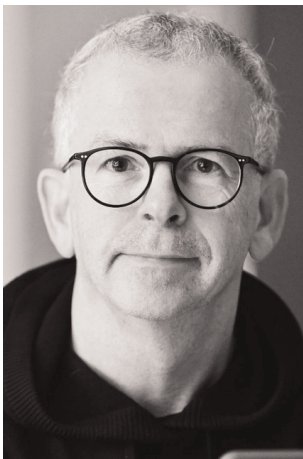


EDITORIAL



Prof. Dr. Matthias Rossi

20 Jahre IFG – 20 Jahre Schweigen des Gesetzgebers

Seit 20 Jahren ist das IFG des Bundes nun in Kraft. Es ist ein zentraler Baustein des umfassenden Informationsfreiheitsregimes, wenn auch sicherlich nicht sein praktisch bedeutsamster. Im Vollzugsföderalismus der Bundesrepublik Deutschland werden die meisten Informationen auf Länderebene generiert und vorgehalten, weshalb den entsprechenden Zugangsregelungen der Länder eine größere Bedeutung zukommt als dem Bundesgesetz, das noch dazu durch eine Reihe von Spezialgesetzen verdrängt wird. Und doch steht das IFG wegen seiner Modellfunktion und symbolischen Bedeutung im besonderen Fokus der allgemeinen wie der fachlichen Aufmerksamkeit. So scheiden sich auch nach zwei Jahrzehnten praktischer Erfahrung die Geister am IFG, wollen die einen mehr, die anderen weniger Transparenz, beschwören die einen das Informationsfreiheitsrecht als konstitutive Voraussetzung einer Demokratie, jedenfalls als Gradmesser für deren Maß, fürchten die anderen um die Funktionsfähigkeit der Verwaltung, sorgen sich um die allein an gesetzlichen Vorgaben und dem Gemeinwohl ausgerichtete Entscheidungsfreiheit der Exekutive.

Ohne Frage sind konkrete Fälle zahlreich, in denen nur mithilfe des Informationsfreiheitsrechts behördliches Fehlverhalten aufgedeckt, Schadenersatzansprüche durchgesetzt und die (Un-)Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen beurteilt werden konnten. Und doch verstellt die Betrachtung noch so spektakulärer Einzelentscheidungen den notwendigen strukturellen Blick auf das Informationsfreiheitsrecht, sein Regelungsumfeld und seine Interdependenzen mit zahlreichen weiteren Rechtsakten der unterschiedlichen Normebenen. Dabei gibt das Informationsfreiheitsrecht ein wunderbares Anschauungsbeispiel für die Schwierigkeiten guter Gesetzgebung, zeugt zugleich aber auch in bedrückender Weise von der praktischen Unfähigkeit der theoretisch doch so einfachen Anpassung und Änderung bestehender Gesetze.

Diese Probleme zeigten sich bereits beim Erlass des IFG. Das im Jahr 2005 beschlossene und zum 1.1.2006 in Kraft getretene IFG war bis zuletzt umstritten. Es geht – und dies erklärt in Teilen schon die Schwierigkeiten seiner Reformierbarkeit – eben nicht auf einen Regierungsentwurf zurück, sondern auf eine Bundestagsinitiative der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde gegen die Stimmen von CDU/CSU und bei Enthaltung der FDP beschlossen. Beinahe wäre das Gesetz zudem dem Grundsatz der Diskontinuität zum Opfer gefallen, denn die 15. Legislaturperiode fiel durch die Vertrauensfrage des Kanzlers Schröder gut ein Jahr kürzer aus. Doch die FDP verhinderte durch ihre Regierungsbeteiligung in einigen Bundesländern, dass der

SCHRIFTLEITUNG:

RA **Dr. Gernot Schiller**, Partner, Redeker Sellner Dahs, Berlin

Prof. Dr. Matthias Rossi, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre, Universität Augsburg

RA **Dr. Thomas Troidl**, Sozius, Schlachter und Kollegen, Regensburg

HERAUSGEBER:

MR **Dr. Alfred G. Debus**, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg, Stuttgart

MR **Dr. Kai Engelbrecht**, Der Bayerische Landesbeauftragte für Datenschutz, München

Prof. Dr. Annette Guckelberger, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Saarbrücken

