

Florian Albrecht (Hrsg.)

Informations- und Kommunikationsrecht

Lehrbuch für das gesamte IT-Recht

Kohlhammer

Informations- und Kommunikationsrecht

Lehrbuch für das gesamte IT-Recht

herausgegeben von

Florian Albrecht, M. A.

Oberregierungsrat und Hochschullehrer
an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

unter Mitarbeit von

Ermanno Geuer

Rechtsanwalt bei EY Law Pelzmann Gall Rechtsanwälte, Wien

Tobias Koch

Hochschullehrer an der Hochschule für den
öffentlichen Dienst in Bayern, Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung

Achim Nielsen, MLE

Regierungsrat bei der Hochschule für Polizei Baden-Württemberg

Dr. Anne Paschke

Akademische Rätin auf Zeit und Geschäftsführerin der
Forschungsstelle für IT-Recht und Netzpolitik, Universität Passau

Matthias Prinz

Rechtsanwalt und wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Lehrstuhl für Zivilrecht, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
sowie Recht der Informationsgesellschaft, Technische Universität Darmstadt

Alexander Schmid

Dipl.-Jur. Univ. und wissenschaftlicher Mitarbeiter
bei CMS Hasche Sigle, München

Alexander Seidl

Oberregierungsrat und Hochschullehrer an der Hochschule für
den öffentlichen Dienst in Bayern, Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung

Dr. Tobias Starnecker

Rechtsreferendar am OLG München

Anna-Lena Wirz

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Zivilrecht,
Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht sowie
Recht der Informationsgesellschaft, Technische Universität Darmstadt

Verlag W. Kohlhammer

1. Auflage 2018

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-031403-0

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-031404-7

epub: ISBN 978-3-17-031405-4

mobi: ISBN 978-3-17-031406-1

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien prägt in unserer vernetzten Gesellschaft nahezu das gesamte Leben, das sich zunehmend zu einem „Smart Life“ entwickelt. Dies spiegelt sich auch im Recht wieder. In den letzten Jahren hat kaum eine Rechtsmaterie so an Bedeutung und Umfang gewonnen, wie dies bei dem IT-Recht der Fall ist. Mit dem vorliegenden Werk soll den Studierenden der Rechtswissenschaften ein Lehrbuch für das gesamte IT-Recht an die Hand gegeben werden, das eine Befassung mit den unterschiedlichen examensrelevanten Facetten des universitären Schwerpunktbereichs ermöglicht, insbesondere auch mit Blick auf die mündlichen Prüfungen. Darüber hinaus sind die Autoren bemüht, die jeweilige Rechtsmaterie so darzustellen, dass auch den Angehörigen der rechtsberatenden Berufe ein leichter Einstieg in ein komplexes Rechtsgebiet gegeben wird. Auf Vertiefungsmöglichkeiten wird stets verwiesen.

Nicht zuletzt wegen des rapiden technischen Wandels ist das Informations- und Kommunikationsrecht ständigen gesetzlichen Änderungen und Anpassungen unterworfen. Dies hat zur Folge, dass nicht jede gesetzliche Neuregelung in der vorliegenden Drucklegung berücksichtigt werden konnte. Der Bearbeitungsstand berücksichtigt grundsätzlich die Rechtslage im Januar 2018.

Betroffen von dem steten Wandel war etwa das Kapitel „Urheberrecht im Internet“. Hier konnten die Änderungen durch das Gesetz zur Angleichung des Urheberrechts an die aktuellen Erfordernisse der Wissensgesellschaft (Urheberrechts-Wissensgesellschafts-Gesetz), die zum 1.3.2018 in Kraft getreten sind, leider nicht mehr berücksichtigt werden. Ebenso musste im Zuge der Erstellung des Kapitels „Persönlichkeitsschutz im Internet und Domainrecht“ das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz) ausgespart werden. Hinsichtlich des Kapitels über den elektronischen Rechtsverkehr ist anzumerken, dass die unter dem Schlagwort beA-Gate bekannten Sicherheitsprobleme trotz passiver Nutzungspflicht des besonderen elektronischen Anwaltspostfachs (beA) seit dem 23.12.2017 zur Außerbetriebsetzung des beA auf unbestimmte Zeit geführt haben. Grund hierfür war ein ungültiges Zertifikat, das die Kommunikation zwischen der beA-Client-Security-Software und dem Browser absichern sollte. Neben weiteren Sicherheitslücken wurde darüber hinaus bekannt, dass trotz der seitens der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) kommunizierten Ende-zu-Ende Verschlüsselung alle geheimen Schlüssel zentral bei der BRAK gespeichert sind. Dieser und weiterer Aktualisierungsbedarf sind den Autoren bekannt. Im Rahmen nachfolgender Auflagen wird die aktuelle Entwicklung sicherlich Berücksichtigung finden.

Zuvorderst bin ich meinen Mitautorinnen und -autoren zu großem Dank verpflichtet. Ohne sie wäre das Lehrbuch nicht zu realisieren gewesen. Denjenigen, die ich während meiner langjährigen Zeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht (Universität Passau) kennen gelernt habe, fühle ich mich heute auch freundschaftlich verbunden. Dank gilt überdies Herrn Prof. Dr. Dirk Heckmann, ohne dessen Lenkung ich sicher nicht zu Forschung und Lehre gefunden hätte. Zu guter Letzt danke ich Herrn Philipp Haubelt, der uns alle bei der Erstellung dieses Werkes sehr unterstützt hat und ohne den ein zeitnaheer Abschluss nicht möglich gewesen wäre.

Für Anmerkungen, Kritik und Wünsche erreicht man mich über florian.albrecht@hsbund.de.

Brühl, im März 2018

Florian Albrecht

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Literaturverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
 Kapitel 1: Recht der Informationszugangsfreiheit (Florian Albrecht)	1
A. Einführung	3
I. Informationsgesellschaft	4
II. Informationsabhängigkeit	4
III. Informationszugangsfreiheit	5
B. Grundlagen der Informationszugangsfreiheit	7
I. Europarechtliche Grundlagen	7
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen	8
III. Informationszugangsrecht des Bundes und der Länder	11
IV. Informationszugangsrecht der Kommunen	17
C. Aktuelle Fragestellungen	17
I. Informationszugang und Datenschutz	17
II. Informationszugang und Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnisse	20
III. Informationszugang und Urheberrechte	23
IV. Informationszugang und öffentliche Belange sowie behördliche Entscheidungsfindungsprozesse	24
D. Grundzüge des Rechtsschutzes	27
E. Aktuelle Entwicklungen	29
I. Aufnahme der Informationszugangsfreiheit in das Grundgesetz	29
II. E-Government-Gesetze	30
 Kapitel 2: E-Government (Florian Albrecht und Alexander Schmid)	32
A. Einführung	34
I. Begriff des E-Government	34
II. Zielsetzung des E-Government	35
B. Rechtsgrundlagen des E-Government	36
I. Recht des E-Government als Querschnittsmaterie	36
II. Verfassungsrechtliche Ausprägung	37
III. Einfachgesetzliche Ausprägung	39
C. Prüfungsschema für die Zulässigkeit des elektronisch erhobenen Widerspruchs	41
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges (§ 40 VwGO analog)	42
II. Statthaftigkeit des Widerspruchs (§ 68 VwGO)	42
III. Widerspruchsbefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO analog)	53
IV. Ordnungsgemäße Erhebung des Widerspruchs (§ 70 VwGO)	53
V. Sonstige Voraussetzungen des Widerspruchs	57
D. Prüfungsvariationen bei der elektronischen Behördenkommunikation	57
I. Wirksamkeit elektronischer Antragstellung	57
II. Wirksamkeit eines begünstigenden Verwaltungsaktes	58

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 3:	Elektronischer Rechtsverkehr	
	<i>(Matthias Prinz und Anna-Lena Wirz)</i>	59
A.	Einführung	60
B.	Begrifflichkeiten	62
I.	E-Government und E-Justice	62
II.	Elektronischer Rechtsverkehr im engeren Sinn	62
C.	Normierung	63
I.	Die wichtigsten Entwicklungen und Regelungen	63
II.	Neuregelungen	63
D.	Anforderungen an den elektronischen Rechtsverkehr	64
I.	Zivilprozessrecht	65
II.	Strafprozessrecht	77
III.	Verwaltungsprozessrecht	78
IV.	Weitere Bereiche des elektronischen Rechtsverkehrs	79
E.	Offene Probleme und Fragestellungen	83
I.	Föderalismus	83
II.	Richterliche Unabhängigkeit	83
III.	Barrierefreiheit	84
IV.	Künftige Entwicklungen	85
Kapitel 4:	Recht der Telemedien und Telekommunikationsrecht	
	<i>(Dr. Tobias Starnecker und Ermanno Geuer)</i>	87
Teil 1:	Telemedienrecht	89
A.	Einführung	89
I.	Deutsche Vorreiterrolle im Jahr 1997	89
II.	Novellierung im Jahr 2007: Schaffung des TMG	90
III.	Änderungen des TMG	91
IV.	Unionsrechtlicher Hintergrund	92
V.	Inhalt des TMG	92
B.	Telemedium	92
I.	Begriff	93
II.	Abgrenzungen	93
III.	Beispiele	95
IV.	Problemfall: Social Media-Profil als eigenständiges Telemedium?	96
C.	Impressumspflicht	97
I.	Anwendungsbereich von § 5 TMG	98
II.	Inhaltliche Anforderungen nach § 5 TMG	99
III.	Gestalterische Anforderungen nach § 5 TMG	101
IV.	Konsequenzen von Verstößen gegen § 5 TMG	103
V.	Impressumspflicht nach § 55 RStV	103
D.	Grundlagen der Verantwortlichkeit nach §§ 7 ff. TMG	103
Teil 2:	Telekommunikationsrecht	106
A.	Einführung	106
I.	Abgrenzung zum TMG	107
II.	Abgrenzung zum Rundfunk	107
B.	Grundlagen des Telekommunikationsrechts	107
I.	Unionsrechtliche Grundlagen	108

