

Angelika Gerold

Effektiver Rechtsschutz im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes?

Das Spannungsverhältnis zwischen Transparenz und Geheimnisschutz am Beispiel von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen



Nomos

Nomos Universitätsschriften

Recht

Band 988

Angelika Gerold

Effektiver Rechtsschutz im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes?

Das Spannungsverhältnis zwischen Transparenz und Geheimnisschutz am Beispiel von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: München, Universität der Bundeswehr, Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-7890-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2291-9 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Herbst 2020 von der Fakultät für Staats- und Sozialwissenschaften der Universität der Bundeswehr in München als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meiner Doktormutter Frau Prof. ‘in Dr. Kathrin Groh, die mich in meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an ihrer Professur für Öffentliches Recht unterstützte und durch konstruktive Anregungen und Gesprächsbereitschaft die Fertigstellung dieser Arbeit gefördert hat. Bei Herrn Prof. Dr. Daniel-Erasmus Khan bedanke ich mich herzlich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ferner möchte ich mich bei meinen Wegbegleitern an der Fakultät für Staats- und Sozialwissenschaften für eine unvergessliche Zeit und die entstandenen Freundschaften bedanken.

Zudem danke ich Magdalena Eden, Franziska Strauch und Nicola Wilcke für Ihre Zeit, die sie für das Korrekturlesen aufbrachten und ihre freundschaftliche Unterstützung. Von ganzem Herzen möchte ich auch meinem Partner und meiner Familie danken. Vor allem jedoch meinen Eltern, deren uneingeschränkte Förderung meiner Ausbildung und ihre liebevolle Unterstützung diese Dissertation überhaupt erst möglich gemacht haben.

München, im Mai 2021

Angelika Gerold

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	23
Problemaufriss	28
1. Kapitel – Staatliche Transparenz als Impulsgeber für das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes	33
I. Information	34
1. Das Begriffsverständnis von Information	34
2. Informationsfreiheit im Grundgesetz	38
a) Der Schutzbereich der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG	39
aa) Persönlicher Schutzbereich	39
bb) Sachlicher Schutzbereich	40
b) Der Einfluss der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR	44
c) Kein freier verfassungsunmittelbarer Zugangsanspruch auf staatliche Informationen	48
d) Ausnahmsweise grundrechtliche Leistungsansprüche auf Informationszugang	50
aa) Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht	50
bb) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	52
cc) Die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG	54
dd) Die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	55
ee) Die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG	60
ff) Ergebnis	61
II. Staatliche Transparenz	62
1. Das Begriffsverständnis von „staatlicher Transparenz“	63
2. Das Prinzip der Öffentlichkeit im Grundgesetz	64
a) Das Demokratieprinzip	66

Inhaltsverzeichnis

b) Das Rechtsstaatsprinzip	68
c) Zwischenergebnis	69
3. Die Entwicklung zu mehr Öffentlichkeit durch eine transparente Verwaltung im nationalen Recht	70
a) Das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit im Verwaltungsverfahren	71
aa) Das Akteneinsichtsrecht im Verwaltungs- verfahren nach § 29 VwVfG	71
aaa) Die Voraussetzungen des Akten- einsichtsrecht nach § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG	72
bbb) Die Rechtsfolge des § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG	76
ccc) Der Rechtsschutz	77
ddd) Zusammenfassung	78
bb) Das Planfeststellungsverfahren des Verwaltungsverfahrensgesetzes	79
b) Staatliche Transparenz durch Informations- zugangsgesetze	80
aa) Die internationale Entwicklung	81
bb) Die europäische Entwicklung	82
aaa) Der Vertrag von Maastricht	83
bbb) Der Vertrag von Amsterdam	84
ccc) Der Vertrag von Lissabon	85
ddd) Die Charta der Grundrechte	87
cc) Die nationale Umsetzung zu mehr staatlicher Transparenz	89
aaa) Das Umweltinformationsgesetz	89
bbb) Das Verbraucherinformationsgesetz	92
ccc) Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes	95
ddd) Zwischenergebnis	96
III. Fazit	97
2. Kapitel – Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Grundgesetz	98
I. Historischer Rückblick auf den rechtlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	99
II. Die Verfassungsrechtliche Verankerungen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	102
1. Die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG	103
2. Die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG	106

