

	Seite	
3	Organisation der Informationsfreiheit in Deutschland	20
3.1	Der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit	20
3.1.1	Welche Aufgaben hat der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit	22
3.1.2	... und welche Mittel, sie zu erfüllen?	22
3.1.3	Rat und Hilfe für Bürgerinnen und Bürger.	23
3.1.3.1	Statistische Auswertung der Eingänge 2006 und 2007	23
3.1.4	Beratung von Behörden – überhaupt möglich?	26
3.1.5	Kontrollen sind geplant	27
3.1.6	Wie erfährt der Bürger von seinen Rechten?	27
3.1.7	Die Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen des Bundes ist noch verbesserungsfähig	28
3.2	Auswertung einer Umfrage zum Informationsfreiheitsgesetz	28
3.3	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	32
3.3.1	Die IFK und der AKIF	32
3.3.2	Europäische und Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	32
4	Wichtige Einzelfälle	32
4.1	Häufige Fragestellungen	32
4.1.1	Informationen nur von Behörden des Bundes	32
4.1.2	Keine Informationen im Sinne des IFG.	33
4.1.3	Bisweilen wurden zu hohe Gebühren für den Informationszugang gefordert	34
4.1.4	Anrufung wegen Fristen	36
4.2	Bundeskanzleramt	36
4.2.1	Stört die Informationsfreiheit vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Experten?	36
4.2.2	Informationszugang bei der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	37
4.3	Auswärtiges Amt	38
4.3.1	Informationen aus laufenden Gerichtsverfahren	38
4.3.2	Ein Informationersuchen kann im Ausnahmefall abgelehnt werden, wenn der Informationszugang einen unzumutbaren Verwaltungsaufwand nach sich zieht	38
4.4	Bundesministerium des Innern	38
4.4.1	Darf das BMI die Rahmenvereinbarung mit der Bundesdruckerei geheim halten?	38

	Seite
4.4.2 Geheime Informationen im Bereich des Bundesinnenministers . . .	40
4.5 Bundesministerium der Justiz	40
4.5.1 Wer sponsert die Bundesbehörden? –ITeil	40
4.5.2 Vertrauliche Beratungen von Experten	41
4.5.3 Wann wird ein Gerichtsverfahren durch den Informationszugang beeinträchtigt ?	41
4.6 Bundesministerium der Finanzen	41
4.6.1 Wie werden Mehrwertsteuer-Mehrerlöse berechnet?	41
4.6.2 Spezialgesetzliche Regelungen des Steuerrechts	42
4.6.3 Informationszugang beim Bundeszentralamt für Steuern	43
4.6.4 Restriktive Auskunftspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienst- leistungsaufsicht	43
4.6.5 Fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr	44
4.6.6 Gefährden Informationen über Cyber die öffentliche Sicherheit?	45
4.6.7 Auch nach dem IFG besteht bei Behörden eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit	46
4.6.8 Ein Informationsersuchen nach dem IFG ist auch zulässig, wenn zuvor einmal ein spezialgesetzliches Akteneinsichtsrecht bestanden hat	46
4.6.9 Auskünfte zu Ermittlungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit . . .	47
4.7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales	47
4.7.1 Informationszugang bei der Bundesagentur für Arbeit	47
4.7.2 Informationsfreiheit bei den Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften? . . .	48
4.7.3 Veröffentlichung von Haushaltsplänen der Deutschen Renten- versicherung im Internet	48
4.7.4 Adressen von Mitgliedsunternehmen einzelner Berufsgenossen- schaften	48
4.8 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	50
4.8.1 Viele Tierschützer – dieselben Fragen	50
4.8.2 Empfänger von EU-Agrarsubventionen	50
4.8.3 Verfügungsberechtigt – ja oder nein?	51
4.8.4 Informationen im Hochsicherheitsbereich eines Forschungs- labors	52
4.9 Bundesministerium der Verteidigung	53
4.9.1 Müssen Organisations- und Anträge vollständig veröffentlicht werden?	53
4.9.2 Kann der Antragsteller immer die Art des Informationszugangs wählen?	54

	Seite
4.9.3 Eine bereits gewährte Akteneinsicht schließt eine neuerliche, zeitlich spätere nicht zwangsläufig aus	54
4.10 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	54
4.10.1 Indizierungsentscheidungen der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien	54
4.11 Bundesministerium für Gesundheit	56
4.11.1 Wie komme ich an einen Gesetzestext?	56
4.11.2 Was steht in meiner Krankenversicherungsakte?	56
4.11.3 Warum ist der Versicherungsbeitrag hoch?	56
4.12 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	57
4.12.1 Der Fall „Toll Collect“	57
4.12.2 Informationen über Lkw-Mautdaten	59
4.12.3 Sensible Informationen zu Dienstleistungsbeschwerden	60
4.12.4 Flugplandaten angeblicher CIA-Agenten bleiben unter Verschluss	60
4.12.5 Einsicht in Protokolle des Bund-Länder-Fachausschusses zum Fahrlehrerrecht	61
4.12.6 Gilt das IFG auch für die Deutsche BA?	61
4.12.7 Auch die Akkreditierungstätigkeit bei der Bundesanstalt für Straßenwesen unterliegt grundsätzlich dem IFG	62
4.12.8 Ja, wer hat es denn nun erfunden?	63
4.12.9 Einsicht in Vergabeakten	63
4.12.10 Wie viel kostet der Wetterbericht?	64
4.12.11 Detaillierte Informationen über das Zustandekommen von Verordnungen	66
4.13 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	66
4.13.1 Informationsfreiheit auch für Umweltdaten?	66
4.14 Bundesministerium für Bildung und Forschung	67
4.14.1 Informationen zur Auswahl der Eliteuniversitäten	68
4.15 Deutscher Bundestag	68
4.15.1 Wann übt der Deutsche Bundestag Verwaltungstätigkeit aus?	68
4.16 Bundesrat	69
4.16.1 Wer sponsert die Bundesbehörden? – III Teil	69
5 Eine erste zusammenfassende Bewertung.	69

	Seite
6 Anlagen	71
Anlage 1 Übersicht über die Beanstandungen nach § 25 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG	71
Anlage 2 (zu Nr. 3.3.1) Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Juni 2006 „Verbraucherinformationsgesetz nachbessern“	72
Anlage 3 (zu Nr. 3.3.1) Entschließung der 13. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 12. Dezember 2006 „Verbraucherinformation unverzüglich regeln“	73
Anlage 4 (zu Nr. 3.3.1) Entschließung der 13. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 12. Dezember 2006 „Transparenz der Verwaltung im Internet Eigeninitiative ist gefragt!“	74
Anlage 5 (zu Nr. 3.3.1) Entschließung der 14. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 11. Juni 2007 „Informationsfreiheit bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen stärken!“	75
Anlage 6 (zu Nr. 3.3.2) Deklaration zur internationalen Zusammenarbeit der Informations- freiheitsbeauftragten vom 7. April 2003	76
Anlage 7 (zu Nr. 3.3.2) Gründung der Europäischen Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten am 24./25. November 2005 in Brüssel	77
Anlage 8 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5. September 2005	78
Anlage 9 Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informations- freiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV) vom 2. Januar 2006	81
Sachregister	83
Abkürzungsverzeichnis	85
Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1 (zu Nr. 3.1.3.1) Anzahl der Eingänge von schriftlichen Petitionen	25
Abbildung 2 (zu Nr. 3.1.3.1) Eingänge von Petitionen innerhalb der Geschäftsbereiche	26
Abbildung 3 (zu Nr. 3.2) Wie wurden die Mitarbeiter über das IFG informiert?	29
Abbildung 4 (zu Nr. 3.2) Wer bearbeitet die Anträge?	30
Abbildung 5 (zu Nr. 3.2) Welche Fortbildungen sind vorgesehen/ wurden durchgeführt?	31

