

Öffentliche Sicherheit



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. Gehalt

Gemäß § 3 Nr. 2 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann.

I. Rezeption des gefahrenabwehrrechtlichen Schutzguts

Das IFG übernimmt mit dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit einen gefahrenabwehrrechtlichen Begriff und dessen etablierte Definition.¹ Die IFG-Begründung zählt daher die anerkannten Teilschutzgüter der öffentlichen Sicherheit auf: die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger*innen.²

II. Umfang der Regelung und Kritik

Ausweislich der Gesetzesbegründung entsprang die Formulierung dem Wunsch, mit

1 Michael Kloepfer/Kai von Lewinski, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, 1277 (1282); Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 152.

2 BT-Drucks. 15/4493, 10.

§ 3 Nr. 2 IFG auch Individualrechtsgüter zu schützen.³ Ein öffentliches Interesse lässt sich für den Erhalt *gewichtiger Individualrechtsgüter* sicher bejahen. Das ließe sich hingegen auch über eine entsprechende Formulierung erreichen. Für die meisten amtlich vorliegenden Informationen ist ein Missbrauch auf dem Niveau eines Gesetzesverstößes denkbar und die Rezeption der gesamten Rechtsordnung droht, dem IFG seine eigenständige Bedeutung zu nehmen.⁴ § 3 Nr. 2 IFG wird so zur Generalklausel, die nicht in die detaillierte Ausnahmesystematik des § 3 IFG passt.⁵ Das widerspricht auch der grundrechtlichen Rückbindung, die der Informationszugang durch die Rechtsprechung des BVerfG erfahren hat.⁶ Die insofern gebotene restriktive Auslegung kann aufgrund der bewussten Übernahme des gefahrenabwehrrechtlich konturierten Begriffs aber nicht am Schutzgut ansetzen.⁷ Dem weiten Ausnahmetatbestand wurde auf Rechtsfolgenseite auch keine Ermessensentscheidung gegenübergestellt.

Nur die Gefahrenschwelle des § 3 Nr. 2 IFG bleibt einer engen Auslegung zugänglich.⁸ Der Informationszugang ist ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden die öffentliche Sicherheit *gefährden kann*. Der ordnungsrechtliche Grundbegriff der Gefahr sieht Sachlagen oder Verhaltensweisen vor, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut schädigen werden.⁹ Um den Schutzzumfang der Norm zu reduzieren, wird eine *konkrete Gefahr* als Gefährdung im Sinne des § 3 Nr. 2 IFG verlangt.¹⁰ Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in einem *Einzelfall* bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut Schaden kommen wird.¹¹ Die Verdichtung zu einem Einzelfall erfolgt über die Konkretisierung des Ereignisses im Hinblick auf Art, Ort, Zeitpunkt und personelle Beteiligung.¹² Die einzelnen Dimensionen müssen nicht genau bestimmbar, die Modalitäten des potentiellen Schadenseintritts aber zumindest eingrenzbar sein.¹³ Das bedeutet für den IFG-Zusammenhang, dass eine Gefährdung im Sinne des § 3 Nr. 2 IFG vorliegt, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass das Bekanntwerden der Information in absehbarer Zeit zu einer Schädigung der ge-

3 BT-Drucks. 15/4493, 10.

4 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 154; Matthias Rossi, IFG, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 37.

5 Michael Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, 168.

6 In BVerfG, 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 20 f. – Globke-Akten konstatierte das BVerfG die Aufnahme amtlicher Informationen in den Schutzbereich des § 5 Abs. 1 Hs. 2 GG mit Inkrafttreten des IFG.

7 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 156.

8 Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IFG Rn. 121a.2.

9 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, 113.

10 Matthias Rossi, IFG, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 36; Jürgen Roth, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 3 Rn. 85.

11 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, 116.

12 Matthias Bäcker, D. Polizeiaufgaben und Regelungsmuster, in: Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr - Strafverfolgung - Rechtsschutz, 7. Auflage 2021, Rn. 82.

13 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, 116.

geschützten Rechtsgüter führen wird.¹⁴ Je höherrangig das betroffene Rechtsgut und je größer der mögliche Schaden, desto schwächer darf das Wahrscheinlichkeitsurteil ausfallen.¹⁵ Trotzdem wird es bei abstrakter Eignung, die Information zur Verletzung eines der hochrangigen Rechtsgüter zu verwenden, meist an der hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts fehlen.¹⁶ Das BVerwG will bei der personellen Konkretisierung außerdem nicht auf die antragstellende Person abstellen.¹⁷ Wurde dem Zugang einmal stattgegeben, lässt sich die Verbreitung der Information zwar nicht verhindern, sie tritt aber auch nicht unvermeidlich ein. Es bleibt unklar, wie damit umgegangen werden soll, ohne das Erfordernis der konkreten Gefahr wieder aufzuweichen.

Der informationspflichtigen Stelle obliegt es, die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Schädigung darzulegen.¹⁸ Ihr steht dabei kein Beurteilungsspielraum zu.¹⁹ Die Behörde trifft eine Prognoseentscheidung, die vollständig gerichtlich überprüfbar ist.²⁰

Trotz seines Umfangs wird selten auf § 3 Nr. 2 IFG als tragenden Ablehnungsgrund zurückgegriffen. Das ist nicht zwangsläufig ein Indiz für seine restriktive Handhabung, sondern kann auch die erhebliche Reichweite der übrigen Ausnahmetatbestände bestätigen.