3. Idealkonkurrenz von Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG	108
4. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	110
III. Fazit	111
3. Kapitel – Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes	113
I. Der Informationszugangsanspruch im Rahmen des IFG des Bundes	113
1. Der Gesetzeszweck des IFG des Bundes	113
2. Der Anspruch auf Informationszugang	114
3. Anspruchsgegenstand	117
a) Information i. S. d. IFG des Bundes	118
b) Die Amtlichkeit der Information i. S. d. IFG des Bundes	119
c) Keine Informationsbeschaffungspflicht der Behörde	121
4. Anspruchsberechtigte	122
a) Die Antragsberechtigung nicht-rechtsfähiger Mehrheiten	123
b) Die Antragsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts	125
c) Zwischenergebnis	129
5. Anspruchsverpflichtete	130
a) Die Behörde i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG des Bundes	130
b) Die Anspruchsverpflichteten i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 2 IFG des Bundes	134
c) Die Anspruchsverpflichteten nach § 1 Abs. 1 S. 3 IFG des Bundes	135
II. Die Drittbetroffenheit nach dem IFG des Bundes	137
1. Die Drittbeteiligung § 8 IFG des Bundes	138
a) Entbehrlichkeit der Anhörung, wenn eine Äußerung nicht rechtzeitig zu erwarten ist?	141
b) Entbehrlichkeit der Anhörung aufgrund einer mutmaßlichen Anhörung?	142
c) Entbehrlichkeit der Anhörung bei Daten von Verstorbenen?	144
d) Frist für die Entscheidung über den Informations- zugang	145
e) Ergebnis	145

Inhaltsverzeichnis

2. Der Schutz personenbezogener Daten	146
a) Der absolute Schutz von besonderen Arten personenbezogener Daten	146
b) Der relative Schutz von „nur“ personenbezogenen Daten	147
c) Die Abwägungsentscheidung über den Informationszugang zu „nur“ personenbezogenen Daten	148
d) Der Rechtsschutz des Dritten gegen die behördliche Abwägungsentscheidung	149
e) Ergebnis für den Schutz personenbezogener Daten	150
3. Der absolute Schutz des geistigen Eigentums	151
a) Verstoß gegen Schutzrechte	152
b) Einwilligung	154
4. Der absolute Schutz von Betriebs- und Geschäfts- geheimnissen	154
a) Der Unternehmensbezug einer Information	157
b) Die Offenkundigkeit einer Information	158
c) Der Geheimhaltungswille	160
d) Das berechnete Geheimhaltungsinteresse	163
aa) Die Wettbewerbsrelevanz der Information	163
bb) Das berechnete Interesse als Korrektiv und Ausgleich im Hinblick auf den relativen Schutz von personenbezogenen Daten	166
cc) Das berechnete Interesse bei rechtswidrigen Vorgängen	169
e) Die Definition nach dem GeschGehG	171
f) Ergebnis für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	174
III. Die Rechtsfolge des Informationszugangsanspruchs nach dem IFG des Bundes	174
IV. Fazit	176
4. Kapitel – Der Rechtsschutz im Rahmen der Informationszugangs- ansprüche nach dem IFG des Bundes	179
I. Effektiver Rechtsschutz i. S. d. Art. 19 Abs. 4 GG	179
1. Die Funktionen des Art. 19 Abs. 4 GG	181
2. Der Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 GG	182
a) Der persönliche Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 GG	183

b) Der sachliche Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 GG	183
aa) Das Eingriffshandeln der öffentlichen Gewalt	184
bb) Die Verletzung eigener subjektiver Rechte	185
3. Die Schranken der Gewährleistungen des Art. 19 Abs. 4 GG	186
II. Die Sperrklärung nach § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO	189
1. Nachteile für das „Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes“	191
2. Geheimhaltung „nach einem Gesetz“	194
3. Dem „Wesen nach geheimhaltungsbedürftig“ i. S. d. § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO	202
4. Die Ermessensentscheidung nach § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO	205
5. Fazit	208
III. Das „in-camera-Verfahren“ nach § 99 Abs. 2 VwGO	209
1. Die Aktenkenntnis des Gerichts	210
2. Die Aktenkenntnis der Verfahrensbeteiligten	212
3. Die Verfassungsrechtliche Bedeutung der Aktenkenntnis und das „in-camera-Verfahren“	213
4. Die Auswirkungen der Aktenkenntnis bei IFG-Rechtsschutzverfahren	217
5. Die Überprüfung der Sperrklärung	218
IV. Der Rechtsschutz nach dem IFG des Bundes – Antragsteller	222
1. Widerspruch und Verpflichtungsklage	223
a) Das Widerspruchsverfahren	223
b) Die Verpflichtungsklage	225
2. Die Überprüfung der Sperrklärung im „in-camera-Verfahren“	226
3. Die Untätigkeitsklage	229
4. Zwischenergebnis	231
V. Der Rechtsschutz nach dem IFG des Bundes – Antragsgegner	231
VI. Der Rechtsschutz nach dem IFG des Bundes – Dritter	236
1. Der Schutz des Dritten nach § 7 IFG des Bundes bei der Antragstellung auf Informationszugang	236
2. Die möglichen Rechtsbehelfe für den betroffenen Dritten bei IFG-Verfahren	238
a) Das Antragsrecht nach § 99 Abs. 2 VwGO	241

