

Amtliche Informationen



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

A. Allgemeines

Der Begriff der amtlichen Informationen ist für den IFG-Anspruch von erheblicher Relevanz, da der Begriff den Bezugsgegenstand des ansonsten voraussetzungslosen Informationszugangsanspruches darstellt. Er ist daher maßgebend für den Umfang des einfachgesetzlichen Anspruches und damit für die Bestimmung des Schutzbereiches der grundgesetzlichen Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG.¹

Dieses Kapitel bezieht sich im Wesentlichen auf den Begriff der amtlichen Informationen wie ihn das IFG des Bundes vorsieht (dazu unter B.). Demnach ist eine amtliche Information jede Aufzeichnung (dazu unter B.I.), die amtlichen Zwecken dient (dazu unter B.III.), unabhängig von der Art ihrer Speicherung (dazu unter B.II.) Des Weiteren wird über den Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG hinaus gefordert, dass die Information bei Antragstellung bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sein muss (dazu unter C.) Entwürfe und Notizen sind von dem IFG-Anspruch ausgenommen (dazu unter D.). Für die Bestimmung der Amtlichkeit sowie für die Frage, wann es sich bei Informationen noch um Entwürfe und Notizen handelt, spielen die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung eine maßgebliche Rolle (dazu Exkurs unter E.) Die Informationszugangs- und Akteneinsichtsansprüche auf Länder- sowie auf EU-Ebene weisen teilweise Besonderheiten hinsichtlich des Bezugsgegenstandes auf (dazu unter F.).

¹ Siehe Petras, Kapitel 2: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p2>.

B. Amtliche Informationen im Sinne des IFG des Bundes

Der Begriff der Informationen im IFG des Bundes ist in § 2 Nr. 1 S. 1 legaldefiniert. Demnach ist eine amtliche Information jede Aufzeichnung, die amtlichen Zwecken dient, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Gemäß § 2 Nr. 1 S. 2 IFG gehören Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, nicht dazu.

Des Weiteren richtet sich der Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG nur gegen Behörden des Bundes und sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit diese Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Daher muss es sich bei den begehrten Informationen um solche handeln, die bei den Behörden des Bundes und den weiteren informationspflichtigen Stellen angefallen sind,² er setzt aber nicht voraus, dass eine informationspflichtige Stelle auch Urheberin der Informationen ist. Vielmehr ist es irrelevant, ob die Informationen von Privaten (z. B. Unternehmen oder Gutachter*innen) stammen oder von der Behörde selbst angefertigt worden sind, soweit sie zu amtlichen Zwecken gespeichert werden.³

I. Aufzeichnung

Gemäß § 2 Nr. 1 S. 1 IFG bezieht sich der Zugangsanspruch nur auf aufgezeichnete Informationen, also solche, die auf einem Speichermedium festgehalten und mithin verkörpert sind. Da es auf die Art des Speichermediums nicht ankommt,⁴ ist die Verkörperung das zentrale Merkmal für die Frage, ob eine vom IFG-Anspruch umfasste Information vorliegt.

Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung helfen zum Verständnis des Begriffes der Aufzeichnung nur bedingt weiter. Die Ergänzung, dass die Informationen auf einem Informationsträger gespeichert sein müssen, wird in der Literatur richtigerweise als Zirkelschluss kritisiert.⁵ Verständlicher wird der Begriff durch die Aufzählung der verschiedenen in Betracht kommenden Formen von Aufzeichnungen, namentlich Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne und Karten sowie Tonaufzeichnungen.⁶ Des Weiteren helfen Abgrenzungen: Bloße Ideen, Gedanken, Bewertungen, Rechtsauffassungen oder Wissen von einzelnen Mitarbeitenden sind

2 Siehe *Dudew* und *Sudrow*, Kapitel 9: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p9>.

3 Vgl. unter C.III.

4 Vgl. unter B.II.

5 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 23; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 6.

6 BT-Drs. 15/4493, 8.

vom IFG-Anspruch ausgeschlossen.⁷ Sobald Ideen, Gedanken etc. jedoch aktenkundig gemacht oder festgehalten werden, ist die Voraussetzung der Verkörperung erfüllt.

Da heutzutage aufgrund der ständigen Verfügbarkeit der notwendigen Technik Ideen und Gedanken oft reflexartig festgehalten werden, stehen die Chancen gut, dass IFG-taugliche Informationen bereits vorhanden sind. Befinden sich diese Informationen jedoch noch im Stadium von Entwürfen und Notizen, bleiben sie vom IFG-Anspruch ausgeschlossen (vgl. § 2 Nr. 1 S. 2 IFG).⁸

Ansonsten ist das Merkmal der Aufzeichnung noch in zweifacher Hinsicht relevant. Zum einen unterscheidet sich der IFG-Anspruch durch dieses Merkmal wesentlich von dem presserechtlichen Auskunftsanspruch. Über das IFG können eben nur Informationen verlangt werden, die bereits aufgezeichnet worden sind, also an beliebiger Stelle verkörpert sind. Daher kann das Wissen eines Mitarbeitenden einer Behörde nicht über das IFG abgefragt werden.⁹ Die Beantwortung von Fragen kann in der Regel also nicht verlangt werden. Anders ist es jedoch, wenn es sich dabei um die Wiedergabe einer verkörperten Information, z. B. die Auskunft über einen hinreichend bestimmten Akteninhalt, handelt. Denn gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 IFG kann die antragstellende Person grundsätzlich selbst entscheiden, wie ihr der Zugang zu den Informationen gewährt wird, insbesondere, ob ihr Auskunft erteilt werden soll oder ob sie selbst in die Akten schauen möchte.

Zum anderen kann über den IFG-Anspruch keine Rechtsberatung und keine Bewertung von Vorgängen seitens der staatlichen Stelle verlangt werden.

Da die Behörde gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 IFG – neben der Gewährung von Akteneinsicht – auch zur Erteilung von Auskunft verpflichtet ist, kann die Abgrenzung in der Praxis im Einzelnen schwierig sein, insbesondere weil der konkrete Akteninhalt der antragstellenden Personen regelmäßig nicht detailliert bekannt sein wird, so dass sich diese Person auch zunächst mit einer allgemein formulierten Anfrage einen Überblick verschaffen darf, um dann in einem zweiten Schritt einen präzisierten Antrag zu stellen.¹⁰

7 VG Berlin, 29.01.2010, 2 A 134.08 – Vertrauensanwalt der Deutschen Botschaft in Berg-Karabach m.w.N. bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg, 31.05.2011, 12 N 20.10 – Vertrauensanwalt der Deutschen Botschaft in Berg-Karabach; *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 25; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 7.

8 Vgl. unter D.

9 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 25; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 7.

10 BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2018/2019, 17. Juni 2020, 11.

Praxishinweis: Da viele staatliche Stellen auch die Beantwortung von Bürger*innenanfragen oder -eingaben vorsehen, diese jedoch nicht mit gleichwertigen Rechten und Pflichten einhergehen, empfiehlt es sich, den Antrag explizit auf das IFG zu stützen. Die informationspflichtigen Stellen sind zwar dazu verpflichtet, alle in Betracht kommenden Anspruchsgrundlagen zu prüfen.¹¹ In der Praxis kommt es aber immer wieder vor, dass Behörden nicht von einem IFG-Antrag ausgehen; wohl auch, weil einige Behörden mit dem IFG immer noch nicht vertraut sind.

Das Begriffspaar Aufzeichnung und Speicherung ist außerdem dadurch relevant geworden, dass daraus eine prinzipielle Trennbarkeit als Voraussetzung abgeleitet wurde. Anlässlich einer Klage auf Zugang zu Kunstwerken in einem Museum, die sich auf das Hamburger Informationsfreiheitsgesetz stützte, hatte das VG Hamburg hierauf Bezug genommen und entschieden, dass das Vorliegen einer Aufzeichnung voraussetze, dass die Informationen von der informationspflichtigen Stelle herausgegeben werden können, ohne dass diese die Informationen verlöre.¹² Für Kunstwerke sei das nicht der Fall, sodass diese keine amtlichen Informationen im Sinne des IFG sein können.