II.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	110
III.	Telekommunikationsgesetz	112
C.	Aktuelle Fragestellungen des Telekommunikationsrechts.	118
I.	Netzneutralität	118
II.	E-Mail-Dienste als Kommunikationsdienst	120
III.	Wiedereinführung der Vorratsdatenspeicherung	120
Kapitel 5:	Das neue Datenschutzrecht (Florian Albrecht)	122
A.	Einführung	125
I.	Begriff und Bedeutung	125
II.	Abgrenzung von IT-Sicherheit	125
B.	Datenschutz als Grundrechtsstandard	126
I.	Datenschutz im Grundgesetz	126
II.	Datenschutz in der Grundrechtecharta	129
C.	Europäische Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)	130
I.	Anwendungsbereich.	132
II.	Grundprinzipien des europäischen Datenschutzrechts	135
III.	Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung	138
D.	Europäischer Datenschutz in Polizei und Justiz (RL (EU) 2016/680).	141
E.	Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU)	143
F.	Ausgewählte Problemfelder (Datenschutzprobleme von A bis Z)	145
I.	Anonymität	145
II.	Automatisiertes Fahren.	145
III.	Beschäftigtendatenschutz	146
IV.	Big Data	147
V.	Blockchain	147
VI.	Cloud Computing	148
VII.	Doppeltürprinzip.	149
VIII.	Industrie 4.0.	150
IX.	IP-Adressen	150
X.	Privacy Shield	151
XI.	Schadensersatz bei Datenschutzverstößen	152
XII.	Recht auf Vergessenwerden.	153
XIII.	Verschlüsselung.	154
Kapitel 6:	Digital Commerce und Softwarevertragsrecht	
	<i>(Dr. Anne Paschke)</i>	156
A.	Digital Commerce	158
I.	E-Commerce (B2C)	159
II.	Besonderheiten beim M-Commerce	169
III.	Besonderheiten beim Handel mit digitalen Inhalten.	170
IV.	Besonderheiten bei Online-Auktionen.	171
V.	Besonderheiten beim Digital Commerce (B2B)	175
VI.	Abmahnungen im Digital Commerce	175
VII.	Grenzüberschreitende Online-Geschäfte	178
B.	Softwarevertragsrecht	179
I.	Gesetzlicher Rechtsschutz	179
II.	Vertragstypologische Einordnung von Softwareverträgen.	181

Inhaltsverzeichnis

III. Spezialproblem: Der Handel mit „Gebrauchtssoftware“	183
C. Ausblick	185
Kapitel 7: Persönlichkeitsschutz im Internet und Domainrecht <i>(Alexander Schmid)</i>	187
A. Einführung	188
B. Persönlichkeitsschutz im Internet	188
I. Verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis.	189
II. Ehrschutz im Internet.	194
III. Recht am eigenen Bild	197
C. Domainrecht	201
I. Die Kommunikation im Internet über IP-Adressen und Domains . . .	202
II. Grundprinzipien der Domainvergabe	203
III. Rechtsnatur einer Domain	204
IV. Interessenkollisionen hinsichtlich des Anspruchs auf eine Domain. . .	205
V. Besondere Formen der unlauteren Domainnutzung.	214
Kapitel 8: Urheberrecht im Internet <i>(Tobias Koch)</i>	216
A. Gegenstand und Bedeutung des Urheberrechts	218
B. Herausforderungen im Zeitalter der Digitalisierung und Vernetzung. . . .	220
C. Rechtskonformer Umgang mit urheberrechtlichen Inhalten im Internet. . .	222
I. Prüfungsschema zum Urheberrechtsschutz.	222
II. Eröffnung des urheberrechtlichen Schutzbereichs	222
III. Eingriff in den urheberrechtlichen Schutzbereich	227
IV. Rechtfertigung aufgrund von zulässiger freier Benutzung oder von einschlägigen Schrankenbestimmungen	232
V. Keine Umgehung technischer Schutzmaßnahmen, § 95a UrhG	243
D. Grundlagen der Haftung bei Urheberrechtsverletzungen	244
I. Zivilrechtliche und strafrechtliche Anspruchsgrundlagen	244
II. Schadensersatz und Unterlassung, § 97 Abs. 1, Abs. 2 UrhG	245
III. Die Störerhaftung des Internetanschlusshabers	245
E. Rechtsverfolgung und Rechtsdurchsetzung von Urheberrechts- verletzungen	247
I. Zuständigkeiten der Gerichte	247
II. Das Rechtsinstitut der Abmahnung, § 97a UrhG	247
F. Klausurrelevante Problemstellungen in der Schwerpunktbereichsklausur . .	248
Kapitel 9: Medienrecht und Gewerblicher Rechtsschutz <i>(Achim Nielsen)</i> .	250
A. Einführung in das Medienrecht.	251
I. Das Medienrecht als Querschnittsmaterie	251
II. Berufsbild: Fachanwalt für Urheber- und Medienrecht	252
III. Wichtige Behörden	252
IV. Verfassungsrechtliche Grundlagen	253
V. Wichtige einfachgesetzliche Grundlagen	257
B. Einführung in den Gewerblichen Rechtsschutz	263
I. Rechtsgebiete des Gewerblichen Rechtsschutzes	263
II. Grundlagenwissen zum Immaterialgüterrecht.	264

III.	Berufsbilder: Patentanwalt, Fachanwalt für Gewerblichen Rechtsschutz	266
IV.	Wichtige Behörden: DPMA, EPA, HABM	267
V.	Gerichte: BPatG und Gerichtshof der EU	268
VI.	Unionsrechtliche Rechtsquellen des Gewerblichen Rechtsschutzes (nicht abschließend)	269
VII.	Verhältnis der Schutzrechte untereinander und zum UWG-Nachahmungsschutz	269
C.	Die einzelnen Schutzrechte	270
I.	Das Markenrecht	270
II.	Patent-/Gebrauchsmusterrecht	273
III.	Halbleiterschutzrecht	274
IV.	Sortenschutzrecht	275
V.	Designrecht	275
Kapitel 10:	IT-Strafrecht und IT-Strafprozessrecht (Alexander Seidl)	277
A.	Einführung	280
I.	Cybercrime.	280
II.	Historische Entwicklung der Rechtsgrundlagen des IT-Straf- und IT-Strafprozessrechts	283
III.	Internetspezifika der Grundlagen der Strafbarkeit.	288
B.	IT-Strafrecht	293
I.	Hacking und Malware	294
II.	(D)DoS-Angriffe und Botnetze.	299
III.	Skimming.	302
IV.	Phishing.	307
V.	Straftaten in Zusammenhang mit E-Commerce	311
C.	IT-Strafprozessrecht	312
I.	Grundlagen	312
II.	Sicherstellung und Beschlagnahme	313
III.	Durchsuchung.	313
IV.	Online-Durchsuchung	314
V.	Quellen-TKÜ	314
VI.	Vorratsdatenspeicherung.	316
	Stichwortverzeichnis	319

Literaturverzeichnis

- Ahrens, Gewerblicher Rechtsschutz, 2008
Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933
Auer-Reinsdorff/Conrad, Handbuch IT- und Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2016
Bauer/Heckmann/Ruge u. a., VwVfG und E-Government, 2. Aufl. 2014
Becher, Der Sekundärmarkt für Software, 2014
Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 6. Aufl. 2015
Becksches Notar-Handbuch, herausgegeben von Heckschen/Herrler/Starke, Erbrecht, 6. Aufl. 2015 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Becksches Notar-Handbuch)
Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch, herausgegeben von Heussen/Hamm, 11. Aufl. 2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Becksches Rechtsanwalts-Handbuch)
Beck'scher Online-Kommentar BGB, herausgegeben von Bamberger/Roth, 41. Edition, Stand: 1.2.2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK, BGB)
Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, herausgegeben von Epping/Hillgruber, 34. Edition, Stand: 15.8.2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK, GG)
Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, herausgegeben von Gersdorff/Paal, 18. Edition, Stand 1.11.2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK, Informations- und Medienrecht)
Beck'scher Online-Kommentar Kostenrecht, herausgegeben von Dörndorfer/Neie/Petzold/Wendtland, 15. Edition, Stand 15.3.2013 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK, Kostenrecht)
Beck'scher Online-Kommentar Markenrecht, herausgegeben von Kur/v. Bomhard/Albrecht, 11. Edition, 1.10.2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK, Markenrecht)
Beckscher Online Kommentar StGB, herausgegeben von Heintschel-Heinegg, 32. Edition, Stand 1.9.2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK, StGB)
Beckscher Online-Kommentar StPO mit RiStBV und MiStra, herausgegeben von Graf, 27. Edition, Stand 1.1.2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK, StPO)
Beck'scher Online-Kommentar Urheberrecht, herausgegeben von Ahlberg/Götting, Stand: 1.10.2015 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK, Urheberrecht)
Beck'scher Online-Kommentar VwGO, herausgegeben von Posser/Wolff, 39. Edition, Stand 1.1.2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK, VwGO)
Berg/Mäsch, Deutsches und Europäisches Kartellrecht, 2. Aufl. 2014
Berger/Roth/Scheel u. a., IFG, 2. Aufl. 2013
Beyvers/Helm/Henning u. a., Räume und Kulturen des Privaten, 2017
Bisges, Handbuch Urheberrecht, 2016
Bonner Kommentar zum Grundgesetz, herausgegeben von Kahl/Waldhoff/Walter, 183. Aktualisierung 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Bonner Komm., GG)
Bräutigam/Rücker, E-Commerce, 2016
Brox/Walker, Allgemeiner Teil des BGB, 37. Aufl. 2013
Büchel/Hirsch, Internetkriminalität, 2014
Bücking/Angster, Domainrecht, 2. Aufl. 2010
Bunjess/Geist, Umsatzsteuergesetz, 15. Aufl. 2016
Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 5. Aufl. 2016
Dammann/Simitis, EG-Datenschutzrichtlinie, 1997
Denkhaus/Geiger, Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016
Dix/Franßen/Kloepfer u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2015, 2016
dies., Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2011, 2012
Dorn/Krämer, E-Commerce, 2003
Dreier/Schulze, UrhG, 5. Aufl. 2015
Dreyer/Kotthoff/Meckel, Urheberrecht, 3. Aufl. 2013
Ehmann, Lexikon IT-Recht 2016/2017, 7. Aufl. 2016
Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2017
Ehmann/Helfrich, EG-Datenschutzrichtlinie, 1999
Eisele, Computer- und Medienstrafrecht, 2013
Enders, Beratung im Urheber- und Medienrecht, 4. Aufl. 2015
Epping, Grundrechte, 6. Aufl. 2015
Erbguth, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2016

