

Informationspflichtige Stellen



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. Einleitung

Die geltenden Gesetze gewähren sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene Informationszugang nur in einem abgesteckten Rahmen. Da die Normen – mit Ausnahme des UIG und des VIG – auf die Bestimmung seines sachlichen Anwendungsbereiches verzichten, wird die Reichweite der Ansprüche maßgeblich durch den Kreis der informationspflichtigen Stellen geprägt und eingeschränkt. Dieser Kreis ist unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks der Informationszugangsgesetze weit auszulegen.¹

Praxishinweis: Die Anspruchsverpflichtetheit ist ein häufiges Konfliktfeld. Gerne wird auf Anfragen mit der Behauptung geantwortet, man unterfalle nicht den gesetzlichen Regelungen. Das stimmt selten, verunsichert aber nicht wenige Antragsteller:innen. Sie lassen ihr Anliegen auf sich beruhen, ohne gerichtlichen Rechtsschutz zu suchen. Ein Streit um die Informations- bzw. Auskunftspflicht ist jedoch häufig erfolgversprechend.

Dennoch ist die Frage, ob eine Stelle informationspflichtig ist und wenn ja, nach welchem Gesetz, nicht immer leicht zu beantworten. Die gesetzlichen Regelungen sind aufgrund von fehlenden oder abweichenden Vorgaben zu kompliziert und die Rechtsprechung zerfasert. Eine der zentralen Anforderungen eines Bundestranspa-

1 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 118.

renzgesetzes² und hoffentlich darauf abgestimmter Novellierung der Landesgesetze wird darin bestehen, eine einfache und möglichst weite Anspruchsverpflichtetheit zu statuieren.³

Mit den nachfolgenden Ausführungen werden die wesentlichen, derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Bestätigung oder Ablehnung der Informationspflicht einzelner Stellen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – dargestellt.

I. Ausgangspunkt der Anspruchsverpflichtung: § 1 Abs. 4 VwVfG

Während das IFG von einem Behördenbegriff ausgeht und diesen ins Zentrum setzt, verwenden andere Gesetze – wie z. B. das UIG oder das VIG – die neutralere und weitergehende Terminologie der »informationspflichtigen Stelle«. Zur Begriffsbestimmung ist jeweils § 1 Abs. 4 VwVfG als Ausgangspunkt zu wählen, denn eine Definition der Behörde oder informationspflichtigen Stelle fehlt in den meisten Gesetzen. Die Orientierung an § 1 Abs. 4 VwVfG ist in der Gesetzesbegründung zum IFG enthalten.⁴ In § 3 Abs. 2 Nr. 1 VIG wird die Norm im Gesetzestext zitiert. Die Definition lässt sich jedoch auch auf das UIG und die landesrechtlichen Regelungen übertragen und ist zudem in der Rechtsprechung allgemein anerkannt. Gemäß § 1 Abs. 4 VwVfG ist Behörde (bzw. informationspflichtige Stelle) jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Die Begriffsbestimmung ist jedoch nicht in einem organisatorischen, sondern in einem weiteren, und zwar funktionalen Sinn⁵ zu verstehen. Auf den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes kommt es nicht an.⁶ Das heißt, nicht nur die Organe der Exekutive als »echte« Behörden sind anspruchspflichtig, sondern auch Stellen der Legislative, Judikative, des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Private für den Bereich, in dem sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben übernehmen.

2 Laut Koalitionsvertrag beabsichtigen SPD, Grüne und FDP die Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze zu einem Bundestransparenzgesetz, siehe Koalitionsvertrag 2021–2025, abgerufen am: 12. April 2023, <https://fragdenstaat.de/dokumente/142083-koalitionsvertrag-2021-2025/>.

3 Siehe Gesetzentwurf für ein Transparenzgesetz aus der Zivilgesellschaft, initiiert von FragDenStaat und Mehr Demokratie: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), abgerufen am: 22. November 2022, <https://transparenzgesetz.de/gesetzentwurf.pdf>.

4 BT-Drs. 15/4493, 7.

5 BVerwG, 15.12.2020, 10 C 25/19, Rn. 44 – Werftenförderung; BVerwG, 28.02.2019, 7 C 23/17, Rn. 15 – Zugang zu Unterlagen des Generalbundesanwalts; BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, Rn. 22 – Bundesrechnungshof I.

6 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 13 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

II. Stelle

Es muss sich zunächst um eine Stelle handeln. Im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG verlangt dies eine hinreichende organisatorische Selbstständigkeit und Eigenständigkeit. Diese wird für jede Person des öffentlichen Rechts und ihre Organe bejaht, die vom Wechsel des Amtsinhabers unabhängig und nach den einschlägigen Zuständigkeitsregelungen berufen sind, unter eigenem Namen eigenständige Aufgaben wahrzunehmen.⁷ Kriterien hierfür können eigenes Personal, eine Leitungsebene sowie ein Mindestmaß an Unabhängigkeit in der Entscheidungsbefugnis sein. Abgrenzen lässt sich eine Stelle in diesem Sinne von Behördenteilen und Hilfsorganen, zu denen etwa Abteilungen, Dezernate oder Referate gehören.⁸

Praxishinweis: Ein Fehlen der Stelleneigenschaft wirkt sich oft nicht negativ aus, da in jedem Fall ein Informationszugangsanspruch bestehen dürfte – die Frage ist nur gegen wen. Sofern es an der Selbstständigkeit mangelt, ist dieser gegen die Behörde zu richten, in die die unselbstständige Stelle eingegliedert ist. Bei Unsicherheiten sollte man seine Anfrage ruhig an mehrere in Betracht kommende Adressaten richten.

III. Bezug zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

Während die Gesetze auf Seiten des/der Anspruchsteller:in einen voraussetzungslosen Jedermanns-Anspruch begründen, erstreckt sich die Informationspflicht nicht auf sämtliche Rechtssubjekte, die im Besitz entsprechender amtlicher Informationen sind. Es muss sich zumindest um eine Person oder Entität handeln, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt und in diesem Bereich über die entsprechenden Unterlagen und Dokumente verfügt.

Ob eine Behörde oder Stelle Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, bemisst sich nach materiellen Kriterien.⁹ »Gewöhnliche« Behörden im organisatorischen Sinne können sich nicht darauf zurückziehen, dass die begehrten Unterlagen im Zusammenhang mit einer Tätigkeit stehen, die sich nicht als Verwaltungshandeln qualifizieren lässt. Sie sind stets vollumfänglich informationspflichtig. Der Anwendungsbereich des IFG richtet sich nicht danach, ob die Behörde hoheitlich, erwerbswirtschaftlich oder privatwirtschaftlich im Rahmen fiskalischer Hilfsgeschäfte handelt. Eine »Flucht ins Privatrecht« ist nicht möglich. Ein anspruchspflichtiges Behördenhandeln liegt auch beim Agieren einer klassischen Behörde auf zivilrechtlicher Ebene ohne die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben vor.

7 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11 – BMJ.

8 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 116.

9 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 15 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

Auch jede Regierungstätigkeit auf Bundes- bzw. Landesebene ist stets vom Anwendungsbereich der entsprechenden Informationszugangsgesetze umfasst. Früher wurde vereinzelt die Ansicht vertreten, eine Behörde würde lediglich handeln, wenn sie sich öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben widmet und keine Regierungstätigkeit in Form der Staatslenkung ausübt.¹⁰ Diese Position wurde nach einem Grundsatzurteil des BVerwG¹¹ aufgegeben und die Differenzierung zwischen informationspflichtiger Verwaltungstätigkeit und nicht-informationspflichtigem Regierungshandeln fallen gelassen.¹² Die Regierungstätigkeit wird vielmehr auf anderer Ebene in Form der Anerkennung eines ungeschriebenen Ausschlussgrundes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als grundsätzlich nicht ausforschbare Initiativ-, Beratungs- und Handlungssphäre der Regierung berücksichtigt.¹³

Diese Diskussion ist mit dem gleichen Ergebnis auch für das Militär geführt worden.¹⁴ Aber dort lässt sich eine Unterscheidung zwischen informationspflichtiger Wehrverwaltung und nicht-informationspflichtiger Tätigkeit der Streitkräfte nicht rechtfertigen. Die Bundeswehr ist als Ganze informationspflichtig. Allerdings lässt der Ausschlussgrund aus § 3 Nr. 1 Bst. b IFG Anfragen zu militärischen Sachverhalten regelmäßig ins Leere laufen.

Keine Verwaltungstätigkeit findet hingegen statt bei dem, der Exekutive zugeordneten, Bundespräsidenten im Bereich der Ausübung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben, der Judikative im Bereich der Rechtsprechung, bei der Legislative im Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten sowie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Bereich der journalistischen Recherche und Berichterstattung.¹⁵ Diese Bereiche unterfallen daher nicht der Informationspflicht. Das Ausklammern bestimmter Tätigkeits- oder Aufgabenbereiche wird auch für den Bundesrechnungshof und die Bundesbank vertreten.¹⁶ Mit Ausnahme des, durch § 96 Abs. 4 BHO ausgeschlossenen, Hofbereiches für den Bundesrechnungshof, ist eine weitere Einschränkung der Informationszugangsrechte jedoch nicht zu rechtfertigen.

Informationspflichtig sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts nach dem IFG, dem VIG und den landesrechtlichen Regelungen nur dann, wenn sich eine Behörde ihrer zur Aufgabenerfüllung bedient. Das IFG verlangt für die Informationspflichtigkeit natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts hingegen, dass

10 VG Berlin, 16.01.2008, 2 A 68.06 – Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage des BMJ; VG Berlin, 10.10.2007, 2 A 101.06 – Akten des Bundeskanzleramtes über sog. Ostseepipeline.

11 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11 – BMJ; BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 13 ff. – Verfügungsberechtigung.

12 Rechtsprechungsänderung des VG Berlin, 09.06.2011, 2 K 46.11, Rn. 18 – BMJ-Akten zur AKW-Laufzeitverlängerung.

13 *Friedrich Schoch*, Die Ausnahmetatbestände des IFG in der Rechtsprechung des BVerwG, ZGI 2021, 3.

14 Zum Meinungsstand *Alfred G. Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 141.

15 Im Einzelnen siehe unten.

16 Siehe unten.

diese im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Aufgaben oder Dienstleistungen verrichten und dabei der Kontrolle oder der Aufsicht des Bundes unterliegen. Sofern es sich um Beliehene handelt, also um Privatrechtssubjekte, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes mit der Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben betraut sind, so werden sie als Behörde im Sinne des funktionalen Behördenbegriffs tätig. Sie sind dann bereits nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG und nicht nach § 1 Abs. 1 S. 3 IFG anspruchspflichtig. Privatrechtssubjekte unterfallen insbesondere als Verwaltungshelfer im Übrigen der Informationspflicht aus § 1 Abs. 1 S. 3 IFG.

Bei der Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben kommt es auch auf eine Außenwirkung des Handelns nicht an.¹⁷ Deshalb sind auch Beratungsgremien in öffentlichen Stellen prinzipiell anspruchspflichtig.