III. Anwendungsfälle

Hinsichtlich eines Antrags auf Zugang zu Unterlagen über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hielt das OVG Berlin-Brandenburg die Voraussetzungen des § 3 Nr. 2 IFG für erfüllt.²¹ Es bestehe die konkrete Gefahr strafbarer Handlungen, da das Bekanntwerden als korruptionsanfällig identifizierter Stellen deren Mitarbeitende vermehrt Korruptionsversuchen aussetzen könne.²² Es kam allerdings nicht auf § 3 Nr. 2 IFG an, da das OVG bereits die Ablehnung gemäß § 3 Nr. 4 Var. 2 IFG i. V. m. § 2 Nr. 4 VSA bestätigte,²³ der seinerseits die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder voraussetzt.

14 *Matthias Rossi*, IFG, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 36.

15 *Wolf-Rüdiger Schenke*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig* (Hrsg.), *SicherheitsR des Bundes*, 2. Auflage 2019, § 14 BPolG Rn. 25; explizit für § 3 Nr. 2 IFG auch schon *Benjamin Schirmer*, in: *Gersdorf/Paal* (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 38. Ed. 2022, § 3 IFG Rn. 125.

16 *Matthias Rossi*, IFG, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 37.

17 a. *A. Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 158, der die personelle Konkretisierung z. B. für behördlich bekannte »Querulant*innen« anerkennt.

18 *Benjamin Schirmer*, in: *Gersdorf/Paal* (Hrsg.), *BeckOK InfoMedienR*, 38. Ed. 2022, § 3 IFG Rn. 124.

19 *Friedrich Schoch*, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 161.

20 OVG Berlin-Brandenburg, 20.03.2012, 12 B 27.11, Rn. 21 f. – Terminkalender der Bundeskanzlerin.

21 OVG Berlin-Brandenburg, 18.05.2017, 12 B 17.15 – Korruptionsprävention.

22 OVG Berlin-Brandenburg, 18.05.2017, 12 B 17.15, Rn. 31 ff. – Korruptionsprävention.

23 OVG Berlin-Brandenburg, 18.05.2017, 12 B 17.15, Rn. 22 – Korruptionsprävention.

Hingegen hat das OVG Berlin-Brandenburg in der Frage, ob der Zugang zu Konditionen und Höhe von Exportkreditgarantien für Überwachungstechnologien unter Berufung auf § 3 Nr. 2 IFG abgelehnt werden darf, die Vorinstanz in ihrer Auffassung bestätigt, dass die Rechtsgüter der Mitarbeitenden im Empfängerland durch die Bekanntgabe keiner konkreten Gefährdung ausgesetzt würden.²⁴

Die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu einem Fragenkatalog, der in Bremen zur Ermittlung von Scheinehen verwendet wird, wurde auf § 3 Nr. 2 Var. 2 BremIFG²⁵ gestützt und bestätigt.²⁶

Nur in Fällen des Informationszugangs zu dienstlichen Telefonnummern von Jobcenterangestellten stützte sich die Ablehnung bisher gleich in mehreren Verfahren maßgeblich auf § 3 Nr. 2 IFG.²⁷ Das BVerwG befand, der Informationszugang sei gemäß § 3 Nr. 2 IFG ausgeschlossen, weil das Bekanntwerden der Information die Umgehung der eigens für die Bearbeitung telefonischer Kommunikation installierten Servicecenter ermögliche.²⁸ Die unmittelbare Erreichbarkeit der einzelnen Mitarbeitenden könne zur Störung sowohl bei der Erledigung von Verwaltungsvorgängen als auch bei Beratungsgesprächen mit persönlich anwesenden Personen führen und so die konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf den Arbeitsablauf der Jobcenter begründen.²⁹ Die öffentliche Sicherheit sei daher in Form der *Funktionsfähigkeit und effektiven Aufgabenerfüllung staatlicher Einrichtungen* betroffen.³⁰

Kritik an dieser Rechtsprechung muss schon an der Aufnahme der behördlichen Funktionsfähigkeit als Teilschutzgut der öffentlichen Sicherheit ansetzen. Die Funktionsfähigkeit darf mangels Bestimmbarkeit gerade nicht in den Schutzzumfang hineingelesen werden, jedenfalls nicht in der Bedeutung jeglicher Beeinträchtigung des behördlichen Funktionierens.³¹ Zu leicht ist sonst die Erhöhung lästigen Bürger*innenverhaltens zu einer Verletzung des Schutzguts.³² Die Störung verwaltungsinterner Abläufe *kann* dazu führen, dass die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden können. Das Organisationsermessen ist aber nicht per se von der öffentlichen Sicherheit erfasst.³³ Sonst hätte die Wahl zwischen variablen behörd-

24 OVG Berlin-Brandenburg, 18.03.2016, 12 N 88.14, Rn. 15 – Exportkreditgarantien.

25 § 3 Nr. 2 Var. 2 BremIFG stimmt in Schutzgut und Gefahrenschwelle mit § 3 Nr. 2 IFG überein.