Literaturverzeichnis

- Erbs/Kohlhaas*, Strafrechtliche Nebengesetze, 217. EL Oktober 2017
Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, herausgegeben von Müller-Glöge/Preis/Schmidt, 18. Aufl. 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht)
Erman, BGB, Kommentar, 14. Auflage, 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Erman, BGB)
Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014
Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016
Fezer, Markenrecht, 4. Aufl. 2009
Fischer, Strafgesetzbuch, 63. Aufl. 2016
Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht. IFG/UIG/VIG/IWG, Stand: 43. Aktualisierung 2016
Frenz, Europarecht, 2. Aufl. 2015
Fromm/Nordemann, Urheberrecht, 11. Aufl. 2014
Gelke, Mashups im Urheberrecht, 2013
Geppert/Schütz, Beckscher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013
Gercke/Brunst, Praxishandbuch Internetstrafrecht, 2009
Gerlach, Die urheberrechtliche Bewertung des nicht-linearen Audio-Video Streamings im Internet, 2012
Götting, Persönlichkeitsrechte als Vermögensrechte, 1995
ders., Gewerblicher Rechtsschutz, 10. Aufl. 2016
Gola, DS-GVO, 2017
Gruber, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, 8. Aufl. 2017
Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012
Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 4. Aufl. 2016
Haug, Grundwissen Internetrecht, 3. Aufl. 2016
Härtig, Internetrecht, 5. Aufl. 2014
Härtig, Datenschutz-Grundverordnung, 2016
Heckmann/Seidl/Pfeiffer/Koch, c.t. <compliant teamwork>, Teamorientiertes Lernen in den Rechtswissenschaften, 2015
Hilgendorf/Valerius, Computer- und Internetstrafrecht, 2. Aufl. 2012
Hilgert/Greth, Urheberrechtsverletzungen im Internet, 2014
Hoffmann/Luch/Schulz u. a., Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015
Hoeren/Sieber/Holznapel, Handbuch Multimedia-Recht, 45. Ergänzungslieferung, Juli 2017
Holoubek/Lienbacher, GRC Kommentar, 2014
Hornung/Müller-Terpitz, Rechtshandbuch Social Media, 2015
Janal, Sanktionen und Rechtsbehelfe bei der Verletzung verbraucherschützender Informations- und Dokumentationspflichten im elektronischen Geschäftsverkehr, 2003
dies., Europäisches Zivilverfahrensrecht und Gewerblicher Rechtsschutz, 2015
Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl. 2013
Jastrow/Schlatmann, IFG, 2006
Jauernig, Kommentar zum BGB, 16. Aufl. 2015
juris PraxisKommentar-BGB, herausgegeben von Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth, 8. Aufl. 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: jurisPK-BGB)
juris PraxisKommentar-Internetrecht, herausgegeben von Heckmann, 5. Auflage 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: jurisPK-Internetrecht)
Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK, herausgegeben von Hannich, 7. Auflage 2013 (zitiert: *Bearbeiter*, in: KK, StPO)
Kilian/Heussen, Computerrechts-Handbuch, 32. Ergänzungslieferung 2013
Kindl/Meller-Hannich/Wolf, Gesamtes Recht der Zwangsvollstreckung, 3. Aufl. 2015
Kleinbans, Der schärfste Ersatz für die Wirklichkeit, 2013
Kloepfer, Netzneutralität und Informationsgesellschaft, 2011
Knack/Henneke, VwVfG, 10. Aufl. 2014
Koch, Internetrecht, 2. Aufl. 2005
Kochheim, Cybercrime und Strafrecht in der Informations- und Kommunikationstechnik, 2015
Köhler/Bornkamm, Beck'scher Kurzkommentar UWG, 35. Auflage 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Köhler/Bornkamm, UWG)
Köhler/Fetzer, Recht des Internet, 8. Aufl. 2016
Kopp/Ramsauer, VwVfG, 17. Aufl. 2016
Koreng/Lachenmann, Formularhandbuch Datenschutzrecht, 2015
Kraßer/Ann, Patentrecht, 7. Aufl. 2016
Kröger/Gimmy, Handbuch zum Internetrecht, 2. Aufl. 2013

- Kugelman, IFG, 2007
 Kühling/Buchner, DS-GVO, 2017
 Kühling/Martini/Heberlein u. a., Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht. Erste Überlegungen zum innerstaatlichen Regelungsbedarf, 2016
 Kühling/Schall/Biendl, Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2014
 Lackner/Kühl, StGB, 28. Aufl. 2014
 Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar. EUV – AEUV – GRCh, 6. Aufl. 2012
 Loewenheim/Meessen u. a., Kartellrecht, 3. Aufl. 2016
 Maatsch/Schnabel, Das Hamburgische Transparenzgesetz, 2015
 Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2014
 Manssen, Staatsrecht II, 13. Aufl. 2016
 Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 81. Ergänzungslieferung 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Maunz/Dürig, GG)
 Marly, Praxishandbuch Softwarerecht, 6. Aufl. 2014
 Martinek/Semler/Flohr, Handbuch des Vertriebsrechts, 4. Aufl. 2016
 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011
 Medicus/Lorenz, Schuldrecht II BT, 17. Aufl. 2014
 Mes, PatG GebrMG, 4. Aufl. 2015
 Meyer, Aktuelle vertrags- und urheberrechtliche Aspekte der Erstellung, des Vertriebs und der Nutzung von Software, 2008
 Mitsch, Medienstrafrecht, 2012
 Münchener Anwaltshandbuch Gewerblicher Rechtsschutz, herausgegeben von Hasselblatt, 4. Aufl. 2012 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Münchener Anwaltshandbuch, Gewerblicher Rechtsschutz)
 Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, herausgegeben von Leupold/Glossner 3. Aufl. 2013 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Münchener Anwaltshandbuch, IT-Recht)
 Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, herausgegeben von Raue/Hegemann, 2. Aufl. 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Münchener Anwaltshandbuch, Urheber- und Medienrecht)
 Münchner Anwalts-Handbuch Verwaltungsrecht, herausgegeben von Johlen/Oerder, 4. Aufl. 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Münchner Anwalts-Handbuch, Verwaltungsrecht)
 Münchener Kommentar zum BGB, Band 1, Allgemeiner Teil §§ 1–240, ProstG, AGG, herausgegeben von Sackler/Rixecker/Oetker/Limperg, 7. Auflage 2015 (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, BGB, Bd. 1)
 Münchener Kommentar zum BGB, Band 2, Schuldrecht – Allgemeiner Teil, herausgegeben von Krüger, 7. Auflage 2016, (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, BGB, Bd. 2)
 Münchener Kommentar zum BGB, Band 3, Schuldrecht – Besonderer Teil I §§ 433–534, Finanzierungsleasing, CISG, herausgegeben von Westermann, 7. Auflage 2016, (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, BGB, Bd. 3)
 Münchener Kommentar zum BGB, Band 5/1, Schuldrecht – Besonderer Teil III/1 §§ 631–651, herausgegeben von Henssler, 6. Auflage 2015, (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, BGB, Bd. 5/1)
 Münchener Kommentar zum BGB, Band 9, Familienrecht II §§ 1589–1921, SGB VIII, herausgegeben von Schwab, 6. Auflage 2012 (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, BGB, Bd. 9)
 Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht (UWG), herausgegeben von Heermann/Schlingloff, Band 2, 2. Aufl. 2014 (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, Lauterkeitsrecht (UWG))
 Münchner Kommentar zum StGB, Band 5, §§ 263–358, herausgegeben von Joecks/Miebach, 2. Auflage 2014 (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, StGB, Bd. 5)
 Münchner Kommentar zum StGB, Band 7, Nebenstrafrecht II, herausgegeben von Joecks/Miebach, 2. Auflage 2015 (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, StGB, Bd. 7)
 Münchner Kommentar zur StPO, herausgegeben von Knauer/Kudlich/Schneider, 2014 (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, StPO)
 Münchener Kommentar zur ZPO, herausgegeben von Rauscher/Krüger, 5. Auflage 2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo, ZPO)
 Musielak/Hau, Grundkurs BGB, 14. Aufl. 2015
 Musielak/Voit, ZPO, 13. Aufl. 2016
 Müller-Broich, TMG, 2012
 Neumann/Koch, Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2013
 Obly/Sosnitzka, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 7. Aufl. 2016
 Palandt, BGB, Kommentar, 76. Auflage, 2017
 Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 3. Aufl. 2016

