztere/r also zur Widerspruchsbehörde gemacht wird für alle Fälle eines Ablehnungsbescheides.

Es wird vorgeschlagen, den § 9 Abs. 4 Satz 2 IFG durch die folgende Formulierung zu ersetzen:

§ 9 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg und einstweiliger Rechtsschutz

(4) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde. Über den Widerspruch entscheidet der oder die Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit.

Eine solche Regelung hätte den positiven Nebeneffekt einer Stärkung der Rolle des/der BfDI im Informationsfreiheitsrecht. Denn gemäß § 12 Abs. 2 IFG nimmt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz die Aufgaben des Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit wahr (deshalb: „BfDI“). Der § 12 Abs. 3 IFG stattet den BfDI mit den gleichen Rechten aus wie sie dem Bundesbeauftragten für Datenschutz nach dem BDSG zukommen. Dadurch nimmt er Kontrollaufgaben nach § 24 Abs. 1 und 3 bis 5 BDSG wahr und hat das Recht zu Beanstandungen nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3 BDSG. Schließlich kommen ihm weitere Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 BDSG zu. Seine Kompetenzen im Bereich des Informationsfreiheitsrechts sind ausbaubedürftig.

§ 12 Abs. 1 IFG verleiht jedermann das Recht, den BfDI anzurufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach dem (§ 1) IFG als verletzt ansieht. Die Wirkung der Anrufung des BfDI nach § 12 Abs. 1 IFG soll eine außergerichtliche Streitschlichtung ermöglichen, was wie auch die Vermeidung von Widerspruchsverfahren der Entlastung der Gerichte dient. Dabei agiert der BfDI als Ombudsmann und wirkt auf die Schlichtung eines Konfliktfalles hin, welche bei Gelingen eine konsensuale Streitbeilegung zur Folge hat.

Eine konkrete Rechtsfolge für die Anrufung des BfDI normieren indes weder das IFG noch das BDSG (Schoch, in: Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 12 Rn. 37). Damit bringt das Anrufungsverfahren eher einen Zeitverlust für Antragsteller, wenn der Konflikt mal nicht durch den BfDI erfolgreich geschlichtet werden kann. Es fehlt dem BfDI an Befugnissen, die dem Betroffenen bei der Anspruchsdurchsetzung helfen, ohne dass dieser die aus einem Verzug bei der Gewährung von Informationszugang häufig entstehenden Nachteile erdulden muss. Zu diesen – mittels IFG-Reform einzudämmenden – Nachteilen gehört etwa, dass die Information für den Bürger im Antragszeitpunkt für die Ausübung seiner demokratischen Rechte und Partizipation relevant sein könnten (bspw. vor einer Wahl) und danach nicht

mehr. Auch möglich ist, dass er eine Klage vorbereiten möchte, für die er die Amtsinformationen eilig braucht.

Weder ist das (Durchlaufen des) Anrufungsverfahrens eine Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Klage, noch hemmt es Fristen. Vielmehr steht es neben dem Widerspruchs- und Gerichtsverfahren. Im Verhältnis der Gerichte zum BfDI ist jedoch klar, dass die Befugnis zur verbindlichen Gesetzesauslegung die Gerichte innehaben. In den im Rahmen des Anrufungsverfahrens verfassten Schriftsätzen des BfDI ist zudem nie ein Verwaltungsakt zu sehen – auch nicht im „Petitionsbescheid“. Daher entfaltet die Bescheidung auch keine unmittelbaren Rechtswirkungen und stellt lediglich die Rechtsauffassung der BfDI zum konkreten Fall dar.