26 OVG Bremen, 24.10.2017, 1 LB 17/17, Rn. 32 – Einsicht in Fragebogen zur Ermittlung einer Scheinehe.

27 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

28 In den betroffenen Behörden gelangen Anrufe zunächst an eine Sammelstelle (Servicecenter) und werden dort entweder bearbeitet oder an die zuständigen Sachbearbeiter*innen weitergeleitet.

29 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 25 f. – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

30 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 24 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

31 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 12. Auflage 2022, 107.

32 Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 12. Auflage 2022, 107.

33 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 158; a. A. Benjamin Schirmer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2022, § 3 IFG Rn. 121 f.

lichen Organisationsentscheidungen das Potential, die Reichweite der öffentlichen Sicherheit zu bestimmen.³⁴ Der Behördenablauf muss vielmehr in einem Maß gestört sein, das die gesetzlich vorgesehene Aufgabenwahrnehmung in erheblicher Weise erschwert. Insbesondere als Konsequenz von Informationsanfragen kann nicht jeder bloße Nachteil für die Verwaltung schon eine ausreichende Beeinträchtigung darstellen, soll das Ziel einer größeren Transparenz behördlicher Vorgänge nicht unterlaufen werden.³⁵ Folge der Herausgabe von Durchwahlnummern der Sachbearbeiter*innen ist zunächst, dass diese direkt kontaktiert werden können. Es droht schon keine vollständige Umgehung der Telefonstruktur, denn Erstanrufende oder Personen, die sich über die Zuständigkeit unsicher sind, werden ohnehin den Weg über das Servicecenter wählen.³⁶ Die Sachbearbeiter*innen, die momentan nicht für Anrufe von außen zur Verfügung stehen, sei es aufgrund eines persönlichen Gesprächs oder zur Erledigung von Verwaltungsvorgängen, werden auch für das Servicecenter nicht erreichbar sein und Anrufe im Allgemeinen blockieren. Es ist daher nicht einzusehen, wie eine Störung zustande kommen soll, die geeignet ist, die effektive Aufgabenwahrnehmung der Behörde zu unterbinden oder wenigstens erheblich zu erschweren.³⁷ Der Großteil der Verwaltungsgerichte hatte das bereits erkannt.³⁸

Die Gewährleistung einer geordneten Erfüllung der dienstlichen Aufgaben der informationspflichtigen Stellen sieht das BVerwG als Regelungsziel des IFG und stellt dabei auf die Gesetzesbegründung zu § 11 IFG ab.³⁹ Zumindest der Ausgleich zwischen Informationszugang und geordneter Erfüllung dienstlicher Aufgaben ist Zweck des IFG. Eine Aussage über die Reichweite des Begriffs der öffentlichen Sicherheit kann dem aber nicht entnommen werden.

Das BVerwG hat sich weiterhin der Sichtweise des VGH München angeschlossen, dass neben der Funktionsfähigkeit der Jobcenter auch die Gefährdung der Individualrechtsgüter (Gesundheit, Ehre) der Mitarbeitenden zum Ausschluss des Informationszugangs gemäß § 3 Nr. 2 IFG führe.⁴⁰ Auch wenn sich Mitarbeitende der

34 Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 3 Rn. 68.

35 Annette Guckelberger, Informationszugang zu Telefonlisten von Behörden, NJW 2017, 1210 (1212); Sven Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 3 Rn. 70.

36 So auch Annette Guckelberger, Informationszugang zu Telefonlisten von Behörden, NJW 2017, 1210 (1212).

37 Die öffentliche Sicherheit könnte bei systematischem Lahmlegen der Jobcenter durch organisierte Massen-anrufe betroffen sein. Dahingehend wurde von den beklagten Jobcentern nichts vorgetragen. Allerdings wäre auch bei entsprechendem Vortrag nur schwerlich die konkrete Gefahr nachzuweisen. Die Lahmlegung könnte ebenso über Telefonterror bei den Servicecentern erfolgen.

38 VG Leipzig, 10.01.2013, 5 K 981/11, Rn. 31 f. – Informationszugang: Anspruch auf Bekanntgabe der Diensttelefonnummern von Mitarbeitern des Jobcenters; VG Regensburg, 04.11.2014, RN 9 K 14.488, Rn. 28 f. – Zugang zu dienstlichen Telefonnummern; VG Düsseldorf, 05.08.2014, 26 K 4682/13, 37 f. – Zugang zu aktueller Diensttelefonliste; VG Gießen, 24.02.2014, 4 K 2911/13.GI, Rn. 26 ff. – Einsicht in die Diensttelefonliste der sachbearbeitenden Mitarbeiter einer Bundeseinrichtung.

39 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 20 f. – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

40 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 25 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern; VGH München, 05.08.2015, 5 BV 15.160, Rn. 29 f. – Diensttelefonliste eines Jobcenters.