Verzeichnis der Kästen	Seite
Kasten zu Nr. 2.1.2 Art. 255 EGV und Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	11
Kasten zu Nr. 2.1.3 Auszug aus der Begründung zum GFBundestagsdrucksache 15/4493, S. 6	12
Kasten zu Nr. 2.2.2.2 Auszug aus der Begründung zum GFBundestagsdrucksache 15/4493, S. 11	14
Kasten zu Nr. 2.2.3 § 3 Nr. 1 lit. d und Nr. 6 IFG	15
Kasten zu Nr. 2.2.4 Auszug aus dem Urteil des VG Berlin vom 27. Juni 2007 – VG 2 136.06 –	16
Kasten a zu Nr. 2.2.5 Auszug aus dem Urteil des VG Berlin vom 31. Mai 2007 – VG 2 A 93.06 –	16
Kasten b zu Nr. 2.2.5 Auszug aus der Begründung zu § 3 Nr. 7 IFG, Bundestagsdruck- sache 15/4493, S. 11	17
Kasten zu Nr. 2.2.6 § 2 Satz 3 VIG und § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG	18
Kasten zu Nr. 2.2.8 § 10 IFG – Gebühren und Auslagen	19
Kasten a zu Nr. 3.1 § 23 BDSG (Auszug) – Rechtsstellung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	20
Kasten b zu Nr. 3.1 § 24 BDSG – Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit; § 25 BDSG – Beanstandungen durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit; § 26 BDSG – Weitere Aufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	21
Kasten zu Nr. 3.1.2 Auszug aus dem Deckblatt des Entwurfs, Bundestagsdruck- sache 15/4493	23
Kasten zu 3.1.3.1 § 12 Abs. 1 IFG – Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit	24
Kasten zu 3.1.5 § 11 IFG – Veröffentlichungspflichten	27
Kasten zu Nr. 4.1.3 Auszug aus der Begründung zu § 10 IFG, Bundestagsdruck- sache 15/4493, S. 16	35
Kasten zu Nr. 4.1.4 § 7 Abs. 5 IFG	36
Kasten zu Nr. 4.2.2 Auszug aus der Begründung zu § 1 Abs. 3 IFG, Bundestagsdruck- sache 15/4493, S. 8	37

	Seite
Kasten zu Nr. 4.3.2 Auszug aus der Begründung zu § 9 Abs. 3 IFG, Bundestagsdruck- sache 15/4493, S. 16	38
Kasten zu Nr. 4.4.1 § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG	39
Kasten zu Nr. 4.6.2 § 90c Abs. 4 BBG	42
Kasten zu Nr. 4.6.3 § 3 Nr. 1 lit. d IFG	43
Kasten zu Nr. 4.6.4 § 3 Nr. 4 IFG	44
Kasten zu Nr. 4.6.5 § 3 Nr. 6 IFG	44
Kasten zu Nr. 4.6.6 § 3 Nr. 2 IFG	45
Kasten zu Nr. 4.7.3 § 5 Abs. 2 IFG	48
Kasten zu Nr. 4.7.4 § 3 IWG	49
Kasten zu Nr. 4.8.3 § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG	51
Kasten a zu Nr. 4.8.4 § 2 Nr. 1 IFG	52
Kasten b zu Nr. 4.8.4 § 1 Abs. 2 IFG	53
Kasten zu Nr. 4.11.1 Wo finde ich denn die Gesetzestexte?	56
Kasten zu Nr. 4.12.6 § 1 Abs. 1 IFG	61
Kasten a zu Nr. 4.12.7 Akkreditierungsstelle Fahrerlaubniswesen	62
Kasten b zu Nr. 4.12.7 Betriebs- und Geschäftsgeheimnis	62
Kasten zu Nr. 4.12.9 § 27 VOL/A	64
Kasten zu Nr. 4.12.10 § 6 Vergütungshöhe für Dienstleistungen des	65
Kasten a zu Nr. 4.14.1 Ausführungen zu § 1 Abs. 1 IFG	67
Kasten b zu Nr. 4.14.1 Wissenschaftsrat	67
Kasten zu Nr. 4.15.1 § 1 Abs. 3 IFG	68

1 Einführung

Gut zwei Jahre sind vergangen, seit das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) am 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist. Galt bis dahin in der Bundesverwaltung der Grundsatz der Amtsverschwiegenheit, sollen jetzt Transparenz und Offenheit das Verhalten bestimmen. Das Informationsfreiheitsgesetz will die demokratische Meinungs- und Willensbildung fördern. Die verbesserte öffentliche Partizipation kann und wird dazu beitragen, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken. Dass diese Umstellung ein längerer Prozess ist und sich nicht sofort, quasi über Nacht, vollzieht, sondern Zeit braucht, war von Anfang an klar.

Mit dem Inkrafttreten des IFG hat Deutschland bei der Informationsfreiheit endlich Anschluss an das europäische und internationale Feld demokratischer Staaten gefunden. Die entsprechenden Regelungen bereits seit vielen Jahren haben und mit zunehmendem Erfolg praktizieren.

Mein erster Tätigkeitsbericht, den ich nach § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 1 Satz 1 BDSG dem Deutschen Bundestag vorlege, zeugt von diesen Schwierigkeiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bürgerinnen und Bürger ganz überwiegend solche Fälle an mich herantragen haben, in denen Anträge auf Informationszugang nicht zum Ziel geführt haben. Selbst wenn hier also vor allem über Problemfälle berichtet wird, darf dabei nicht übersehen werden, dass den meisten Informationsbegehrten der Bürgerinnen und Bürger stattgegeben wurde. Die veröffentlichten Zahlen der Bundesregierung belegen dies. Viele Behörden bemühen sich augenscheinlich, die neue Rechtslage gerecht zu werden und für mehr Transparenz zu sorgen. Leider gibt es aber auch Bereiche, in denen die Botschaft des IFG noch nicht ausreichend angekommen ist. Bisweilen drängt sich sogar der Eindruck an, dass die gesetzlichen Informationszugangsansprüche eher als Störfaktor denn als Chance für verbesserte und transparentere Verwaltungsabläufe angesehen werden. Ich sehe es als meine Aufgabe an, auch weiterhin über

zeugungsarbeit zu leisten, damit auch in diesen Bereichen das Ziel des IFG, für mehr öffentlichen Ein- und Durchblick zu sorgen, erreicht wird.

Ich bin sicher, dass viele Zweifelsfragen und Unsicherheiten der Anfangszeit in den nächsten Jahren geklärt werden können. Mit meiner Arbeit als Informationsfreiheitsbeauftragter und nicht zuletzt auch mit diesem Tätigkeitsbericht möchte ich dazu beitragen. In den folgenden Kapiteln werden zunächst die Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland, die bei der Anwendung des IFG aufgetretenen rechtlichen Schwierigkeiten und die Organisation der Informationsfreiheit dargestellt, bevor ich nach Geschäftsbereichen geordnet, auf die einzelnen Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern eingehe. Wegen der Vielzahl der Fälle habe ich eine Auswahl treffen müssen, bei der mich zum einen der Wunsch geleitet hat, einen Überblick über die Gestalt der Probleme und Fragestellungen zu geben, mit denen ich mich auseinandersetzen hatte, und zum anderen das Bestreben, alle wichtigen Rechtsfragen anzusprechen und so Orientierung für die Bearbeitung künftiger Anträge zu geben. Im letzten Kapitel gebe ich aus der Erfahrung als Informationsfreiheitsbeauftragter eine erste zusammenfassende Bewertung des IFG und seiner Umsetzung.

Auch wenn dieser Tätigkeitsbericht in der „Ich-Form“ gehalten ist, wurde die Arbeit nicht nur von mir allein geleistet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Projektgruppe Informationsfreiheit haben unter zum Teil erheblichen Belastungen großes Engagement gezeigt, wofür ich ihnen auch an dieser Stelle danken möchte. Mein Dank gilt auch den Abgeordneten aller Fraktionen des Deutschen Bundestages, die sich nachhaltig für das Informationsfreiheitsgesetz und seine Umsetzung interessiert haben, sowie allen übrigen Stellen und Personen, denen Informationsfreiheit wichtig ist.

Peter Schaar

2 Allgemeines

2.1 Der lange Weg zur Informationsfreiheit

Das jahrelange Ringen um ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes fand im September 2005 einen erfolgreichen Abschluss, aber nicht alle Wünsche wurden erfüllt.

Der freie und voraussetzungslose Zugang jeden Bürgers zu den Akten, Unterlagen und Informationen der Verwaltung

ist eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe am demokratischen Prozess und die Kontrolle der Staatsverwaltung.