II. Rechtsklarheit über Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes

Mittels einstweiligen Rechtsschutzes ist es dem Antragsteller nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO möglich, unter Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs und -grundes eine Regelungsanordnung durch das Gericht zu erzielen. Problematisch ist in diesem Kontext zumeist die regelmäßig drohende Vorwegnahme der Hauptsache, da die einmal preisgegebenen Informationen nicht zurückgenommen werden können, falls der Antragsteller später im Hauptsacheverfahren doch unterliegen sollte, und dadurch schutzwürdige Interessen endgültig verletzt wären. Die Vorwegnahme der Hauptsache wird von den Verwaltungsgerichten – anders als im Presserecht – oft als Begründung bemüht, um einen Anordnungsgrund zu verneinen. Der einstweilige Rechtsschutz läuft daher im Informationsfreiheitsrecht faktisch ins Leere.

Mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG sind in der Rechtsprechung Ausnahmen vom Grundsatz des Verbots der Vorwegnahme der Hauptsache anerkannt. Teilweise wird davon ausgegangen, dass eine solche Ausnahme immer schon dann gegeben ist, wenn sowohl Anordnungsanspruch als auch Anordnungsgrund vorliegen, da in solchen Fällen regelmäßig kein Zweifel an der Eilbedürftigkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes bestünde (VGH Kassel

NVwZ 2006, 951 (952 f.) und 1081 (1082); VGH Kassel Urt. v. 03.07.2012 – 6 B 1209/12 Rn. 21; Beschl. v. 27.10.2010 – 6 B 1979/10). Mehrheitlich werden jedoch strengere Anforderungen an eine solche Ausnahme gestellt. Im Einklang mit Maßgaben des BVerfG verlangt sie, dass

„die sonst zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller unzumutbar und im Hauptsacheverfahren nicht mehr zu beseitigen wären und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg auch in der Hauptsache spricht.“

(BVerfG NJW 1989, 827; BVerwG NVwZ 1999, 650; NJW 2000, 160 (162); zum IFG: OVG Bln-Bbg Beschl. v. 06.05.2009 – OVG 12 S 29.09; VG Frankfurt a. M. Beschl. v. 07.05.2009 – 7 L 676/09.F Rn. 17)

Bei einem qualifizierten Informationsinteresse des Antragstellers erscheint es geboten, bei Informationszugangsanträgen nach § 1 IFG auf einen Anordnungsgrund zu verzichten oder zumindest den Einwand der Vorwegnahme auszuschließen. Verwaltungsgerichtsprozesse dauern im Hauptsacheverfahren meist mehrere Jahre. Eine um mehrere Jahre verzögerte Information ist für den Antragsteller oft wertlos.

Es könnten geringere Anforderungen normiert werden durch einen festgeschriebenen – wenngleich nicht abschließenden – Katalog an Gründen, bei denen ein Anordnungsgrund vermutet wird.

Es wird vorgeschlagen den § 9 IFG, der Regelungen für den Rechtsweg trifft, um einen wie folgt lautenden Absatz 5 zu ergänzen:

§ 9 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg und einstweiliger Rechtsschutz

(5) Für den einstweiligen Rechtsschutz wird das Drohen eines wesentlichen Nachteils im Sinne des § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO vermutet, wenn der Antrag aus einem der nachfolgenden Gründe gestellt wird:

1. als Person, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Druckwerken, Rundfunksendungen, Filmberichten oder der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten berufsmäßig mitwirken.

2. zur Durchsetzung von Ansprüchen gegen die Behörde, an die sich der Zugangsantrag richtet, oder gegen Dritte oder

3. zur Wahrnehmung demokratischer Rechte bei Sachverhalten von erheblichem öffentlichem Interesse.

Durch eine solche Regelung ist einerseits dem antragstellenden Bürger geholfen, da dieser Rechtsklarheit für das Vorgehen bezüglich der von ihm begehrten Amtsinformationen erlangt. Andererseits ist auch den Gerichten viel Arbeit abgenommen, da sie lediglich zu überprüfen haben, ob der geltend gemachte (Katalogs-)Anordnungsgrund – gerade unter Beachtung der dazu mit der Zeit entwickelten Rechtsprechungslinien – vom Antragsteller hinreichend substantiiert wurde.