Jobcenter vermehrt Drohungen ausgesetzt sehen, gibt die Veröffentlichung der Durchwahlnummern den entsprechenden Taten nicht erst eine Gelegenheit.⁴¹ Tätliche Angriffe können über das Telefon nicht ausgeübt werden und sind nicht mehr adäquat kausal der Herausgabe von Durchwahlnummern zuzuordnen.⁴² Beleidigungen können nur unterbunden werden, indem das Jobcenter die telefonische Erreichbarkeit vollständig einstellt. Es fehlt auch an Empirie zur missbräuchlichen Verwendung solcher Telefonlisten, um die Prognose einer konkreten Schädigungsgefahr zu begründen. Viele Jobcenter veröffentlichen die Durchwahlnummern einzelner Mitarbeiter*innen oder zumindest der Leistungsteams,⁴³ ohne dass die befürchteten Störungen bislang eingetreten sind.

In allgemeinerer Hinsicht zeichnet diese Rechtsprechung ein Bild von Bürger*innen als der Verwaltung gegenübergestellten, fürsorgebedürftigen Konsument*innen.⁴⁴ Die Beteiligung im Verwaltungsverfahren erfüllt aus diesem Betrachtungswinkel eine Informations- und keine Diskursfunktion,⁴⁵ sodass sie auch nicht beidseitig sichergestellt werden muss. Indem das BVerwG auf jegliche Verminderung von Qualität und Quantität der Verwaltungsarbeit abstellt,⁴⁶ übernimmt es das neoliberale Leitbild moderner, schlanker Staatlichkeit, das »Effizienz« im Eigeninteresse der Verwaltung zur Handlungsmaxime erklärt, den potenten Wirtschaftsbürger präferiert und Masseverfahren (insbesondere zur sozialen Sicherung) durchrationalisiert.⁴⁷ Den Wunsch nach Erreichbarkeit von Mitarbeiter*innen, die bereits über Sachkenntnis des persönlichen Falls verfügen, als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu stilisieren, verfestigt diese Asymmetrie von verfügbaren, mitwirkungspflichtigen Bürger*innen einerseits und unerreicher, auch innerhalb eines Bearbeitungsvorgangs nicht zwangsläufig personalidentischer Verwaltung andererseits.⁴⁸

41 Sie richten sich sonst gegen die Mitarbeitenden der Servicecenter oder nach der telefonischen Weiterleitung gegen die Sachbearbeiter*innen.

42 VG Gießen, 24.02.2014, 4 K 2911/13.GI, Rn. 30 – Einsicht in die Diensttelefonliste der sachbearbeitenden Mitarbeiter einer Bundeseinrichtung.

43 Der Kreis Heinsberg veröffentlicht Durchwahlnummern verschiedener Abteilungen und spezialisierter Mitarbeiter*innen (Chancengleichheit, Datenschutz, Lob und Kritik) (<https://www.jobcenter-kreis-heinsberg.de/wir-ueber-uns/#dienststellen>, abgerufen am 21. August 2023). Das Jobcenter Herford führt Mitarbeitende mit vollem Namen, Bereich, Zuständigkeit, Standort und Kontaktdaten (inkl. direkter Durchwahl) auf (<https://www.jobcenter-herford.de/kontakt/ansprechpartnerinnen#content>, abgerufen am 21. August 2023). Ähnlich werden in Wuppertal Mitarbeiter*innen mit Namen, Zuständigkeit und Kontaktdaten aufgeführt (<https://www.jobcenter.wuppertal.de/vv/produkte/865/102370100000432946.php>, abgerufen am 21. August 2023). Das Jobcenter Berlin Tempelhof-Schöneberg veröffentlicht jedenfalls die Durchwahlnummern der einzelnen Leistungsteams (<https://www.berlin.de/jobcenter-tempelhof-schoeneberg/geldleistungen/#Erreich>, abgerufen am 21. August 2023).

44 Zu dieser Konstruktion »des Bürgers« siehe *Susanne Baer*, Der Bürger im Verwaltungsrecht, 2006, 117 ff.

45 *Susanne Baer*, Der Bürger im Verwaltungsrecht, 2006, 120.

46 BVerwG, 20.10.2016, 7 C 27/15, Rn. 26 – Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern.

47 Dazu umfassend *Susanne Baer*, Der Bürger im Verwaltungsrecht, 2006, 153 f., 169, 177.

48 Im Ansatz so auch *Sonja Wirtz*, Sollen Diensttelefonlisten eines Jobcenters geheim bleiben?, LKRZ 2015, 4 (9), die darauf hinweist, dass diese Informationen im Sinne der Bürgerfreundlichkeit ohnehin öffentlich zugänglich sein sollten.

IV. Verhältnis zu § 3 Nr. 1 Bst. c IFG

§ 3 Nr. 2 IFG umfasst auch die Schutzgüter des § 3 Nr. 1 Bst. c IFG (»Belange der inneren oder äußeren Sicherheit«).⁴⁹ Da »nachteilige Auswirkungen haben kann« im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 IFG wie eine Schutzgutgefährdung interpretiert wird, bleibt § 3 Nr. 1 Bst. c IFG neben § 3 Nr. 2 IFG ohne eigenständigen normativen Regelungsbereich und ist überflüssig.⁵⁰

B. Vergleichbare Regelungen in UIG und VIG

Mit den zwei weiteren Informationszugangsgesetzen (UIG, VIG) gibt es die öffentliche Sicherheit im Informationszugangsrecht auf Bundesebene in drei verschiedenen Ausformungen. Konsequenterweise wird die insofern fehlende Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit der Rechtsordnung bemängelt.⁵¹

I. Die öffentliche Sicherheit im UIG

§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG sieht die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen⁵² im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 UIG vor, wenn die Herausgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen auf *bedeutsame Schutzgüter* der öffentlichen Sicherheit hätte und das öffentliche Interesse an der Herausgabe nicht überwiegt.