Die Transparenz staatlichen Handelns festigt das Vertrauen der Menschen in staatliche Handeln, indem es Entscheidungen nachvollziehbar und damit verständlich macht. Aus diesem Grund haben weltweit viele demokratisch verfasste Staaten ebenso wie die Europäische Union

teilweise seit langem entsprechende gesetzliche Regelungen geschaffen. Nachdem in der Bundesrepublik Deutschland das Land Brandenburg im März 1998 ein Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz für die Landes- und Kommunalverwaltung verabschiedet hatte, intensivierte sich auch auf Bundesebene die Diskussion über die Informationsfreiheit. Die Koalitionsvereinbarung für die 14. Legislaturperiode vom 20. Oktober 1998 sah ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes vor. Im Jahr 2001 wurde dann vom federführenden zuständigen Bundesministerium des Innern ein Gesetzentwurf im Internet veröffentlicht. Zu einer abschließenden Abstimmung dieses Entwurfs innerhalb der Bundesregierung ist es dann aber in der 14. Legislaturperiode nicht mehr gekommen, u. a. wegen erheblicher Widerstände aus der Wirtschaft, die um den Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sorgte und die insoweit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen nicht für ausreichend hielt.

Obwohl in der Koalitionsvereinbarung für die 15. Legislaturperiode erneut die Absicht bekundet wurde, ein entsprechendes Gesetz auf den Weg zu bringen, nahm die Bundesregierung die Arbeiten an dem Gesetzentwurf zunächst nicht wieder auf. Allerdings nahmen sich die damaligen Koalitionsfraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN der Thematik an und legten im Sommer 2004 einen neuen Gesetzentwurf vor. Dieser wurde am 14. Dezember 2004 in den Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 15/4493) eingebracht und dort am 17. Dezember 2004 in erster Lesung behandelt.

Am 14. März 2005 führte der Innenausschuss des Deutschen Bundestages eine ausführliche öffentliche Anhörung zu dem Gesetzesvorhaben durch, bei der neben einmal alle Aspekte des beabsichtigten Informationsfreiheitsgesetzes einschließlich der Frage, ob das Amt eines Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit geschaffen werden soll, angesprochen wurden. Obwohl die 15. Legislaturperiode vorzeitig zu Ende ging, wurden das „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes“ noch am 1. Juni 2005 in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages abschließend behandelt und vom Deutschen Bundestag in seiner 179. Sitzung am 3. Juni 2005 aufgrund der Beschlussempfehlung und des Berichtes des Innenausschusses (Bundestagsdrucksache 15/5006) mit einer Reihe von Änderungen angenommen. Im Bundesrat empfahlen der federführende Innenausschuss und die mitberatenden Ausschüsse, den Vermittlungsausschuss

mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes anzurufen, was angesichts der Wahlen zum Deutschen Bundestag im Herbst 2005 das Scheitern des Gesetzes bedeutet hätte. Dieser Antrag fand aber im Plenum des Bundestages am 8. Juli 2005 keine Mehrheit, weil sich einige Länder, in denen die FDP oder Landesregierung beteiligt war, der Stimme enthielten. Damit war der Weg für das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes frei.

Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) wurde am 1. September 2005 ausgefertigt (BGBl. I S. 2722) und trat zum 1. Januar 2006 in Kraft. Damit haben auf Bundesebene alle Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich freien Zugang zu allen Informationen und Akten der öffentlichen Stellen des Bundes, soweit nicht einer der allerdings zahlreichen Ausnahmetatbestände greift. Wenn auch der Gesetzgeber bei diesen Ausnahmetatbeständen überlegt und auch sonst nicht alle Regelungen optimal erscheinen (vgl. Nr. 2.1.3 und 2.2) ist dieses Gesetz doch insgesamt ein Meilenstein auf dem Weg zu mehr Transparenz in der Verwaltung und größerer Bürgernähe.

2.1.1 Informationsfreiheit auch bei Landes- und Kommunalverwaltungen

Mittlerweile verfügen bereits acht Bundesländer über Informationsfreiheitsgesetze für ihre Landes- und Kommunalverwaltung. Weitere Länder wollen folgen.

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes gilt nur für dessen öffentliche Stellen. Viel näher ist vielen Bürgerinnen und Bürgern aber die Landes- und Kommunalverwaltung, so dass sich ihr Informationsinteresse vielfach auf dort vorhandene Vorgänge richtet. Um das Ziel eines transparenten Verwaltungshandelns flächendeckend zu erreichen, wären deswegen vergleichbare Regelungen in allen Ländern wünschenswert. Als erstes Bundesland hat Brandenburg am 10. März 1998 sein Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz erlassen (GVBl. I S. 46), gefolgt von Berlin, dessen Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin am 15. Oktober 1999 ausgefertigt wurde (GVBl. 1999, Nr. 45, S. 561), Schleswig-Holstein (Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein vom 9. Februar 2000, GVOBl. Schl.-H. 4/2000, S. 166) und Nordrhein-Westfalen (Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. Oktober 2001, GV.NRW., S. 806). Nachdem auch der Bund seine entsprechende Regelung in Kraft gesetzt hatte, folgten im Jahr 2006 kurz hintereinander vier weitere Länder, und zwar Hamburg (Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz vom 11. April 2006, HmbGVBl. Nr. 18, S. 167), Bremen (Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen vom 26. Mai 2006, Brem.GBl. S. 263), Mecklenburg-Vorpommern (Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 10. Juli 2006, GVOBl. M-V 2000, S. 556) und das Saarland (Saarländerisches Informationsfreiheitsgesetz vom 12. Juli 2006, Gesetz Nr. 1596, Amtsblatt des Saarlandes, S. 1624 ff.). In den übrigen Ländern wird die Frage des Informationszugangs zu Verwaltungsvorgängen vorbereitet oder zumindest diskutiert.

Inhaltlich ist aber auch dort wo bereits ein Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Landes- und Kommunalbehörden besteht, die Rechtslage völlig gleich. Zwar entsprechen sich Bundes- und Landesrecht im Grundsatz, in den Einzelregelungen sind Unterschiede festzustellen, z. B. bei den Bestimmungen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Die größten Abweichungen gibt es zwischen dem Bundesrecht und den bereits davor in Kraft getretenen Landesregelungen sowie zwischen diesen Landesgesetzen. Bei den erst nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes verabschiedeten Landesgesetzen hat nur Mecklenburg-Vorpommern eine eigenständige Regelung. Die Hamburgische und das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz nehmen weitgehend Bezug auf das Bundesrecht und sehen nur Abweichungen und Ergänzungen vor. Das bremische Gesetz ist überwiegend wortgleich mit der Bundesregelung, mit einigen landesrechtlich bedingten Änderungen und Ergänzungen. Bis auf Hamburg haben bisher alle Länder auch das Amt eines Beauftragten für die Informationsfreiheit geschaffen und dies dem jeweiligen Landesbeauftragten für den Datenschutz übertragen. Ich stimme mich mit meinen Länderkollegen bei der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten regelmäßig ab (vgl. Nr. 3.3.1 um für die Bürgerinnen und Bürger bei den Informationsansprüchen nach dem Bundes- und Landesrecht eine soweit wie möglich einheitliche Interpretation und Anwendung zu erreichen.

2.1.2 Informationsfreiheit ist internationaler Standard

In vielen Staaten der Welt und auch auf europäischer Ebene ist der Informationszugang zu Verwaltungsvorgängen längst gängige Praxis.

Bei der gesetzlichen Verankerung von Informationszugang- und Akteneinsichtsrechten der Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlichen Stellen ist die Bundesrepublik Deutschland eher Schlusslicht. Nicht nur in den westlichen Industrienationen, sondern auch in vielen Ländern Asiens, Amerikas und Afrikas gibt es schon seit langem vergleichbare Regelungen, zum Teil auch schärfere und weitergehende Ansprüche. So verfügt Schweden bereits seit 1766 über einen gesetzlich geregelten Informationszugang zu Verwaltungsvorgängen. Der Freedom of Information Act gilt in den Vereinigten Staaten von Amerika seit 1967 und ist weltweit bekannt geworden, weil auf diesem Wege immer wieder wichtige Informationen über das Handeln amerikanischer Behörden an die Öffentlichkeit gelangt sind. In Frankreich gibt es seit 1978 ein Aktenzugangsgesetz, in Großbritannien ist der Freedom of Information Act seit dem 1. Januar 2005 in Kraft. In der Europäischen Union hatten alle Mitgliedstaaten – außer Luxemburg – vor der Bundesrepublik Deutschland einen geregelten Zugang der Bürger zu den Verwaltungsvorgängen staatlicher Stellen eingeführt.