II. Speichermedium

Gemäß § 2 Nr. 1 S. 1 IFG umfasst der Informationsbegriff ausdrücklich jede Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. In der dazugehörigen Begründung im Gesetzesentwurf werden verschiedene Speichermöglichkeiten aufgezählt, etwa elektronische Speicherung auf Magnetbändern, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs oder DVDs, optische Speicherung auf Filmen, Fotos auf Papier oder akustische Speicherung.¹³ Die Ergänzung »oder anderweitig gespeichert« macht deutlich, dass es sich bei der Aufzählung nur um eine beispielhafte, nicht abschließende Aufzählung handelt.

In der Literatur wird der Begriff daher als technologieneutral und entwicklungs offen verstanden.¹⁴ Er ist entsprechend dem Fortschritt der Datenspeicherungstechniken dynamisch auszulegen. Auch das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass § 2 Nr. 1 S. 1 IFG im Hinblick auf die in Betracht kommenden Speichermedien weit auszulegen ist.¹⁵ Das Gericht bekräftigte, dass die nicht abschließende Aufzählung

11 Siehe *Giltsbach und Vos*, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

12 VG Hamburg, 30.11.2011, 17 K 361/11, Rn. 61 – Zugang zu Kunstwerken; bestätigt auch für das in der Zwischenzeit in Kraft getretene Hamburg Transparenzgesetz durch OVG Hamburg, 21.07.2016, 1 Bf 29/12.Z – Zugang zu Kunstwerken.

13 BT-Drs. 15/4493, 9.

14 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 27; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 6.

15 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 14 – Twitter-Direktnachrichten.

in der Gesetzesbegründung weitgehend den technischen Stand aus dem Jahr 2004 wiedergebe und daher entsprechend der technischen Entwicklung anzupassen sei.¹⁶ Daher können nach dem Bundesverwaltungsgericht auch Twitter-Direktnachrichten, die nicht unmittelbar auf behördeneigenen Speichermedien gespeichert sind, sondern auf den Servern der Twitter Inc. nach diesem Maßstab amtliche Informationen sein.¹⁷

III. Amtlichkeit

Nur amtliche Informationen sind vom informationsrechtlichen Zugangsanspruch umfasst. Nach der Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 1 S. 1 IFG kommt es für die Amtlichkeit darauf an, ob die Aufzeichnung amtlichen Zwecken dient.

Daher ist sowohl der Aufbewahrungsort¹⁸ als auch die Herkunft und Urheberschaft für die Amtlichkeit unerheblich.¹⁹ Des Weiteren ist Amtlichkeit nicht so zu verstehen, dass der Zugangsanspruch nur auf Informationen beschränkt ist, die bei hoheitlichem Verwaltungshandeln angefallen sind.²⁰ Daher liegen auch amtliche Informationen vor, wenn diese mit schlicht-hoheitlichem (auch Realakt oder tatsächliches Handeln genannt) oder fiskalischem Behördenhandeln im Zusammenhang stehen²¹ oder nur Teil eines internen Vorgangs innerhalb der Behörde sind.²²

Darüber hinaus wurde bisher einhellig von einem weiten Verständnis der Amtlichkeit ausgegangen. Dies entsprach der Gesetzesbegründung, nach der von dem Begriff der Amtlichkeit nur solche Informationen nicht erfasst sein sollen, die rein privater Natur sind oder solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen.²³ Nach der Literatur und Rechtsprechung reichte es daher aus, wenn die gespeicherte Information die Behörde oder sonst informationspflichtige Stelle betrifft,²⁴ sie bei der

16 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 14 – Twitter-Direktnachrichten.

17 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 14 – Twitter-Direktnachrichten.

18 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 49; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 11; *Sven Polenz*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 20.

19 Vgl. unter C.III.

20 VG Stuttgart, 17.05.2011, 13 K 3505/09, Rn. 50 – Zum Informationsanspruch einer GmbH gegenüber einer Behörde; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 11.

21 VG Stuttgart, 17.05.2011, 13 K 3505/09, Rn. 52 – Zum Informationsanspruch einer GmbH gegenüber einer Behörde; Zum UIG BVerwG, 18.10.2005, 7 C 5/04 – Umweltinformationsrecht: Informationspflichtige Stelle.

22 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 18 – Twitter-Direktnachrichten; BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

23 BT-Drs. 15/4493, 9.

24 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 50; *Christopher Scheel*, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 2 Rn. 19.

Erfüllung einer amtlichen Tätigkeit angefallen ist²⁵ oder sie in anderer Weise im Zusammenhang mit einer amtlichen Tätigkeit steht.²⁶

In Abgrenzung zu Satz 2, nach dem Entwürfe und Notizen doch unter amtliche Informationen fallen, sobald sie Bestandteil eines konkreten Verwaltungsvorganges werden sollen, gehen Literatur²⁷ und Rechtsprechung²⁸ davon aus, dass der Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang für Satz 1, also die Feststellung der Amtlichkeit, keine Voraussetzung ist. Diese Annahme wird auch dadurch gestützt, dass in anderen Informationsfreiheitsgesetzen, wie z. B. dem Berliner IFG, der Zugangsanspruch ausdrücklich auf Akten begrenzt ist, woraus der Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang abgeleitet wird.²⁹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es zudem darauf an, dass gerade die Aufzeichnung, also das Festhalten und Speichern, amtlichen Zwecken dienen soll und nicht die Information selbst.³⁰ Diese Differenzierung ist in der Literatur sowohl auf Ablehnung³¹ als auch auf Zustimmung³² gestoßen.

Fall: Twitter-Direktnachrichten des Bundesinnenministeriums (BMI)

In dem Fall hatte FragDenStaat Einsicht in Twitter-Direktnachrichten des BMI begehrt. Das BMI lehnte den Antrag ab, weil es nach eigenen Aussagen Twitter-Direktnachrichten nur für informelle Kommunikation genutzt habe, insbesondere um Terminabsprachen zu treffen, Bürger*innenanfragen oder Fragen von Journalist*innen zu beantworten. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte die Ablehnung mit der Begründung, dass es sich bei den Nachrichten nicht um amtliche Informationen handele, da diese nur eine geringfügige Relevanz gehabt hätten. Zudem speichere das BMI die Nachrichten nicht selbst, da die Speicherung nur aufgrund des Geschäftsmodells von Twitter Inc. erfolge.

25 Michael Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 144.

26 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 50; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 10; Christopher Scheel, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 2 Rn. 19; Angelika Gerald, Effektiver Rechtsschutz im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes?, 2021, 120.

27 Christopher Scheel, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 2 Rn. 23; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 53; Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 12.1 mit Übersicht über Literatur und Rechtsprechung.

28 VG Berlin, 08.09.2009, 2 A 8.07 – Stasiunterlagen; VG Regensburg, 04.11.2014, RN 9 K 14.488 – Zugang zu dienstlichen Telefonnummern; OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, OVG 12 B 27.11, Rn. 32 – Terminkalender der Bundeskanzlerin; OVG Münster, 22.05.2019, 15 A 873/18, Rn. 96 – Akteneinsicht in ein Kartellverfahren; VG Berlin, 26.08.2020, 2 K 163.18, Rn. 18 – Twitter-Direktnachrichten.

29 So VG Berlin, 10.05.2005, 2 A 178/04 – Terminkalender Bürgermeister zum Berliner IFG; OVG Berlin-Brandenburg, 14.12.2006, 7 B 9.05 – Terminkalender Bürgermeister.