1. Schutzgut

Die sprachlich engere Formulierung des Schutzguts gegenüber § 3 Nr. 2 IFG ist dem unionsrechtlichen Fundament des UIG geschuldet. Gemäß Art. 4 Abs. 2 Bst. b Var. 2 Richtlinie 2003/4/EG⁵³ dürfen die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber den Ausschluss des Informationszugangs vorsehen, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit hätte. Die unionsrechtliche Definition der öffentlichen Sicherheit ist deutlich restriktiver als die des deutschen Gefahrenabwehrrechts und meint

49 Arno Scherzberg/Svenja Solka, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 29. EL 2012, § 3 IFG Rn. 120.

50 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 162.

51 Jürgen Roth, in: Berger/Partsch/Roth/u. a. (Hrsg.), IFG, 2. Auflage 2013, § 3 Rn. 84; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 149.

52 Siehe ausführlich zum Umweltinformationsbegriff Ansari, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

53 Häufig Umweltinformationsrichtlinie (UIRL) genannt.

eine schwere tatsächliche Gefährdung von Grundinteressen der Gesellschaft.⁵⁴ In anderen Zusammenhängen sah der EuGH davon die innere und äußere Sicherheit umfasst.⁵⁵ Als Teilschutzgüter der inneren Sicherheit fanden die Beeinträchtigung des Funktionierens staatlicher Einrichtungen und wichtiger öffentlicher Dienste Erwähnung.⁵⁶ Teilschutzgüter der äußeren Sicherheit sind das Überleben der Bevölkerung⁵⁷ sowie die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine Beeinträchtigung der militärischen Interessen.⁵⁸ Um eine richtlinienkonforme Gesetzeslage herzustellen und gleichzeitig keine Rechtsunsicherheit über die unterschiedliche Auslegung eines feststehenden Begriffs⁵⁹ entstehen zu lassen, griff der Gesetzgeber zur vorliegenden Formulierung.

Zu den wichtigen staatlichen Einrichtungen zählen jedenfalls die Verfassungsorgane.⁶⁰ Aufgrund seiner Verankerung in Art. 114 Abs. 2 GG hielt das VG Düsseldorf die Funktionsfähigkeit des Bundesrechnungshofs für ein bedeutsames Schutzgut der öffentlichen Sicherheit.⁶¹

Ebenso können Individualrechtsgüter bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit sein.⁶² Allerdings reicht die mögliche Beeinträchtigung jeglichen privaten Interesses nicht aus.⁶³ Insbesondere kann die drohende Schädigung des Rufs einer Person oder eines Unternehmens den Ausschlussatbestand nicht erfüllen.⁶⁴ Vielmehr muss es sich um Individualrechtsgüter von hohem Gewicht handeln, deren Erhalt ebenfalls zu den grundlegenden gesellschaftlichen Interessen zählt.⁶⁵ Kein grundlegendes gesellschaftliches Interesse stellt der Erhalt von Vermögenswerten dar, wenn es sich nicht um Sachmittel handelt, die der Versorgung einer großen Zahl von Menschen dienen.

2. Gefahrenschwelle

Nachteilige Auswirkungen sind zu erwarten, wenn die deutliche und nachweisbare Beeinträchtigung des Schutzguts wahrscheinlich ist.⁶⁶ Es bedarf einer ernsthaften und

54 Christoph Schrader, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (137).

55 EuGH, 26.10.1999, C-273/97, Rn. 17 – Sirdar; EuGH, 13.07.2000, C-423/98, Rn. 18 – Albore.

56 EuGH, 23.11.2010, C-145/09, Rn. 44 – Tsakouridis.

57 EuGH, 10.07.1984, C-72/83, Rn. 34 ff. – Campus Oil.

58 EuGH, 17.10.1995, C-70/94, Rn. 27 ff. – Werner.

59 Siehe oben unter A.II.

60 VG Düsseldorf, 09.10.2009, 26 K 5707/08, Rn. 19 – Dienstwagen der Spitzenpolitiker.

61 VG Köln, 30.09.2021, 13 K 3677/17, Rn. 86 f. – Berichte des Bundesrechnungshofes.

62 OVG Koblenz, 20.02.2008, 1 A 10886/07, Rn. 32 – Ausschluss von Umweltinformationen.

63 Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 17.

64 Christoph Schrader, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (138).

65 OVG Koblenz, 20.02.2008, 1 A 10886/07, Rn. 32 – Ausschluss von Umweltinformationen.

66 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2021, § 8 UIG Rn. 17.

konkreten Gefährdung der geschützten Belange,⁶⁷ die Gefahrenschwelle des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG ist also ebenso hoch wie die des § 3 Nr. 2 IFG.