IV. Urheberschaft der Informationen irrelevant

Für die Anspruchsverpflichtetheit ist die intellektuelle Beziehung zu den begehrten Informationen und Unterlagen irrelevant. Die informationspflichtige Stelle muss nicht zwingend Urheber dieser Dokumente sein. Dies erläutert bereits die Gesetzesbegründung zum IFG, in der es heißt:

»Informationen mit Ursprung außerhalb des Bundes – insbesondere der Länder, Gemeinden, ausländischen Staaten, nationaler und internationaler Organisationen – werden Bestandteil der amtlichen Information des Bundes, wenn sie dem Bund dauerhaft zugehen. Etwas anderes gilt nur, wenn es sich um vorübergehend beigezogene Akten handelt.«¹⁸

Dieser Grundsatz lässt sich auch auf die anderen Informationszugangsgesetze des Bundes (UIG, VIG) und der Länder übertragen. Entscheidend ist vielmehr, ob eine amtliche Information – von wem diese auch stammen mag – bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden ist oder vorhanden war. Eine etwaige Wiederbeschaffungspflicht wird in diesem Handbuch an anderem Ort¹⁹ erläutert. Sofern die begehrten Informationen bei mehreren grundsätzlich informationspflichtigen Stellen vorhanden sind, entscheidet für den IFG-Bereich gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 IFG die verfügungsberechtigte Behörde. Das ist zumeist die Behörde, die Urheber der begehrten Unterlagen ist.²⁰ Es können jedoch andere Aspekte, wie die Wahrnehmung eigener Aufgaben, die Übertragung der Verfügungsberechtigung oder die größere Sachnähe dazu führen, dass nicht der/die Urheber:in einer Information verfügungsberechtigt ist.²¹

17 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 13 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

18 BT-Drs. 15/4493, 7.

19 Siehe zur Wiederbeschaffungspflicht Kube, Kapitel 5, C.II: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p5>.

20 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11, Rn. 28 – Verfügungsberechtigung.

21 *Henning Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 7 Rn. 44.

Die Urheberschaft und der Inhalt der begehrten Dokumente finden im Übrigen nicht auf der Ebene der Anspruchsverpflichtetheit, sondern allein im Rahmen der Ausschlussgründe Berücksichtigung.²²

V. Einzelfälle

Eine alphabetische Auflistung der bundesrechtlich nach dem IFG, UIG und VIG in Frage kommenden informationspflichtigen Stellen ist als Online-Erweiterung dieses Kapitels im Internet unter fragenstaat.de/recht/handbuch-informationsfreiheit abrufbar.

B. Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

I. Einleitung

Die Anspruchsverpflichtung nach dem IFG umfasst in § 1 Abs. 1 drei Bereiche. Informationspflichtig – bzw. in der Terminologie des IFG auskunftspflichtig – sind Behörden des Bundes (S. 1), sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (S. 2), sowie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient (S. 3).

II. Zuordnung zum Bund

Das IFG eröffnet nur Ansprüche gegenüber dem Bund bzw. Stellen, die dem Bund zuzuordnen sind. Sofern ein:e Antragsteller:in Informationen von Stellen begehrt, die Tätigkeiten auf Landesebene vornehmen, so sind allein die Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze der jeweiligen Bundesländer anwendbar. Dies gilt auch für die Bundesländer Bayern und Niedersachsen, die bedauerlicherweise noch immer über keine Transparenz- oder Informationsfreiheitsgesetze verfügen.²³ In diesen Fällen sind Antragsteller:innen auf das allgemeine Akteneinsichtsrecht aus § 29 VwVfG (und in Bayern zudem auf Art. 39 BayDSG), sowie auf bereichsspezifische Informationszugangsansprüche aus dem UIG, VIG und weiteren Spezialgesetzen, verwiesen.

²² Siehe zur Urheberschaft *Lötzel*, Kapitel 14, C: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p14>.

²³ Sachsen ist mit der erfolgten Verabschiedung eines Transparenzgesetzes am 13.07.2022 – das allerdings diesen Namen nicht verdient – das bislang letzte Bundesland, das den Informationszugang landesrechtlich geregelt hat.

Die korrekte Zuordnung zum Bund oder zu einem Land bereitet bisweilen Schwierigkeiten. Sie ist aber vorzunehmen, weil eine *Bund-Länder-Mischverwaltung* grundsätzlich verboten und nur in Ausnahmefällen zulässig ist.²⁴ Mit anderen Worten gehört eine Stelle – und sei es auch nur bezüglich abgrenzbarer Organisationsteile – entweder zum Bund oder zu einem Land. So verhält es sich etwa bei der *Oberfinanzdirektion* gemäß Art. 108 Abs. 4 S. 1 GG, für deren Bundesabteilung das IFG und für deren Landesabteilungen die entsprechenden Ländergesetze gelten.²⁵ Ein *Jobcenter* als gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und eines kommunalen Trägers unterliegt ausdrücklich dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (§ 50 Abs. 4 S. 2 SGB II). Beim *Jobcenter* einer sogenannten Optionskommune (§§ 6a–6c SGB II; zugelassene kommunale Träger) finden ausschließlich die Landesgesetze Anwendung.²⁶

Eine Bestimmung der Zuordnung hat aufgrund einer Gesamtschau zu erfolgen. Kriterien für die korrekte Zuordnung einer Stelle können der Hauptverwaltungsträger sein, der eine Behörde errichtet hat (Kreationsakt) bzw. der die Aufsicht ausübt, oder der räumliche Zuständigkeitsbereich, in dem die Behörde agiert.²⁷ Geht der Zuständigkeitsbereich über ein Bundesland hinaus und erstreckt sich auf das gesamte Bundesgebiet, ist grundsätzlich das IFG einschlägig.

Ein wesentliches Abgrenzungskriterium stellt zudem dar, ob dem Bund oder den Ländern eine bestimmte Aufgabe durch das Grundgesetz zugewiesen wird. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Organleihe relevant, bei der Bundesbehörden Aufgaben übernehmen, die den Ländern obliegen. Dann besteht ein Informationszugangsanspruch nur nach dem einschlägigen Landesrecht.²⁸ Umgekehrt unterfallen Landesbehörden auch dann nicht dem IFG, wenn sie im Sinne von Art. 83, 84 GG Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen oder im Sinne von Art. 85 GG im Auftrag des Bundes tätig werden. Unerheblich ist hingegen, ob die entsprechende Stelle durch Bundes- oder Landesrecht errichtet worden ist.

Landesrechtliche Regelungen gelten zudem für gemeinsame Stellen mehrerer Bundesländer, z. B. für die Stiftung preußischer Schlösser und Gärten (Brandenburg und Berlin) oder für die meisten *Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Solche Mehr-Länder-Anstalten, die den landesrechtlichen Vorschriften des jeweiligen Sitzes unterliegen, sind nicht nur der NDR, MDR, SWR und RBB, sondern auch das ZDF und das Deutschlandradio.²⁹ Der Informationspflicht des IFG unterliegt nur die Deutsche Welle als gemeinnützige Anstalt des Öffentlichen Rechts für den Auslandsrundfunk. Die ARD ist als reine Arbeitsgemeinschaft der Landesrundfunkanstalten nach keinem

24 BVerfG, 15.07.2003, 2 BvF 6/98, 182 – Telekommunikationslinien.

25 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 243.

26 BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2010/2011, 24. April 2012, 31.

27 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 122–124.

28 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 129.

29 Siehe unten E. II. 3 b).

IFG oder Transparenzgesetz informationspflichtig.³⁰ Informationszugangsansprüche zu den Rundfunkanstalten bestehen nur für den nicht-journalistischen Bereich.³¹

III. Gesetzliche Regelung der Auskunftspflichteten im IFG

1. Bundesbehörde, § 1 Abs. 1 S. 1 IFG

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG hat jede:r nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Diese Regelung zielt grundsätzlich auf die Stellen der Exekutive. Davon negativ abzugrenzen sind die beiden anderen Gewalten, nämlich die Legislative (Gesetzgebung) und die Judikative (Rechtsprechung), die – obwohl es dieser Regelung aufgrund des funktionalen Behördenbegriffs nicht bedurft hätte – von § 1 Abs. 1 S. 2 IFG erfasst sind. Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass von den »Behörden des Bundes« auch Auslandsvertretungen eingeschlossen sein sollen.³² Die Regelung zielt zum einen auf die unmittelbare Bundesverwaltung gemäß Art. 86 GG, in Gestalt des Bundeskanzleramtes und aller Bundesministerien, inklusive ihres Verwaltungsunterbaus mit Mittelbehörden und unteren Bundesbehörden. Sie erschöpft sich darin jedoch nicht. Neben dieser unmittelbaren Bundesverwaltung besteht eine Anspruchsverpflichtetheit gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG auch für die mittelbare Bundesverwaltung (Art. 87 Abs. 2 und 3 S. 1 GG). Das sind Verwaltungsträger, wie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, durch die der Staat Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.³³

Gemäß Art. 62 GG besteht die Bundesregierung aus dem/der *Bundeskanzler:in* und den *Bundesminister:innen*. Die Aufgabenwahrnehmung dieser obersten Bundesbehörden zerfällt nicht in einen Bereich der Regierungstätigkeit und einen Bereich der »gewöhnlichen Verwaltung«.³⁴ Daher ist die Bundesregierung (inklusive Bundeskanzleramt und Bundesministerien) insgesamt im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG informationspflichtig. Das gilt bei den Bundesministerien auch bei der Vorbereitung von

30 So Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 169.

31 OVG Nordrhein-Westfalen, 09.02.2012, 5 A 166/10 – Anspruch eines Journalisten auf Auskunftserteilung bzgl. der Vergabe von Aufträgen einer Anstalt des öffentlichen Rechts, m. Anm. Schnabel in ZD 2012, 288, Anm. Degenhardt in ZUM 2012, 521. Dies ist landesrechtlich ausdrücklich in § 3 Nr. 9 BremIFG und § 55a WDR-Gesetz vorgesehen.

32 BT-Drs. 15/4493, 7.

33 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 131.

34 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11, Rn. 13 ff. – BMJ.

Gesetzen. Auch diese Aufgabe ist nicht dem Legislativbereich zuzuschlagen.³⁵ Die Gesetzesbegründung des IFG stellt klar, dass auch die Vorbereitung von Gesetzen einen wesentlichen Teil der Verwaltungstätigkeit der Bundesministerien bildet und daher nicht von der Informationspflicht auszunehmen ist.³⁶ Auch im Hinblick auf Stellungnahmen gegenüber dem Petitionsausschuss des Bundestages sind Bundesministerien anspruchspflichtig.³⁷

Das *Bundespräsidialamt* stellt eine oberste Bundesbehörde dar. Prinzipiell unterfiele es daher § 1 Abs. 1 S. 1 IFG. Es unterstützt allerdings den/die Bundespräsident:in lediglich. Aufgrund dieser sogenannten Akzessorietät besteht die Informationspflicht des Bundespräsidialamtes nur, wenn und soweit eine Informationspflicht des/der Bundespräsident:in begründet ist. Dies ist der Fall, wenn der/die Bundespräsident:in keine Verfassungs-, sondern Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Schoch stützt eine Anspruchsverpflichtung des/der Bundespräsident:in (und in der Folge des Bundespräsidialamtes) auf § 1 Abs. 1 S. 2 IFG³⁸ (siehe unten, B.III.2.).