30 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 15 – Twitter-Direktnachrichten.

31 Andreas Hofmann, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 – 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329); Torben Ueckermann, Zugang zu Twitter-Direktnachrichten des BMI, ZUM-RD 2022, 187 (189).

32 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 10.2.

In dem Fall zu Twitter-Direktnachrichten hat das Bundesverwaltungsgericht erstmals einen Maßstab für die amtliche Zweckbestimmung aufgestellt. Demnach soll sich der Zweck entweder aus dem subjektiven Willen derjenigen Behörde, die die Aufzeichnung veranlasst, oder aus den objektiven Regelungen über eine ordnungsgemäße Aktenführung³³ ergeben.³⁴

Dieser Maßstab wurde in der Literatur vielfach als eine deutliche Verengung des Begriffs der Amtlichkeit verstanden.³⁵ Die Verengung ergibt sich zum einen daraus, dass zuvor der Begriff der Amtlichkeit nur negativ bestimmt worden war, sodass alles, was nicht ausschließlich und eindeutig privat ist, den amtlichen Informationen zugeordnet wurde. Nun muss die Amtlichkeit anhand der oben genannten Kriterien positiv bestimmt werden.

Zum anderen ergibt sich die Verengung auch aus der konkreten Auslegung und Anwendung des Maßstabs in der Entscheidung zu Twitter-Direktnachrichten.

1. Subjektive Zweckbestimmung

Insbesondere die konkrete Anwendung der subjektiven Zweckbestimmung in dem Twitter-Direktnachrichten-Fall hat Kritik erfahren. Hier hat das Bundesverwaltungsgericht argumentiert, dass überhaupt keine subjektive Bestimmung – also kein behördlicher Wille – zur Aufzeichnung vorliege, da das BMI die Twitter-Direktnachrichten nicht selbst speichere, sondern nur die Twitter Inc. Diese tue das automatisch und aufgrund eines eigenen Geschäftsmodells, aber nicht etwa als Verwaltungshelfer im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 3 IFG.³⁶

Obwohl es sich bei den Nachrichten, auch nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, um amtliche Kommunikation, namentlich ministerielle Öffentlichkeitsarbeit, handelt, soll gerade die Speicherung nicht zu amtlichen Zwecken erfolgt sein.³⁷ Der amtliche Zweck der Kommunikation erledige sich mit deren Abwicklung, gleich der fernmündlichen Kommunikation.³⁸

In der Literatur wird dieses Verständnis und damit diese konkrete Anwendung des Maßstabes zu Recht kritisiert.³⁹ Grundsätzlich sollte bei der Nutzung von Cloud-Diensten, davon ausgegangen werden, dass neben der Bearbeitung der Information auch die dafür notwendige Speicherung vom Willen der Mitarbeitenden der Behörde umfasst ist.

33 Siehe zur ordnungsgemäßen Aktenführung, Abschnitt E.

34 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 15 – Twitter-Direktnachrichten.

35 *Annette Guckelberger*, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (61); *Alexander Besner/Jonas Hacker*, Zugang zu Twitter-Direktnachrichten, jurisPR-ITR 2022, Anm. 6.

36 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 16 – Twitter-Direktnachrichten.

37 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 17 – Twitter-Direktnachrichten.

38 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 17 – Twitter-Direktnachrichten.

39 *Annette Guckelberger*, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (62); *Andreas Hofmann*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 - 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329); *Torben Ueckermann*, Zugang zu Twitter-Direktnachrichten des BMI, ZUM-RD 2022, 187 (189) aber im Ergebnis zustimmend.

Soweit also der in einer Cloud gespeicherte Inhalt zu amtlichen Zwecken bearbeitet wird, dient auch die ›Aufzeichnung‹ amtlichen Zwecken. Die automatische Speicherung ist heutzutage oft fester Bestandteil der Nutzung von Apps, Messenger-Diensten oder Clouds. Wenn sich eine Behörde dieses Service bedient, muss ihr auch die automatische Speicherung zugerechnet werden.

Bei einer solchen lebensnahen Anwendung kann sich der Maßstab der subjektiven Zweckbestimmung durchaus als brauchbar erweisen. Diese Rechtsprechung könnte dennoch für die Transparenz behördlichen Handelns negative Folgen haben, insbesondere da amtliche Kommunikation zunehmend über Messenger-Dienste, Twitter und Ähnliches stattfindet und sich die Fälle häufen, in denen entscheidende Informationen über diese Kanäle »verschwinden« oder der Öffentlichkeit der Zugang verweigert wird. So wurden etwa die Handydaten der damaligen Bundesverteidigungsministerien Ursula von der Leyen gelöscht, obwohl sie zu Beweismitteln eines Untersuchungsausschusses erklärt worden sind.⁴⁰ Auch das Handy des damaligen Bundesverkehrsministers Andreas Scheuer, dessen Daten ebenfalls Gegenstand eines Untersuchungsausschusses werden sollten, wurde »routinemäßig zurückgesetzt«.⁴¹ Jüngst verweigerte das Auswärtige Amt FragDenStaat den Zugang zu den Messenger-Nachrichten des ehemaligen Außenministers Heiko Maas zum Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan.⁴² Das Auswärtige Amt trägt vor, es habe alle Daten auf dem vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellten Handy bereits gelöscht und alle aktenrelevanten Daten gesichert. Messenger-Kommunikation sei jedoch nicht darunter, da amtliche Kommunikation über Messenger nicht vorgesehen sei.

Dabei gilt auch nach jetziger Rechtslage, dass sobald die Speicherung für die amtliche Tätigkeit relevant ist – etwa, weil es sich um wichtige Informationen handelt, auf die auch der*die Amtsträger*in später noch zurückgreifen möchte – es sich um amtliche Informationen handelt. Dennoch wird in der Behördenpraxis der Zugang zu solchen Informationen unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits teilweise abgelehnt oder solche Informationen gelöscht.

In der folgenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wurde die Amtlichkeit mangels subjektiver Zweckbestimmung etwa bezüglich der Quellcodes von Behördensoftware abgelehnt, da der Besitz der Aufzeichnung des Quellcodes für die staatliche Aufgabenerfüllung, also für die Arbeit mit einem hierauf beruhenden Programm, nicht erforderlich sein soll.⁴³

40 *Stefan Stuchlik*, Von der Leyens Handydaten wohl unwiederbringlich gelöscht, tagesschau.de, 13. Januar 2020.

41 *die Redaktion*, U-Ausschuss zur Pkw-Maut, tagesschau.de, 12. März 2020.

42 *Arne Semsrott*, Klage gegen Auswärtiges Amt, FragDenStaat, 2. Mai 2022.

43 VG Wiesbaden, 17.01.2022, 6 K 784/21.WI – Quellcode (noch nicht rechtskräftig, Antrag auf Zulassung der Revision beim VGH Hessen unter dem Az 6 A 436/22.Z anhängig); VG Berlin, 7.06.2023, 2 K 148/21 zum BlnIFG: Der Quellcode der Software GABI, die für die Vergabe von Plätzen für Lehrveranstaltungen von der Humboldt-Universität zu Berlin genutzt wird, sei keine »Akte« im Sinne des IFG Bln, sondern ein Arbeitsmittel.

Praxishinweis: Wenn der Zugang zu Informationen gewünscht ist, die sich in Clouds befinden könnten oder bei denen die Speicherung nicht unmittelbar von der Behörde veranlasst wird, sollte dargelegt werden, dass auch gerade die Speicherung für den amtlichen Zweck wichtig ist und daher vom subjektiven Willen der Mitarbeitenden der Behörde umfasst ist.