Ob eine hinreichende Gefährdungslage vorliegt, kann nur im Einzelfall entschieden werden.⁶⁸ Die Behörde trifft eine Prognoseentscheidung über die Folgen der Bekanntgabe, für die eine rein hypothetische Beeinträchtigung nicht ausreicht.⁶⁹ Ist ein Sachverhalt der typisierenden Betrachtung zugänglich, dürfen allgemeine Erfahrungswerte in die Prognose einfließen, solange sich die informationspflichtige Stelle damit nicht im Wege einer generalisierenden Betrachtungsweise eine eigene Bereichsausnahme schafft.⁷⁰ Die Tatsachen, die die Prognose leiten, sind von der Behörde substantiiert darzulegen.⁷¹ Die behördliche Einschätzung ist gerichtlich überprüfbar.⁷²

3. Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe

Der Umsetzungsauftrag der Richtlinie 2003/4/EG erstreckt sich gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 2 auch darauf, die Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe einzurichten. In der deutschen Verwaltungsrechtsdogmatik zwar eher einer Ermessensentscheidung ähnlich, entschied sich der UIG-Gesetzgeber dennoch für eine gebundene Entscheidung und führte die Abwägung als Tatbestandsvoraussetzung ein.⁷³ Als solche ist die behördliche Abwägungsentscheidung gerichtlich vollumfänglich überprüfbar.⁷⁴

Die Ablehnungsgründe dürfen kumuliert in die Abwägung einfließen, es müssen allerdings auch die für die Bekanntgabe sprechenden Gründe kumuliert gewichtet werden.⁷⁵

Es bedarf gerade keines spezifischen Individualinteresses.⁷⁶ Legt die antragstellende Person kein öffentliches Interesse dar, zwingt der Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG) die Behörde, selbst zu ermitteln, ob Tatsachen vorliegen, die für das Zugangsinteresse streiten.⁷⁷

67 OVG Münster, 03.08.2010, 8 A 283/08, Rn. 46 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gegenüber Bundesministerium.

68 BVerwG, 27.09.2007, 7 C 4/07, Rn. 19 – Niederschriften über die Sitzungen einer Grundwasserkommission.

69 Annette Guckelberger, Die Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436 (437).

70 BVerwG, 15.11.2012, 7 C 1/12, 433 – Bundesrechnungshof I zu nachteiligen Auswirkungen i.S.d. § 3 Nr. 1 IFG.

71 BVerwG, 30.04.2009, 7 C 17/08, Rn. 28 – Vereinbarkeit des UIG mit der EG-Umweltinformationsrichtlinie (Vorabentscheidung EuGH).

72 Christoph Schrader, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (132); a. A. Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 78.

73 Christoph Schrader, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (120).

74 Christoph Schrader, Zugang zu Umweltinformationen, in: Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, 33 (121); a. A. Olaf Reidt/Gernot Schiller, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 90. EL 2019, § 8 UIG Rn. 78.

75 EuGH, 28.07.2011, C-71/10, Rn. 26 ff. – Ausnahmen vom Recht auf Zugang.

76 OVG Münster, 03.08.2010, 8 A 283/08, Rn. 57 – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gegenüber Bundesministerium.

77 Moritz Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 2021, § 8 UIG Rn. 9.

Praxishinweis: Zwar ist von Amts wegen zu ermitteln, ob ein das Geheimhaltungsinteresse überwiegendes öffentliches Zugangsinteresse vorliegt. Allerdings stellen die Gerichte hier häufig auf ein fehlendes Vorbringen der Antragstellenden ab. Es ist daher ratsam, den Antrag mit Ausführungen zu verbinden, die ein besonderes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe darlegen. Die Behörde muss sich damit dann ebenso auseinandersetzen wie die Gerichte.

4. Anwendungsfälle

Das VG Stuttgart bestätigte das Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG bezüglich Simulationsdaten über Bahntunnelevakuierungen, nachdem es schon deren Umweltinformationseigenschaft abgelehnt hatte.⁷⁸ Die Herausgabe von Informationen über den konkreten Ablauf von Evakuierungen eines Zuggunnels könne zu einem Missbrauch für terroristische Zwecke führen, der die Gefahr einer Schädigung von Leben und Gesundheit Einzelner berge.⁷⁹

Im Anwendungsbereich des BayUIG hat das VG München eine auf Art. 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 BayUIG⁸⁰ gestützte, ablehnende Entscheidung über den Zugang zu CO₂-Emissionsdaten des Dienstwagens des Bayerischen Ministerpräsidenten verworfen.⁸¹ Dabei hat es insbesondere dargelegt, dass die Behörde gehalten ist, soweit es ohne Preisgabe der Information möglich ist, die nachteiligen Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit zu plausibilisieren.⁸² Die Möglichkeit, über den Emissionswert Rückschlüsse auf den Fahrzeugtyp zu ziehen und so die Sicherheit des Ministerpräsidenten zu gefährden, hielt das VG München für abwegig.⁸³

Im Fall des Ersuchens um Betriebsdokumente eines Kernkraftwerks bestätigte das VG München hingegen die Ablehnung.⁸⁴ Es bestünde die Gefahr eines Anschlags auf das Kernkraftwerk und eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Eintritts, da ein nachweislich dazu bereiter Personenkreis existiere.⁸⁵