Literaturverzeichnis

- Peifer*, Vielfaltssicherung im bundesweiten Fernsehen, 2005
Plath, BDSG/DSGVO, 2. Aufl. 2016
Popp, Phishing, Pharming und das Strafrecht, 2006
Redeker, IT-Recht, 6. Aufl. 2017
Riehm, Examinatorium BGB Allgemeiner Teil, 2015
Rinscheid, Diensteanbieter und das Urheberrecht – Störerhaftung im Internet und ihre zivilrechtlichen Grundlagen, 2011
Rehbinder/Peukert, Urheberrecht, 17. Aufl. 2015
Roggan, G-10-Gesetz, 2012
Rossi, IFG, 2006
Roßnagel, Europäische Datenschutz-Grundverordnung, 2017
Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Sachs, GG)
Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 7. Aufl. 2015
Schmidt, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2016
Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016
Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 31. Ergänzungslieferung 2016
Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, 5. Aufl. 2017
Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 29. Aufl. 2014 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Schönke/Schröder*, StGB)
Schulze/Dörner/Ebert u. a., Bürgerliches Gesetzbuch, 9. Aufl. 2016
Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer, Auf dem Weg zur ePerson. Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik, 2001
Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014
Skrobotz, Das elektronischeungsverfahren, 2005
Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 7. Aufl. 2016
Spickhoff, Medizinrecht, 2. Aufl. 2014
Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 3. Aufl. 2015
Staudinger, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Buch 1: Allgemeiner Teil, §§ 139–163 (Band 4b), herausgegeben von Herrler/Roth/Bork, Neubearbeitung 2015 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Staudinger, BGB)
Staudinger, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Buch 2: Recht der Schuldverhältnisse, §§ 346–361 (Rücktritt und Widerruf), herausgegeben von Kaiser/Löwisch/Kessal-Wulf, Neubearbeitung 2012 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Staudinger, BGB)
Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014
Terhaag, IT-Sicherheitsgesetz, 2015
Towfigh/Schmolke/Petersen u. a., Recht und Markt. Wechselbeziehung zweier Ordnungen, 2009
Wandtke, Urheberrecht, 5. Aufl. 2016
Wandtke/Bullinger, Praxiskommentar zum Urheberrecht, 4. Aufl. 2014
Wegener, Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, 2006.

Abkürzungsverzeichnis

Soweit im Text des Buches nicht näher erläutert, wird für die verwendeten Abkürzungen üblicherweise verwiesen auf Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage 2015, Berlin.

Kapitel 1: Recht der Informationszugangs- freiheit

Florian Albrecht

Schrifttum: *Adler*, Zugang zu staatlichen Informationen quo vadis? Entwicklungslinien und Schwachstellen der Informationsrechte nach IFG und UIG, DÖV 2016, 630; *Albers*, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, 614; *Albrecht*, Der Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nach dem Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) von Baden-Württemberg, AnwZert ITR 1/2016, Anm. 2; *ders.*, Informationszugangsfreiheit nach dem Gesetzentwurf der Staatsregierung über die elektronische Verwaltung in Bayern, AnwZert ITR 22/2015, Anm. 2; *ders.*, Wie schnell müssen Anfragen nach dem IFG bearbeitet werden?, AnwZert ITR 4/2014, Anm. 2; *ders.*, Gewährung eines partiellen Zugangs zu Informationen nach dem IFG, AnwZert ITR 13/2013, Anm. 3; *Albrecht/Schmid*, Das E-Government-Gesetz des Bundes, K&R 2013, 529; *Albrecht/Schweinfurth*, Keine Einschränkung der Informationsfreiheit mit Mitteln des Urheberrechts, AnwZert ITR 16/2013, Anm. 2; *Arnold*, Rechtsschutz bei der Durchsetzung und Abwehr von Informationsansprüchen, SchlHA 2015, 390; *Bähr/Denkhaus*, Das Bayerische E-Government-Gesetz: Ein neuer Rechtsrahmen für die digitale Verwaltung in Bayern, BayVBl 2016, 1; *Becker/Harms/Sievers*, Europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen der Informationsfreiheitsrechte, SchlHA 2015, 386; *Bräutigam*, Das Nutzungsverhältnis bei sozialen Netzwerken, MMR 2012, 635; *Bräutigam*, Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich. Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts, 2008; *Bretthauer*, Informationszugang im Recht der Europäischen Union, DÖV 2013, 677; *Brodmerkel*, Kommunale Informationsfreiheitsatzungen – rechtliche Grenzen eines politischen Trends, BayVBl 2016, 621; *Bullinger/Stanley*, Das Spannungsverhältnis zwischen Informationsfreiheit und Urheberrecht, GRUR-Prax 2015, 395; *Debus*, Anspruch auf Zugang zu Telefon- und E-Mail-Verzeichnissen von Behörden und Gerichten, NJW 2015, 981; *Eichelberger*, Kommentar zu OVG NRW, Anspruch Durchwahl, K&R 2015, 676; *Fehling*, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl 2017, 79; *Feldmann/Heiland*, Das neue baden-württembergische Umweltverwaltungsgesetz, VBIBW 2015, 49; *Fischer/Fluck*, Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NVwZ 2013, 337; *Fluck*, Der Schutz von Unternehmensdaten im Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1994, 1048; *Grubel/Immel*, Das neue Verbraucherinformationsgesetz (VIG) 2012, ZLR 2012, 109; *Gusy*, Transparenz – Verfassungstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte, in: *Dix/Franßen/Kloepfer* u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2015, 2016, S. 1 ff.; *ders.*, Informationszugangsfreiheit – Öffentlichkeitsarbeit – Transparenz, JZ 2014, 171; *ders.*, Information als Ressource im Verwaltungsrecht, in: *Bultmann/Grigoleit/Gusy* u. a., FS Battis, 2014, S. 499; *ders.*, Der transparente Staat, DVBl 2013, 941; *Hoeren*, Personenbezogene Daten als neue Währung der Internetwirtschaft, WuW 2013, 463; *Hoeren/Herring*, Urheberrechtsverletzung durch WikiLeaks?, MMR 2011, 143; *Hong*, Das Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz als Recht zur Mobilisierung der demokratischen Freiheit, NVwZ 2016, 953; *Hopf*, Das Informationsweiterverwendungsgesetz. Teil 1, RiA 2007, 53; *ders.*, Das Informationsweiterverwendungsgesetz. Teil 2, RiA 2007, 109; *Jauch*, Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) – Ein Paradigmenwechsel in der Informationsfreiheit, DVBl 2013, 16; *Keller*, Neuere Rechtsprechung zum Informationsfreiheitsgesetz, JM 12 (2016), 467; *Kloepfer*, Informationszugangsfreiheit und Datenschutz: Zwei Säulen des Rechts der Informationsgesellschaft, DÖV 2003, 221; *Kloepfer/von Lewinski*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, 1277; *Kloepfer/Schärdel*, Grundrechte für die Informationsgesellschaft – Datenschutz und Informationszugangsfreiheit in das Grundgesetz?, JZ 2009, 453; *Kugelman*, Informationsfreiheit als Element moderner Staatlichkeit, DÖV 2005, 851; *Lederer*, Open Data, 2015; *Lenski*, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NordÖR 2006, 89; *Louis*, Die deutschen Umweltinformationsgesetze zehn Jahre nach der Aarhus-Konvention durch die Richtlinie 2003/4/EG, NuR 2013, 77; *Maisch*, Das Informationsweiterverwendungsgesetz – der neue Markt für IT-Dienstleister?, K&R 2007, 9; *Mensching*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, VR 2006, 1; *Müller*, Die Novellierung des Informationsweiterverwendungsgesetzes, K&R 2016, 158; *Nieland*, Urheberrecht vs. Presserecht, K&R 2013, 285; *Partsch*, Datenschutz vs. Informati-