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht, Universität Regensburg

Dr. Sven Polenz, LL.M., Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Kiel

Dr. Franz Schemmer, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Dr. Martina Schlögel, Leiterin Leitungsstab bei der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Berlin

RegDir **Dr. Christoph Schnabel**, LL.M., Der Hamburgische Beauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, Hamburg

Prof. Dr. Friedrich Schoch, Institut für Öffentliches Recht, Universität Freiburg

Dr. Winfried Veil, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Berlin

Erna Viktoria Xalter, Präsidentin des VG Berlin

Vermittlungsausschuss angerufen und das Gesetz auf Eis gelegt werden konnte. Bereits diese Genese indiziert, dass das Informationsfreiheitsrecht zwar auch, insgesamt aber doch weniger durch parteipolitische Überzeugungen geprägt ist als vielmehr institutionell bedingte Gegensätze zwischen der informationspflichtigen Regierung und den informationsanordnenden Abgeordneten offenbart. Dies erklärt, warum es selbst unter einem SPD-geführten Innenministerium bislang nicht gelungen ist, das IFG fortzuentwickeln, in welche Richtung auch immer.

Aus einer distanzierten Perspektive der Gesetzgebungslehre illustriert das IFG, wie ein Gesetz in seinem Anwendungsbereich und in seinen Konsequenzen ohne Tätigwerden des Gesetzgebers fortentwickelt wird. Denn dies sei in Erinnerung gerufen: Das IFG ist in seiner 20-jährigen Geschichte nicht substantiell geändert worden. Entgegen den Absichtserklärungen in noch jedem Koalitionsvertrag und trotz vielfach attestiertem strukturellen Änderungsbedarf hat noch kein Bundestag es vermocht, das IFG zu überarbeiten.

Insofern ist die Entwicklung des IFG der Rechtsprechung überlassen worden, die es in den vergangenen zwei Jahrzehnten in einem Maße konkretisiert und mit Konsequenzen ausgeformt hat, die sich „der Gesetzgeber“ so wohl nicht vorgestellt hat, womöglich noch nicht einmal vorstellen konnte. In welche Pfadabhängigkeiten des allgemeinen Verwaltungsrechts und seiner Dogmatik sich ein Gesetz begibt, war dem Gesetzgeber selbst wohl nicht bewusst, als er die Informationspflicht etwa auf „Behörden“ bezogen hat und sich dann erklären lassen musste, dass etwa auch der Bundestag, der Bundesrechnungshof oder die BaFin von der Anspruchsverpflichtung umfasst sind. Insgesamt darf man annehmen, dass die Auslegung des Gesetzes durch die Rechtsprechung in manchen Aspekten über das hinaus geht, was den Initianten des Gesetzes 2005 vorschwebte. In Teilen hat sich diese Rechtsprechung verselbstständigt, getrieben zum Teil durch einige wenige Akteure, die weniger, so scheint es zumindest, an der Lösung konkreter Fälle interessiert sind als ihre Klagemöglichkeiten aktiv zur abstrakten Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts nutzen.

Das wirft die grundsätzliche Frage nach dem Verhältnis von Rechtsprechung und Gesetzgebung auf, die eben nicht nur mit der theoretischen Möglichkeit des Gesetzgebers beantwortet werden kann, ungewollte Konsequenzen der Rechtsprechung durch eine Präzisierung des Gesetzes wieder einzufangen. Die politischen Realitäten weisen vielmehr auf die politische Unfähigkeit der Gesetzgebung hin, das Informationsfreiheitsrecht zu reformieren. Es fehlt wahlweise der Wille, der Mut oder die Kraft zur Reform. So ist es nicht verwunderlich, dass die einzige maßgebliche gesetzliche Änderung des Anwendungsbereichs des IFG nicht etwa durch dessen Novellierung, sondern durch die Schaffung einer das IFG verdrängenden Spezialvorschrift – § 96 Abs. 3 BHO – erreicht wurde und dies auch nur in der versteckten Norm eines „Omnibusgesetzes“.