78 VG Stuttgart, 16.11.2017, 14 K 6356/16, Rn. 21, 27 ff. – Bahnprojekt Stuttgart-Ulm.

79 VG Stuttgart, 16.11.2017, 14 K 6356/16, Rn. 30 – Bahnprojekt Stuttgart-Ulm.

80 Wortgleich mit § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG.

81 VG München, 01.02.2017, M 9 K 16.1966 – Dienstwagen des Bayerischen Ministerpräsidenten.

82 VG München, 01.02.2017, M 9 K 16.1966, Rn. 33 – Dienstwagen des Bayerischen Ministerpräsidenten.

83 VG München, 01.02.2017, M 9 K 16.1966, Rn. 35 ff. – Dienstwagen des Bayerischen Ministerpräsidenten.

84 VG München, 02.09.2015, M 9 K 14.4149, Rn. 42 – Nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit durch Zugang zu Daten über Kernkraftwerk; der Antrag auf Zulassung der Berufung wurde mit VGH München, 11.04.2016, 22 ZB 15.2484 – Umweltinformationen zum Betrieb eines Kernkraftwerks abgelehnt.

85 VG München, 02.09.2015, M 9 K 14.4149, Rn. 42 – Nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit durch Zugang zu Daten über Kernkraftwerk.

Das VG Stuttgart sah – nach Ablehnung des Umweltinformationsbegriffs – die öffentliche Sicherheit⁸⁶ betroffen, als es über die Zulässigkeit der Ablehnung eines Informationsantrags gegenüber dem Landeskriminalamt (LKA) auf Zugang zu Rahmenbefehlen und Gefährdungslagebildern über das Großbauprojekt Stuttgart 21 zu entscheiden hatte.⁸⁷ Das Bekanntwerden der Einsatztaktik und -strategie könne die Durchführung polizeilicher Maßnahmen beeinträchtigen, wodurch Gefahren für Leben und Gesundheit der Allgemeinheit drohten. Allerdings wurde nicht dargelegt, ob eine entsprechende Wirkung Einzelner auf die polizeilichen Strategien überhaupt möglich und wenn ja, in welcher Form wahrscheinlich wäre.

Das OVG Koblenz nahm keine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit⁸⁸ durch Veröffentlichung von über das Schnellwarnsystem erlangten Daten an. Die Befürchtung, die beteiligten Unternehmen könnten zukünftig weniger bereitwillig ihre Daten teilen, reiche nicht aus, da deren Herausgabe gesetzlich verpflichtend sei.⁸⁹

II. Die öffentliche Sicherheit im VIG

Gemäß § 3 S. 1 Nr. 1 Bst. a bb Var. 2 VIG besteht der Anspruch auf Zugang zu Verbraucher*inneninformationen⁹⁰ aus § 2 VIG wegen entgegenstehender öffentlicher Belange nicht, soweit das Bekanntwerden der Informationen eine *erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit* verursachen kann. Die Norm sieht keine Abwägung vor und liegt damit in der Reichweite ihres Tatbestands zwischen § 3 Nr. 2 IFG und § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG. Die erhebliche Gefahr ist den Polizei- und Ordnungsgesetzen entlehnt und verengt den Schutz auf besonders wichtige Rechtsgüter.⁹¹ Auch für das VIG wird die Entlehnung des feststehenden, gefahrenabwehrrechtlichen Begriffs anstelle einer ausdifferenzierten Schutzsystematik für die sinnvollerweise gemeinten Teilschutzgüter kritisiert.⁹²

86 Dem lag § 3 Abs. 1 LUIG BW a.F. i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG zugrunde. Mittlerweile regelt § 28 Abs. 1 S. 1 Var. 3 UVwG BW den Ausschlussgrund zum Schutz der öffentlichen Sicherheit eigenständig, aber wortgleich mit § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 UIG.

87 VG Stuttgart, 27.10.2016, 14 K 4920/16, Rn. 30 ff. – Rahmenbefehle und Gefährdungslagebilder zu Stuttgart 21.

88 Der damalige § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Var. 3 LUIG RP war gleichlautend mit § 8 UIG. Der Zugang zu Umweltinformationen und allgemeinen Informationen ist mittlerweile zusammengefasst im LTranspG. Der § 14 LTranspG RP regelt den Ausschluss aufgrund entgegenstehender öffentlicher Belange, zu denen auch die öffentliche Sicherheit zählt (§ 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LTranspG RP). Allerdings darf dieser Ablehnungsgrund explizit für Umweltinformationen gar nicht herangezogen werden.

89 OVG Koblenz, 02.06.2006, 8 A 10267/06, Rn. 49 – Dioxinbelastung einer Tongrube.

90 Siehe dazu Vos, Kapitel 7: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p7>.

91 Martin Eifert, Öffentliche Interessen als Grenzen des Auskunftsanspruchs, in: Verbraucherinformationsgesetz, 2009, 66 (73) noch zum wortgleichen § 2 Abs. 1 Nr.1 Bst. a bb VIG a.F.

92 Martin Eifert, Öffentliche Interessen als Grenzen des Auskunftsanspruchs, in: Verbraucherinformationsgesetz, 2009, 66 (71).

C. Vergleichbare Landesregelungen

In den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen in Berlin, Hamburg und dem Saarland findet die öffentliche Sicherheit keine Erwähnung.