onsfreiheit? ZRFC 2009, 158; *Prommer/Rossi*, Das neue Verbraucherinformationsgesetz, *GewArch* 2013, 97; *Raue*, Informationsfreiheit und Urheberrecht, *JZ* 2013, 280; *Richter*, Zur Weiterverwendung von Informationen der öffentlichen Hand: BVerwG klärt erstmals grundsätzliche Anwendungsvoraussetzungen des IWG; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004; *Roßnagel*, Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz?, *MMR* 2007, 16; *Schmittmann*, Update Informationsfreiheitsrecht 2015/16, *K&R* 2016, 322; *ders.*, Update Informationsfreiheitsrecht 2014/15, *K&R* 2015, 372; *Schnabel*, Rechtswidrige Praktiken als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse?, *CR* 2016, 342; *ders.*, Aktuelle Rechtsprechung zum Datenschutz bei Auskunftsansprüchen, *RDV* 2015, 293; *ders.*, Der Schutz personenbezogener Daten bei informationsfreiheitsrechtlichen Ansprüchen nach § 11 HmbIFG; *ders.*, Geistiges Eigentum als Grenze der Informationsfreiheit, *K&R* 2011, 626; *Schoch*, Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, *Jura* 2012, 203; *ders.*, Das Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, *NVwZ* 2012, 1497; *ders.*, Verselbständigung des „in camera“-Verfahrens im Informationsfreiheitsrecht?, *NVwZ* 2012, 85; *ders.*, Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, *NJW* 2009, 2987; *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt?, *DÖV* 2007, 985; *Schönenbroicher*, Verwaltungshandeln im Spannungsfeld von Informationsfreiheit und Datenschutz – Gründe für die Ablehnungen von Informationsansprüchen unter besonderer Berücksichtigung des Datenschutzes, *VBlNRW* 2014, 405; *Schroeter*, Defizite beim Verfahren der gerichtlichen Überprüfung von Informationsbegehren nach dem Informationsfreiheitsrecht, *NVwZ* 2011, 457; *Sofiotis*, Das Recht auf Vergessen im Spannungsfeld von Datenschutz und Informationsfreiheit, *VR* 2015, 84; *Starnecker*, Bayerische Verwaltung auf dem Weg in die Digitalisierung?!, *AnwZert ITR* 16/2015, Anm. 3; *Stumpf*, Hamburgs Transparenzgesetz – Eine „Blaupause“ für die moderne Informationsgesetzgebung?, *VerwArch* 106 (2015), 499; *Sydow*, Vorwirkungen von Ansprüchen auf datenschutzrechtliche Auskunft und Informationszugang, *NVwZ* 2013, 467; *Troidl*, Informationszugang und Akteneinsicht: Gesetzliche Grundlagen, aktuelle Rechtsprechung und praktische Hinweise für Behörden, *BayVBl* 2015, 581; *ders.*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, 2013; *Wegener*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, *NVwZ* 2015, 609; *Wehner*, Informationszugangsfreiheit zu staatlichen Quellen, 2012; *Wiebe/Ahnefeld*, Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand – Teil I, *CR* 2015, 127; *ders.Idies.*, Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand – Teil II, *CR* 2015, 199; *Will*, Kodifikation des allgemeinen Auskunftsrechts im Bayerischen Datenschutzgesetz, *BayVBl* 2016, 613; *Wirtz*, Sollen Diensttelefonlisten eines Jobcenters geheim bleiben?, *LKRZ* 2015, 4; *Wirtz/Brink*, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit, *NVwZ* 2015, 1166; *Wustmann*, Die Novellierung des Gesetzes zur Verbesserung der gesundheitlichen Verbraucherinformation (VIG), *BayVBl* 2012, 715.

Übersicht:

- A. Einführung
 - I. Informationsgesellschaft
 - II. Informationsabhängigkeit
 - III. Informationszugangsfreiheit
- B. Grundlagen der Informationszugangsfreiheit
 - I. Europarechtliche Grundlagen
 - II. Verfassungsrechtliche Grundlagen
 - 1. Informationszugangsfreiheit und Staatszielbestimmungen
 - 2. Informationszugangsfreiheit und Grundrechte
 - III. Informationszugangsrecht des Bundes und der Länder
 - 1. Informationsfreiheitsgesetze
 - 2. Umweltinformationsgesetze
 - 3. Verbraucherinformationsgesetz
 - 4. Transparenzgesetze
 - 5. Informationsweiterverwendungsgesetz
 - IV. Informationszugangsrecht der Kommunen
- C. Aktuelle Fragestellungen
 - I. Informationszugang und Datenschutz

- II. Informationszugang und Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnisse
- III. Informationszugang und Urheberrechte
- IV. Informationszugang und öffentliche Belange sowie behördliche Entscheidungsfindungsprozesse
- D. Grundzüge des Rechtsschutzes
- E. Aktuelle Entwicklungen
 - I. Aufnahme der Informationsfreiheit in das Grundgesetz
 - II. E-Government-Gesetz

A. Einführung

Mittels der Gewährleistung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit wird das Vertrauen der Bürger in staatliche Aktivitäten erhöht. Informationszugangsfreiheit kann sich mithin als akzeptanzfördernd erweisen. Dies hilft der Verwaltung bei der Aufgabenerfüllung. Abschottung und Geheimhaltung erwecken hingegen Misstrauen und erschweren die demokratische Willensbildung der Bürger, die insoweit auf einen freien Informationszugang angewiesen ist.¹ Ein wesentliches Hilfsmittel zur Herstellung von **Transparenz** ist heute das **Internet**.² Das Internet beschleunigt den Informationsfluss und schafft neue Möglichkeiten der Informationsverbreitung. Allerdings ist bereits an dieser Stelle darauf aufmerksam zu machen, dass der Zugang zu staatlichen Informationen nicht grenzenlos gewährleistet werden kann, weil dies etwa eine freie und unbeeinflusste Entscheidungsfindung innerhalb der Verwaltung unmöglich machen würde. Der drohende Einblick in Entscheidungsfindungsprozesse kann dazu führen, dass überhaupt nicht mehr entschieden wird. Es bestünde also die Gefahr eines „Lähmungszustandes“. Zudem muss Transparenz auch unter Geltung des Grundgesetzes immer dann in Grenzen gewiesen werden, wenn Grundrechte Dritter berührt sind, etwa weil personenbezogene Daten übermittelt werden sollen und mithin das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen ist.

Hinsichtlich der rechtlichen Determinanten des „transparenten Staates“ weist *Gusy* zutreffend darauf hin, dass nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland am ehesten eine „**limitierte Öffentlichkeit**“ hergestellt wird.³ Mittels der Regelungen über die Informationszugangsfreiheit kann vollumfassende Transparenz also nicht geschaffen werden. Einerseits setzt der Zugang zu staatlichen Informationen einen Antrag des Interessenten voraus und andererseits muss dieser zunächst bewilligt werden. Erst dann wird der betreffende Vorgang transparent.⁴ Die die Informationszugangsfreiheit prägende Beziehung zwischen Antragsteller und Behörde belegt zudem, dass das durch Informationszugangsgesetze gewährleistete Rechtsverhältnis nur „relativ“ ist.⁵ Dass es dem Informationsempfänger freisteht, die erhaltenen Informationen zu veröffentlichen⁶, wird seitens der Behörden mitunter unter Verweis auf Urheberrechte

1 Vgl. *Gusy*, DVBl 2013, 941, 942: „Der demokratische Rechtsstaat ist ein informierender, kommunizierender und diskutierender Staat.“

2 Vgl. *Heckmann*, in: jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 19; *Gusy*, DVBl 2013, 941, 943.

3 Vgl. *Gusy*, in: Dix/Franßen/Kloepfer u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, 2016, S. 2 ff.; *Gusy*, DVBl 2013, 941, 942.

4 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944: „Das Gesetz geht demnach davon aus, dass eben noch nicht Alles transparent ist, wohl aber Vieles transparent werden kann.“

5 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944.

6 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944. Es könnte daher in Erwägung gezogen werden, einen erfolgreichen Informationszugangsanspruch mit einer Veröffentlichungspflicht zu verbinden. *Gusy* weist in diesem Zusammenhang auf die Veröffentlichungspflicht (Parlamentsdrucksachen) im Rahmen der Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollrechte hin.

bestritten. Die Erfüllung von Ansprüchen nach den Informationsfreiheitsgesetzen ist mithin auch klar von der **behördlichen Öffentlichkeitsarbeit** zu unterscheiden.⁷

- 3 Die Wahrnehmung von Aufgaben nach den Informationsfreiheitsgesetzen ist im Ergebnis nur ein Schritt auf dem Weg zur Herstellung weitreichender staatlicher Transparenz. Ein weiterer Schritt sind bspw. Initiativen auf dem Gebiet von Open Government Data, wie sie gegenwärtig etwa in dem Entwurf eines „Open Data-Gesetzes“ ihren Ausdruck finden. Die Erfahrungen der Praxis belegen, dass bereits die Gewährleistung einer gesetzeskonformen Informationszugangsfreiheit zuvorderst auch einen **Bewusstseinswandel der Verwaltung** erfordert.⁸ Informationsfreiheitsgesetze sind auch als Auftrag an staatliche Stellen zu verstehen. Hieraus ergibt sich einerseits, dass Mitarbeiter im Sinne der Informationsfreiheitsgesetze zu schulen sind. Andererseits sind staatliche Stellen aber auch verpflichtet, ausreichend räumliche, sachliche, personelle und organisatorische Mittel bereitzustellen, damit ein reibungsloser Informationszugang gewährleistet werden kann.⁹ Daran fehlt es in der Praxis leider noch allzu oft.

I. Informationsgesellschaft

- 4 In der Informationsgesellschaft, in der wir heute leben, gewinnen Informationen zunehmend an Bedeutung. Informationen sind ein „Rohstoff“ für staatliche Stellen, Unternehmen und den Einzelnen.¹⁰ Personenbezogene Informationen werden sozusagen als Ware und **Währung** gehandelt.¹¹ Die Bedeutung des Zugangs zu Informationen lässt sich verdeutlichen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass sie die Basis jedes Wissensgewinnes sind.¹² Kommunikation ohne Informationsaustausch ist nicht vorstellbar.¹³ In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist von Bedeutung, dass Informationen zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess beitragen und mithin Grundlage eines demokratischen Staatswesens sind.¹⁴ Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Verbesserung des freien Informationszuganges verfolgt mithin einen legitimen Zweck.¹⁵

II. Informationsabhängigkeit

- 5 Hinsichtlich der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Informationsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass es zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen gehört, „sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten. Zudem ist in der modernen Industriegesellschaft der Besitz von Informationen von wesentlicher Bedeutung für die soziale Stellung des Einzelnen.“¹⁶ Nur wer über die erforderlichen

7 Gusy, DVBl 2013, 941, 945; diese richtet sich nämlich von vornherein an sämtliche Bürger und nicht nur einen Antragsteller.