Als oberste Bundesbehörde ist auch der *Bundesrechnungshof* grundsätzlich nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG anspruchspflichtig. Allerdings weist der Bundesrechnungshof die Besonderheit auf, dass seine Mitglieder gemäß Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG richterliche Unabhängigkeit genießen. Daher wurde die Ansicht vertreten, dass der Bereich der Prüfungstätigkeit (sog. »Hofbereich«) vom Anspruch auf Informationszugang auszuklammern ist. Nach zutreffender Ansicht übt der Bundesrechnungshof jedoch insgesamt – und damit auch im Rahmen seiner Prüfungstätigkeiten – Verwaltungstätigkeit aus.³⁹ Diese Diskussion hat sich mit Einführung des § 96 Abs. 4 BHO im Jahr 2013 erübrigt. Die Norm verdrängt als abschließende spezialgesetzliche Regelung im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG für den Hofbereich den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.⁴⁰ Dies gilt nicht nur für die Ansprüche aus dem IFG. Die Norm verdrängt auch die presserechtlichen Auskunftsansprüche, wenngleich das in § 96 Abs. 4 BHO eröffnete Ermessen laut dem BVerwG zugunsten der Presse grundsätzlich auf null reduziert ist, sofern nicht im Einzelfall ein überwiegendes privates oder öffentliches Vertraulichkeitsinteresse dem Informationszugang entgegensteht.⁴¹

Umstritten ist auch, inwieweit die *Bundesbank* der Informationspflicht aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG unterfällt. Zwar handelt es sich um eine oberste Bundesbehörde, die Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Damit ist auch die Bundesbank grundsätzlich an-

35 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11 – BMJ; VG Berlin, 01.12.2021, 2 K 45.19 – Ministeriale Formulierungshilfen für den Bundestag zum Europawahlrecht.

36 BT-Drs. 15/4493, 7.

37 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 4/11 – Verfügungsberechtigung.

38 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 182.

39 BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12 – Bundesrechnungshof I.

40 BVerwG, 22.03.2018, 7 C 30/15 – Sportförderung.

41 BVerwG, 28.10.2021, 10 C 5/20, Rn. 14 – Informationszugang in Bezug auf Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs.

spruchs verpflichtet. Allerdings gestehen Art. 88 GG, § 12 S. 1 BBankG der Bundesbank in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Unabhängigkeit zu. Diese Unabhängigkeit führt jedoch – wie Schoch⁴² richtigerweise feststellt – nicht zu einer Nichtanwendbarkeit des IFG. Im Gegensatz zum Bundesrechnungshof gibt es auch keine verdrängende Spezialregelung, die bei der Bundesbank zu einem partiellen Ausschluss des Informationszugangsanspruchs führt. Die Anspruchsverpflichtetheit der Bundesbank ändert sich auch nicht dadurch, dass sie nach Maßgabe des europäischen Rechts tätig ist.

Informationspflichtig sind auch die sonstigen obersten Bundesbehörden. Dazu zählen auch der/die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und der/die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI).

Unter die informationspflichtigen Stellen aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG fallen darüber hinaus sämtliche 70 *Bundesoberbehörden* sowie die *Bundesmittel- und Bundesunterbehörden*. Dazu zählen das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), das Statistische Bundesamt, das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA), die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das Bundespolizeipräsidium und das Bundeskriminalamt (BKA).⁴³

Ausgeklammert von der Informationspflicht sind im Ergebnis jedoch die *Nachrichtendienste*. Zwar unterfallen sie grundsätzlich einer Anspruchsverpflichtung aus § 1 Abs. 1 IFG. Mit dem Ausschlussgrund des § 3 Nr. 8 IFG wird die grundsätzliche Anspruchsverpflichtung jedoch entwertet. Nach dieser Norm besteht kein Anspruch gegenüber den Nachrichtendiensten (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst) sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) wahrnehmen. Der Ausschlussgrund ist untypisch, weil er nicht bei der Natur der Informationen, sondern bei der Behörde ansetzt und damit faktisch den Kreis der anspruchsverpflichteten Stellen beschneidet.

Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung sind auch die *bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen* gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG informationspflichtig. Zu diesen Körperschaften gehören etwa die Bundesagentur für Arbeit, gesetzliche Krankenkassen, die Deutsche Rentenversicherung Bund oder die Bundesrechtsanwaltskammer.⁴⁴ Bekannte bundesunmittelbare Anstalten sind die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Deutsche Welle oder der Deutsche Wetterdienst. Zu den bundesunmittelbaren Stiftungen zählen beispielsweise die Stiftung Preussischer Kulturbesitz oder die Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur.

42 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 146.

43 Eine Auflistung ist auf Wikipedia abrufbar: Bundesbehörde (Deutschland), abgerufen am: 22. November 2022, [https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesbeh%C3%B6rde_\(Deutschland\)&oldid=225917996](https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesbeh%C3%B6rde_(Deutschland)&oldid=225917996).

44 Zur BRAK siehe OVG Berlin-Brandenburg, 23.05.2017, 12 N 72.16 – BRAK.

Als *Beliehene* handeln natürliche und juristische Personen des Privatrechts, sofern sie mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben im eigenen Namen betraut wurden. Sie unterfallen dann dem funktionalen Behördenbegriff und gelten als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG.⁴⁵ Es handelt sich um keinen Fall des § 1 Abs. 1 S. 3 IFG. Beispiele für Beliehene und gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG informationspflichtige Stellen sind die *Deutsche Flugsicherung GmbH* oder die *Stiftung Elektro-Altgeräte Register (EAR)*.

2. Sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, § 1 Abs. 1 S. 2 IFG

§ 1 Abs. 1 S. 2 IFG statuiert eine partielle Informationspflicht für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen für den Bereich, in dem diese Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. In Abgrenzung zu § 1 Abs. 1 S. 2 IFG sind hier solche Stellen gemeint, die keine »Behörden des Bundes« sind. In der Gesetzesbegründung wird klargestellt, dass somit auch der Bundestag, der Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Bundesbank gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 IFG informationspflichtig sind, wenn und soweit sie Verwaltungstätigkeiten ausüben. Aus der Informationspflicht sollen hingegen die spezifischen Bereiche der präsidentiellen Akte, die Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, die Rechtsprechung und sonstige unabhängige Tätigkeiten ausgenommen sein.⁴⁶ Mit dieser Aufzählung wird deutlich, dass der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 S. 2 IFG hauptsächlich eine Regelung des Informationszugangsrechts im Hinblick auf die Stellen der Legislative, der Judikative und des/der Bundespräsident:in treffen und deren verfassungsrechtliche Aufgabenbereiche davon ausklammern wollte. Die Norm und die Gesetzesbegründung sind jedoch aus mehreren Gründen verunglückt: Der Regelung hätte es im Grunde nicht bedurft, weil auch die Stellen der Legislative und der Judikative im Umfang der von ihnen verrichteten Verwaltungsaufgaben aufgrund des funktionalen Behördenbegriffs bereits unter § 1 Abs. 1 S. 1 IFG subsumiert werden können. Die nicht konstitutive⁴⁷ und nur klarstellende Regelung wird durch die Gesetzesbegründung zudem unklar, indem unter anderem die Bundesbank als oberste Bundesbehörde und Teil der Exekutive als Beispiel für den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 2 IFG genannt wird. Schließlich möchte die Gesetzesbegründung neben den parlamentarischen Angelegenheiten und der Rechtsprechung auch »sonstige unabhängige Tätigkeiten« einer Stelle von der Informationspflicht ausnehmen. Als Beispiel für eine solche sonstige unabhängige Tätigkeit gibt die Gesetzesbegründung die geld- und währungspolitische Beratung der Bundesbank zu Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion an. Dies führt in der Praxis häufig dazu, dass jede irgendwie geartete »Unabhängigkeit« einer Behörde für bestimmte Aufgaben – wie sie etwa Aufsichtsbehörden zukommt – häufig zur Ableh-

45 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 126.

46 BT-Drs. 15/4493, 8.

47 BVerwG, 03.11.2011, 7 C 3/11 – BMJ.

nung von IFG-Anträgen herangezogen wird. Unterhalb der richterlichen bzw. einer verfassungsrechtlich normierten Unabhängigkeit ist diese jedoch kein taugliches Kriterium, um bestimmte Tätigkeitsbereiche einer Behörde von der Informationspflicht auszunehmen.

Der/die *Bundespräsident:in* ist einerseits Verfassungsorgan, wird aber staatsorganisationsrechtlich der Exekutive zugeordnet. Das akzessorisch tätige *Bundespräsidialamt* ist eine oberste Bundesbehörde. Beides führt jedoch nicht zu einem uneingeschränkten Informationszugangsrecht. Denn der/die Bundespräsident:in – und damit das ihn/sie unterstützende Bundespräsidialamt – nimmt zu einem gewichtigen Teil verfassungsrechtliche Aufgaben wahr, bei denen es sich aber gerade nicht um Verwaltungsaufgaben handelt. Nur bei Letzteren sind der/die Bundespräsident:in und das Bundespräsidialamt informationspflichtig. Aufgaben von verfassungsrechtlicher Natur sind etwa die Ernennung des/der Bundeskanzler:in (Art. 63 Abs. 2 S. 2, Abs. 4 S. 2 und 3 GG, Art. 67 Abs. 1 S. 2 GG), die Auflösung des Bundestages (Art. 63 Abs. 4 S. 3, 68 Abs. 1 S. 1 GG) oder die völkerrechtliche Vertretung des Bundes (Art. 59 Abs. 1 GG). In einer jüngeren Entscheidung hat das VG Berlin auch die Übersendung von Glückwunschtelegrammen des Bundespräsidenten an ausländische Staatsoberhäupter als präsidentiellen Akt bewertet und einen IFG-Anspruch abgelehnt.⁴⁸

Um eine Verwaltungstätigkeit handelt es sich – entgegen der Gesetzesbegründung zum IFG⁴⁹ und der Auffassung des Bundespräsidialamtes⁵⁰ – etwa bei der Verleihung von Titeln, Orden und Ehrenzeichen, da sie im Grundgesetz keine Erwähnung findet.⁵¹ Umstritten ist der Bereich der Ernennung und Entlassung von Bundesrichter:innen, Bundesbeamt:innen, Offizier:innen und Unteroffizier:innen (Art. 60 Abs. 1 GG), sowie der Gnadenentscheidungen (Art. 60 Abs. 2 GG). Nach zutreffender Ansicht⁵² agiert der/die Bundespräsident:in hier nicht als Verfassungsorgan, sondern es liegt ein informationspflichtiges Verwaltungshandeln vor. Allein die Tatsache, dass eine Aufgabe im Verfassungstext übertragen wird, reicht nicht für eine Qualifikation als Verfassungstätigkeit aus. In Art. 60 Abs. 3 GG ist das Recht des/der Bundespräsident:in normiert, die Befugnis aus Art. 60 Abs. 1 und 2 GG »auf andere Behörden« zu übertragen. Bereits der Wortlaut (»auf andere Behörden«) spricht gegen die Qualifikation der Ernennung von Richter:innen, Beamt:innen und Offizier:innen, sowie des Begnadigungsverfahrens als Verfassungstätigkeit. Denn Tätigkeiten eines Verfassungsorgans kann nur ein Verfassungsorgan selbst vornehmen. Da das Grundgesetz die Möglichkeit aber vorsieht, das Begnadigungsrecht auf Behörden zu übertragen und

48 VG Berlin, 15.10.2020, 2 K 181.19 – Glückwunschtelegramme des Bundespräsidenten.

49 BT-Drs. 15/4493, 8.

50 Dokumente zur Entziehung von Verdienstorden, abgerufen am: 2. März 2023, <https://fragdenstaat.de/anfrage/dokumente-zur-entziehung-von-verdienstorden/>.

51 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 185; Ulrich Ramsauer/Carsten Tegethoff, in: Ramsauer/Kopp (Hrsg.), VwVfG, 23. Auflage 2022, § 1 Rn. 19c.