§ 9 Abs. 1 S. 1 IZG SH a. E. sieht für die Ablehnungsgründe aus öffentlichem Interesse eine Abwägung des Geheimhaltungs- mit dem Informationsinteresse vor und wird so als eines von wenigen Informationszugangsgesetzen der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Informationsfreiheit gerecht. Auch bezieht sich der Schutz nicht auf die gesamte öffentliche Sicherheit, sondern lediglich auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. Vor der Novelle des IZG SH im Jahr 2017 war der Antrag abzulehnen, wenn nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe bestand. Seit 2017 obliegt es der Behörde, die entgegenstehenden Interessen von Amts wegen gegeneinander abzuwägen. Die Abwägung ist gerichtlich voll überprüfbar.⁹³ Bei überwiegendem Geheimhaltungsinteresse muss der Antrag abgelehnt werden, bei überwiegendem Bekanntgabeinteresse wird ihm stattgegeben.⁹⁴ Indem beide Interessen als öffentlich markiert werden, erzeugt die neue Formulierung schon sprachlich ein informationsfreundlicheres Bild. Andere Informationszugangsgesetze suggerieren mit ihrer Formulierung, dass es sich nur bei den entgegenstehenden Belangen um öffentliche handelt.

§ 4 Abs. 1 Nr. 4 Var. 6 BbgAIG fordert *erhebliche Gefahren* für die öffentliche Sicherheit zur Ablehnung des Informationszugangs. § 5 Abs. 1 Nr. 13 Var. 3 des am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen sächsischen Transparenzgesetzes sieht ebenfalls vor, dass die öffentliche Sicherheit dem Informationszugang nur entgegenstehen kann, wenn das Bekanntwerden der Information sie nicht unerheblich gefährden würde. Im ordnungsrechtlichen Sinn ist darunter zu verstehen, dass die Schädigung einem bedeutsamen Rechtsgut drohen muss.⁹⁵

§ 3 Nr. 2 BremIFG schließt den Informationszugang aus, wenn und solange die öffentliche Sicherheit durch Bekanntwerden der Information gefährdet werden kann.

RLP TG § 14 Abs. 1 Nr. 3 Var. 1 und § 12 Abs. 1 Nr. 1 Bst. e ThürTG nennen neben dem allgemeinen Verweis auf die öffentliche Sicherheit auch Regelbeispiele, was jedoch für die Reichweite der Definition ohne Bedeutung ist.

§ 4 Abs. 1 Nr. 2 Var. 2 LIFG BW und § 82 Nr. 2 Bst. b Var. 2 HDSIG schließen den Zugang zu Informationen aus, deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit haben kann. Die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen ist regelmäßig im Sinne einer Schutzgutgefährdung zu interpretieren,⁹⁶ sodass sich kein materieller Unterschied zur Bundesregelung ergibt.

93 OVG Schleswig, 23.07.2020, 4 LB 45/17, Rn. 50 – Fehlerhaftigkeit einer Rechtsbehelfsbelehrung.

94 OVG Schleswig, 23.07.2020, 4 LB 45/17, Rn. 50 – Fehlerhaftigkeit einer Rechtsbehelfsbelehrung.


95 Matthias Bäcker, D. Polizeiaufgaben und Regelungsmuster, in: Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr - Strafverfolgung - Rechtsschutz, 7. Auflage 2021, Rn. 120.

96 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 16 ff.

§ 3 Nr. 2 IZG LSA stimmt wortgleich mit der Bundesvorschrift überein.

§ 5 Nr. 4 IFG MV und § 6 Bst. a IFG NRW gehen noch einen Schritt weiter und führen die umstrittene Rechtsfigur der öffentlichen Ordnung⁹⁷ als entgegenstehenden Belang auf, der ohne Anwendung bleiben muss, wenn der Informationszugang nicht gänzlich ausgehöhlt werden soll. Der Ausschluss erfolgt in beiden Regelungen nur soweit und solange die Ausschlussgründe vorliegen. Es bedarf dafür eines neuen Antrags.⁹⁸ Auch im Anwendungsbereich anderer Informationszugangsgesetze ist ein neuer Antrag denkbar, sodass die Formulierung keine normative Wirkung entfaltet. Eine effizientere Lösung könnte über eine entsprechende Binnenorganisation (z. B. Wiedervorlagesystem) der Behörde sichergestellt werden.⁹⁹ Daher wird für die in der Praxis seltenen Fälle, in denen der Wegfall der Beeinträchtigung denkbar ist, die Herstellung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Gewährung des Informationszugangs ohne erneuten Antrag gefordert.¹⁰⁰

Autorin

Laura Pick , Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, Günterstalstraße 73, 79100 Freiburg, l.pick@csf.mpg.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.

97 Siehe zur Kritik daran *Thorsten Kingreen/Ralf Poscher*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 12. Auflage 2022, 109 f.

98 *Heinz-Joachim Pabst/Annegret Frankewitsch*, *IFG NRW*, 1. Auflage 2022, § 6 Rn. 130.

99 *Heinz-Joachim Pabst/Annegret Frankewitsch*, *IFG NRW*, 1. Auflage 2022, § 6 Rn. 130.

100 *Heinz-Joachim Pabst/Annegret Frankewitsch*, *IFG NRW*, 1. Auflage 2022, § 6 Rn. 129 f.