Die Untätigkeit des Bundesgesetzgebers überrascht einerseits, weil das Informationsfreiheitsrecht namentlich auf Landesebene doch erheblich fortentwickelt wurde – zu Transparenzgesetzen zum Teil, die eine antragsunabhängige

Bereitstellung bestimmter Informationen vorsehen, zu sonstigen Änderungen der entsprechenden Informationsfreiheitsrechte, die etwa das Umweltinformationsregime mit einbeziehen. Andererseits ist das Schweigen (oder jedenfalls Zögern) des Bundesgesetzgebers doch verständlich, denn das Informationsfreiheitsrecht ist deutlich komplexer, als der bescheidene Umfang des Informationsfreiheitsgesetzes vermuten lässt. Denn nicht nur ist es abzustimmen mit anderen Zugangsgesetzen, die wie das Umweltinformationsrecht, das Verbraucherinformationsrecht, das Geodatenzugangsgesetz oder das Gesetz zur staatlichen geologischen Landesaufnahme auf sachlich bestimmte Informationen bezogen sind oder wie etwa das Presserecht besondere Voraussetzungen statuiert, sondern es muss auch gesetzliche Vorgaben berücksichtigen, die die Grenzen allgemeiner Informationszugänglichkeit bestimmen – zB das Datenschutzrecht, das Geschäftsgeheimnisgesetz, das Urhebergesetz und viele, viele weitere. Darüber hinaus ist das Informationsfreiheitsgesetz als Bestandteil des allgemeinen Verwaltungsrechts dessen gesetzlichen und dogmatischen Vorgaben unterworfen.

Das IFG darf mit Blick auf diese noch dazu föderal ausdifferenzierte Gemengelage aus einem besonderen Grund nicht aus der Froschperspektive mit dem Makroobjektiv kleinteilig betrachtet werden, sondern muss aus der Vogelperspektive mit der notwendigen Distanz und Weitsicht angegangen werden, und dieser Grund liegt in verschiedenen Besonderheiten von Informationen, vor allem in ihrer Kontextabhängigkeit und der Irreversibilität ihrer Offenlegung. Das Informationsfreiheitsrecht ist deshalb als ein Element eines umfassenden Informationsregimes zu verstehen, in das es sich kohärent, konsequent und widerspruchsfrei einfügen hat. Der Gesetzgeber – oder besser: die Rechtsetzungsakteure in der EU, im Bund und in den Ländern – stehen deshalb vor der Herkules-Aufgabe, unter Berücksichtigung der Bedingungen der Digitalisierung und den Möglichkeiten und Herausforderungen, die die Künstliche Intelligenz auch für die Generierung und Versorgung mit Informationen staatlicher Stellen nach sich ziehen, eine Informationsbereitstellung zu kreieren, die sicher und verlässlich eine Kontrolle der Verwaltungstätigkeit ebenso gewährleistet wie eine Nutzung von Wissen ermöglicht, ohne dabei private Schutzinteressen zu beeinträchtigen.

Diese Aufgabe steht nicht nur vor der (partei-)politischen Schwierigkeit einer Meinungsbildung und Mehrheitsfindung, sondern auch vor der strukturellen Herausforderung einer Abstimmung im Mehrebenensystem. Technisch lässt sich die erforderliche Kohärenz sicherlich durch parallele Rechtsetzung bewerkstelligen, die möglicherweise einem Mustergesetz folgt. Doch die inhaltliche Festlegung auf ein stimmiges Gesamtkonzept wird angesichts der politischen Rationalitäten und der unterschiedlichen Legislaturperioden im „normalen“ Rechtsetzungsprozess nicht gelingen können. Vielmehr ist die alte Idee einer umfassenden und langfristigen Kodifikation des Informationsrechts in Gestalt eines Informationsgesetzbuchs zu reaktivieren. Mag es zunächst auch widersprüchlich erscheinen, ein Problem dadurch zu lösen, es in einen größeren und komplexeren Gesamtzusammenhang zu stellen, so führt eine solche Betrachtung doch unter

Umständen zu einer Entpolitisierung und Versachlichung und weist möglicherweise auch den Weg in ein anderes Verfahren. Der erste Schritt wäre mit der Einsetzung einer Kommission getan – ein Weg, der sich (bislang jedenfalls) etwa auch hinsichtlich der intendierten Sozialstaatsreform bewährt hat.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Universität Augsburg und Schriftleiter der ZGI

ZWISCHENRUF

Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Bundestransparenzgesetz

Vorbemerkung von RAin Hannah Vos

Der Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Bundestransparenzgesetz (abgedruckt im Anschluss an diese Vorbemerkung), wurde uns freundlicherweise von der Plattform FragDenStaat zum Abdruck zur Verfügung gestellt. Wir haben Frau RAin Hannah Vos, die Leiterin des Legal-Teams von FragDenStaat, um eine Vorbemerkung dazu gebeten.