Inhaltlich weichen diese nationalen Regelungen voneinander ab, denn sie gründen auf unterschiedlichen Verwaltungstraditionen und müssen die jeweilige Staatsorganisation berücksichtigen. Im Kern zeichnen sich aber vergleichbare Regelungsmuster ab. Dem grundsätzlich voraussetzungslosen und begründungsfreien Informations-

oder Akteneinsichtsanspruch der Bürgerinnen und Bürger stehen im Einzelfall Ausnahmetatbestände gegenüber, die bestimmte staatliche Belange wie personenbezogene Daten Dritter und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen schützen sollen. Die Abgrenzung zwischen den Ansprüchen des Einzelnen und den Ausnahmen vom Informationszugang wird dabei im Einzelfall unterschiedlich vorgenommen, aber überall findet eine solche Grenzziehung statt. Unterschiede gibt es auch bei der Zeitspanne, innerhalb derer die Verwaltung einem Auskunftersuchen entsprechen muss. Sie reicht von wenigen Tagen (Schweiz) bis zu mehreren Monaten. Eine Reihe von Ländern sieht auch die Funktion eines Beauftragten für die Informationsfreiheit (z. B. Frankreich, Großbritannien, Kanada) teilweise als eigenständiges Amt (so in Frankreich), vorwiegend – wie in Deutschland – in Personalunion mit dem Beauftragten für den Datenschutz.

Auch auf europäischer Ebene ist Informationsfreiheit und Aktenzugang schon lange geregelt: So wurde durch den Vertrag von Amsterdam Artikel 255 EGV neu eingefügt, der grundsätzlich ein Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission begründet. Die näheren Einzelheiten regelt auf der Grundlage des Artikel 255 Abs. 2 EGV die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. Nr. L 145, S. 43). Ein vergleichbares Recht enthält Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2000 C 364,1).

Kasten zu Nr. 2.1.2

<p>Artikel 255 EGV</p> <p>(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.</p> <p>(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.</p> <p>(3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.</p> <p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union</p> <p>Artikel 42 – Recht auf Zugang zu Dokumenten</p> <p>Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.</p>

Im Europarat hat das Ministerkomitee am 21. Februar 2002 eine Empfehlung zum Zugang zu amtlichen Dokumenten verabschiedet (R (2002) 2). Die Empfehlung ist zwar nicht verbindlich, gibt aber einen politischen Gestaltungsrahmen vor. Zur Zeit wird diese Empfehlung überarbeitet und weiterentwickelt. Die Überlegungen richten sich dabei vor allem auf die Erarbeitung eines bindenden Übereinkommens über den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Die Arbeiten stehen kurz vor ihrem Abschluss. Dies begrüße ich ausdrücklich, auch wenn noch weitergehende Regelungen wünschenswert gewesen wären.

2.1.3 Informationsfreiheit – ein Ziel und seine Umsetzung

Das Informationsfreiheitsgesetz durchbricht den bisherigen Grundsatz der Amtsverschwiegenheit, aber mit vielen Ausnahmen.

Der umfassende und voraussetzungslose Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen bei öffentlichen Stellen des Bundes, auf den sich seit Inkrafttreten des IFG am 1. Januar 2006 jeder berufen kann, ist ein bewusster Abschied von dem bisherigen Grundsatz der Amtsverschwiegenheit. Ein allgemeines Informationszugangsgesetz stellt einen Systemwechsel der deutschen Verwaltungstradition dar, dessen Konsequenzen vielen Bürgerinnen und Bürgern, aber auch vielen Mitarbeitern der Bundesverwaltung noch gar nicht richtig klar sind und dessen Auswirkungen sieht in der Zukunft in ihrer ganzen Breite zeigen werden.

Es geht nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers (Kasten) nicht nur darum, den Bürgerinnen und Bürgern punktuell Sachinformationen aus Verwaltungsvorgängen zugänglich zu machen. Nach dem erklärten Ziel sollen ihnen das Verwaltungshandeln auf Antrag insgesamt transparent gemacht werden. Dies ist eine gewichtige Vorgabe bei der Anwendung und Auslegung des Gesetzes und insbesondere seiner Ausnahmetatbestände.

Das Gesetz weist eine klare Gliederung auf: Nach der grundsätzlichen Definition des Informationsanspruchs und den erforderlichen Begriffsbestimmungen enthalten die §§ 3 und 4 IFG Ausnahmeregelungen, die besonders öffentliche Belange schützen sollen, während die Interessen möglicherweise betroffener Dritter in den §§ 5 und 6 IFG geschützt werden. Die §§ 7 bis 9 IFG enthalten Verfahrensvorschriften, gefolgt von der Gebührenregelung (§ 10 IFG), besonderen Veröffentlichungspflichten (§ 11 IFG) und den Vorschriften zum Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit (§ 12 IFG). Diese Gliederung ist nicht ohne Bedeutung bei der Auslegung des Gesetzes. So halte ich es nicht für zulässig, die §§ 3 und 4 IFG zum Schutze der Belange Dritter heranzuziehen, wenn nicht zugleich öffentliche Interessen berührt sind, oder aus den Verfahrensvorschriften neue Ausnahmetatbestände zu entwickeln (vgl. Nr. 2.2.2.2), die in den §§ 3 bis 6 nicht enthalten sind.

Insgesamt enthält das Informationsfreiheitsgesetz eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen, die sich teilweise überschneiden und nicht immer klar voneinander abgrenzen

werden können (z. B. § 3 Nr. 1 lit. c und Nr. 2). Um die grundlegende Zielrichtung des Gesetzes, das vom Informationszugang als Regel ausgeht, nicht zu gefährden, sind diese Ausnahmen an ihrem Wortlaut und unter Beachtung dieser grundlegenden Zielrichtungen auszulegen. Andernfalls würde vom Grundsatz der Informationsfreiheit nicht mehr viel übrig bleiben. Allerdings ist nach den ersten beiden Jahren meiner Tätigkeit die Tendenz vieler Verwaltungen unverkennbar, von den Ausnahmeregelungen eher großzügig Gebrauch zu machen, um auf diese Weise die bisherige Amtsverschwiegenheit so weit wie möglich aufrecht zu erhalten.

Kasten zu Nr. 2.1.3

Aus der Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 6

„Der Zugang zur Information und die Transparenz behördlicher Entscheidungen ist eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten. Dies gilt angesichts der wachsenden Informationsmacht des Staates heute mehr denn je. Lebendige Demokratie verlangt, dass die Bürger die Aktivitäten ihres Staates kritisch begleiten und sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen. ... Das Informationsfreiheitsgesetz ist daher notwendig, um entsprechend innerstaatlichen, europäischen und internationalen Tendenzen die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken.“

2.2 Probleme bei der Gesetzesanwendung – eine erste Bilanz

Obwohl jeder Einzelfall anders liegt, haben sich bei der Anwendung des Gesetzes bestimmte Problemkreise herausgebildet, bei denen es immer wieder zu Auslegungsschwierigkeiten kommt.

Während der zwei Jahre Tätigkeit als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit haben sich bei der Behandlung von Eingaben und Beschwerden, aber auch bei der Beratung von Behörden eine Reihe von Fragen und Problemen ergeben, die auch über den jeweiligen Einzelfall hinaus bedeutsam sind.

2.2.1 Wann gilt das IFG?

Das Verhältnis zu anderen Informationsansprüchen ist nicht immer klar.

Nach § 1 Abs. 3 IFG gehen diesen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsvorgangsgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor. Damit soll sichergestellt werden, dass – in der Regel vor Inkrafttreten des IFG beschlossene – spezialgesetzliche Zugangsregelungen unabhängig davon, ob sie ein engeres oder weiters Zugangsrecht ge-

währen, weiterhin ihre Gültigkeit behalten. Von besonderer Bedeutung ist dies dort, wo diese Zugangsrechte – anders als der Informationszugang nach dem IFG gebührenfrei sind, wie etwa beim datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch (§ 19 BDSG). Dies kann aber nur soweit gelten, wie der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regel anzusehen ist; im Übrigen bleibt das IFG anwendbar (vgl. Nr. 4.2.2; 4.12.9; 4.15.1).

In mehreren Fällen wurde der ausdrückliche Wunsch von Petenten nach Akteneinsicht in eigener Sache nach den Vorschriften des IFG von der zuständigen Behörde abgelehnt, weil ihnen spezialgesetzlich ein Auskunftsanspruch zustehe, der die Anwendung des IFG insgesamt ausschließt. Ich habe das IFG in diesen Fällen für anwendbar gehalten, da das neue Recht auf Akteneinsicht nach sehr viel weiter reicht als ein bloßer Auskunftsanspruch, soweit nicht das Spezialgesetz eine Akteneinsicht ausdrücklich oder zumindest nach dem eindeutigen Willen des Spezialgesetzgebers ausschließt. Nach der Gesetzesinterpretation dieser Behörden hätte sich die absurde Situation ergeben, dass die einen weitergehenden Auskunftsanspruch hätten als Betroffene.