Dadurch könnte auch die derzeit durchschnittliche Verfahrensdauer vor Gericht von drei Jahren (z.B. in Brandenburg) erheblich reduziert werden. Denn diese Verfahrensdauer führt oftmals zu einem faktischen Leerlauf des Rechts, das nach § 1 IFG eigentlich als „Jedermannsrecht“ gedacht war, das jedoch aufgrund des erforderlichen hohen Aufwandes meist nur von Verbänden, Presseorganen oder anderen Unternehmen gerichtlich durchgesetzt wird. Die aktuell vorzufindenden hohen Hürden für Informationszugang könnten durch die hiesigen Vorschläge gesenkt werden.

E. Anpassung des § 11 IFG

Das IFG sieht in § 1 einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen und in § 3 aus guten Gründen einen Schutz von besonderen öffentlichen Belangen in Form von Beschränkungen zum grundsätzlichen Zugangsanspruch vor. Und es gibt in der Tat regelmäßig gute Gründe, warum der Staat nicht sämtliche Informationen transparent machen muss. Die von der Gesetzesbegründung des IFG apostrophierte Transparenz und verbesserte Kontrolle staatlichen Handelns (gerade auch im Rahmen der Korruptionsbekämpfung) setzt aber voraus, dass für Außenstehende erkennbar ist, welche Informationen die öffentliche Hand gesammelt hat (dazu unter I.) und dass die Informationen auch in die Akten geraten und dort verbleiben (dazu unter II.).

I. Organisations- und Aktenpläne

§ 11 IFG sieht vor, dass Behörden Verzeichnisse führen sollen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Effektiv geltend gemacht werden können Informationsansprüche nach § 1 IFG aber nur, wenn der Anspruchsteller die Inhalte der Akten und Informationsbestände klarer erkennen kann. Andernfalls lässt sich bei entsprechenden IFG-Anträgen und vor Gericht nur schwer ein ausreichend detaillierter Antrag stellen; Schutzbehauptungen zum bestehen Aktenbestand kann kaum entgegnet werden.

Außerdem hat sich in der Rechtsprechung selbst des BVerwG eine Entwicklung eingestellt, die sich wie folgt zu Lasten des Antragstellers auswirkt: Behauptet die Behörde, sie führe keine Akten, dann gilt nach dem BVerwG ein niedrigerer Maßstab, bei dem es seitens der Behörde genügt, „das Vorliegen von Ausschlussgründen durch Auswertung einer angemessenen Zahl von Stichproben schlüssig darzulegen.“ BVerwG, Urt. v. 17.3.2016 – 7 C 2/15 (OVG Berlin-Brandenburg) = NVwZ 2016, 1014 (1015) Rn. 21). Nur wenn Akten klar strukturiert vorhanden sind, muss die Behörde demnach eine sorgfältigere Prüfung vornehmen als eine nur mittels Stichproben. Hiermit wird effektiv diejenige Behörde mit einem geringfügigeren Pflichtenumfang belohnt, welche sich entschieden hat, keine Akten bzw. kein gut strukturiertes Aktensystem zu führen. Dies sollte unbedingt behoben werden.

Dazu sollte § 11 IFG verschärft werden:

§ 11 Veröffentlichungspflichten und Aktenführung

(1) Die Behörden müssen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Die Behörden haben überdies ein Verzeichnis über an andere Behörden abgegebenen Informationssammlungen zugänglich zu machen. Akten sind zu paginieren.

(1a) Elektronische Dokumente und Daten sind im Rahmen des nach dem Datenschutzrecht Zulässigen vollständig und in geordneter Form in elektronischen Informationssammlungen zu speichern. Gespeicherte elektronische Dokumente und Daten dürfen nur aus wichtigem Grund gelöscht oder aus einer elektronischen Informationssammlung entfernt werden. Für die elektronischen Informationssammlungen gilt Abs. 1 S. 1 entsprechend.