2. Objektive Zweckbestimmung

Als alternativen Maßstab führte das Bundesverwaltungsgericht die objektive Zweckbestimmung ein. Danach ist zu prüfen, ob die Informationen nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung aufzuzeichnen gewesen wären. Maßgeblich sei insoweit, »ob sie Teil eines Verwaltungsvorgangs werden sollen, mit anderen Worten ob sie aktenrelevant sind.«⁴⁴ Damit führte das Bundesverwaltungsgericht einen das bisherige Verständnis von Amtlichkeit erheblich einschränkenden Maßstab ein.

Der Zusammenhang zu einer amtlichen Tätigkeit soll demnach insbesondere dann entfallen, wenn Informationen wegen ihres bagatellartigen Charakters nicht aufzuzeichnen sind.⁴⁵ Denn solche Informationen sollen nicht Gegenstand eines Verwaltungsvorganges werden. Letzteres solle sich nach wie vor nicht nach den für ein Verwaltungsverfahren nach § 9 VwVfG geltenden Maßstäben bemessen, die Informationen müssten also nicht nur nach außen gerichtete Tätigkeiten der Verwaltung betreffen, an deren Ende ein Verwaltungsakt stehe.⁴⁶ Stattdessen seien die Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung ausschlaggebend.⁴⁷ Bei der Prüfung, ob die streitgegenständlichen Twitter-Direktnachrichten diesen Grundsätzen entsprechend Gegenstand eines Verwaltungsvorganges hätten werden sollen, richtet sich das Bundesverwaltungsgericht allein nach der Registraturrichtlinie des Bundes (Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien vom 11. Juli 2001/RegR). Die Registraturrichtlinie sieht eine Differenzierung zwischen aktenrelevantem Schriftgut und solchem Schriftgut vor, das sofort oder alsbald zu vernichten ist. Gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 RegR sind Dokumente ohne Informationswert zu vernichten, bei nur geringem Informationswert sind sie als Weglegesache im Sinne der Anlage 1 zu behandeln. Weglegesachen sind danach nicht zu den Akten zu nehmen, sondern kurzfristig, in der Regel bis zum Ablauf des Kalenderjahres aufzubewahren. Auch ihnen kommt keine Aktenrelevanz zu.

Damit verengt das Bundesverwaltungsgericht den Begriff der Amtlichkeit zweifach. Zum einen durch die (teleologische) Reduktion der Amtlichkeit auf die Akten-

44 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 18, m.w.N. – Twitter-Direktnachrichten.

45 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 18 – Twitter-Direktnachrichten.

46 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 18 – Twitter-Direktnachrichten.

47 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 3.20, Rn. 15, 19 – Twitter-Direktnachrichten.

relevanz und zum anderen dadurch, dass der materielle Gehalt des Begriffs der Aktenrelevanz inhaltlich nur mit den Vorgaben einer abstrakten Verwaltungsvorschrift, die primär der Ablage von Schriftgut dient, gefüllt wird.

Das Kriterium der Aktenrelevanz ist in der Literatur auf viel Kritik gestoßen. Der Wortlaut der Legaldefinition spricht dagegen. Nach § 2 Nr. 1 S. 1 IFG soll gerade »jede« Aufzeichnung zu amtlichen Zwecken eine amtliche Information sein.⁴⁸ Die Aktenrelevanz spielt ausdrücklich nur für Entwürfe und Notizen in Satz 2 eine Rolle und darf im Umkehrschluss für Satz 1 gerade nicht gelten. Auch in der Gesetzesbegründung werden die Regeln zur ordnungsgemäßen Aktenführung nur herangezogen, um abzugrenzen, ob Entwürfe und Notizen Bestandteil eines Verwaltungsvorganges sein sollen und damit dann als Rückausnahme doch dem IFG-Anspruch unterfallen.⁴⁹

Des Weiteren bestimmt die staatliche Stelle durch das Kriterium der Aktenrelevanz nun vorab über den Wert der Information und damit über Umfang der sie betreffenden Kontrolle durch den informationsrechtlichen Zugangsanspruch.⁵⁰ Der materielle und ideelle Wert kann sich aber für die Öffentlichkeit oder die antragstellende Person ganz anders darstellen als für die Behörde.⁵¹ So kann gerade auch an der Kommunikation des BMI mit der Presse über Social Media ein erhebliches öffentliches Interesse bestehen.⁵²

Die Auslegung des Bundesverwaltungsgerichtes läuft damit geradewegs dem Zweck des Gesetzes, nämlich der Ermöglichung der politischen Teilhabe aller sowie der Kontrolle staatlichen Handelns, zuwider.⁵³ Fraglich ist auch, ob die Registraturrichtlinie als Teil der Geschäftsordnung der Bundesministerien, also einer von der Bundesregierung erlassenen Verwaltungsvorschrift, die sich als Dienstanweisung an die Bundesministerien und ihre Bediensteten wendet,⁵⁴ dem Gestaltungsauftrag des Grundgesetzes verfassungsrechtlich genügt.⁵⁵

Selbst nach der Registraturrichtlinie unterfallen Weglegesachen, also bagatellartige Informationen, – wenn auch kurzen – Aufbewahrungsfristen. Zumindest während dieser Aufbewahrung müsste es sich also um amtliche Informationen handeln, da diese zu amtlichen Zwecken aufbewahrt werden.⁵⁶ Aber auch eine andere Auslegung der Registraturrichtlinie würde nicht darüber hinweghelfen, dass der einseitigen Be-

48 Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (61).

49 BT-Drs. 15/4493, 9.

50 Andreas Hofmann, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 - 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329).

51 Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (62).

52 Beschwerdeschrift, abgerufen am: 27. April 2023, https://fragdenstaat.de/dokumente/144365-20220122_verfassungsbeschwerde/.

53 so auch Andreas Hofmann, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 - 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329); Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (61).

54 Vgl. BT-Drs. 8/733, 1.

55 Beschwerdeschrift, abgerufen am: 27. April 2023, https://fragdenstaat.de/dokumente/144365-20220122_verfassungsbeschwerde/.

56 Annette Guckelberger, Informationszugang zu exekutiven Textnachrichten, ZGI 2022, 55 (61).

stimmung des Wertes von Informationen ein Willkürmoment und ein erhebliches Missbrauchspotenzial anhaftet.

In der Literatur wird daher weiterhin ein funktionaler Begriff der Amtlichkeit für vorzugswürdig gehalten, wonach jede im Zusammenhang mit der Erfüllung behördlicher Aufgaben stehende Information eine amtliche Information ist, und damit eben auch Twitter-Nachrichten einer Medien- und Pressestelle einer Behörde.⁵⁷

Auch der Verweis des Bundesverwaltungsgerichts auf die Literatur, auf die es die Aktenrelevanz stützt, ist zu hinterfragen. Schoch betont an der zitierten Stelle, dass das Gebot der ordnungsgemäßen Aktenführung der Sicherung der Amtlichkeit diene,⁵⁸ zum bestimmenden Kriterium für die Amtlichkeit macht es erst das Bundesverwaltungsgericht.

Diesen Ansatz kritisiert auch die Europäische Ombudsstelle in ihrer Empfehlung hinsichtlich der Offenlegung von Textnachrichten, die zwischen der Präsidentin der EU-Kommission und einem pharmazeutischen Unternehmen zum Thema Covid-19-Impfstoff ausgetauscht worden sind.⁵⁹ Demnach sei es nicht ausschlaggebend, ob eine Textnachricht in der Registratur einer Institution registriert worden sei. Dies sei eine Konsequenz eines amtlichen Dokuments (hier im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), aber nicht dessen konstitutive Voraussetzung.⁶⁰

C. Vorhandensein der Informationen

Im Unterschied zu anderen informationsrechtlichen Zugangsansprüchen, wie etwa in § 2 Abs. 4 UIG oder in § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG, ergibt sich die Beschränkung des Bundes-IFG auf vorhandene Informationen nicht aus dem Wortlaut.