Erst recht kann nicht der komplette Anwendungsbereich eines Gesetzes, das auch einen Auskunftsanspruch enthält, der Geltung des IFG entzogen werden. So habe ich der Auffassung des Bundesministeriums des Innern widersprochen, im Geltungsbereich des Bundesbeamtenengesetzes sei die Anwendung des IFG insgesamt auszuschließen, weil in diesem Gesetz das Personalaktengeheimnis und das Einsichtsrecht in Personalakten geregelt sei. Nach meinem Verständnis des § 1 Abs. 3 IFG kommt dieses vielmehr grundsätzlich zur Anwendung, wobei allerdings die Ausnahmen des § 3 Nr. 4 IFG (besondere Berufs- oder Amtsgeheimnisse) und des § 5 IFG (Schutz personenbezogener Daten) zu berücksichtigen sind. Ansonsten würden § 5 Abs. 2 und 4 IFG sinnlos, da in der dort beschriebenen Fallgestaltung das IFG gar keine Anwendung fände. Nicht personenbezogene Sachinformationen können nach dem IFG zugänglich gemacht werden, auch wenn sie sich auf die Dienstverhältnisse beziehen.

Klärungsbedürftig ist das Verhältnis zum Verbraucherinformationsgesetz vom 5. November 2007 (VIG), das am 1. Mai 2008 in Kraft treten wird. Nach § 1 Abs. 4 VIG bleiben Bestimmungen über den Informationszugang und Informationspflichten auf Grund anderer Gesetze unberührt. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes werden somit die Regelungen des IFG daneben anwendbar bleiben. Allerdings wird in der Begründung zu § 1 Abs. 4 VIG die Anwendung des IFG ausdrücklich ausgeschlossen. Dieser Wille des Gesetzgebers hat aber in dem letztlich maßgeblichen Gesetzeswortlaut keinen Ausdruck gefunden. Eine vom Gesetzeswortlaut abweichende restriktive Informationspraxis stünde schließlich im Widerspruch zu dem vom VIG ausdrücklich verfolgten Gesetzeszweck, dem Verbraucher zusätzliche Informationsansprüche zu gewähren und nicht bestehende Informationszugangsrechte einzuschränken.

2.2.2 Gelten weitere, ungeschriebene Ausnahmen?

Einigen Behörden reichen die umfangreichen Ausnahmeregelungen des IFG nicht.

Das Informationsfreiheitsgesetz enthält eine Reihe von Ausnahmen vom freien Informationszugang, die entweder der öffentliche Belange des Staates und seiner Behörden oder berechnete Interessen Dritter schützen sollen. Trotz dieses umfassenden Katalogs von Einschränkungen ist aber festzustellen, dass viele Behörden den Informationszugang in weiteren Fällen versagen, obwohl der Wortlaut des Gesetzes hierfür keine Grundlage bietet.

2.2.1 Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand

Die während der politischen und gesellschaftlichen Diskussion um das Informationsfreiheitsgesetz vielfach geäußerte Befürchtung, einzelne Anträge auf Informationszugang könnten wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Zielrichtung die Verwaltung lahm legen, haben sich in keiner Weise realisiert. Das heißt aber nicht aus, dass im Einzelfall ein entsprechender Antrag zusätzlichen Verwaltungsaufwand auslösen kann, sei es, weil er sehr umfassend formuliert ist, sei es, weil er personenbezogene Daten einer Vielzahl von Personen zum Gegenstand hat, die alle nach § 8 Abs. 1 IFG zu beteiligen wären, oder weil der Antragsteller seinen ursprünglichen Antrag immer neue Anträge erweitert, weil ihm die bereits zugänglich gemachten Informationen und Unterlagen nicht ausreichen. In mehreren Fällen sind solche Anträge von den zuständigen Behörden wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes abgelehnt worden. Einen entsprechenden Ausnahmetatbestand enthält das IFG in den §§ 3 und 4 aber gar nicht. Dies war im Vorfeld zwar durchaus artikuliert worden, der Gesetzgeber hat aber dann darauf verzichtet, eine solche Regelung zu schaffen. Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand kann nach § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG lediglich dann einem Informationsbegehren entgegenstehen, wenn ein Anspruch zum Teil besteht, die Trennung der zugänglichen von der nicht zugänglichen Information aber zu aufwändig wäre, so dass das Begehren insgesamt abzulehnen ist. In meines Erachtens ist es nicht zulässig, diese Verfahrensvorschrift für eine ganz bestimmte Fallkonstellation in einen allgemeinen Ausnahmetatbestand umzuinterpretieren, den der Gesetzgeber bewusst nicht in § 3 IFG aufgenommen hat. Allerdings bin ich in Fällen beteiligt worden, in denen der durch einen Antrag auf Informationszugang ausgelöste Verwaltungsaufwand unzweifelhaft jedes vertretbare Maß überschritten hätte (vgl. z. B. Nr. 4.3.2). Ich habe deswegen nicht beanstandet, dass in derartigen Extremfällen ein Antrag auf Informationszugang auch wegen unverhältnismäßigen und damit unzumutbaren Verwaltungsaufwandes abgelehnt werden kann. Keinesfalls kann sich die Verwaltung hierauf berufen, wenn lediglich mehrere Aktenordner durchzusehen, mehrere Betroffene zu beteiligen wären oder eine Nachfrage bei einer größeren Zahl von Organisationseinheiten einer Behörde durchgeführt

Kasten zu Nr. 2.2.2.2

werden müsste. Zeichnet sich ein hoher Verwaltungsaufwand ab, lässt sich nach ~~meiner~~ bisherigen Erfahrungen im Gespräch mit dem Antragsteller ein Ersuchen vielfach so präzisieren oder einschränken, dass der Aufwand vertretbar bleibt, auch im Hinblick auf die Gebühren, die der Antragsteller zu zahlen hätte (vgl. auch 2.2.8; 4.1.3; 4.8.2)

Aus der Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11

„Der Anspruch auf Informationszugang beschränkt sich auf Information des Bundes. Bei vorübergehend beigezogenen Akten anderer öffentlicher Stellen, die nicht Bestandteil der Verwaltungsunterlagen des Bundes werden, besteht kein Anspruch auf Informationszugang. Insofern gilt das Urheberprinzip.“

2.2.2.2 Welche Behörde entscheidet über den Informationszugang?

Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Hierbei handelt es sich eindeutig um eine Verfahrensvorschrift, die bestimmt, an welche Stelle der Antrag zu richten ist. In einer Reihe von Fällen wurden aber Anträge auf Informationszugang unter Bezug auf diese Norm abgelehnt, weil sich in den eigenen Akten einer dem IFG unterliegenden öffentlichen Stelle Informationen und Unterlagen befanden, die sie von anderen öffentlichen Stellen erhalten hatte, die ihrerseits nicht dem IFG des Bundes unterworfen sind, z. B. im Rahmen einer Bund-Länder-Abfrage. Die betreffenden Behörden haben hieraus – in kreativer Rechtsfortbildung – einen allgemeinen Ausnahmetatbestand der „fehlenden Verfügungsberechtigung“ abgeleitet.

Sofern allerdings Information mit Ursprung außerhalb des Bundes, etwa der Länder, der Europäischen Gemeinschaften oder eines ihrer Mitgliedstaaten, internationaler Einrichtung oder von Drittstaaten, ständiger Bestandteil der Unterlagen des Bundes wird, greift das Urheberprinzip vorbehaltlich § 3 Nr. 8 nicht.“

Diese Interpretation entspricht nach meiner Auffassung weder der Zielrichtung des IFG noch seinem Wortlaut. Unter den Ausnahmeregelungen des IFG schützt § 3 lit. b die laufenden Beratungen von Behörden und § 3 Nr. 5 IFG vorübergehend beigezogene Informationen einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen. Daraus folgt, dass Informationen solcher Stellen, die dauerhaft Eingang in die eigenen Akten finden, nicht automatisch aus der Geltung des IFG ausgenommen werden sollten, soweit nicht ein anderer Ausnahmetatbestand den Informationszugang ausschließt. Diese Rechtsauffassung wird auch durch die Gesetzesbegründung zu § 3 Nr. 5 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11; vgl. Kasten) gestützt, die ausdrücklich feststellt, das sog. Urheberprinzip greife in diesen Fällen nicht. Speziell in der Ministerialverwaltung, aber auch bei vielen anderen Behörden des Bundes ist ein geregelter Informationsaustausch mit den Ländern üblich und oft sogar zwingend erforderlich. Es wäre mit dem Transparenzgedanken des IFG nicht vereinbar, in all diesen Fällen einen Informationszugang allein deswegen auszuschließen, weil die Informationen ursprünglich aus einem Bundesland stammen. Zumindest überall dort, wo eine öffentliche Stelle des Bundes in eigener Zuständigkeit handelt und zur Erfüllung ihrer Aufgaben Informationen und Unterlagen von Behörden anderer Rechtsträger befragt oder erhält, werden diese integraler Bestandteil der eigenen Vorgänge und unterliegen vollumfänglich dem Informationszugang des IFG, soweit nicht im Einzelnen dessen Ausnahmeregelungen greifen. Ich habe in den entsprechenden Fällen nachdrücklich diese Rechtsauffassung geltend gemacht (vgl. Nr. 4.8.2; 4.8.3).