(2) Organisations- und Aktenpläne sowie Übersichten über elektronische Informationssammlungen ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Behörden **müssen** die in den Absätzen 1, **1a** und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

II. **Vollständige und fälschungssichere Aktenführung**

Behörden sind gehalten, Akten umfassend zu führen, zu paginieren und zu archivieren. Gleichwohl zeigen sich in IFG-Verfahren immer wieder Fehlbestände und Lücken in Akten bzw. Informationssammlungen. Das IFG ist ohne eine vollständige und fälschungssichere Aktenführung nicht wirkungsvoll.

Um solchen Missständen entgegenzuwirken, sollten Verpflichtungen bestehen:

- Akten überhaupt zu führen, was nicht gesetzlich normiert ist, sondern im VwVfG und IFG allen (inzident) vorausgesetzt wird, und zwar alle aktenrelevanten Informationen und Unterlagen (dazu Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag WD 3 - 3000 - 108/23, "Grundsätze der Aktenführung in der Bundesverwaltung", S. 3); d.h. Regelungen wie die Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in den Bundesministerien (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 26. Juli 2000 (GMBI S. 526), bzw. 11.12.2019 (GMBI 2020 S. 68)) sind gesetzlich niederzulegen;
- Akten (und andere Informationssammlungen) umfassend elektronisch zu führen, ggf. mit einer Verpflichtung zum Einscannen von Dokumenten; d.h. es sollten nicht nur (wie etwa in § 9 Abs. 1 und 2 EGovG NRW) technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherstellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden, wenn die Akten elektronisch geführt werden, sondern es sollte eine Pflicht zur elektronischen Aktenführung bestehen;
- für eine ordentliche, langfristige Sicherung der Informationen und für den Schutz vor einem (vorzeitigen) Löschen zu sorgen.

Verstöße gegen derartige Pflichten sollten ab einer bestimmten - weiter zu diskutierenden - Schwelle sanktioniert werden. Andernfalls werden gerade, wenn die entsprechenden Akteninhalte geeignet wären, mit Hilfe des IFG größere Skandale oder gar Straftaten aufzudecken, kritische Informationen ihren Weg nicht in bzw. später wieder aus den Akten finden.

Verteiler

Deutschland

Bundesministerium des Innern und für Heimat
Bundesministerium der Justiz
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Ausschuss für Inneres und Heimat im Deutschen Bundestag
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz im Deutschen Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Energie im Deutschen Bundestag
Ausschuss Digitales im Deutschen Bundestag
Fraktionen im Deutschen Bundestag

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Die Justizministerien der Länder
Die Datenschutzbeauftragten der Bundesländer

Europäische Kommission - Vertretung in Deutschland
Bundesrechtsanwaltskammer
Bundesnotarkammer
Bundesverband der Freien Berufe e.V.
Deutscher Richterbund, Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Staatsanwälte e.V. (DRB)
Deutscher Notarverein
Deutscher Steuerberaterverband e.V. Berlin
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e.V.
Deutscher EDV-Gerichtstag e.V.
GRUR - Deutsche Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht e.V.
Bitkom e. V.
Deutsche Gesellschaft für Recht und Informatik e.V. (DGRI)
ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Gewerkschaft der Polizei
Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB (DPoIG)

DAV-Vorstand und Geschäftsführung
Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
Vorsitzende der DAV-Landesverbände
Vorsitzende des FORUMs Junge Anwaltschaft

Presse

Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH
Süddeutsche Zeitung GmbH
Redaktion NJW
JUVE Verlag für juristische Information GmbH
Redaktion Legal Tribune Online / LTO

Redaktion Anwaltsblatt
juris GmbH
Redaktion MultiMedia und Recht (MMR)
Redaktion Zeitschrift für Datenschutz ZD
Redaktion heise online
DER SPIEGEL GmbH & Co. KG
Computer und Recht