Dennoch wird auch der Anspruch aus § 1 Abs. 1 S. 1 und 2 IFG in Literatur und Rechtsprechung so verstanden, dass er auf bei den informationspflichtigen Stellen vorhandene Informationen begrenzt ist.⁶¹

Dies wird zum einen aus dem Merkmal Aufzeichnung aus § 2 Nr. 1 IFG und der Voraussetzung der Verfügungsbefugnis aus § 7 Abs. 1 S. 1 IFG abgeleitet.⁶² Zum

57 *Andreas Hofmann*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.10.2021 - 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326 (329).

58 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 54, 57.

59 Europäische Ombudsstelle, 26.01.2022, 1316/2021/MIG - The European Commission's refusal of public access to text messages.

60 Europäische Ombudsstelle, 26.01.2022, 1316/2021/MIG, Rn. 17 - The European Commission's refusal of public access to text messages.

61 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 - Globke-Akten m.w.N. *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 36.

62 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 37; *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 150.

anderen wird der Anspruch durch das Kriterium des Vorhandenseins teleologisch reduziert, um den Zugangsanspruch von einer Informationsbeschaffungspflicht abzugrenzen, die der Gesetzgeber nicht begründen wollte.⁶³

I. Nicht umfasste Informationsbeschaffung und inhaltliche Informationsaufbereitung

Die Voraussetzung des Vorhandenseins von Informationen hat in der Rechtsprechung vor allem Bedeutung erlangt, wenn es darum ging, Informationsbeschaffung von einer einfachen vom IFG-Anspruch umfassten Informationsaufbereitung abzugrenzen. Nach der Rechtsprechung ist eine Information nämlich nicht im Sinne des Gesetzes vorhanden, wenn sie erst beschafft oder durch Untersuchungen generiert werden muss.⁶⁴ Ein Anspruch zur Informationsbeschaffung oder -generierung wird ganz überwiegend abgelehnt. Die Zusammenstellung von Informationen ist hingegen vom IFG-Anspruch umfasst.⁶⁵

Das bedeutet, dass Behörden über das IFG nicht zur Erhebung von Daten veranlasst werden können, auch wenn sie diese Daten für die Erfüllung ihrer Aufgaben beschaffen könnten oder sogar müssten.⁶⁶ Auch Informationen, die bei anderen Behörden oder bei Privaten liegen, müssen von der angefragten Behörde nicht herausverlangt werden.⁶⁷

Informationspflichtige Stellen versuchen des Öfteren, einen IFG-Anspruch mit Verweis auf die vom Anspruch nicht umfasste Informationsbeschaffung oder Neugenerierung abzulehnen, wenn es tatsächlich nur um einen erhöhten Verwaltungsaufwand für die Recherche im eigenen Datenbestand oder die Zusammenstellung von Informationen geht. Dies kommt insbesondere in solchen Fällen vor, in denen die gewünschten Informationen nicht unter den angefragten Schlagwörtern abgelegt oder archiviert worden sind und so aus verschiedenen Quellen zusammengesucht werden müssen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Fall, in dem u.a. die Anzahl der über die Sachmittelpauschale für Abgeordnete des Bundestages abgerechneten iPods angefragt wurde, entschieden, dass die erforderliche »nachträgliche Rekonstruktion« der Code-Nummern in Sachinformationen eine reine Übertragungsleistung sei, »die als Vorbedingung des Informationszugangs lediglich ein in verwaltungstechnischen

63 Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung dazu in BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 – Globke-Akten.

64 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12, Rn. 37 – iPods von Bundestagsabgeordneten.

65 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 40.

66 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 – Globke-Akten.

67 BVerwG, 27.05.2013, 7 B 43/12, Rn. 11 – Private Archive.

Erwägungen wurzelndes Zugangshindernis beseitigt«. ⁶⁸ Nach dieser Rechtsprechung führt ein Zugangshindernis, das allein auf einer behördeninternen Entscheidung für eine bestimmte Ablagesystematik beruht, nicht dazu, dass die angefragten Informationen nicht (mehr) vorhanden sind. Ein dadurch entstehender erhöhter Verwaltungsaufwand kann allenfalls im Rahmen des § 7 Abs. 2 IFG, ggf. in analoger Anwendung, Berücksichtigung finden. ⁶⁹

Im Einzelfall kann es jedoch schwierig sein, festzustellen, ob die Behörde nur die Informationen zusammenzustellen müsste, weil sie aufgrund einer internen Entscheidung anders als angefragt veraktet und sortiert sind, oder ob tatsächlich eine Generierung neuer Informationen verlangt wird.

Eine solche Generierung neuer Informationen hatte das Verwaltungsgericht Berlin in einem Fall angenommen, in dem ein Journalist Zugang zu Informationen aus einer Datenbank des Bundespresseamtes (BPA) begehrt hatte, in der das BPA alle Veröffentlichungen der Bundesregierung speichert. ⁷⁰ Der Journalist beantragte Zugang zu sämtlichen Informationen, »die einen Hinweis geben auf oder einen Bezug haben zu einem Interview der ehemaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel«. Laut des Gerichts sind diese Informationen jedoch beim BPA nicht vorhanden, weil das BPA zunächst diese Informationen nach diesen Suchbegriffen herausfiltern müsste und dann in einem zweiten Schritt die Ergebnisse analysieren müsste. Diese wertende Tätigkeit gehe über die vom IFG-Anspruch gedeckte Zusammenstellung der Informationen hinaus.

Aber selbst die bloße Suche nach den von der antragstellenden Person angegebenen Parametern soll nach dem Gericht schon nicht mehr vom IFG-Anspruch umfasst sein. Durch die Wahl seiner Suchparameter bestimme der Kläger den Inhalt der zu erzeugenden Information, die gerade wegen der gewählten Kombination verschiedener Suchparameter zu einer Neukontextualisierung der gespeicherten Dokumente führt.

Die letztere Argumentation ist nicht überzeugend. Solange sich die Auswahlparameter aus den Informationen selbst ergeben, ist keine weitere intellektuelle Analyse erforderlich, sodass nicht von einer inhaltlichen Recherche oder Informationsaufbereitung gesprochen werden kann. ⁷¹

Jedenfalls kann allein ein erhöhter Rechercheaufwand nicht ausreichen, um eine Neugenerierung anzunehmen. Dies müsste umso mehr gelten, wenn der erhöhte Rechercheaufwand auf eigenes Organisationsverschulden zurückzuführen ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sieht in einer Verweigerung der Erfüllung eines IFG-Antrages, die mit eigenen Versäumnissen in der Aktenführung begründet wird, eine Verletzung der Informationsfreiheit aus Art. 10 EMRK. Demnach kann sich

68 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12, Rn. 37 – iPods von Bundestagsabgeordneten.

69 So BVerwG, 29.03.2023, 10 C 2.22, Rn. 21; siehe auch *Gilsbach* und *Vos*, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

70 VG Berlin, 14.07.2022, 2 K 81/21 – BPA-Dok (noch nicht rechtskräftig).

71 Zur Bestimmtheit von IFG-Anträgen, siehe *Gilsbach* und *Vos*, Kapitel 16: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

eine Behörde auf das Nicht-Vorhandensein einer Information oder auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei der Recherche, Sichtung und Zusammenstellung der Informationen nicht berufen, wenn die Schwierigkeiten von der Behörde selbst verschuldet sind, etwa weil relevante Entscheidungen nicht regelmäßig veröffentlicht werden und in der Vergangenheit für eine Veröffentlichung nicht entsprechend aufbereitet worden sind.⁷²

II. Wiederbeschaffungsanspruch

Für die Annahme einer Wiederbeschaffungspflicht kommt es nach bisheriger Rechtsprechung hauptsächlich auf den Zeitpunkt der Antragstellung an.