2.2.2.3 Wo endet der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung?

In mehreren Fällen wurde ein Antrag auf Informationszugang unter Hinweis auf den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ abgelehnt. Damit wird Bezug genommen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 (– 2 BvE 11, 15/83 –, BVerfGE 67, 100 ff.). In dieser Entscheidung ging es um die Frage, in welchem Umfang die Bundesregierung einem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages Akten vorlegen muss. Das Gericht hat in diesem Zusammenhang der Regierung einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zugesprochen, der auch einen von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und –internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Sowohl das IFG selbst keinen entsprechenden Ausnahmetatbestand vorsieht, soll diese aus dem Grundgesetz abgeleitete Ausnahme als höherrangiges Recht dem IFG vorgehen. Hierauf wird auch in der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 12) hingewiesen, ohne dass dieser Hinweis seinen ausdrücklichen Niederschlag in dem Gesetzestext selbst, der allein verbindlich ist, gefunden hätte. Bei der Auslegung ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts seinerzeit in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht ein andere Fallkonstellation zugrunde lag, als dies im Regelfall bei der Anwendung des IFG der Fall ist. Außerdem sind viele der Gesichtspunkte, die damals für das Gericht entscheidend waren, in den gesetzlich ausdrücklich formulierten Ausnahmetatbeständen der §§ 3 und 4 IFG bereits enthalten, so dass in der Regel für weitere, ungeschriebene Ausnahmen kein Raum ist, schon gar nicht im Sinne einer Pauschal ausschließung für sämtliche entscheidungsrelevanten Sachverhalte. Gleichwohl habe ich in einem Einzelfall die

Ablehnung eines Informationsantrages unter Hinweis auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht beanstandet, da es in diesem Fall tatsächlich um Informationen über die Willensbildung der Bundesregierung geht (vgl. Nr. 4.6.1). Eine solche Ausnahme kann aber nur in eng begrenzten Fällen zugelassen werden, etwa wenn es um die konkrete Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen geht. Keinesfalls kann mit dieser Begründung der Informationszugang zu Vorgängen, die sich auf ein abgeschlossenes Gesetzgebungsverfahren beziehen, insgesamt abgelehnt werden. Dies würde der grundlegenden Zielsetzung des Gesetzes, das Verwaltungshandeln gerade auch der Ministerialbürokratie transparent zu machen, völlig widersprechen, wenn der wichtige Bereich der Entstehung gesetzlicher Vorschriften vollständig aus seinem Anwendungsbereich herausgenommen würde.

2.2.3 Bereichsausnahmen durch die Hintertür?

Bei Ausnahmetatbeständen kommt es immer auf den konkreten Einzelfall an.

Lediglich bei den in § 3 Nr. 8 IFG genannten Nachrichtendiensten und öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen, enthält das Bereichsausnahmen. Darüber hinaus gibt es keine Verwaltungsbereiche, denen gegenüber generell keine Informationsansprüche geltend gemacht werden können. Dies war im Gesetzgebungsverfahren heftig umstritten, der Gesetzgeber hat sich aber entschieden, neben den genannten Sicherheitsbehörden keine weiteren Bereiche dem Anwendungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Alle übrigen Ausnahmeregelungen sind deswegen einzelfallbezogen zu verstehen. Es gilt auch für § 3 Nr. 1 lit. d IFG (Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden; vgl. Kasten) und § 3 Nr. 6 IFG (fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen; vgl. Kasten). Auch hier kann ein Antrag auf Informationszugang nur abgelehnt werden, wenn die Weitergabe der Informationen in dem konkreten Einzelfall die vom Gesetz angeführten nachteiligen Auswirkungen oder Beeinträchtigungen haben könnte. Dies muss die Behörde einzelfallbezogen darlegen und begründen.

In einer Reihe von Fällen, insbesondere im Bereich der Finanzverwaltung, habe ich die Tendenz festgestellt, entsprechenden Ausnahmetatbestände in faktische Bereichsausnahmen umzuwandeln. Die Behörden argumentierten, die Erfüllung eines Informationsanspruches etwa im Bereich der Kontrollaufgaben einer Finanzbehörde sei eintrüchtigt an sich schon gelöst von der konkret befragten Information, die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den zu kontrollierenden Stellen, die sich nicht mehr auf die absolute Verschwiegenheit der Behörde verlassen könnten. Deswegen wurden Informationersuchen ohne konkrete Einzelfallprüfung pauschal abgelehnt (vgl. Nr. 4.6.4; 4.6.5). Ein vergleichbares Verhalten habe ich auch im Rahmen des § 3 Nr. 6 IFG festgestellt, wo Informationersuchen wegen fiskalischer Interessen des Bundes pauschal zurückgewiesen wurden, ohne dies einzelfallbezogen plausibel zu begründen (vgl. Nr. 4.6.3). Ich habe in all diesen Fällen einer Einzelfallprüfung bestanden, um zu verhindern, dass sich über die im Gesetz ausdrücklich festgelegten Institutionen hinaus faktisch weitere Bereichsausnahmen entwickeln, weil die Behörden in diesen Bereichen alle Informationsbegehren mit dem gleichen pauschalen Begründung ablehnen. Diese Frage beschäftigt inzwischen auch die Gerichte, so dass hoffentlich bald eine Klärung erreicht werden kann.

Ich habe in all diesen Fällen einer Einzelfallprüfung bestanden, um zu verhindern, dass sich über die im Gesetz ausdrücklich festgelegten Institutionen hinaus faktisch weitere Bereichsausnahmen entwickeln, weil die Behörden in diesen Bereichen alle Informationsbegehren mit dem gleichen pauschalen Begründung ablehnen. Diese Frage beschäftigt inzwischen auch die Gerichte, so dass hoffentlich bald eine Klärung erreicht werden kann.

Kasten zu Nr. 2.2.3

§ 3 Nr. 1 lit. d und Nr. 6 IFG
 Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf
 - a) ...
 - b) ...
 - c) ...
 - d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,

2.2.4 Schutz von laufenden Gerichtsverfahren und Ermittlungen
 Geschützt wird die Durchführung von Verfahren, nicht die Position der Behörde in dem Verfahren.
 Nach § 3 Nr. 1 lit. g IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen haben kann. Mit diesem Ausnahmegrund haben in mehreren Fällen Verwaltungen das Informationsbegehren eines Bürgers abgelehnt, der sich in einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit der entsprechenden Behörde befand oder eine solche vorbereitete. Die Verwaltungen befürchteten eine Verschlechterung ihrer Prozesssituation und lehnten die Anträge deshalb ab. Ich habe dagegen darauf hingewiesen, dass es bei diesem Ausnahmetatbestand nicht um die Prozesssituation der Verwaltung geht, sondern die unbeeinträchtigte Durchführung der entsprechenden Verfahren als solches. Der Zweck der Regelung besteht darin, die Arbeit der Gerichte und Ermittlungsbehörden vor Einflussnahmen zu schützen, die sich z. B. durch das Bekanntwerden und die öffentliche Diskussion bestimmter verfahrensrelevanter Einzelheiten ergeben können. Es war nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift nicht Ziel des Gesetzgebers, den Verwaltungen die Möglichkeit zu geben, Informations- und Unterlagen deshalb vor einem Bürger geheim zu halten, um einen Rechtsstreit gegen ihn gewinnen zu können.

nen, dessen Erfolgsaussichten geringer würden, wenn die betroffenen Bürger alle vorhandenen Informationen erhielten (vgl. Nr. 4.5.3; 4.12.8). Meine Auffassung ist inzwischen durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin bestätigt worden, das allerdings noch nicht rechtskräftig ist.