52 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 183 f.

von diesen Behörden selbständig ausüben zu lassen, lässt sich das Begnadigungsverfahren insgesamt als Verwaltungshandeln charakterisieren. Von der Delegationsbefugnis aus Art. 60 Abs. 3 GG hat der/die Bundespräsident:in mit der Anordnung über die Ausübung des Begnadigungsrechts des Bundes (GnO) Gebrauch gemacht. Anders sieht dies jedoch die Gesetzesbegründung, die auch die vom Bundespräsidenten delegierten Akte, wie die Ausübung des Gnadenrechts, vom Informationszugang ausnehmen will.⁵³ Zu diesem Streit hat sich jüngst nun das VG Berlin geäußert und einen presserechtlichen Auskunftsanspruch mit der Begründung abgelehnt, dass die Ausübung des Begnadigungsrechts kein auskunftspflichtiges Verwaltungshandeln darstellt. Vielmehr unterliege das Begnadigungsrecht als Gestaltungsmacht besonderer Art weder der gerichtlichen Überprüfung noch sei es dem/der Bundespräsident:in als Verwaltungstätigkeit zugewiesen. Daran ändere auch die Delegationsbefugnis aus Art. 60 Abs. 3 GG nichts.⁵⁴

Der *Bundestag* ist als Verfassungsorgan im Bereich der spezifischen parlamentarischen Angelegenheiten nicht informationspflichtig.⁵⁵ Dazu zählen nach der Gesetzesbegründung insbesondere die Gesetzgebung, die Kontrolle der Bundesregierung, die Wahlprüfung, die Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder, z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten, sowie parlamentarische Kontakte zu ausländischen Stellen.⁵⁶ Eine Anspruchsverpflichtetheit besteht nur, soweit und solange das Parlament Verwaltungstätigkeiten ausübt. Die Herausnahme spezifisch parlamentarischer Angelegenheiten aus der Informationspflicht kann nicht nur der Bundestag als solcher für sich reklamieren. Im Hinblick auf den/die einzelne:n *Abgeordnete:n* findet sie ihren Ausdruck in der Mandatsausübung. Die Aufgaben der Mitglieder des Bundestages, die mit ihrem Status als Abgeordnete und dem freien Mandat einhergehen, sind verfassungsrechtlicher Natur. Gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sind die Mitglieder des Bundestages Vertreter:innen des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Das hierdurch garantierte freie Mandat gewährleistet die Tätigkeit und Willensbildung des/der Abgeordneten. Diese:r soll vor jeder unzulässigen Einflussnahme von Dritten, wie z. B. durch Interessengruppen, Parteien, Fraktionen oder die Exekutive geschützt werden.⁵⁷ Abgeordnete sind folglich im Hinblick auf ihre Mandatsausübung nicht informationspflichtig. Eine spezifisch parlamentarische Angelegenheit stellt auch die Arbeit der *Bundestagsfraktionen* dar, zu denen sich Abgeordnete gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG, § 10 GO-BT, § 53 Abs. 2 AbgG zusam-

53 BT-Drs. 15/4493, 8.

54 VG Berlin, 14.10.2022, 27 K 285/21 – Gnadenentscheidungen des Bundespräsidenten; zum Berufungsverfahren siehe: Klage gegen Bundespräsidenten geht vor das Oberverwaltungsgericht, abgerufen am: 7. März 2023, <https://fragdenstaat.de/blog/2023/02/01/gnade-bundespraesident-berufung-ovg/>.

55 Dazu ausführlich *Friedrich Schoch*, Informationszugang im parlamentarischen Bereich, NVwZ 2015, 1.

56 BT-Drs. 15/4493, 8.

57 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14, Rn. 20 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

menschließen können. Die Ausnahme der Fraktionen aus der Informationspflicht ist ebenfalls Ausfluss des freien Mandats. Dies wird durch § 54 Abs. 3 AbgG, nach dem Fraktionen kein Teil der öffentlichen Verwaltung sind und keine Verwaltungstätigkeiten ausüben, klargestellt.⁵⁸

Zu den nicht-informationspflichtigen parlamentarischen Angelegenheiten zählt ferner die Arbeit der *Bundestagsausschüsse*. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Einsetzung bestimmter Ausschüsse bereits von der Verfassung vorgegeben ist (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 45, Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung gemäß Art. 45a und Petitionsausschuss gemäß Art. 45c GG) oder ob es dafür einer Parlamentsentscheidung bedarf (Ständige Ausschüsse und Sonderausschüsse gemäß § 54 GO-BT). Da Untersuchungsausschüssen allerdings auch Maßnahmen gegenüber Bürger:innen erlaubt sind, wie die Verhängung eines Ordnungsgeldes gegen nicht erschienene Zeugen gemäß § 21 PUAG, unterfallen diese Verwaltungstätigkeiten der Informationspflicht aus § 1 Abs. 1 S. 2 IFG.

Die Arbeit der Mitglieder des Bundestages und des Parlaments wird durch die *Bundestagsverwaltung* unterstützt. Dieser gehören der/die Bundestagspräsident:in, die Beamt:innen und sonstigen Mitarbeiter:innen des Bundestages, inklusive des wissenschaftlichen Dienstes an. Eine derartige Unterstützung und Hilfestellung bei der Erfüllung der Aufgaben des Bundestages und seiner Mitglieder stellt ein öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln dar, das informationspflichtig ist. Dies ist etwa bei der Ausübung des Hausrechts durch den/die Bundestagspräsident:in, der Ausstellung von Hausausweisen⁵⁹, der Personalverwaltung der Bundestagsmitarbeiter:innen, bei den Entscheidungen über Wahlkampfkostenerstattung oder Abgeordnetenentschädigungen und bei der Sachmittelausstattung der Fall.⁶⁰ Die Bundestagsverwaltung ist daher prinzipiell auch zur Auskunft über die Verwendung der Sachmittelpauschale durch Mitglieder für die Anschaffung von Gegenständen für den Büro- und Geschäftsbedarf verpflichtet. Sie nimmt, soweit sie den Abgeordneten die Amtsausstattung zur Verfügung stellt, eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit wahr.⁶¹ Allerdings führt der Ausschlussgrund aus § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 IFG dazu, dass jedenfalls personenbezogene Daten von Abgeordneten – insbesondere wer welche Leistungen der Bundestagsverwaltung bezogen hat – dem Informationszugang entzogen sind, weil diese mit einem Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis der/des Abgeordneten gemäß § 5 Abs. 2 IFG in Zusammenhang stehen.⁶²

58 OVG Berlin-Brandenburg, 26.02.2013, 12 N 8.12 – Bundestagsfraktion; VG Berlin, 01.12.2011, 2 K 113.11 – Bundestagsfraktion.

59 VG Berlin, 18.06.2015, 2 K 176.14 – Hausausweise Bundestag.

60 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 95.

61 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12 – iPods von Bundestagsabgeordneten; BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12 – iPods von Bundestagsabgeordneten.

62 BVerwG, 27.11.2014, 7 C 20/12 – iPods von Bundestagsabgeordneten.

Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts⁶³ können auch die Ausarbeitungen und Gutachten des *Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages* über einen IFG-Antrag erfolgreich herausverlangt werden. Dies gilt selbst dann, wenn es sich bei den gewünschten Dokumenten um eine mandatsbezogene Unterstützung der Abgeordneten handelt. Aufgrund dieses Urteils und der von FragDenStaat und Abgeordnetenwatch durchgeführten Kampagne »FragDenBundestag«⁶⁴ ist der Bundestag erfreulicherweise dazu übergegangen, die Arbeiten des Wissenschaftlichen Dienstes auf seiner Webseite zu veröffentlichen.⁶⁵

Auch der *Bundesrat* unterliegt als Verfassungsorgan keiner Informationspflicht, soweit er seine verfassungsrechtlichen Aufgaben aus Art. 50 GG wahrnimmt, nämlich bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes, sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mitzuwirken. Vergleichbar mit dem Bundestag bestehen die informationspflichtigen Verwaltungstätigkeiten insbesondere in der Ausübung des Hausrechts, der Personalverwaltung und der Sachmittelausstattung. Überdies wirkt der Bundesrat auch an der administrativen Rechtssetzung durch die Zustimmung zum Erlass von Rechtsverordnungen mit. Auch dabei handelt es sich um informationspflichtiges Verwaltungshandeln.⁶⁶

Die *Bundesgerichte* (Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesarbeitsgericht, Bundespatentgericht, Bundesfinanzhof, Bundessozialgericht) sind Organe der Rechtspflege. Im Bereich der Ausübung der ihnen durch die Verfassung anvertrauten rechtsprechenden Gewalt (Judikative) im Sinne von Art. 92 GG sind sie nicht nach dem IFG anspruchspflichtig. Im Hinblick auf Gerichtsverfahren bestehen jedoch über die jeweiligen Gerichtsgesetze bzw. Prozessordnungen spezielle Akteneinsichtsrechte. Diese regeln auch die Akteneinsicht oder -auskunft für nicht an Gerichtsverfahren beteiligte Dritte. Außerhalb der Rechtsprechung können Ansprüche auf Informationszugang für den von den Bundesgerichten wahrgenommenen Bereich der Justizverwaltungsaufgaben erfolgreich geltend gemacht werden. Relevant sind hierbei vorrangig die Öffentlichkeitsarbeit eines Gerichts und die Veröffentlichung bzw. Herausgabe von Gerichtsentscheidungen.⁶⁷

Die *Bundesanwaltschaft* wird als »funktional gleichwertig« zu den Gerichten angesehen und informationsrechtlich auch entsprechend behandelt. Eine Informationspflicht besteht daher nur, wenn die Bundesanwaltschaft im Bereich der klassischen Verwaltungstätigkeiten und nicht als Organ der Rechtspflege agiert. Wie das Bundes-

63 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.

64 FragDenBundestag. Die Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, abgerufen am: 22. November 2022, <https://fragdenstaat.de/kampagnen/fragdenbundestag/>.

65 Siehe Deutscher Bundestag. Dokumente – Gutachten und Ausarbeitungen, abgerufen am: 22. November 2022, <https://www.bundestag.de/ausarbeitungen>.

66 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 208.

67 Michael Bohne, Die Informationsfreiheit und der Anspruch von Datenbankbetreibern auf Zugang zu Gerichtsentscheidungen, NVwZ 2007, 656; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 107.

verwaltungsgericht in Bestätigung des VGH Mannheim feststellt, handelt die Bundesanwaltschaft im Zusammenhang mit einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren als nicht informationspflichtiges Organ der Rechtspflege.⁶⁸ Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene (siehe unten E.) nehmen die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze die Staatsanwaltschaften, soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig werden, von der Informationspflicht aus.

3. Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, § 1 Abs. 1 S. 3 IFG

Natürliche und juristische Personen des Privatrechts sind nach dem IFG grundsätzlich nicht anspruchspflichtig. Dies gilt im Gegensatz zu den presserechtlichen Auskunftsansprüchen selbst bei privaten Unternehmen der Daseinsvorsorge, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden.⁶⁹

Privatrechtssubjekte werden aber in die Informationspflicht einbezogen, sofern sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut wurden oder wenn sich eine Behörde ihrer zur Aufgabenerfüllung bedient. Darin drückt sich die Intention des Gesetzgebers aus, einen möglichst umfassenden Informationsanspruch zu schaffen, dem sich die Behörde durch keine Verschiebung in den privaten Sektor – weder durch Übertragung noch Delegation – entziehen können soll.⁷⁰

Wie bereits oben ausgeführt fallen Privatrechtssubjekte als Beliehene nicht unter die Informationspflicht aus § 1 Abs. 1 S. 3 IFG, sondern unter jene aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG. Denn Beliehene handeln verfahrensrechtlich als Behörde. Ihnen wurden die Befugnis und Zuständigkeit zur Wahrnehmung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe übertragen.