8 Vgl. Gusy, DVBl 2013, 941, 948; zur Vereitelung des Anspruchs auf Informationszugang durch eine Behörde Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 134; siehe auch <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundestag-will-Informationsfreiheit-nicht-im-Grundgesetz-verankern-1846346.html> [zuletzt aufgerufen am 22.1.2018].

9 Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 14; Albrecht, AnwZert ITR 4/2014, Anm. 2; vgl. Sydow, NVwZ 2013, 467, 470; Klopfer/von Lewinski, DVBl 2005, 1277, 1287 verweisen diesbezüglich auf das Rechtsstaatsgebot.

10 Schoch, IFG, Einl. Rn. 4; vgl. Gusy, in: Bultmann/Grigoleit/Gusy u. a., FS Battis, 2014, S. 501 f.

11 Vgl. Hoeren, WuW 2013, 463; vgl. Bräutigam, MMR 2012, 635.

12 Schoch, IFG, Einl. Rn. 4.

13 Schoch, IFG, Einl. Rn. 4.

14 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.2.2008 – 1 BvR 3255/07, juris Rn. 24; Schoch, IFG, Einl. Rn. 4.

15 BVerfG, Beschl. v. 25.2.2008 – 1 BvR 3255/07, juris Rn. 24; Schoch, IFG, Einl. Rn. 4.

16 BVerfG, Beschl. v. 3.10.1969 – 1 BvR 46/65, juris Rn. 28; Schoch, IFG, Einl. Rn. 6.

Informationen verfügt, kann im demokratischen Sinne mitverantwortlich handeln.¹⁷ Der Zugang zu Informationen ist mithin eine Voraussetzung für den **Grundrechtsgebrauch** und das demokratische Staatswesen.¹⁸

Allerdings ist nicht nur der Einzelne auf Informationen angewiesen. In der Informationsgesellschaft ist der freie Informationsfluss die Grundlage staatlicher Aufgabewahrnehmung sowie zahlreicher Geschäftsprozesse. Hierbei wird der Austausch von Informationen zwischen staatlichen Stellen und Unternehmen immer bedeutsamer.¹⁹ Staat und Wirtschaft (aber auch der Einzelne) sind mithin abhängig von im besten Fall frei zugänglichen Informationen.²⁰ Eine „Informationsmonopolisierung“ verbietet sich.²¹ Mittels der Gewährung eines Informationszugangs kann eine „gerechte Informationsverteilung zwischen Staat und Bürger“ ermöglicht werden.²²

Merke:

Die Regelungen über die Informationszugangsfreiheit können als maßgebliche Bestandteile eines „Informationsverteilungsrechts“ angesehen werden.²³ Beschränkungen, sog. Informationsrestriktionen, ergeben sich u. a. aus den Bestimmungen über den Daten- und Geheimnisschutz.²⁴ Informationsbeschaffungsansprüche sieht das gegenwärtige Recht nicht vor. Entscheidend für die Gewährung des Informationszugangs ist, dass die betroffenen Informationen überhaupt bei staatlichen Stellen vorhanden sind.²⁵

III. Informationszugangsfreiheit

Die gesetzliche Gewährleistung einer Informationszugangsfreiheit ist keineswegs etwas Selbstverständliches, sondern vielmehr im Zusammenhang mit einer fortschreitenden Verwaltungsmodernisierung zu sehen.²⁶ In deren Zuge wurden zunächst der Grundsatz des Amtsgeheimnisses und später auch das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit aufgegeben.²⁷ Der **Grundsatz des Amtsgeheimnisses** entspricht der Arkantradition, nach der nicht einmal die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens Zugang zu den sie betreffenden Akten hatten und mithin der mit geheimem Wissen ausgestatteten Exekutive weitgehend ausgeliefert waren.²⁸ Von der im freien Ermessen stehenden Möglichkeit der Gewährung eines Informationszugangs konnten die staatlichen Stellen willkürlich Gebrauch machen.²⁹ Mit den heute geltenden rechtsstaatlichen Grundsätzen lässt sich eine solche Verwaltungspraxis freilich nur schwer vereinbaren.

17 BVerfG, Beschl. v. 3.10.1969 – 1 BvR 46/65, juris Rn. 28.

18 Vgl. Schoch, IFG, Einl. Rn. 6 und 53, der darauf hinweist, dass die Informationsfreiheitsgesetze mithin verfassungspolitisch geboten sind, obgleich sie nicht verfassungsrechtlich gefordert werden können; so auch Roßnagel, MMR 2007, 16, 18; Klopfer, DÖV 2003, 221.

19 Roßnagel, MMR 2007, 16, 17.

20 Hornung, in: Towfigh/Schmolke/Petersen u. a., Recht und Markt, 2009, S. 76 sieht in Informationen das herausragende Wirtschaftsgut in der Wissensgesellschaft; Roßnagel, MMR 2007, 16, 17; Klopfer, DÖV 2003, 221.

21 Roßnagel, MMR 2007, 16, 17.

22 Klopfer, DÖV 2003, 221, 222 m. w. N. weist darauf hin, dass dies „keineswegs immer Informationsgleichheit zwischen beiden bedeuten [muss].“

23 Klopfer, DÖV 2003, 221, 224.

24 Klopfer, DÖV 2003, 221, 223 f.

25 Vgl. Klopfer, DÖV 2003, 221, 230.

26 Vgl. Heckmann, in: jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 15 ff.

27 Vgl. Wiebel/Abnefeld, CR 2015, 127; Troidl, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 3.

28 Vgl. Lederer, Open Data, 2015, S. 95 f.; vgl. Schoch, IFG, Einl. Rn. 21; vgl. Hornung, in: Towfigh/Schmolke/Petersen u. a., Recht und Markt, S. 81.

29 Lederer, Open Data, S. 95 f.

- 9 Im Zuge der sich an rechtsstaatlichen Traditionen orientierenden Fortentwicklung der Beziehung zwischen Bürger und Staat wurde u. a. das **Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit** eingeführt. Dieses Prinzip wird zuvorderst durch § 29 VwVfG abgesichert und findet seinen Niederschlag in zahlreichen weiteren Regelungen des Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrechts.³⁰ Der im Rahmen der beschränkten Aktenöffentlichkeit zu gewährende Informationszugang wird grundsätzlich nur den Verfahrensbeteiligten oder Betroffenen gewährt³¹ und ist von der Erfüllung bestimmter formeller oder materieller Voraussetzungen abhängig.³² Eine uneingeschränkte Aktenöffentlichkeit bestand mithin auch unter Geltung dieser moderneren Ordnung des Verwaltungsverfahrens nicht.³³
- 10 Die immer lauter werdende Forderung nach einem transparenten und sich gegenüber dem Bürger öffnenden Staat findet sich in den Informationsfreiheitsgesetzen und der **Informationszugangsfreiheit** wieder. Der Anspruch auf Informationszugang ist in diesem Zusammenhang nicht von der Erfüllung besonderer Voraussetzungen anhängig.³⁴ Allerdings kommt die Informationszugangsfreiheit nur dann zum Tragen, wenn sie durch einen Antrag auf Informationszugang (vgl. § 7 Abs. 1 IFG) geltend gemacht wird.³⁵ Mithin handelt es sich um ein Initiativrecht, von dem Gebrauch gemacht werden muss.³⁶ Die Informationszugangsfreiheit entfaltet ihre Wirkung, der Informationsgewinn, zunächst einmal auch nur für den Antragsteller.³⁷
- 11 **Merke:**
Die Begriffe Informationsfreiheit und Informationszugangsfreiheit dürfen nicht mit dem sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG folgenden **Grundrecht auf Informationsfreiheit** verwechselt werden. Während es sich bei dem Grundrecht auf Informationsfreiheit um das Recht handelt, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu informieren³⁸, geht es bei der Informationszugangsfreiheit um die Verpflichtung des Staates, Zugang zu den bei ihm vorgehaltenen Informationen zu gewähren³⁹.
- 12 Abzugrenzen sind die Regelungen über die Informationszugangsfreiheit von Initiativen auf dem Gebiet **Open Government Data**. Unter Open Government Data versteht man „die Öffnung bislang verwaltungsintern verwendeter Datenbanken für eine weitere Verwendung durch Bürger und Unternehmen.“⁴⁰ Im Gegensatz zur Informationszugangsfreiheit werden Daten auf der Grundlage von Open Government Data pro aktiv bereitgestellt. Eines Antrags auf Informationszugang bedarf es also nicht.

30 Vgl. *Lederer*, Open Data, S. 96; vgl. *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 3 ff.; vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 21 ff.

31 Zu diesen vertiefend *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 23.

32 *Lederer*, Open Data, S. 96; *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 5.

33 *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 5.

34 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 943.

35 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 943.

36 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944.

37 *Gusy*, DVBl 2013, 941, 944.

38 Vertiefend hierzu *Bethge*, in: Sachs, GG, Art. 5 Rn. 51 ff.

39 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 19; *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2009, 453, 459.

40 *Lederer*, Open Data, S. 39 ff.; *Heckmann*, in: jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 21; *Albrecht/Schmid*, K&R 2013, 529, 532; *Wiebe/Ahnefeld*, CR 2015, 127 sehen in der Gewährleistung eines Informationszugangs einen ersten Schritt hin zu Open Government Data.