Inhaltsverzeichnis

b) Mögliches Antragsrecht i. S. v. § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO analog?	242
aa) Die informationspflichtige Stelle informiert nicht die oberste Aufsichtsbehörde	243
bb) Die informationspflichtige Stelle unterlässt gesetzeswidrig die Drittbeteiligung nach § 8 Abs. 1 IFG des Bundes	244
VII. Zusammenfassung	247
5. Kapitel – Die Reformbedürftigkeit des „in-camera-Verfahrens“ bei reinen Informationsansprüchen nach dem IFG des Bundes	248
I. Die Reformbedürftigkeit des § 99 Abs. 2 VwGO	248
1. Das Sondervotum von Bundesverfassungsrichter Gaier – BVerfGE 115, 205	248
2. Der Antrag auf Gesetzesänderung – „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“	252
3. Fazit	257
II. Die Weiterentwicklung des „in-camera-Verfahrens“ nach § 99 Abs. 2 VwGO	258
1. § 138 Telekommunikationsgesetz (TKG)	259
a) Das „integrierte in-camera-Verfahren“ nach § 138 TKG a. F. (2004)	260
b) Die Entstehung der „in-camera-Verwertung“ im Telekommunikationsrecht	262
aa) Die Telekom – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	262
bb) EuGH, Urteil vom 13.7.2006 – Rs. C-438/04 Mobistar	264
cc) Die Anschlussentscheidung des BVerwG – BVerwGE 127, 282	266
dd) Die Reaktion des deutschen Gesetzgebers – § 138 TKG und die „in-camera-Verwertung“	271
2. Fazit	274
III. Die Gestaltung eines „in-camera-Verfahrens“ für das IFG des Bundes	275
1. Das rechtliche Gehör nach Art. 103 Abs. 1 GG im Hinblick auf „in-camera-Verfahren“	276

2. Die Qualifizierung der Eingriffsintensität eines „in-camera-Zwischenverfahrens“ und einer „in-camera-Verwertung“	277
a) Art. 103 Abs. 1 GG und die Eingriffsintensität eines „in-camera-Zwischenverfahrens“	277
b) Art. 103 Abs. 1 GG und die Eingriffsintensität einer „in-camera-Verwertung“	278
3. Einschränkung des Art. 103 Abs. 1 GG	278
a) Rechtfertigung des Eingriffs durch ein integriertes „in-camera-Verfahren“	280
b) Rechtfertigung des Eingriffs durch eine „in-camera-Verwertung“	281
4. Zwischenergebnis	282
IV. Der Entwurf § 9 a IFG des Bundes – als Sonderregelung gegenüber § 99 Abs. 2 VwGO	283
Schlussbemerkung	289
Literaturverzeichnis	293

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	30
Abbildung 2	190
Abbildung 3	221
Abbildung 4	227
Abbildung 5	233
Abbildung 6	288

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
Anm.	Anmerkung
AnwBl	Anwaltsblatt
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
Aufl.	Auflage
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
BfArM	Bundesamt für Arzneimittel und Medizinprodukte
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BND	Bundesnachrichtendienst
BNetzA	Bundesnetzagentur
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahn)
BStU	Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen deutschen demokratischen Republik
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Abkürzungsverzeichnis

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGW	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CR	Zeitschrift für die Praxis des Rechts der Informationstechnologie
CSU	Christlich-Soziale Union
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DUD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Zeitschrift Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
FS	Festschrift
GenTG	Gentechnikgesetz
GeschGeh	Geschäftsgeheimnisgesetz
GG	Grundgesetz
GRCh	Grundrechtecharta
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gesammelte Schriften
HB	Handbuch

Abkürzungsverzeichnis

h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HstR	Handbuch des Staatrechts der Bundesrepublik Deutschland
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JB	Jahrbuch
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KI	Künstliche Intelligenz
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Ls.	Leitsatz
MMR	MultiMedia und Recht
n. F.	neue Fassung
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
N&R	Netzwirtschaften und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten

Abkürzungsverzeichnis

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
PatG	Patentgesetz
PharmR	Pharmarecht
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
sog.	Sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StUG	Stasi-Unterlagengesetz
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter
TKG	Telekommunikationsgesetz
u. a.	unter anderem
UIG	Umweltinformationsgesetz
UrhG	Urhebergesetz
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
Var.	Variante
VerwA	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht

Abkürzungsverzeichnis

VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VVDStrL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
WD	Wissenschaftliche Dienste
WM	Wertpapier-Mitteilungen. Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZIIR	Zeitschrift für Informationsrecht
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