Nach der Gesetzesbegründung zielt die Regelung des § 1 Abs. 1 S. 3 IFG hingegen insbesondere auf Verwaltungshelfer ab.⁷¹ Dabei handelt es sich um Privatrechtssubjekte, die für eine Behörde zumeist unselbständig und weisungsgebunden Beiträge ohne eigene Entscheidungsbefugnis erbringen. Sie werden als »Werkzeuge« der Behörde tätig.⁷² Diese recht enge Definition deckt nicht den gesamten Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 S. 3 IFG ab. Vielmehr sollen davon die Kooperationsformen zwischen dem Staat und dem privaten Sektor erfasst sein, bei denen die Wahrnehmungskompetenz einer öffentlichen Aufgabe bei einer zuständigen Behörde liegt und dort auch bleibt, während allein die Erledigung dieser Aufgabe durch die Behörde in die Hände eines Privatrechtssubjekts gelegt wird.⁷³ Denkbar ist, dass der Staat private juristische Personen (sogenannte Eigen-

68 BVerwG, 28.02.2019, 7 C 23/17 – Zugang zu Unterlagen des Generalbundesanwalts; VGH Mannheim, 16.05.2017, 10 S 1478/16 – Generalbundesanwalt.

69 Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 144; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 107.

70 BT-Drs. 15/4493, 8.

71 BT-Drs. 15/4493, 8.

72 Ulrich Ramsauer/Carsten Tegethoff, in: Ramsauer/Kopp (Hrsg.), VwVfG, 23. Auflage 2022, § 1 Rn. 64.

73 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 224.

gesellschaften) zur Aufgabenerledigung gründet, eine öffentliche Aufgabe ganz einem Privatrechtssubjekt anvertraut (Funktionale Privatisierung/Verwaltungshelfer) oder die Aufgabe von einem Privatrechtssubjekt durchführen lässt, das zum Teil der öffentlichen und zum Teil der privaten Hand gehört. Derartige Private werde über § 1 Abs. 1 S. 3 IFG Behörden gleichgestellt.⁷⁴ Die Anträge auf Informationszugang sind gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 IFG jedoch an die entsprechende Bundesbehörde und nicht an das Privatrechtssubjekt zu richten, das die Aufgabe erledigt.⁷⁵ Das hat zur Folge, dass die Anspruchsverpflichtung der Privatrechtssubjekte gemäß § 1 Abs. 1 S. 3 IFG nur im Innenverhältnis zur Behörde, nicht aber gegenüber dem/der Antragsteller:in besteht. Die Behörde hat die begehrten Informationen dann von dem Privatrechtssubjekt zu beschaffen.

C. Umweltinformationsgesetz (UIG)

Gemäß § 1 Abs. 2 UIG gilt das Gesetz für informationspflichtige Stellen des Bundes und die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die Informationspflicht nach dem UIG erstreckt sich folglich nur auf den Bund. Auf Landesebene bestehen separate Umweltinformationsgesetze oder eine Integration umweltinformationsrechtlicher Klauseln in das Landes-IFG oder -Transparenzgesetz, die das UIG auf die landesrechtlichen Behörden entsprechend anwenden⁷⁶ oder aber eigene landesrechtliche Regelungen⁷⁷ getroffen haben.

Nach dem UIG bestehen Informationszugangsansprüche auch nicht nur gegenüber Bundesbehörden mit umweltschutzbezogenem Aufgabenportfolio, wie z. B. das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) oder das Umweltbundesamt (UBA). Der Umweltbezug wird nicht beim Kreis der informationspflichtigen öffentlichen Stellen, sondern bei dem Gegenstand der begehrten amtlichen Informationen gefordert. Bei diesen muss es sich gemäß § 2 Abs. 3 UIG um Umweltinformationen handeln.⁷⁸ Allerdings wird bei Privatrechtssubjekten ein Zusammenhang der von ihnen verrichteten Aufgaben mit der Umwelt verlangt.

74 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 214.

75 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 89.

76 § 18a BlnIFG, Gesetz über den Zugang zu Umweltinformationen in Hamburg (HmbUIG), Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (UIG LSA).

77 Bayerisches Umweltinformationsgesetz (BayUIG), Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg (BbgUIG), Umweltinformationsgesetz für das Land Bremen (BremUIG), Hessisches Umweltinformationsgesetz (HUIG), Landes-Umweltinformationsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LUIG MV), Niedersächsisches Umweltinformationsgesetz (NUIG), Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen (UIG NRW), Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz (LTranspG), Saarländisches Umweltinformationsgesetz (SUIG), Umweltinformationsgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsUIG), Thüringer Umweltinformationsgesetz (ThürUIG).

78 Siehe dazu Ansari, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

I. Informationspflichtige öffentliche Stellen, § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 UIG

1. Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung

Informationspflichtige Stellen sind nach der Definition aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 UIG zunächst die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Nach dem auch hier geltenden funktionalen Verständnis sind dies alle staatlichen Einrichtungen für den Bereich, in dem sie im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Dies tun sie, wenn sie weder rechtsprechend (Judikative), noch gesetzgebend (Legislative) tätig sind. Von der Informationspflicht nach dem UIG sind unter anderem der/die Bundeskanzler:in, die Bundesministerien, sämtliche Bundesbehörden, bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten, Stiftungen des öffentlichen Rechts und Beliehene umfasst.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 2 UIG gelten Gremien, welche die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung beraten, als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Dazu gehören etwa die *Zentrale Kommission für biologische Sicherheit (ZKBS)*, die *Kommission für Anlagensicherheit*, die *Reaktor-Sicherheitskommission*, die *Strahlenschutzkommission* oder der *Rat von Sachverständigen in Umweltfragen*. Auch die Unterlagen solcher Beratungsgremien unterfallen folglich den Umweltinformationsansprüchen. Allerdings wird keine eigene Anspruchsverpflichtung der Beratungsgremien begründet. Die Ansprüche sind vielmehr gegen die Behörde zu richten, die ein solches Beratungsgremium einsetzt.

2. Ausnahmen, § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 Bst. a und b UIG

Der Kreis der anspruchspflichtigen öffentlichen Stellen wird in § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 Bst. a und b UIG mit zwei Ausnahmen versehen. Zu ihnen gehören demnach nicht die obersten Bundesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden, und Gerichte des Bundes, soweit sie keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Der Bereich der Gesetzgebung und der Rechtsprechung wird damit ausgeklammert. Dabei sind jedoch nicht die Organe der Legislative und der Exekutive den UIG-Ansprüchen entzogen. Vielmehr findet auch hier eine Differenzierung nach den einzelnen Aufgaben statt. So können Umweltinformationen im Zusammenhang mit materiellem Verwaltungshandeln z. B. auch von Bundesgerichten über das UIG herausverlangt werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 Bst. a UIG im Hinblick auf die Gesetzgebung nur oberste Bundesbehörden von der Anspruchsverpflichtung ausnimmt. Niederrangigere bzw. nachgeordnete Stellen sind davon nicht erfasst.⁷⁹ Das Schutzgut dieser Ausnahme stellt die ungehinderte interne Willensbildung der in einen Gesetzgebungsprozess eingebundenen obersten Bundesbehörde und der hier-

⁷⁹ Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 UIG Rn. 32.

durch gewährleistete ordnungsgemäße Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens dar.⁸⁰ Daher unterliegt die Ausnahme einer zeitlichen Begrenzung für die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens. Die Anspruchsverpflichtung von obersten Bundesbehörden für Umweltinformationen aus einem Gesetzgebungsverfahren lebt nach deren Abschluss wieder auf.⁸¹ Ein Gesetzgebungsverfahren ist spätestens mit der Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt oder mit dessen Scheitern abgeschlossen. Schließlich ist die Ausnahmeregelung auch in sachlicher Hinsicht begrenzt. Sie umfasst nur solche Unterlagen, die für bzw. im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt worden sind. Die Schutzgüter der internen Willensbildung und des ordnungsgemäßen Ablaufs des Gesetzgebungsprozesses werden nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht durch Informationen berührt, die außerhalb des konkreten Gesetzgebungsverfahrens generiert worden sind.⁸²

Im Hinblick auf die Ausnahme der Rechtsprechungstätigkeit der Bundesgerichte aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 Bst. b UIG wird nur noch ein geringer umweltinformationspflichtiger Bereich bei diesen Stellen verbleiben. Unterlagen aus oder in Zusammenhang mit Verfahren, die in richterlicher Unabhängigkeit durchgeführt werden, können über das UIG nicht herausverlangt werden.

II. Natürliche und juristische Personen des Privatrechts, § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG

Auch das UIG belässt es nicht bei einer Anspruchsverpflichtung öffentlicher Stellen, sondern sein Anwendungsbereich umfasst auch Privatrechtssubjekte. Diese sind im Gegensatz zu § 1 Abs. 1 S. 3 IFG nach dem UIG selbst informationspflichtig.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG handelt es sich bei natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts um informationspflichtige Stellen, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

An den verlangten Zusammenhang oder Bezug der Tätigkeit der Privaten zur Umwelt sind keine hohen Anforderungen zu stellen. Der Rechtsprechung hat es für die Bejahung einer Informationspflicht der Deutschen Bahn AG bzw. der DB Netz AG nach dem UIG genügt, dass das Unternehmen die öffentliche Aufgabe des Baus von Schienenwegen übernimmt, die typischerweise Auswirkungen auf die Umwelt hat.⁸³

80 BVerwG, 26.04.2021, 10 C 2/20, Rn. 12 – CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen.

81 BT-Drs. 18/1585, 8.

82 BVerwG, 26.04.2021, 10 C 2/20, Rn. 12 – CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen.

83 BVerwG, 23.02.2017, 7 C 31/15 – Planfeststellungsabschnitte.

Allerdings sind nur solche Privatrechtssubjekte nach dem UIG anspruchspflichtig, die im Hinblick auf die umweltbezogenen Tätigkeiten der Kontrolle im Sinne von § 2 Abs. 2 UIG oder Aufsicht des Bundes unterliegen. Dies ist der Fall, wenn etwa ein Unternehmen der Privatwirtschaft von der öffentlichen Hand beherrscht wird (also der Staat die Mehrheit der Gesellschaftsanteile hält) oder wenn eine Ordnungs- oder Aufsichtsbehörde die Aufgabenerfüllung kontrolliert oder überwacht.

D. Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

I. Einleitung

Auf den ersten Blick ist die Regelung im Verbraucherinformationsgesetz schwer durchschaubar, denn es gibt mehrere Normen, die die informationspflichtigen Stellen betreffen. § 2 Abs. 2 VIG legt fest, welche Behörden und Personen zu den Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 S. 1 VIG zählen, bei denen die begehrten Informationen vorhanden sein müssen. § 2 Abs. 3 VIG nimmt den legislativen und judikativen Bereich von der Informationspflicht aus. § 4 Abs. 2 S. 1 VIG bestimmt, an wen der Antrag zu richten ist, genauer gesagt, welche Stelle die Information zugänglich zu machen hat.⁸⁴ Letzteres wird anschließend nur in Bezug auf die Inanspruchnahme von Privatpersonen näher erläutert (siehe unten D.IV.) – im Übrigen sei auf das Kapitel zum Verfahren⁸⁵ verwiesen. Die Stellen im Sinne des § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 S. 1 VIG müssen nicht identisch sein.