B. Grundlagen der Informationszugangsfreiheit

Zielsetzungen der Informationszugangsfreiheit sind die Schaffung einer Grundlage für die Wahrnehmung von Bürgerrechten, die Förderung einer „lebendigen Demokratie“ sowie die innerstaatlichen, europäischen und internationalen Tendenzen entsprechende Stärkung der Beteiligungsrechte der Bürger.⁴¹ Mittels der Informationsfreiheitsgesetze soll nach dem Willen des Gesetzgebers zugleich auch ein Beitrag zur **europäischen Integration** geleistet werden, weil insoweit die nationale Rechtslage der Gesetzgebung in den meisten EU-Mitgliedsstaaten sowie den auf EU-Ebene geltenden Normen angepasst wird.⁴²

13

Als gegen die Informationszugangsfreiheit sprechende Gegenargumente werden regelmäßig angeführt, dass bereits über die Regelungen der Akteneinsicht hinreichende Möglichkeiten zur Informationsgewinnung bestehen.⁴³ Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Verwaltung durch Informationszugangsanfragen des Bürgers überfordert und lahmgelegt werde.⁴⁴ Ebenfalls bestünde das Risiko, dass Bürger und Unternehmen ausspioniert würden, was letztendlich auch deren Grundrechte tangiere.⁴⁵ Insgesamt können solche Vorhalte in der Abwägung der Vor- und Nachteile der Informationszugangsfreiheit wenig überzeugen. Insbesondere das Recht auf Akteneinsicht kann Informationszugangsansprüche nicht ersetzen, weil es nur den Beteiligten zusteht (vgl. § 28 Abs. 1 VwVfG).

14

I. Europarechtliche Grundlagen

Im Bereich des Eigenverwaltungsrechts der EU, dessen Adressat allein die EU als Organisationsform ist, wird der Zugang zu Informationen zuvorderst durch Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV abgesichert.⁴⁶ Hiernach hat jeder EU-Bürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem EU-Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen **Stellen der Union**, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger unter Beachtung der durch Art. 14 Abs. 3 AEUV vorgegebenen Rahmenbedingungen.⁴⁷ Die Vorschrift begründet einen individuellen und unmittelbaren Informationszugangsanspruch der EU-Bürger.⁴⁸ Diese können ihre Anträge an das Generalsekretariat der Europäischen Kommission „oder direkt an den zuständigen Dienst [...] richten.“⁴⁹ Hierdurch sollen die zunehmend in Frage stehende demokratische Legitimation der EU erhöht und die Kontrollierbarkeit der Unionsorgane gewährleistet werden.⁵⁰ Mit gleichem Wortlaut versieht zudem Art. 42 EU-GRCh die Informationszugangsfreiheit mit Grundrechtsqualität.⁵¹ Obwohl die EU-GrCh auch für die Mitgliedstaaten gilt, wenn sie EU-Recht ausführen (Art. 41 EU-GRCh), sind diese nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 42 EU-GRCh vom Informationszugangsrecht

15

41 BT-Drs. 15/4493, S. 6; *Schoch*, IFG, Einl. 58.

42 BT-Drs. 15/4493, S. 6.

43 Vgl. *Schnabel*, in: Dix/Franßen/Klopefer u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, S. 153, der allerdings ein Befürworter der Informationsfreiheit ist.

44 Vgl. *Schnabel*, in: Dix/Franßen/Klopefer u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, S. 153.

45 Vgl. *Schnabel*, in: Dix/Franßen/Klopefer u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, S. 153.

46 Hierzu vertiefend *Bretthauer*, DÖV 2013, 677.

47 Vgl. *Bretthauer*, DÖV 2013, 677, 678 f.; vgl. *Kugelmann*, IFG, 2007, S. 9.

48 *Schoch*, IFG, Einl. 91; a. A. *Bretthauer*, DÖV 2013, 677, 679; zum Diskussionsstand *Wehner*, Informationszugangsfreiheit zu staatlichen Quellen, S. 101.

49 *Bretthauer*, DÖV 2013, 677, 679.

50 Vgl. *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 387.

51 *Schoch*, IFG, Einl. 91; vgl. *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 388.

ausgenommen.⁵² Diesen Ansprüchen auf Informationszugang steht u. a. der in Art. 16 Abs. 1 AEUV und Art. 8 EU-GRCh geregelte Datenschutz entgegen.⁵³

- 16 *Becker/Harms/Sievers* weisen darauf hin, dass das Unionsrecht „[a]ufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 AEUV) die Informationszugangsfreiheit nur für begrenzte und insbesondere bestimmte Sachbereiche regeln kann.⁵⁴ „Die Normierung sektorspezifischer Informationsansprüche, wie etwa im Umweltrecht oder in dem Recht des Verbraucherschutzes, knüpft an der jeweils übertragenen Einzelermächtigung an.“⁵⁵ Unter den bereichsspezifischen Rechtsakten sind insbesondere die Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4/EG)⁵⁶ und die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (RL 2003/98/EG, geändert durch RL 2013/37/EU)⁵⁷ zu erwähnen.⁵⁸ Die Forderung nach einem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz kann dem Unionsrecht nicht entnommen werden.⁵⁹ Allerdings ergeben sich Beschränkungen für eine Informationszugangsfreiheit aus der Datenschutzrichtlinie (RL 95/46/EG)⁶⁰, die allerdings demnächst durch die Datenschutz-Grundverordnung (VO 2016/679) abgelöst wird, welche ab dem 25.5.2018 gelten wird.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- 17 Fraglich ist, ob sich Informationszugangsansprüche aus dem Grundgesetz ableiten oder zumindest durch verfassungsrechtliche Vorgaben untermauern lassen.⁶¹ Insoweit sei das Ergebnis der nachfolgenden Darstellung bereits vorweggenommen: Dem ist nicht so. Weder Staatszielbestimmungen noch Grundrechte sind in der Lage, Informationszugangsansprüche zu begründen, wie sie die Informationsfreiheitsgesetze kennen.⁶² Das Bundesverwaltungsgericht stellt hinsichtlich der Informationszugangsansprüche fest, dass diese auf gesetzlichen Regelungen beruhen, die nicht grundrechtlich fundiert sind.⁶³ Die Schaffung von Informationsfreiheitsgesetzen ist mithin in erster Linie eine **rechtspolitische Entscheidung**, bei deren Ausfüllung dem Gesetzgeber ein weitreichender Gestaltungsspielraum einzuräumen ist.⁶⁴ Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich die Gewährung von Informationszugangsfreiheit ganz ohne einen Blick auf das Grundgesetz begreifen und beurteilen lässt. *Schoch* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Informationszugangsfreiheit durchaus einer „**maßgeblichen Vorprägung**“ des Verfassungsrechts ausgesetzt ist.⁶⁵ Ausschlaggebend sind insoweit zuvorderst die Staatszielbestimmungen und die Grundrechte.⁶⁶ Gleiches gilt für die weiterreichenden Forderungen nach Open Government Data und Open Government.⁶⁷

52 *Schoch*, IFG, Einl. 89.

53 Hierzu vertiefend *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 389 f.

54 *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 388; vgl. *Schoch*, IFG, Einl. 90.

55 *Becker/Harms/Sievers*, SchlHA 2015, 386, 388.

56 Hierzu vertiefend *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 157 ff.

57 Hierzu vertiefend *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 169 ff.

58 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 90.

59 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 166.

60 Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 90.

61 Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Informationsfreiheit auch *Mensching*, VR 2006, 1, 3.

62 Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 59 f.; *Wehner*, Informationszugangsfreiheit zu staatlichen Quellen, S. 71.

63 BVerwG, Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14, juris Rn. 29; vgl. BVerwG, Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2/12, juris Rn. 28.

64 Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 59 ff.

65 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 61; *Hornung*, in: Towfigh/Schmolke/Petersen u. a., Recht und Markt, S. 82.

66 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 61.

67 *Albrecht/Schmid*, K&R 2013, 529, 531 f.

Merke:

Dem Grundgesetz lässt sich ein Anspruch des Bürgers auf Zugang zu den bei staatlichen Stellen vorhandenen Informationen nach ganz herrschender Auffassung nicht entnehmen.⁶⁸ Allerdings ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ein Anspruch des Einzelnen auf **ermessensfehlerfreie Entscheidung** über ein begründetes Informationszugangsgesuchen.⁶⁹ Hierfür bedarf es nicht einmal einer gesetzlichen Regelung.

18

1. Informationszugangsfreiheit und Staatszielbestimmungen

Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass sowohl dem in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzip als auch dem Rechtsstaatsprinzip ein allgemeines **Öffentlichkeitsprinzip** entnommen werden kann.⁷⁰ Dieser Grundsatz der Öffentlichkeit besagt allerdings noch nichts zu den Modalitäten, unter denen die Öffentlichkeit zugelassen wird.⁷¹ Insoweit ist es wiederum vor allem die Aufgabe des Gesetzgebers, für ein verfassungsadäquates Maß an Öffentlichkeit zu sorgen.