... einer Reihe von Fällen (vgl. Nr. 4.4.2; 4.12.4) begehrten Petenten Zugang zu Informationen, die nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschluss-sachen (VSA) als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft waren. Entsprechend der Ausnahmeregelung des § 3 Nr. 4 IFG wurden ihre Anträge abgelehnt, obwohl die Einstufungen bereits vor Jahren vorgenommen worden waren und nicht erkennbar war, aus welchen Gründen zum Zeitpunkt der Antragstellung noch ein Geheimhaltungsbedürfnis fortbestehen sollte. Die Ablehnung der Anträge steht zwar nicht im Widerspruch zu dem reinen Wortlaut des Gesetzes, ich habe mich aber dafür eingesetzt, dass bei längere Zeit zurückliegenden Einstufungen ein Informationsantrag nach dem IFG Anlass sein sollte, die fortbestehende Berechtigung der Einstufung noch einmal zu überprüfen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wer die Richtigkeit einer Einstufung nach der VSA kontrollieren kann, um zu verhindern, dass Unterlagen nur im Hinblick auf künftige IFG-Anträge als „VS-NfD“ eingestuft werden, möglicherweise sogar erst nach Antragstellung. Ich selbst sehe mich zu einer solchen inhaltlichen Überprüfung aus tatsächlichen Gründen nicht in der Lage. Allerdings hat das VG Berlin es in einem Urteil ausdrücklich offen gelassen, ob in einem Verwaltungsrechtsstreit über das Vorliegen dieses Ausnahmegrundes inzidenter auch die Berechtigung der Einstufung überprüft werden kann (vgl. Kasten a). Solange die allgemeine Amtsverschwiegenheit uneingeschränkt galt, war die Einstufung von Dokumenten nach der VSA eine rein innerdienstliche Sicherheitsmaßnahme ohne unmittelbaren Außenbezug. Dies hat sich durch das IFG geändert. Jede Einstufung hat unmittelbare Auswirkung auf die gesetzlichen Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger. Ich halte deswegen grundsätzlich die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle in diesen Fällen für erforderlich.

Kasten zu Nr. 2.2.4

Aus dem Urteil des VG Berlin vom 27. Juni 2007 – VG 2 136.06 –
„... Unmittelbar geschützt werden sollen daher nicht die Prozessparteien vor außerhalb des Gerichtsverfahrens liegenden Ereignissen, die zur Erledigung des Verfahrens führen können, sondern das Gerichtsverfahren als Teil der Rechtspflege (vgl. Roth, in: Berger/Roth/Scheel, a. a. O., § 3 Rn. 71; vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 19. Juni 2002 – 21 B 589/02 – NVwZ-RR 2003, 800 ff. und BVerwGE 110, 17 <24> zu § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG a. F.). Es soll sichergestellt werden, dass die Gerichte das laufende Gerichtsverfahren unter Einhaltung der jeweils einschlägigen Prozessordnung und unter Wahrung der verfassungsmäßigen Verfahrensrechte der Parteien führen können.
Zu beachten ist ferner, dass sich die Unterrichtung der Öffentlichkeit in den von § 3 Nr. 1 lit. g IFG geschützten Gerichtsverfahren nach Regeln und Formen vollzieht, die der Art des Gerichtsverfahrens besonders angepasst sind. § 3 Nr. 1 lit. g IFG sichert deshalb nicht zuletzt den sachlichen Vorrang dieser Regeln und Formen und überlässt die Entscheidung über die Weitergabe von Informationen, soweit diese Entscheidung nicht rechtlich vorgegeben ist, den die möglichen Folgen am ehesten überblickenden Rechtspflegeorganen selbst (vgl. BVerwGE 110, 17 <24> zu § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG a. F.).“

2.2.5 Geheimhaltung und Vertraulichkeit – ein schwieriges Problem

Kasten a zu Nr. 2.2.5

Vom IFG sind nicht alle Informationen ausgeschlossen, die die Beteiligten gerne vertraulich behandeln würden.

Aus dem Urteil des VG Berlin vom 31. Mai 2007 – VG 2 A 93.06 –

Das IFG macht das berechnete staatliche Interesse an der Geheimhaltung bestimmter Informationen und Unterlagen und den Schutz der gebotenen Vertraulichkeit gleich an zwei Stellen zum ausdrücklichen Gegenstand von Ausnahmeregelungen. Nach § 3 Nr. 4 IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschluss-sachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Das Gleiche gilt nach § 3 Nr. 7 IFG bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht (vgl. Nr. 4.2.1; 4.14.1).

Ob im Rahmen des § 3 Nr. 4 IFG die formale Einstufung als Verschluss-sache ausreichend ist oder ob es – wie der Kläger meint – einer Prüfung materieller Gründe für die Einstufung bedarf, muss hier nicht entschieden werden. Denn die Einstufung als VS – Nur für den Dienstgebrauch ist zu Recht erfolgt. Nach § 4 Abs. 2 SÜG/§ 7 VSA ist eine Verschluss-sache VS – Nur für den Dienstgebrauch, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann.“

Die Regelungen haben bereits in den ersten beiden Jahren meiner Tätigkeit zu einer Fülle von Wertungswidersprüchen und Anwendungsschwierigkeiten geführt.

Weitere Probleme haben sich daraus ergeben, dass das Informationsfreiheitsgesetz zwar das allgemeine Amtsgeheimnis durchbricht, nach § 3 Nr. 4 IFG Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse sowie gesetzliche Geheimhaltungspflichten aber einen Informationsanspruch ausschließen. In der Praxis hat sich die Abgrenzung zwischen Regelungen, die lediglich die allgemeine Amtsverschwiegenheit konkretisieren und deswegen einem

Kasten b zu Nr. 2.2.5

IFG-Antrag nicht entgegenstehen, und solchen, die ein besonderes Amtsgeheimnis zum Gegenstand haben, als schwierig erwiesen. Alle gesetzlichen Regelungen, die Verschwiegenheitspflichten zum Gegenstand haben, sind vor dem IFG ergangen und brauchten sich mit möglichen gesetzlichen Informationsansprüchen nicht zu beschäftigen. Es ist deswegen häufig eine Frage der Auslegung, ob sie ein besonderes Amtsgeheimnis begründen oder nicht. Hinzu kommt die Sorge von Behörden, hohen Regressforderungen ausgesetzt zu sein, wenn sie im Einzelfall unberechtigter Weise Informationen über Dritte preisgeben, so dass sie tendenziell die Regelung zur Verschwiegenheit als besonderes Amts- oder Berufsgeheimnis stufen und den Informationszugang unter Hinweis auf Nr. 4 IFG ablehnen. Inzwischen ist diese Frage Gegenstand mehrerer Verwaltungsrechtsstreitigkeiten und ich hoffe, dass die anstehenden Gerichtsentscheidungen Klarheit schaffen und auch den Verwaltungen Rechtssicherheit geben, in welchen Fällen sie weiterhin der Verschwiegenheit unterliegen und wann einem Informationsantrag stattzugeben ist (vgl. Nr. 4.6.4).

Ähnliche Probleme ergeben sich auch im Zusammenhang mit § 3 Nr. 7 IFG. Dem Wortlaut und insbesondere auch der Gesetzesbegründung (vgl. Kasten b) nach geht es hier um Informantenschutz. Viele Behörden für die Erfüllung ihrer Aufgaben darauf angewiesen sind, von Bürgerinnen und Bürgern Hinweise und Informationen zu bekommen, und die Bereitschaft der Bürger zu einer solchen Kooperation von dem Vertrauen in die Verschwiegenheit der Verwaltung abhängt, soll diese Bestimmung die in diesem Sinne vertrauliche Information schützen. Dabei gilt die Information als vertraulich, die von einer Behörde vertraulich erhoben oder an die Behörde vom Dritten vertraulich übermittelt wird (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11). Im Zusammenhang mit einem solchen Informantenschutz hat diese Ausnahmeregelung in den mir bekannt gewordenen Fällen bislang aber keine Rolle gespielt. Sie wurde aber häufig im Zusammenhang von sog. Vertraulichkeitsabreden zwischen Dritten, im Regelfall Unternehmen der Wirtschaft, und den Verwaltungen herangezogen, die entweder in vertraglichen Vereinbarungen beide Seiten zum Stillschweigen über Gegenstand und Konditionen des Vertrags verpflichten oder in sonstiger Weise, u. U. auch mündlich, vereinbart worden sein sollen. In mehreren Fällen wurde eine Ablehnung des Informationsersuchens auf § 3 Nr. 7 IFG gestützt, wenn die Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht zum Ziel führte.