II. Behörden

1. Stellen im Sinne des § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VIG

Das Verbraucherinformationsgesetz stellt auf den Begriff der Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG und damit auf den funktionalen Behördenbegriff ab.⁸⁶ Nicht jede Behörde ist informationspflichtig. Die Behörde muss aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften (außerhalb des Verbraucherinformationsgesetzes) oder landesrechtlicher Vorschriften öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnehmen, die der Erfüllung der in § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VIG und in § 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches beziehungsweise im Produktsicherheitsgesetz genannten Zwecke dienen.

Dass Untersuchungsämter den Vollzugsbehörden (Lebensmittelüberwachungsbehörden) zuarbeiten, wenn sie beispielsweise die von den Vollzugsbehörden entnom-

84 Günter Borchert, in: Beyerlein/Borchert (Hrsg.), VIG, 1. Auflage 2010, § 1 a.F. Rn. 64.

85 Siehe Vos und Gilsbach, Kapitel 16, B: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

86 Siehe oben A.I.

menen Proben auswerten und begutachten, schließt ihre Informationspflicht nicht grundsätzlich aus. Die juristische Bewertung der Ergebnisse obliegt aber den Vollzugsbehörden, sodass Informationen über nicht zulässige Abweichungen von den lebensmittelrechtlichen Vorschriften bei diesen angefragt werden müssen.⁸⁷

2. Bereichsausnahmen, § 2 Abs. 3 VIG

§ 2 Abs. 3 VIG enthält erstens eine Bereichsausnahme für die gesetzgebende Gewalt (»oberste Bundes- und Landesbehörde, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden«). Soweit die obersten Bundes- oder Landesbehörden nicht rechtssetzend tätig sind, unterfallen die bei ihnen vorhandenen Informationen dem Anspruch aus § 2 Abs. 1 VIG.⁸⁸ Zweitens ist die rechtsprechende Gewalt ausgenommen. Das betrifft Gerichte, Justizvollzugsbehörden, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden sowie unabhängige Organe der Finanzkontrolle, also die Rechnungshöfe von Bund und Ländern.

III. Gemeinden und Gemeindeverbände, § 2 Abs. 2 S. 2 VIG

Für Gemeinden und Gemeindeverbände gilt § 2 Abs. 2 S. 1 VIG nur, wenn ihnen die Aufgabe nach dem Verbraucherinformationsgesetz durch Landesrecht übertragen wurde (§ 2 Abs. 2 S. 2 VIG). Hintergrund ist der im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 ins Grundgesetz aufgenommene Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, der ausschließt, dass der Bund Aufgaben an Gemeinden und Gemeindeverbände überträgt.⁸⁹ Außer dem Saarland haben alle Flächenländer (in den Stadtstaaten gibt es keine Gemeinden) Aufgaben auf ihre Gemeinden übertragen.⁹⁰

87 VGH Mannheim, 13.09.2010, 10 S 2/10 – Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch; OVG Lüneburg, 02.09.2015, 10 LB 33/13, Rn. 53 ff. – Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit – mit Verweis auf; BT-Drs. 17/7374, 15; Überblick zum Streitstand bei *Matthias Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 4 VIG Rn. 7 f. und *Friedrich Schoch*, Neuere Entwicklungen im Verbraucherinformationsrecht, NJW 2010, 2241 (2244); zur besonderen Rechtslage in Bayern: VG Ansbach, 18.03.2014, AN 1 K 13.01466, Rn. 156 f. – Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit.

88 *Matthias Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 43.

89 *Thomas Heinicke*, in: Sosnitzer/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 2 VIG Rn. 64.

90 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 AGVIG; Bayern: § 15 Abs. 1 GVVG; Brandenburg: § 3 Nr. 2 LFGBZV; Hessen: § 1 und 2 LRuaNeuOG HE (Kommunalisierungsgesetz); Mecklenburg-Vorpommern: § 1 VIGZustLVO M-V; Niedersachsen: § 1 Nr. 23 AllgZustVO-Kom; Nordrhein-Westfalen: § 12 Abs. 1 LFBRVG-NRW; Rheinland-Pfalz: § 1 Abs. 1 AGVIG; Sachsen: § 11a SächsAGLFBG-VIG; Sachsen-Anhalt: § 2 Abs. 2 VIG AG LSA; Schleswig-Holstein: § 1 Abs. 3 LWFZVO; Thüringen: § 5 S. 2 ThürLÜZVO.

IV. Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VIG

Wie das Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet auch das Verbraucherinformationsgesetz bestimmte natürliche und juristische Personen des Privatrechts. § 2 Abs. 2 und 3 VIG regelt nicht die Anspruchsverpflichtung, sondern die Grenzen des Anspruchs aus § 2 Abs. 1 VIG, nämlich bei welchen Stellen die Information vorhanden sein muss (siehe Ziff. 1).⁹¹ Wer die Information zugänglich machen muss, folgt aus § 4 Abs. 2 VIG (siehe Ziff. 2).

1. Materielle Informationspflicht – Welche Private erfasst der Anspruch?

Beliehene fallen bereits unter § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG (funktionaler Behördenbegriff).⁹² Im Übrigen erfasst das Verbraucherinformationsgesetz natürliche und juristische Personen des Privatrechts, deren Tätigkeiten den gleichen Zwecken dienen, wie die der Behörden (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VIG). Damit soll der Auskunftsanspruch nach dem Willen des Gesetzgebers umfassend ausgestaltet sein.⁹³ Privatpersonen sind deshalb bei der Wahrnehmung von speziellen für die Information der Verbraucher relevanten Aufgaben genauso verpflichtet, wie die solche Aufgaben wahrnehmenden Behörden, soweit sie denn unter der Aufsicht einer Behörde stehen. Wenn das Gesetz von der Aufsicht einer Behörde spricht, ist die Rechts- oder Fachaufsicht gemeint. Die Norm hat eine Auffangfunktion. Sie erweitert den Kreis der informationspflichtigen Privatpersonen über die Beliehenen hinaus. Nach richtiger Ansicht sind damit auch Verwaltungshelfer von der Informationspflicht umfasst.⁹⁴ Im Schrifttum werden beispielhaft Öko-Kontrollstellen im Sinne des Öko-Landbaugesetzes und der EU-Öko-Verordnung (Verordnung (EU) 2018/848) genannt, soweit sie nicht beliehen und schon deshalb informationspflichtig sind.⁹⁵

2. Formelle Informationspflicht – Wer muss die Information zugänglich machen?

Gegen wen der Antrag zu richten ist, korrespondiert mit der in § 4 Abs. 1 S. 4 und 5 VIG enthaltenen Regelung der Zuständigkeit für die Durchführung des Verwaltungsverfahrens (§ 4 Abs. 2 VIG).⁹⁶ Letztlich müssen die Antragsteller:innen differenzieren: Sofern der Zugang zu Informationen bei einer Stelle des Bundes beantragt wird, wird

91 *Matthias Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 33.

92 Siehe oben B.III.1.

93 BR-Drs. 273/07, 21.

94 *Matthias Rossi*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 40; Günter Borchert, in: Beyerlein/Borchert (Hrsg.), VIG, 1. Auflage 2010, § 1 a.F. Rn. 71.

95 *Claudia Bendisch*, Handlungsformen und gerichtlicher Rechtsschutz im Informationsfreiheitsrecht, 2021, 74; *Franz-Christian Falck*, VIG, 2. Auflage 2013, § 2 Nr. 3.3 S. 58; *Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau*/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013 Teil D § 2 Rn. 50; *Thomas Heinicke*, in: Sosnitzer/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 2 VIG Rn. 65.

96 *Thomas Heinicke*, in: Sosnitzer/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 4 VIG Rn. 13.

die Zuständigkeit und damit auch die Informationspflicht nach § 4 Abs. 1 S. 5 VIG auf die aufsichtsführende Behörde übergeleitet. Der Antrag ist gegenüber dieser Behörde geltend zu machen und nicht gegenüber der Privatperson.⁹⁷ Im Übrigen ist die in den Zuständigkeitsverordnungen der Länder bestimmte Stelle zuständig und damit auch informationspflichtig (§ 4 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 und Abs. 2 VIG).⁹⁸ In beiden Fällen findet das Verwaltungsverfahren nicht unmittelbar zwischen der Antragsteller:in und der Privatperson statt, sondern mit der zuständigen Behörde.⁹⁹

E. Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder

I. Einführung: Vielfältige Regelungen in den Ländern

Die Länder regeln die informationspflichtigen Stellen in ihren Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen jeweils ähnlich, aber mit erheblichen Unterschieden im Detail.¹⁰⁰ Zu den restriktiven Gesetzen zählen unter anderem die Landesinformationsfreiheitsgesetze aus Baden-Württemberg und Hessen, sowie das kürzlich erst beschlossene Sächsische Transparenzgesetz.¹⁰¹

Anspruchspflichtig sind Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung, darunter mehrheitlich auch kommunale Stellen. Einige staatliche Stellen sind nur eingeschränkt informationspflichtig, nämlich nur soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Auf diese Weise wird insbesondere der legislative Bereich (Landtage der Flächenländer, das Abgeordnetenhaus von Berlin und die Bürgerschaft von Hamburg und Bremen) und der judikative Bereich (Gerichte, Staatsanwaltschaften) ausgeschlossen. Andere öffentliche Stellen sind überhaupt nicht informationspflichtig.

Die Vorschriften der Länder: Baden-Württemberg, § 3 Nr. 2, § 2 LIFG BW; Berlin, § 2 BlnIFG; Brandenburg, § 2 BbgAIG; Bremen, § 1 Abs. 1, Abs. 1a BremIFG; Hamburg, § 2 Abs. 3, Abs. 5, § 5 HmbTG; Hessen: § 2 Abs. 1, 3, § 80, § 81 HDSIG; Mecklenburg-Vorpommern, § 3 IFG MV; Nordrhein-Westfalen, § 2 IFG NRW; Rheinland-Pfalz, § 3 LTranspG RP; Saarland, § 1 SIFG; Sachsen, § 4 SächsTG; Sachsen-Anhalt, § 1 Abs. 1

97 Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 VIG Rn. 41.

98 Aufzählung bei Matthias Rossi, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 4 VIG Rn. 42.

99 Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 4 VIG Rn. 13; Thomas Heinicke, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, 183. EL 2022, § 2 VIG Rn. 59.

100 Aufgrund der Vielfalt der Gesetze beschränkt sich diese Darstellung darauf, den Anwender:innen einen Überblick über die Gesetzgebung in den Ländern zu verschaffen, erhebt aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

101 Die Gesetze enthalten zahlreiche Bereichsausnahmen. Sachsen und Hessen haben darauf verzichtet, Kommunen in die Pflicht zu nehmen. In Sachsen sind Privatpersonen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, nicht erfasst.

IZG LSA; Schleswig-Holstein, § 2 Abs. 3, Abs. 4 IZG SH; Thüringen, § 2 ThürTG. Bayern und Niedersachsen haben keine Informationsfreiheitsgesetze erlassen.

II. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

1. Begriffe – Behörde oder Stelle

Die Länder verwenden keinen einheitlichen Begriff der informationspflichtigen Stelle. Einige Gesetze definieren den Begriff der öffentlichen Stelle.¹⁰² Andere verwenden den Begriff der Behörde und verweisen auf die Legaldefinition in ihren Verwaltungsverfahrensgesetzen, die § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes entspricht.¹⁰³ Auch im Landesrecht ist der funktionale Behördenbegriff maßgeblich.¹⁰⁴ Insoweit gelten die einleitenden Ausführungen entsprechend (siehe oben A.I.–III.). Somit sind auch *Beliehene* umfasst. Etwas anderes gilt für Sachsen: Nach dem Willen des Landesgesetzgebers sollen unter den Stellen der öffentlichen Verwaltung nur die Einrichtungen im verwaltungsorganisationsrechtlichen Sinne zu verstehen sein.¹⁰⁵

2. Unmittelbare Staatsverwaltung: Stellen der Länder

Alle Ländergesetze erfassen die obersten Landesbehörden, also *Staats- bzw. Senatskanzleien* und die *Ministerien* (bzw. die Senatsverwaltungen in Berlin, die Senatoren in Bremen und die Senatsbehörden in Hamburg) samt ihren *nachgeordneten Landesbehörden*. Während Rechtsprechung und Wissenschaft die Differenzierung in Verwaltungstätigkeit und Regierungshandeln im Hinblick auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bereits aufgegeben haben (siehe oben A.III.), unterwirft Baden-Württemberg das Regierungshandeln seiner obersten Landesbehörden – über den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung hinaus – keiner Informationspflicht.¹⁰⁶

Auch die *Landtage* der Flächenländer, das Abgeordnetenhaus von Berlin und die Bürgerschaft von Hamburg und Bremen sind informationspflichtig, soweit sie Tätigkeiten erledigen, die einen rein exekutiven Charakter haben.¹⁰⁷ Die Parlamente sind

102 Berlin: § 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; Hessen: § 2 Abs. 1 HDSIG; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW.

103 Hamburg: § 2 Abs. 3 HmbTG; Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 2 IFG MV; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW enthält selbst die Legaldefinition.

104 *Julius Städele*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 BlnIFG Rn. 7; *Alexander Roßnagel*, in: Roßnagel (Hrsg.), HDISG, 1. Auflage 2021, § 2 Rn. 13; *Rolf Schwartmann*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 2 IFG NRW Rn. 4.

105 LT-Drs. 7/8517, 42.

106 LT-Drs. 15/7720, 59 f.; VG Stuttgart, 02.02.2018, 14 K 2909/16 – Akteneinsichtsrecht in Vertragsverhandlungsprotokolle zum Glücksspielstaatsvertrag; *Hannes Beyerbach*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 LIFG BW Rn. 4.

107 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 Nr. 1 LIFG; Brandenburg: § 2 Abs. 2 S. 1 AIG; Bremen: § 1 Abs. 1 S. 2 BremIFG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 1 HDSIG; Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 1 IFG MV; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 2 S. 1 IFG NRW; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 4 LTranspG RP; Saarland: § 1 S. 3 SIFG; Sachsen: § 4 Abs. 3 Nr. 4 SächsTG; Sachsen-Anhalt: § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IZG LSA; Schleswig-Holstein:

selbst keine Behörden, sondern Verfassungsorgane. Soweit sich die Informationen auf legislativ geprägtes Handeln beziehen, unterfallen sie nicht den Informationsfreiheitsgesetzen. Die Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse ist nicht erfasst.¹⁰⁸ Die Tätigkeit der wissenschaftlichen Dienste der Landtage ist nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum wissenschaftlichen Dienst des Bundestags (siehe oben B.III.2.) ebenfalls als Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben zu verstehen.¹⁰⁹

In den Ländern gibt es jeweils *Landesrechnungshöfe* als oberste Landesbehörden. Einige Länder haben in Anbetracht des Streits um den Bundesrechnungshof (siehe oben B.III.1.) die Kerntätigkeit ihrer Rechnungshöfe, nämlich die Prüfungs- und Beratungstätigkeit, aus dem Anwendungsbereich herausgenommen.¹¹⁰ In Rheinland-Pfalz können die Antragsteller:innen nur abschließende Prüfungsergebnisse einsehen.¹¹¹

Gerichte und *Staatsanwaltschaften* sind Organe der Rechtspflege. Der gesamte Bereich der Rechtsprechung und Strafverfolgung, sowie alle unmittelbar damit zusammenhängenden Tätigkeiten, werden nicht von den Informationsfreiheitsgesetzen erfasst.¹¹² Die Gerichte sind nur im Bereich der Gerichtsverwaltung informationspflichtig. Dazu gehören etwa die Referendar:innenausbildung, die Gerichtsbibliothek oder auch Entscheidungen über die Ausstattung der Gerichtssäle.¹¹³ Die Veröffentlichung (anonymisierter) gerichtlicher Entscheidungen ist Verwaltungsaufgabe.¹¹⁴ Wird die Staatsanwaltschaft in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren tätig, handelt sie als Teil der Justiz und ist nicht auskunftspflichtig. Der VGH Baden-Württemberg hat entschieden, dass die Staatsanwaltschaften aber dann auskunftspflichtig sind, wenn sich die Auskunft nicht auf ein bestimmtes Ermittlungsverfahren bezieht oder bezogen werden kann.¹¹⁵

§ 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG SH. Berlin, Hamburg und Thüringen haben keine ausdrückliche Regelung getroffen.

108 Klaus F. Gärditz, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse als informationspflichtige Stellen?*, NVwZ 2015, 1161.

109 BVerwG, 25.06.2015, 7 C 1/14 – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages zum IFG Bund; Friedrich Schoch, *IFG*, 2. Auflage 2016, § 1 IFG Rn. 206.

110 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 Nr. 2 LIFG BW; Brandenburg: § 2 Abs. 2 S. 1 AIG; Hamburg: § 5 Nr. 2 HmbTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 2 HDSIG; Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 4 Nr. 2 IFG MV; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 2 S. 2 IFG NRW, Rolf Schwartmann, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 36. Ed. 2021, § 2 IFG NRW Rn. 23 f.; Sachsen: § 4 Abs. 3 Nr. 2 SächsTG; Schleswig-Holstein: § 2 Abs. 4 Nr. 4 IZG SH; vgl. auch Alfred G. Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 36. Ed. 2022, § 1 IFG Rn. 138.

111 § 3 Abs. 5 LTranspG RP.

112 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 Nr. 3 LIFG BW; Berlin: § 2 Abs. 1 S. 2 BlnIFG; Brandenburg: § 2 Abs. 2 S. 1 BbgAIG; § 1 Abs. 1 S. 2 BremIFG; Hamburg: § 5 Nr. 1 HmbTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 4 HDSIG; Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 4 Nr. 1 IFG MV; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 2 S. 1 IFG NRW; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 4 LTranspG RP; Saarland: § 1 S. 3 SIFG; Sachsen: § 4 Abs. 3 Nr. 1 SächsTG; Sachsen-Anhalt: § 1 Abs. 1 S. 2 IZG LSA; Schleswig-Holstein: § 2 Abs. 4 Nr. 3 IZG SH; Thüringen: § 2 Abs. 6 ThürTG.

113 Rolf Schwartmann, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 36. Ed. 2021, § 2 IFG NRW Rn. 20 f.

114 BVerwG, 26.02.1997, 6 C 3/96, Rn. 18 – Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen; VG Aachen, 11.02.2020, 8 K 276/16 – Veröffentlichung einer anonymisierten Gerichtsentscheidung zum IFG NRW; Rolf Schwartmann, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 36. Ed. 2021, § 2 IFG NRW Rn. 21b.

115 VGH Mannheim, 06.08.2019, 10 S 303/19 – Auskunft zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen; Hannes Beyerbach, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 37. Ed. 2021, § 2 LIFG BW Rn. 5a.

Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg und Hessen haben ihre *Landesämter für Verfassungsschutz* von der Auskunftspflicht befreit.¹¹⁶

Einige Länder haben ferner die *Finanzbehörden* ausdrücklich von der Auskunftspflicht hinsichtlich ihrer Haupttätigkeit ausgenommen.¹¹⁷

3. Mittelbare Staatsverwaltung

a) Kommunale Ebene

Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder zählen die Behörden und öffentlichen Stellen der *Gemeinden* und *Gemeindeverbände* zu den informationspflichtigen Stellen. Unrühmliche Ausnahmen sind Sachsen und Hessen. Denn dort überlässt man es den Gemeinden, Landkreisen und Gemeindeverbänden selbst, sich durch Satzung der Informationsfreiheit zu verpflichten.¹¹⁸ In Rheinland-Pfalz müssen die Gemeinden und Gemeindeverbände den Informationszugang auf Antrag gewähren, sind aber nicht zur proaktiven Veröffentlichung verpflichtet.¹¹⁹

b) Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Erfasst sind grundsätzlich auch die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Das sind Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Im Einzelnen gibt es zahlreiche Einschränkungen und Bereichsausnahmen.

In Hamburg wurde darum gestritten, ob die mittelbare Staatsverwaltung aufgrund des Transparenzgesetzes zu einer (proaktiven) Veröffentlichung von Informationen oder nur zu einer Auskunft (auf Antrag) verpflichtet ist.¹²⁰ Das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht hat den Streit dahingehend entschieden, dass Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung nicht antragsunabhängig veröffentlichten müssen.¹²¹

Die *öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten* der Länder¹²² sind als gemeinnützige, rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung organisiert. Außer dem *BR* (in Bayern gibt es kein Informationsfreiheitsgesetz) sind die Rundfunkanstalten der *ARD* grundsätzlich informationspflichtig.

116 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 1 LIFG BW; Brandenburg: § 2 Abs. 5 Nr. 1 BbgAIG; Hamburg: § 5 Nr. 3 HmbTG; Hessen: § 81 Abs. 2 Nr. 1, 2. Var. HDSIG.

117 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 4 LIFG BW; Hamburg: § 5 Nr. 4 HmbTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 5 HDSIG; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 8 LTranspG RP; § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA; Schleswig-Holstein: § 1 Abs. 4 Nr. 5 IZG SH; Thüringen: § 2 Abs. 7 ThürTG.

118 Sachsen: § 4 Abs. 2 SächsTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 7 HDSIG.

119 Rheinland-Pfalz: § 7 Abs. 4 LTranspG RP.

120 *Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a.*, Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, 19–31 m. w. N.

121 OVG Hamburg, 16.04.2018, 3 Bf 271/17.Z, Rn. 9 – Handelskammer Hamburg.

122 Zur deutschen Welle siehe oben B.II.

Einschränkungen der Informationspflicht gehen überwiegend auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG zurück, sodass jedenfalls journalistisch-redaktionelle Informationen nicht zugänglich gemacht werden müssen. Die Rundfunkanstalten jeweils eines Landes sind nach dem jeweiligen Landesgesetz anspruchspflichtig.¹²³ Der *HR* (Hessen), *Radio Bremen* und der *SR* (Saarland) sind informationspflichtig, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, also nicht in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen.¹²⁴ Der *WDR* (Nordrhein-Westfalen) ist informationspflichtig, es sei denn journalistisch-redaktionelle Informationen oder Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofs oder des sonst zuständigen Rechnungshofs sind betroffen.¹²⁵ Für die Rundfunkanstalten mehrerer Länder gilt Folgendes: Die Informationspflicht des *NDR* (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) ergibt sich aus dem NDR-Staatsvertrag.¹²⁶ Der *SWR* (Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) ist nach den Landesgesetzen nicht informationspflichtig in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen, sondern nur hinsichtlich Verwaltungsaufgaben. Es besteht aber generell keine Informationspflicht, da bisher keine staatsvertragliche Regelung getroffen wurde.¹²⁷ Für den *RBB* (Berlin, Brandenburg) gibt es in den Ländergesetzen keine expliziten Vorschriften, er ist also nach den Ländergesetzen anspruchspflichtig. Die Beschränkung auf nicht journalistisch-redaktionelle Informationen dürfte sich direkt aus der Rundfunkfreiheit ergeben (siehe oben B.I.). Geht man davon aus, dass das anzuwendende Landesgesetz nach dem Land des Sitzes bestimmt wird, ist auf den *MDR* (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) mit Sitz in Leipzig das Sächsische Transparenzgesetz anwendbar. Auch für den MDR besteht aber keine Informationspflicht, solange keine entsprechende Regelung in den MDR-Staatsvertrag aufgenommen wird.¹²⁸ Die Länder sind gemeinsam Träger des *ZDF*, das seinen Sitz in Mainz hat und deshalb grundsätzlich dem Landestransparenzgesetz von Rheinland-Pfalz untersteht. Gemäß § 3 Abs. 7 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz sind öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten informationspflichtig, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (also im nicht-journalistischen Bereich) und dies staatsvertraglich geregelt ist. Da der ZDF-Staatsvertrag diesbezüglich keine Regelung trifft, ist auch hier das LTranspG allerdings nicht anwendbar.¹²⁹ Der *Deutschlandradio*-Staatsvertrag enthält keine

123 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 94.