Für Informationen, die nach Antragstellung weggegeben werden, besteht für die Behörde eine Wiederbeschaffungspflicht. Nach dem Bundesverwaltungsgericht wird durch die Antragstellung ein informationsfreiheitsrechtliches Rechtsverhältnis zwischen der antragstellenden Person und der Behörde begründet. Die Behörde muss daher die Unterlagen

»zur Prüfung von Ausschlussgründen und zur Erfüllung eines möglicherweise gegebenen Anspruchs vorhalten; sie darf sie – vorbehaltlich etwaiger Lösungsregelungen mit zwingenden Fristen, die für abweichende Belange keinen Raum lassen [...] – weder weggeben noch vernichten.«⁷³

Ein solcher Wiederbeschaffungsanspruch geht nur dann unter, wenn die Durchsetzung rechtlich oder tatsächlich unmöglich geworden ist. Sind die Akten jedoch noch existent, muss die informationspflichtige Behörde sich diese gegebenenfalls im Wege der Amtshilfe vorübergehend wieder übermitteln lassen, um den Informationsanspruch zu prüfen und zu erfüllen.⁷⁴

Für Informationen, die vor Antragstellung verloren gegangen sind und nur durch eine erneute Datenerhebung wiederbeschafft werden könnten, oder für Informationen, die nur vorübergehend zu den Akten gelangt sind und vor Antragstellung im Rahmen regulärer Aktenführung wieder zurückgegeben oder an Dritte abgegeben wurden, gilt keine Pflicht zur Wiederbeschaffung.⁷⁵

Kürzlich hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass selbst dann keine Wiederbeschaffungspflicht besteht, wenn solche Unterlagen, die sich zuvor in Besitz

72 EGMR, 28.11.2013, 39534/07 – Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria § 46.

73 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 41, m.w.N. – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

74 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 41 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand.

75 Für eine Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung und Literatur dazu, vgl. BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 – Globke-Akten.

der Behörde befunden haben, vor Antragstellung aufgrund rechtswidriger Entnahme eines Amtsträgers abhandengekommen sind.⁷⁶ Das Bundesverfassungsgericht hatte hingegen in einer solchen Konstellation eine Wiederbeschaffungspflicht auf Grundlage des IFG für möglich gehalten.⁷⁷ Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lag ein Antrag auf Einsicht in die Akten des ehemaligen Staatssekretärs im Bundeskanzleramt Hans Globke zugrunde. Anders als gesetzlich vorgesehen lagern diese Akten nicht im Bundesarchiv, sondern in der parteinahen privaten Konrad-Adenauer-Stiftung. Die Weggabe und sogar das Verschwinden von Regierungsakten und deren Verschaffung in privaten Besitz, wo sie der Öffentlichkeit eingeschränkt bis gar nicht zugänglich sind, ist seit jeher eine in der Bundesrepublik tolerierte Praxis, für die weder die zuständigen Behörden noch die Gerichte rechtliche Lösungswege gefunden haben. Die Zugänglichkeit solcher Unterlagen ist jedoch für die historische Forschung über die politischen Geschehnisse in Deutschland, aber auch für auf die Zukunft gerichtete Politikanalyse und -beratung zentral.⁷⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Nichtannahmebeschluss zu den Globke-Akten verschiedene Auslegungsmöglichkeiten des IFG des Bundes aufgezeigt, nach denen ein Wiederbeschaffungsanspruch angenommen werden kann und betont, dass bei einer solchen Auslegung das Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 2 S. 1 GG, der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 GG sowie das Konventionsrecht aus Art. 10 EMRK und Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes zu berücksichtigen seien.⁷⁹ Das Bundesverwaltungsgericht ist in dem Fall der durch den Altkanzler Helmut Kohl in seinen Privatbesitz verschafften Akten aus dem Bundeskanzleramt jedoch keiner dieser Auslegungsmöglichkeiten gefolgt und konnte keine grundrechtliche oder konventionsrechtliche Relevanz erkennen.⁸⁰

III. Informationen anderer Behörden oder Privater

Für die Amtlichkeit von Informationen ist es unerheblich, wer die Urheberin oder die Ursprungsquelle einer Information ist.⁸¹ Das IFG des Bundes eröffnet also nicht nur

76 OVG Berlin-Brandenburg, 03.06.2022, 12 B 17.20 – Zugang zu an den ehemaligen Bundeskanzler adressierten Unterlagen; BVerwG, 29.03.2023, 10 C 2.22 – Unterlagen von Helmut Kohl (Urteil noch nicht veröffentlicht.); Für eine Kritik zur Entscheidung des OVG siehe *John Philipp Thurn*, Anmerkung zu OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 3.6.2022 – 12 B 17/20, ZGI 2022, 226.

77 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 23 – Globke-Akten.

78 Vgl. *Christoph Partsch*, BArchG, 2. Auflage 2021, Einleitung Rn. 111 m.w.N.

79 BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 25 ff. – Globke-Akten.

80 BVerwG, 29.03.2023, 10 C 2.22 – Unterlagen von Helmut Kohl (Urteil noch nicht veröffentlicht; gegen das Urteil wurde Verfassungsbeschwerde erhoben).

81 VG Hamburg, 27.08.2010, 7 K 619/09, Rn. 30 – Art des Zugangs; VG Stuttgart, 17.05.2011, 13 K 3505/09, Rn. 50 – Zum Informationsanspruch einer GmbH gegenüber einer Behörde; *Sven Polenz*, in: *Brink/Polenz/Blatt* (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 20; OVG Münster, 22.05.2019, 15 A 873/18, Rn. 92 – Akteneinsicht in ein Kartellverwaltungsverfahren.

den Zugang zu Informationen, die von staatlichen Stellen des Bundes verfasst worden sind. Insbesondere können auch Informationen der Länder, Gemeinden, ausländischer Staaten, nationaler und internationaler Organisationen sowie privater Unternehmen oder wissenschaftlicher Institute über das IFG des Bundes erfragt werden, wenn sie bei einer Behörde des Bundes vorhanden sind. Nach der Gesetzesbegründung reicht es aus, wenn sie dem Bund dauerhaft zugehen.⁸² Gemäß § 3 Nr. 5 IFG ist der Zugangsanspruch nur dann ausgeschlossen, wenn es sich um vorübergehend beigezogene Akten handelt.

Daher können auch Informationen, die ursprünglich von Privaten stammen, »amtliche Informationen« nach dem IFG des Bundes sein.⁸³ Dies ist etwa der Fall, wenn sie an den Bund im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens, z. B. eines Vergabeverfahrens, weitergegeben worden sind oder die Behörde sie im Rahmen ihrer Aufsichts- und Regulierungstätigkeit, z. B. bei der Finanzmarktaufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, erhalten hat. Auch vertragliche Vereinbarungen oder Kommunikation zwischen Behörden und Privaten stellen amtliche Informationen dar, wenn die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind, etwa, weil diese Informationen im Rahmen amtlicher Aufgabenerfüllung angefallen sind. Es ist auch unerheblich, ob die Informationen ursprünglich gezielt erfragt worden oder der Behörde nur zufällig bekannt geworden sind.⁸⁴

Auch wissenschaftliche Gutachten oder Stellungnahmen von Privaten sowie anonym zugesandte Informationen, die der Behörde im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zugegangen sind, unterfallen dem IFG-Anspruch.

Die Interessen der privaten natürlichen wie juristischen Personen werden über § 5 und § 6 IFG sowie durch das Drittbeteiligungsverfahren geschützt, sodass konkrete Informationen, die vom Schutz dieser Norm umfasst sind, bei Herausgabe geschwärzt werden können.⁸⁵

D. Entwürfe und Notizen

Gemäß § 2 Nr. 1 IFG gelten »Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen« nicht als amtliche Informationen. Sie werden damit von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen. Zweck der Regelung ist, einen Freiraum zum Denken für die Mitarbeitenden in der

82 BT-Drs. 15/4493, 7.

83 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 33.