„Die Informationsfreiheitsgesetze werden wir zu einem Bundestransparenzgesetz weiterentwickeln.“ Dieser Satz stammt aus dem Koalitionsvertrag von SPD, FDP und Grünen aus dem Jahr 2021 (Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), S. 9). Heute wirkt er in Anbetracht der um sich greifenden Bestrebungen, die Informationsfreiheit auf Bundes- und auf Länderebene zu beschneiden (vgl. zu den entsprechenden Bestrebungen auf Bundesebene zu Beginn der Legislaturperiode etwa Zimmermann LTO v. 25.3.2025; zu Entwicklungen auf Landesebene zul. Berlin, Vorlage zur Beschlussfassung, LT-Drs. 19/2999v. 24.2.2026), fast schon aus der Zeit gefallen. Umgesetzt hat die Ampelkoalition das Versprechen bekanntermaßen nicht. Kurz vor dem Bruch der Koalition gab es aber immerhin den Entwurf der zuständigen Referenten im Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI).

Wie zäh die zuständigen Referenten um den Entwurf ringen mussten, zeigen drei Schriftstücke, die FragDenStaat (erst) nach einer entsprechenden Klage vor dem Verwaltungsgericht vom BMI erhalten hat (Klagebegründung und Dokumente sind abrufbar unter: [klagen/2025/10/entwurf-transparenzgesetz-klage/\). Bei den Unterlagen handelt es sich um den noch als Diskussionsentwurf bezeichneten Entwurf für das Transparenzgesetz sowie zwei spätere Fassungen, die den Prozess der Hausabstimmung widerspiegeln und jeweils eine Vielzahl von Kommentaren und Änderungswünschen enthalten, wobei die letzte, hier abgedruckte Fassung, den offiziellen Titel „Referentenentwurf“ trägt.](https://fragdenstaat.de/artikel/</p>
</div>
<div data-bbox=)

Bereits den in § 1 Abs. 2 des Entwurfs eines Transparenzgesetzes (TG-E) genannten Zweck, der Zugang zu amtlichen Informationen und Daten solle die Kontrolle staatlichen Handelns und seine Nachvollziehbarkeit verbessern, kommentieren die BMI-Beamten als „befremdliche“ Sichtweise (vgl. Kommentar zu § 1 des Referentenentwurfs in der dritten Fassung, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/artikel/klagen/2025/10/entwurf-transparenzgesetz-klage/>). Sehr ausführlich wird außerdem moniert, dass die Verwaltung durch das Transparenzgesetz lahmgelegt werden könnte. Durch die Einführung eines Bundestransparenzgesetzes sah man die Erfüllung der „eigentlichen Aufgaben“ in Gefahr (vgl. Kommentar in der dritten Fassung des Referentenentwurfs, S. 142, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/artikel/klagen/2025/10/entwurf-transparenzgesetz-klage/>). Dass auch die Bearbeitung von IFG-Anträgen längst zu den originären Aufgaben einer Behörde gehört (vgl. BVerwG Urt. v. 17.3.2016 – 7 C 2/15 Rn. 24; Urt. v. 10.4.2019 – 7 C 23/18 Rn. 38), scheinen die Beamten des (ehemals) federführenden Ressorts für die Informationsfreiheit nicht wahrhaben zu wollen. Der These eines hohen Mehraufwands für die Verwaltung widerspricht im Übrigen die Kostenfolgeabschätzung des Statistischen Bundesamts. Die ebenfalls von FragDenStaat freigelegte Schätzung beziffert den einmaligen Mehraufwand in Höhe von 12,8 Mio. EUR und den jährlichen Mehraufwand mit 5,5 Mio. EUR (ebenfalls abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/artikel/klagen/2025/10/entwurf-transparenzgesetz-klage/>). Für ein Gesetzesvorhaben von dieser Tragweite sind dies verschwindend geringe Beträge.