19

Soweit das **Demokratieprinzip** im Sinne der Gewährleistung von Informationszugangsfreiheit erschlossen wird, steht dahinter der Gedanke, dass sich nur ein informierter Bürger aktiv und zielführend an den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen beteiligen kann.⁷² Das Bundesverfassungsgericht stellt in diesem Zusammenhang fest: „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“⁷³ Die Öffnung von staatlichen Informationsbeständen bringt demnach immer auch Fortschritte im Bereich der Demokratisierung mit sich.⁷⁴ Ein subjektiver Anspruch auf Informationszugang lässt sich dem Demokratieprinzip allerdings nicht entnehmen.⁷⁵ Als Staatszielbestimmung ergibt sich aus ihm vielmehr ein an den Gesetzgeber gerichteter Gestaltungsauftrag.⁷⁶

20

Auch das **Rechtsstaatsprinzip** lässt sich im Interesse der Informationszugangsgewährung fruchtbar machen. Rechtsstaatliches Handeln setzt nämlich voraus, dass staatliche Aktivitäten für den Bürger vorhersehbar und berechenbar sind.⁷⁷ Dies gilt nicht nur im Allgemeinen, sondern gerade auch im konkreten Einzelfall.⁷⁸ Rechtsstaatliches Handeln des Staates setzt Informationen voraus, um es für seinen Adressaten begreifbar zu machen. *Wirtz/Brink* stellen daher die Forderung auf, dass der Rechtsstaat des Grundgesetzes transparent sein muss, aber nicht gläsern.⁷⁹ Eine Verpflichtung zur Herstellung von vollständiger Verfahrenstransparenz lässt sich dem Rechtsstaatsprinzip aber ebenso wenig entnehmen, wie ein voraussetzungsloser subjektiver Anspruch auf Informationszugang.⁸⁰

21

68 Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 59 ff.; *Albrecht/Schmid*, K&R 2013, 529, 532; *Hornung*, in: *Towfigh/Schmolke/Petersen u. a., Recht und Markt*, S. 82; *Kugelman*, DÖV 2005, 851, 857.

69 LT-Drs. 17/7537, S. 48; vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 221.

70 BVerfG, Urt. v. 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95, juris Rn. 66; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 84.

71 BVerfG, Urt. v. 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95, juris Rn. 66; *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 84.

72 Vgl. *Hong*, NVwZ 2016, 953, 954; *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1167.

73 BVerfG, Urt. v. 5.11.1975 – 2 BvR 193/74, juris Rn. 61.

74 *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1167.

75 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 83; *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1167.

76 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 83; *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1167.

77 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 86.

78 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 86.

79 *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1167, 1168.

80 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 82; *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1168.

- 22 Aus dem in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten **Sozialstaatsprinzip** ergibt sich die Verpflichtung des Staates, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“.⁸¹ *Schoch* vertritt die Auffassung, dass der Staatszielbestimmung kaum Wertungen entnommen werden können, die sich im Sinne einer allgemeinen Informationszugangsfreiheit erschließen lassen.⁸² Dem hält *Scherzberg* entgegen, dass das Sozialstaatsprinzip immer auch im Kontext der gesellschaftlichen Entwicklungen gesehen werden müsse.⁸³ In der Informationsgesellschaft wachse das Risiko einer sozialen Ungleichverteilung von „sozialen Kommunikations- und Entfaltungschancen.“⁸⁴ Individueller Wohlstand und gesellschaftliche Teilhabe seien zunehmend von „einer funktionsfähigen kommunikativen Infrastruktur abhängig“, deren Grundlage u. a. ein freier Zugang zu Informationen sei.⁸⁵ Dem Staat sei mithin auf der Grundlage des Sozialstaatsprinzips auch eine „Informations- und Kommunikationsverantwortung“ zuzusprechen.⁸⁶ Hierzu gehöre auch die Pflicht zur Öffnung staatlicher Datenbestände, mittels der ein Gegenpol zu der zunehmenden Kommerzialisierung der in privaten Händen befindlichen Informationsquellen geschaffen werden könne.⁸⁷

2. Informationszugangsfreiheit und Grundrechte

- 23 Verschiedentlich wurde der Versuch unternommen, die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete **Informationsfreiheit** im Sinne einer Informationszugangsfreiheit zu erschließen. Das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG bezieht sich aber auf „allgemein zugängliche Quellen“ und soll den Bürger davor schützen, dass er durch staatliche Stellen bei dem Bezug von Informationen behindert wird.⁸⁸ Mithin handelt es sich bei dem Grundrecht um ein klassisches Abwehrrecht.⁸⁹ Ein „Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle“ wird durch das Grundrecht nicht geschaffen.⁹⁰ Es obliegt mithin dem Gesetzgeber, darüber zu entscheiden, welche Informationen allgemein zugänglich gemacht werden.⁹¹ Für Behördenakten ist dies regelmäßig und außerhalb des Anwendungsbereichs der Informationsfreiheitsgesetze nicht angeordnet.⁹² Die allgemeine Zugänglichkeit einer Information ist demnach die Voraussetzung der Schutzgewährung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.⁹³ *Scherzberg* geht allerdings unter Bezugnahme auf die aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Forderung nach grundsätzlicher Transparenz des staatlichen Handelns soweit, dass er die „von Regierung und Verwaltung vorgehaltenen Datensammlungen“ als „von Verfassungen wegen allgemein zugängliche Quellen“ bezeichnet.⁹⁴ *Kugelmann* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dem Grundrecht als „objektivrechtliche Komponente“ allerdings auch ein Handlungsauftrag zu entnehmen sei.⁹⁵ Hiernach sei die Gestal-

81 BVerfG, Urt. v. 18.7.1967 – 2 BvF 3/62, juris Rn. 74.

82 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 84.

83 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 28.

84 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 28.

85 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 28.

86 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 29.

87 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 29.

88 *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1167, 1168.

89 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 68.

90 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 68; *Wehner*, Informationszugangsfreiheit zu staatlichen Quellen, S. 35 und 43; *Kugelmann*, DÖV 2005, 851, 856.

91 *Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, Einl. 69.

92 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 91.

93 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 92.

94 *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 94 f.

95 *Kugelmann*, DÖV 2005, 851, 856; vertiefend hierzu *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 96 ff.

tungsfreiheit des Gesetzgebers insoweit beschränkt, als er zumindest für eine „informationelle Grundversorgung“ sorgen müsse.⁹⁶

Mit Blick auf die Abwehrfunktion der Grundrechte lässt sich auch der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG), der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG), der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie weiteren Grundrechten kein genereller Anspruch auf Informationszugang entnehmen.⁹⁷ Dies kann sich in Ausnahme- und Einzelfällen dann ändern, wenn sich erst mittels der Zuerkennung eines Anspruchs auf Zugang zu (staatlichen) Informationen die verfassungsrechtlich gesicherte Wahrnehmung von Freiheitsrechten gewährleisten lässt.⁹⁸ Die Gewährung des Informationszugangs ist in diesen Fällen auf der Ebene des „Grundrechtsschutzes durch Verfahren“ einzuordnen.⁹⁹ So ist bspw. anerkannt, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) mittels verfahrensrechtlicher Vorkehrungen zu sichern ist.¹⁰⁰ Insoweit besteht ein Recht des Einzelnen auf Auskunft¹⁰¹ (vgl. §§ 19, 34 BDSG), damit er in Erfahrung bringen kann, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß“.¹⁰²

24

III. Informationszugangsrecht des Bundes und der Länder

Die Regelungen über die Informationszugangsfreiheit in Bund¹⁰³ und Ländern sind vielfältig¹⁰⁴ und weisen zahlreiche Überschneidungen auf. Es verwundert daher nicht, dass eine Vereinheitlichung und Reform der nahezu unüberschaubaren Anspruchsg Grundlagen gefordert wird. *Wegener* etwa stellt fest: „Die Parallelexistenz [der zahlreichen Regelwerke] ist [...] wenig notwendig und rechtspraktisch beklagenswert.“¹⁰⁵ Die sich hieraus ergebende Rechtsprechungspraxis ist kaum noch in ihrer Gesamtheit zu erfassen.¹⁰⁶

25

1. Informationsfreiheitsgesetze

Mittels der Informationsfreiheitsgesetze sollen vor allem die **Demokratie gestärkt** und die Möglichkeit zur **Kontrolle des staatlichen Handelns** verbessert werden.¹⁰⁷ Hierbei ist zu beachten, dass der dem IFG zugrundeliegende Begriff der amtlichen Information (§ 2 Nr. 1 IFG) sehr weit reicht. „[Er] umfasst begrifflich die Umweltinformationen sowie Informationen nach dem [Verbraucherinformationsgesetz].“¹⁰⁸ Mittlerweile existieren sowohl auf Bundesebene als auch in den meisten Bundesländern Informationsfreiheitsgesetze bzw. Transparenzgesetze (hierzu 31), die dem Bürger einen voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen gewähren. Lediglich in Bayern (hierzu 80), Hessen, Niedersachsen und Sachsen existieren (noch) keine solche Regelungen. In Hessen bspw. wird die Schaffung eines Informationszugangsgesetzes u. a. mit dem Argument verhindert, dass die Verwaltung hierdurch zu Lasten der Bürger unnötig aufgebläht werde. Zudem werden die Informationsfreiheitsgesetze dort als

26

96 *Kugelman*, DÖV 2005, 851, 856; *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 80.
 97 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 70 ff.
 98 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 73.
 99 *Schoch*, IFG, Einl. 73.
 100 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, juris Rn. 161.
 101 Vertiefend zu den „Auskunftsansprüchen in der Informationsgesellschaft“ *Wilhelm*, DÖV 2016, 899.
 102 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, juris Rn. 148; *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 75.
 103 Insbesondere auch zur Entstehungsgeschichte *Mensching*, VR 2006, 1 ff.
 104 Vgl. *Fehling*, DVBl 2017, 79, 81.
 105 *Wegener*, NVwZ 2015, 609, 612; so auch *Schomerus/Tolkmitt*, DÖV 2007, 985, 993.
 106 Eine aktuelle Rechtsprechungsübersicht findet sich bei *Keller*, JM 12 (2016), 467.
 107 BT-Drs. 15/4493, S. 6; *Debus*, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 33.
 108 *Schomerus/Tolkmitt*, DÖV 2007, 985, 992.