84 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 32; *Dieter Kugelman*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, 3609 (3610).

85 Zum Schutz personenbezogener Daten, siehe *Lötel*, Kapitel 14: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p14>.

Behörde zu gewähren: Das Skizzieren von Ideen und Gedanken soll möglich sein, ohne dass man sich daran festhalten lassen muss.⁸⁶

Damit diese Ausnahme für eine Information greift, muss sie zwei Voraussetzungen erfüllen. Zunächst muss sie ein Entwurf oder eine Notiz sein. Außerdem darf sie nicht Teil eines Verwaltungsvorgangs werden.

Unter einem Entwurf versteht man eine vorläufige Gedankenskizze, wenn diese nach der Vorstellung der Person, die sie gefertigt hat, noch nicht als endgültige Entscheidung verstanden werden soll, sondern noch weiterer Bearbeitung bedarf.⁸⁷ Das bedeutet aber nicht, dass lediglich abschließende Entscheidungen keine Entwürfe darstellen. Werden unfertige Schriftstücke beispielsweise innerhalb verschiedener Dezernate oder Referate einer Behörde ausgetauscht, um Stellungnahmen einzuholen, liegt zumeist schon eine Festlegung des Behördenwillens und damit kein Entwurf mehr vor.⁸⁸

Eine ›Notiz‹ sind Informationen, die als Gedächtnisstütze nur dem*r Verfasser*in dienen sollen und lediglich vorübergehende Bedeutung haben, etwa weil sie nur zur Vorbereitung später zu fertigender Stellungnahmen genutzt werden.⁸⁹ Handschriftliche Bemerkungen auf Aktenbestandteilen fallen daher gewöhnlich unter den Zugangsanspruch, da sie nicht nur der der Gedächtnisstütze der verfassenden Person dienen und dauerhaft aufgezeichnet sind.⁹⁰

Maßgeblich dafür, was Bestandteil eines Vorgangs werden soll, sind die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung.⁹¹ Da es sich bei § 2 Nr. 1 S. 1 IFG um eine Soll-Vorschrift handelt, kommt es nicht darauf an, ob die Notizen und Entwürfe tatsächlich veraktet wurden, sondern darauf, ob sie hätten veraktet werden sollen. Gleichzeitig lässt eine ›Soll‹-Vorschrift einen gewissen Raum für abweichende Entscheidungen im Einzelfall.⁹²

86 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 65; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 14; *Michael Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 147.

87 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 64; OVG Münster, 07.01.2015, 1 B 1260/14, Rn. 27 – Beamtenrechtliche Akteneinsicht.

88 OVG Münster, 07.01.2015, 1 B 1260/14, Rn. 27 – Beamtenrechtliche Akteneinsicht; VG Berlin, 20.10.2016, 2 K 82.16, Rn. 19 – Ausländerreferentenbesprechung; VG Köln, 24.11.2011, 13 K 1549/10, Rn. 42 – Fusionskontrollverfahren.

89 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 66; OVG Münster, 07.01.2015, 1 B 1260/14, Rn. 27 – Beamtenrechtliche Akteneinsicht.

90 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 66; *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 16.

91 VG Köln, 24.11.2011, 13 K 1549/10, Rn. 40, 42 – Fusionskontrollverfahren; *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 68.

92 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 62; *Heribert Schmitz/Serge-Daniel Jastrow*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984 (988).

E. Exkurs: Ordnungsgemäße Aktenführung

Sowohl bei der Bestimmung der Amtlichkeit als auch des Vorhandenseins von Informationen spielt oft die ordnungsgemäße Aktenführung eine Rolle.⁹³ Darüber hinaus ist laut Literatur, Rechtsprechung und Gesetzesbegründung die ordnungsgemäße Aktenführung maßgeblich dafür, ob Entwürfe oder Notizen zu amtlichen Informationen werden.⁹⁴

Die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Aktenführung ergibt sich in erster Linie aus Verfassungsrecht. Denn die nach dem Grundgesetz den Behörden obliegende Vollziehung der Gesetze ist ohne eine Dokumentation der einzelnen Verwaltungsvorgänge, des Sachverhalts sowie der Erkenntnisquellen nicht denkbar.⁹⁵ Demnach sind Behörden zur wahrheitsgetreuen und vollständigen Dokumentation ihres Handelns verpflichtet.⁹⁶

Eine allgemein gültige Konkretisierung dieser Gebote in Gesetzesform existiert bisher nicht. Stattdessen finden sich Vorschriften teilweise in Gesetzen (so z. B. für Regelungen über die Personalaktenführung gemäß § 106 ff. BBG) sowie in den für die jeweilige Behörde einschlägigen Aktenordnungen oder Verwaltungsvorschriften. Für den Bund ergeben sich die Regeln hierfür aus § 12 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Dort ist geregelt, dass »Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung« jederzeit aus den Akten nachvollziehbar sein müssen. Für Einzelheiten verweist Satz 2 auf die Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR), die allgemeine Regeln für die Bearbeitung und Aufbewahrung von Akten aufstellt. In § 4 der RegR ist der Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit erläutert. Die RegR gilt ausweislich des § 1 Abs. 3 RegR auch für elektronisch bearbeitet und verwaltete Daten.

Wenn die Vorschriften über die Schriftgutverwaltung keinen Aufschluss darüber geben, ob die Information Teil des Vorgangs werden soll, kann die Verwaltungspraxis der Behörde herangezogen werden.⁹⁷ Es ist zu ermitteln, ob die Behörde die Informationen üblicherweise veraktet. Ist das der Fall, so handelt es sich um eine amtliche Information. Nur wenn weder Aktenordnung noch Verwaltungspraxis eine Antwort zu entnehmen ist, soll es auf den Willen der zuständigen bearbeitenden Person ankommen.⁹⁸ Dabei ist jedoch nicht ausschlaggebend, ob die jeweiligen Informationen

93 Zur Problematik der Aktenführung im Bereich des Informationsfreiheitsrechtes siehe *Vos*, Kapitel 1: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p1>

94 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 67 ff. VG Köln, 24.11.2011, 13 K 1549/10, Rn. 42 – Fusionskontrollverfahren; BT-Drs. 15/4493, 9.

95 BVerwG, 16.03.1988, 1 B 153/87 – Aufbewahrung von Unterlagen der Meldebehörde.

96 BVerwG, 16.03.1988, 1 B 153/87 – Aufbewahrung von Unterlagen der Meldebehörde; BVerfG, 06.06.1983, 2 BvR 244, 310/83 – Entfernung und Vernichtung von Vermerken aus der Ausländerakte.

97 *Stefan Brink*, Praxisratgeber LIFG, Oktober 2021, 37 f.

98 VG Berlin, 09.08.2021, 2 K 281.19, Rn. 26 – Zugang zu der Studie Kindeswohl und Umgangsrecht.

tatsächlich Bestandteil eines Vorgangs geworden sind. Wird ein Dokument, das nach den Regeln über die ordnungsgemäße Aktenführung zu den Akten zu nehmen wäre oder das üblicherweise veraktet wird, ausnahmsweise nicht veraktet, handelt es sich dabei dennoch um eine amtliche Information.