124 Bremen: § 3 Nr. 9 BremIFG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 8 HDSIG; Saarland: § 1 S. 3 SIFG.

125 § 55a WDR-Gesetz; *Rolf Schwartmann*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 2 IFG NRW Rn. 12.

126 § 47 NDR-Staatsvertrag.

127 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 2 Nr. 4 LIFG BW; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 7 LTranspG RP.

128 § 4 Abs. 3 Nr. 6 SächsTG; siehe auch OVG Bautzen, 02.02.2018, 3 A 755/17 – MDR. Mit dem Beschluss verneinte das Gericht die Anwendbarkeit des IZG LSA.

129 § 3 Abs. 7 LTranspG RP; vgl. *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 100.

Regelung zur Informationsfreiheit. Auch wenn ZDF und Deutschlandradio einen bundesweiten Sendeauftrag haben, findet das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes keine Anwendung.¹³⁰

In den meisten Ländern ist die Informationspflicht staatlicher *Hochschulen* insoweit beschränkt, als der durch die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) geschützte Bereich ausgenommen ist (sog. Wissenschaftsklauseln¹³¹).¹³² Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben keine Wissenschaftsklausel in ihre Gesetze aufgenommen. Bremen und Hamburg verweisen für die Veröffentlichung von Verträgen und Daten über Drittmittelforschung auf die Regelungen ihrer Hochschulgesetze.¹³³ In Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen ist die Informationspflicht von Hochschulen auf den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben begrenzt.¹³⁴

Uneinheitlich regeln die Länder auch die Informationspflicht von *gewerblichen Kammern* (z. B. Industrie- und Handelskammern) und *berufsständischen Kammern* (z. B. Ärztekammern).¹³⁵

Landesbanken sind meist als Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen haben ihre Finanzinstitute vollständig von der Informationspflicht befreit.¹³⁶ Baden-Württemberg begründet diese Entscheidung damit, dass die Informationspflicht die Wettbewerbssituation gegenüber den konkurrierenden genossenschaftlichen Kreditinstituten und privaten Banken verschlechtern würde.¹³⁷

130 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 100.

131 Zu den Wissenschaftsklauseln siehe Florian Penski, Informationsfreiheit und Wissenschaftsklauseln, ZGI 2022, 69.

132 Als Bereichsausnahme: Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 2 LIFG BW; Brandenburg: § 2 Abs. 2 S. 2 BbgAlG; Bremen: § 1 Abs. 1a BremIFG; Hamburg: § 5 Nr. 7 HmgTG; Hessen: § 81 Abs. 1 Nr. 6 HDSIG; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 3 IFG NRW; Saarland: § 1 S. 4 SIFG; Thüringen: § 2 Abs. 4 ThürTG; als Ausnahmetatbestand: Rheinland-Pfalz: § 16 Abs. 3 LTranspG RP; Sachsen-Anhalt: § 3 Abs. 1 Nr. 9 IZG LSA.

133 Bremen: § 1 Abs. 1a BremIFG; Hamburg: § 77 Abs. 8 HmbHG.

134 Rheinland-Pfalz: § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG RP; Sachsen: § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 SächsTG; Thüringen: § 2 Abs. 4 ThürTG.

135 Sonderregelungen in Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 3 LIFG BW; Hamburg: § 5 Nr. 8 HmbTG; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 6 S. 1 Var. 2 LTranspG RP; Sachsen: § 4 Abs. 3 Nr. 8 SächsTG.

136 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 3 Nr. 3 LIFG BW; Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 6 S. 1 Var. 1 LTranspG RP, soweit keine Umweltinformationen betroffen sind; Sachsen: § 4 Abs. 3 S. 2 SächsTG.

137 LT-Drs. 15/7720, 62; Hannes Beyerbach, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2021, § 2 LIFG BW Rn. 16 f.

4. Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts

Fast alle Ländergesetze verpflichten auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die der Verwaltung besonders nahestehen. Die Gesetzgeber verhindern dadurch, dass sich die Verwaltungsprivatisierung zu Lasten der Informationsfreiheit auswirkt. Die von den Ländern gewählten Formulierungen unterscheiden sich teils ganz erheblich. Für die Antragsteller:innen werden vor allem zwei Fragen von Bedeutung sein: Welche Privatpersonen im staatlichen Einflussbereich sind von der Informationsfreiheit erfasst? Gewährt die Privatperson selbst oder die hinter ihr stehende öffentliche Stelle den Informationszugang?

a) Materielle Informationspflicht – Welche Private erfasst der Anspruch?

Brandenburg und Schleswig-Holstein beschränken den Kreis der informationspflichtigen Privatpersonen ausdrücklich auf Beliehene mit Verwaltungsakt-Befugnis (»in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts«).¹³⁸ Ob in Berlin neben Beliehenen auch andere Private anspruchspflichtig sind, ist unklar.¹³⁹ Diese drei Landesinformationsgesetze sind zwischen 1998 und 2000 (und damit recht früh) entstanden. Die Länder wählten hinsichtlich der Informationspflicht von Privaten eine vorsichtige Position.¹⁴⁰

Mit dem Informationsfreiheitsgesetz von Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2001 setzte sich ein weites Verständnis der Inpflichtnahme Privater durch, das sich auch im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes von 2006 niederschlug.¹⁴¹ Die Regelungen in Bremen und Sachsen-Anhalt sind wortgleich mit § 1 Abs. 1 S. 3 IFG (siehe oben B.III.3.).¹⁴² Das saarländische SIFG verweist in § 1 Abs. 1 S. 1 SIFG dynamisch auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes; insoweit ist § 1 Abs. 1 S. 3 IFG entsprechend anwendbar. Auch die Regelungen in Rheinland-Pfalz und Thüringen sind an die Regelung des Bundes angelehnt.¹⁴³ In diesen Ländern sind also grundsätzlich auch die Verwaltungshelfer informationspflichtig. Mecklenburg-Vorpommern hat die wohl weitreichendste Formulierung, denn erfasst sind sowohl die faktische Aufgabenwahrnehmung durch Private, die Aufgabenübertragung auf Private und die Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand.¹⁴⁴

138 Brandenburg: § 2 Abs. 1 S. 1 BbgAIG, Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz. Anwendungshinweise, abgerufen am: 23. November 2022, https://www.lda.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/AIG_Hinweise_2014_180525_n.4041766.pdf, S. 17; Schleswig-Holstein: § 2 Abs. 3 Nr. 2 IZG SH, Leitfa-den des ULD. Grundlagen des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein, S. 3.

139 Verneinend: *Julius Städele*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 37. Ed. 2022, § 2 BlnIFG Rn. 21.

140 *Claudia Bendisch*, Handlungsformen und gerichtlicher Rechtsschutz im Informationsfreiheitsrecht, 2021, 61.

141 Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 4 IFG NRW; *Claudia Bendisch*, Handlungsformen und gerichtlicher Rechtsschutz im Informationsfreiheitsrecht, 2021, 70.

142 Bremen: § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG; Sachsen-Anhalt: § 1 Abs. 1 S. 2 IZG LSA.

143 Rheinland-Pfalz: § 3 Abs. 2 Nr. 1 LTranspG RP; Thüringen: § 2 Abs. 2 ThürTG.

144 Mecklenburg-Vorpommern: § 3 Abs. 3 IFG MV.

Die ab dem Jahr 2009 verfassten Gesetze aus Baden-Württemberg und Hamburg folgen dem Beispiel des Umweltinformationsgesetzes.¹⁴⁵ Vorausgesetzt ist also neben der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben auch die beherrschende staatliche Kontrolle über das Privatrechtssubjekt. Die Hamburger Bürgerschaft hat 2015 eine Liste mit öffentlichen Unternehmen veröffentlicht, die dem Transparenzgesetz unterfallen.¹⁴⁶ Auch in Hessen kommt es darauf an, ob die Vereinigung des privaten Rechts von der öffentlichen Stelle beherrscht wird.¹⁴⁷

In Sachsen sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts nicht anspruchspflichtig.¹⁴⁸

b) Formelle Informationspflicht – Wer muss die Information zugänglich machen?

Von der materiellen Informationspflicht muss die Frage getrennt werden, gegen wen der Antrag zu richten ist und wer den Zugang zu den Informationen gewähren muss.¹⁴⁹ In Anlehnung an § 7 Abs. 1 S. 2 IFG regeln die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen ausdrücklich, dass der Antrag (ausschließlich) an die hinter der Privatperson stehende Behörde zu richten ist.¹⁵⁰ In Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ist der Antrag hingegen direkt an die Privatperson zu richten.¹⁵¹

145 Baden-Württemberg: § 2 Abs. 4 LIFG BW; Hamburg: § 2 Abs. 3 Hs. 2 HmbTG.

146 Bürgerschaft HH Drs. 20/14633.

147 Hessen: § 2 Abs. 1 S. 2 HDSIG (Beliehene), § 2 Abs. 3 HDSIG; *Alexander Roßnagel*, in: Roßnagel (Hrsg.), HDISG, 1. Auflage 2021, § 2 Rn. 31 ff.


148 Beliehene fallen in Sachsen auch nicht unter den Begriff »Stelle der öffentlichen Verwaltung«, denn das sollen nach der Gesetzesbegründung nur Einrichtungen im verwaltungsorganisatorischen Sinne sein, vgl. LT-Drs. 7/8517, 42. Gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 17 SächsTG unterliegen die wesentlichen Unternehmensinformationen für privatrechtliche Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen mehrheitlich beteiligt ist, einer Veröffentlichungspflicht.


149 Siehe dazu *Vos und Gilsbach*, Kapitel 16, B.III: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p16>.

150 Baden-Württemberg: § 7 Abs. 1 S. 2 LIFG BW; Bremen: § 7 Abs. 2 S. 2 BremIFG; Mecklenburg-Vorpommern: § 10 Abs. 1 S. 2 IFG MV; Rheinland-Pfalz: § 11 Abs. 1 S. 3 LTranspG; Saarland: § 1 Abs. 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 7 Abs. 1 S. 2 IFG; Sachsen-Anhalt: § 7 Abs. 1 S. 2 IFG; Thüringen: § 9 Abs. 2 ThürTG.

151 Hessen: *Christian L. Geminn*, in: Roßnagel (Hrsg.), HDISG, 1. Auflage 2021, § 80 Rn. 28; Nordrhein-Westfalen: OVG Münster, 17.11.2020, 15 A 4409/18 – Sparkassenstiftung; *Rolf Schwartmann*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 2021, § 2 IFG NRW Rn. 34.

Autoren

Sebastian Sudrow , BKP & Partner Rechtsanwälte, Palmaille 96, 22767 Hamburg, sudrow@bkp-kanzlei.de.

Lorenz Dudew , Leipzig, lorenz.dudew@posteo.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.