Des Weiteren ist es unzulässig, informelle Nebenakten zu führen, Aktenteile zu entfernen oder bei Nutzung elektronischer Vorgangsbearbeitung Daten zu löschen (siehe auch § 4 Abs. 3 RegR).⁹⁹ Dennoch gibt es für antragstellende Personen kaum rechtliche Möglichkeiten, auf rechtswidrige Löschungen vor Antragstellung zu reagieren oder Speicherungen durchzusetzen. Das OVG Berlin-Brandenburg betont stets, dass eine ordnungsgemäße Aktenführung nicht mit den Mitteln des IFG durchgesetzt werden könne.¹⁰⁰

Da die Bearbeitung von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz mittlerweile zum originären Aufgabengebiet der Behörden gehört, wird in der Rechtsprechung auch vertreten, dass sich aus dem IFG Pflichten hinsichtlich der Archivierung und Aktenführung ergeben, insbesondere dass die Behörde ihre Organisationsstruktur und ihre organisatorischen Maßnahmen so einzurichten habe, dass auch umfangreiche IFG-Anträge reibungslos bearbeitet werden können.¹⁰¹ Tut die Behörde dies nicht oder beraubt sie sich selbst ihrer Recherchemöglichkeiten, ist ihr zumindest eine Berufung auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu verwehren.¹⁰²

Dies löst allerdings nicht das Problem der mangelhaften Sicherung von digitaler Kommunikation. Die sich wiederholenden Fälle, in denen Handydaten und mutmaßlich amtliche Kommunikation, die über Messenger-Dienste geführt wird, gelöscht oder gar nicht erst gespeichert und veraktet wurden, zeigen, dass für diesen Bereich klare Regeln und insbesondere Sicherungskonzepte dringend geboten sind.

Der Gesetzesvorschlag für ein neues Bundestransparenzgesetz aus der Zivilgesellschaft enthält daher eine Vorschrift über Organisationspflichten.¹⁰³ Darüber hinaus wird gefordert, ausdrückliche Regelungen über die Aktenführung in das IFG aufzunehmen.¹⁰⁴

99 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 2 IFG Rn. 21; BVerfG, 06.06.1983, 2 BvR 244, 310/83 – Entfernung und Vernichtung von Vermerken aus der Ausländerakte.

100 OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, OVG 12 B 27.11, Rn. 41 – Terminkalender der Bundeskanzlerin.

101 BVerwG, 17.03.2016, 7 C 2/15, Rn. 24 – Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand; VGH Kassel, 28.04.2010, 6 A 1767/08, Rn. 36 – Informationsgesuch an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

102 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 111.

103 Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), abgerufen am: 22. November 2022, <https://transparenzgesetz.de/gesetzentwurf.pdf> § 4.

104 Stellungnahme von Rechtsanwalt Christoph Partsch namens der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 24. September 2012 zum IFG, BT-Ausschuss-Drs. 17(4)573 C, 11.

F. Überblick über die Regelungen in den Ländern

Während das IFG des Bundes von »amtlichen Informationen« spricht, wird in Landesgesetzen teilweise die Einsicht in »Akten« (so in § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG und § 1 BbgAIG) geregelt. Ebenso besteht auch auf EU-Ebene nur ein Anspruch auf Zugang zu »Dokumenten« (vgl. Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.).¹⁰⁵

Die praktische Relevanz lässt sich an den unterschiedlichen Ausgängen der Gerichtsverfahren aufzeigen, in denen es um den Zugang zu Terminkalendern von Regierungsmitgliedern ging.¹⁰⁶ Die Klage auf Einsicht in den Terminkalender des damaligen Berliner Bürgermeisters Klaus Wowereit wurde vom VG Berlin und OVG Berlin-Brandenburg mit der Begründung zurückgewiesen, dass das Berliner IFG nur einen Anspruch auf Einsicht in »Akten« vorsehe. Der Begriff der Akten knüpfe an das im allgemeinen Verwaltungsrecht herkömmliche Verständnis von »Akten« an und setze daher Vorgangsbezogenheit voraus.¹⁰⁷ Ein Terminkalender weise jedoch lediglich einen organisatorischen Charakter auf und habe daher keinen Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang.¹⁰⁸ In dem Verfahren, in dem es um Zugang zu dem Terminkalender der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel ging, entschied dasselbe Gericht hingegen, dass ein Informationsanspruch nach dem IFG des Bundes dem Grunde nach bestehe. Jedenfalls bei den dienstlichen Terminen handele es sich um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 S. 1 IFG.¹⁰⁹

Daher ist stets auf den genauen Wortlaut des Bezugsgegenstandes zu schauen. Das IFG des Bundes sowie die meisten Gesetze der Länder beziehen sich jedoch auf amtliche Informationen.¹¹⁰ Zwar wird in der Literatur zum Teil argumentiert, dass die unterschiedliche Terminologie keine Relevanz habe, da auch bei dem Informationsbegriff, wie im IFG des Bundes, Bezug auf Vorgänge genommen werde (§ 2 Nr. 1 S. 2 IFG) und eine Speicherung gefordert sei (§ 2 Nr. 1 S. 1 IFG).¹¹¹ In der Rechtsprechung hat sich diese restriktive Auslegung für den Begriff der Informationen bisher nicht durchgesetzt.

105 Siehe *Mauer*, Kapitel 21: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p21>

106 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 35.

107 OVG Berlin-Brandenburg, 14.12.2006, 7 B 9.05 – Terminkalender Bürgermeister.

108 OVG Berlin-Brandenburg, 14.12.2006, 7 B 9.05 – Terminkalender Bürgermeister.

109 OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, OVG 12 B 27.11, Rn. 32 – Terminkalender der Bundeskanzlerin.

110 Siehe § 1 Abs. 2 LIFG BW, § 2 BremIFG, § 1 Abs. 2 HmbTG, § 80 Abs. 1 S. 1 HDSIG, § 1 Abs. 2 i.V.m. § 2 Nr. 1 IFG MV, § 4 IFG NRW, § 1 LTranspG RP, § 1 SIFG, § 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 S. 1 SächsTG (»dienstliche Zwecke«), § 1 Abs. 1 IZG LSA, § 4 Nr. 2 ThürTG.

111 *Tobias Bräutigam*, Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, DVBL 2006, 950 (951).


Praxishinweis: Sollten Behörden oder Gerichte auch bei Anspruchsgrundlagen, die sich ausdrücklich auf »Informationen« beziehen, den Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang fordern, kann dieser Forderung die oben genannte Rechtsprechung entgegengehalten werden.

Darüber hinaus gleichen die Bezugsgegenstände der Informationszugangs- und Transparenzgesetze der Länder im Wesentlichen dem Informationsbegriff des Bundes. Es muss sich mithin um Aufzeichnungen handeln, die amtlichen oder dienstlichen Zwecken dienen, bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sind und keine Entwürfe oder Notizen darstellen. Nur das Informationszugangsgesetz in Schleswig-Holstein beinhaltet einen deutlich weiteren Informationsbegriff, da dieser auf einen amtlichen oder dienstlichen Bezug verzichtet (vgl. § 2 Abs. 1 und 5 IZG SH).¹¹² Das allgemeine Auskunftsrecht in Art. 39 BayDSG ist dem Wortlaut nach auf den Inhalt von Dateien und Akten gerichtet. Da diese Begriffe im Lichte der Datenschutzgrundverordnung zu lesen sind und danach als Dateisystem »jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten (gilt), die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, unabhängig davon, ob diese Sammlung zentral, dezentral oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten geordnet geführt wird« (vgl. Art. 4 Nr. 6 DSGVO), ist der Begriff der Datei im Ergebnis weit zu verstehen – wobei im Rahmen von Art. 39 BayDSG der Personenbezug entfällt.¹¹³

112 Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 46.

113 Für Näheres zu den Begriffen siehe Kai v Lewinski, in: Schröder (Hrsg.), BayDSG, 1. Auflage 2021, Art. 39 Rn. 20 ff.; Daniela Schmieder, in: Gersdorf/Paal, Boris (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 39. Ed. 2022, Art. 39 BayDSG Rn. 12.

Autorin

Dr. Vivian Kube  Open Knowledge Foundation e.V., Singerstraße 109, 10179 Berlin,
Vivian.Kube@okfn.de.

Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.