Nach meiner Auffassung können solche Absprachen, jedenfalls sofern sie nach dem Inkrafttreten des IFG getroffen worden sind, über den eigentlich in § 3 Nr. 7 IFG geregelten Fall hinaus einem Antrag auf Informationszugang nicht entgegengehalten werden. Andernfalls könnte ein gesetzlicher Anspruch der Bürgerinnen und Bürger durch einfache Vereinbarung der Verwaltung mit einem Dritten unterlaufen werden. Berechtigte Belange der Dritten werden durch die §§ 5 und 6 IFG hinreichend geschützt. Die vom IFG angestrebte Transparenz würde absurdum geführt, wenn seine Vorschriften gerade im Bereich des Zusammenwirkens von Wirtschaft und Verwaltung so einfach umgangen werden könnten.

Auszug aus der Begründung zu § 3 Nr. 7 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11

Behörden sind in hohem Maße auf eine – insbesondere freiwillige – Informationszusammenarbeit mit Bürgern angewiesen. Dies gilt auf Bundesebene vor allem für das Bundeskartellamt, die Bundesregulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst. Da die Bereitschaft der Bürger zu einer solchen Kooperation von dem Vertrauen in die Verschwiegenheit der Verwaltung abhängt, muss vertrauliche Information geschützt werden. Vertraulich ist eine vertraulich (von der Behörde) erhobene oder (an die Behörde) übermittelte Information. ... Vertrauliche Übermittlungen zwischen Behörden erfasst Nummer 7 nach seinem Schutzzweck nicht.

Kommt in Betracht, dass das Interesse an einer vertraulichen Behandlung nachträglich entfallen ist, geht die Behörde dem im Rahmen ihres Verfahrensermessens nach, insbesondere durch eine Nachfrage bei dem Informationsgeber.“

Aber auch Vertraulichkeitsabsprachen, die vor Inkrafttreten des IFG getroffen worden sind, können nicht immer gegenüber dem neuen gesetzlichen Informationsanspruch als vorrangig angesehen werden. Greift keiner der übrigen Ausnahmetatbestände, die alle denkbaren öffentlichen und privaten schutzwürdigen Belange abdecken, kann nur in Ausnahmefällen das Vertrauen des Dritten auf die vereinbarte Vertraulichkeit so schutzwürdig sein, dass Informationsersuchen abzuwehren ist. Dies muss im Einzelfall geprüft und begründet werden. Der bloße Hinweis auf die vereinbarte Vertraulichkeit schließt nach meiner Auffassung den Informationszugang nach dem IFG nicht aus (vgl. Nr. 4.5.1; 4.12.1).

2.2.6 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – ein Zauberwort?

Die Behörden gehen zu schnell davon aus, bei den begehrten Informationen handele es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Der Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gehörte zu den Fragen, die im Gesetzgebungsverfahren am intensivsten diskutiert wurden. Unternehmen sind vielfach verpflichtet, im Rahmen von Genehmigungsverfahren, Aufsichtsmaßnahmen oder wirtschaftlichen Kontakten Informationen an öffentliche Stellen zu geben, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen und deren Bekanntwerden ihnen wirtschaftlichen Schaden gegenüber ihren Konkurrenten oder Kunden zufügen würde. Es 6 Satz 2 IFG sieht deswegen vor, dass Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden darf, soweit der Betroffene eingewilligt hat. Diese Aus-

nahme vom freien Informationszugang hat aber in der praktischen Anwendung zu erheblichen Schwierigkeiten geführt, und das nicht nur im Rahmen des IFG des Bundes, sondern auch in den Ländern, die über vergleichbare Regelungen verfügen. Dabei geht es im Kern immer um die Frage, welche Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis einzustufen sind. Ginge es allein nach der Wertung der betroffenen Unternehmen, könnte man sich nicht des Eindrucks erwehren, schon die Aussage, sie würden sich wirtschaftlich betätigen, sei ein Geschäftsgeheimnis.

Das IFG verzichtet auf eine eigene Definition dieser Begriffe und enthält, anders als etwa das VIG oder das UIG, aber auch das Gentechnik- und Chemikalienrecht, auch keine negative Abgrenzung, welche Informationen nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis anzusehen sind. Die Begründung dieser Ausnahmeregelung verweist auf die Definition, die der Bundesgerichtshof im Rahmen des Wettbewerbsrechts getroffen hat. Danach liegt ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vor, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem erkennbaren Willen des Inhabers sowie dessen berechtigten wirtschaftlichen Interessen geheim gehalten werden sollen (Bundestagsdrucksache 15/4493). Bei Zugrundelegung dieser Definition hat sich die Frage als entscheidendes Problem herausgestellt, wann ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse der Geheimhaltung besteht. Dies kann nur dann der Fall sein, wenn das Bekanntwerden der Information dem Unternehmen im Wettbewerb mit seinen Konkurrenten oder im Verhältnis zu seinen Kunden wirtschaftliche Nachteile bringen würde. Dies ist aber ausgeschlossen, wenn ein Wettbewerbsverhältnis gar nicht besteht oder wirtschaftliche Nachteile nicht eintreten können. So können auch Informationen über Rechtsverstöße und Fehlverhalten, die von Behörden festgestellt und sanktioniert worden sind, kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellen, da das Bekanntwerden zwar möglicherweise wirtschaftliche Interessen eines Unternehmens beeinträchtigen kann, das Interesse an der Geheimhaltung aber nicht als berechnung anzusehen ist (vgl. Nr. 4.12.7). Das VIG enthält bereits in § 2 Satz 3 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 eine entsprechende Regelung (vgl. Kasten). Mit der schwierigen Begriffsbestimmung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hat sich auch die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder auf ihrer Sitzung am 11. Juni 2007 beschäftigt (vgl. Nr. 3.3.1) und in einer Entschließung gefordert, die gesetzlichen Regeln zu ergänzen und zu präzisieren (vgl. Anlage 5).

Probleme haben sich aber nicht nur bei der Auslegung des Begriffs der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ergeben. Auch beim Verfahren habe ich häufig Unsicherheiten und Fehler festgestellt. Vielfach haben die betroffenen Behörden die Entscheidung, ob der Ausnahmegrund des § 6 Satz 2 IFG vorliegt, einfach den entsprechenden Unternehmen übertragen, ohne eine eigene Prüfung vorzunehmen; und diese haben dann schon den Umstand

das sie mit einer Behörde in Geschäftsbeziehungen stehen, als Geschäftsgeheimnis bewertet. Nach dem Wortlaut des Bundesgesetzes hat aber die zuständige öffentliche Stelle zu prüfen und zu entscheiden, ob wegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses ein Informationsbegehren nach § 6 Satz 2 IFG abzulehnen ist. Nur wenn sie von dem Vorliegen dieses Ausnahmestatbestandes ausgeht oder dies zumindest für möglich hält, ist das Unternehmen als Drittmann überhaupt nach § 8 Abs. 1 IFG zu beteiligen und um Einwilligung zu bitten. Wird diese versagt, hat die Behörde nochmals zu prüfen, ob die hierfür genannten Gründe tatsächlich auf ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis hindeuten, und dann eigenständig zu entscheiden. Allerdings enthält das IFG des Bundes, anders als einige Landesregelungen, nicht die Möglichkeit, das berechnungsberechtigte Interesse am Informationszugang gegen das Geheimhaltungsinteresse des Dritten abzuwägen. Um so wichtiger ist aber eine sorgfältige und eher restriktive Prüfung, ob es wirklich um ein Geheimnis i. S. d. § 6 Satz 2 IFG geht (vgl. Nr. 4.4.1; 4.6.9; 4.8.2; 4.11.3; 4.12.1). So kann zum Beispiel die Tatsache, dass ein Unternehmen eine gesellschaftliche Veranstaltung einer öffentlichen Stelle gesponsert hat, nach meiner Überzeugung kein Geschäftsgeheimnis sein, weil das Bekanntwerden dieser Information keine wirtschaftlichen Nachteile nach sich ziehen kann. Eine Beteiligung des Unternehmens ist nicht erforderlich, eine fehlende Einwilligung irrelevant (vgl. Nr. 4.5.1 und Nr. 4.16.1). Ich werde deswegen mit Nachdruck einem Verfahren entgegenzutreten, in dem eine Behörde ohne eigene Prüfung das betroffene Unternehmen fragt, ob dieses ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis annimmt, und dessen Antwort ohne weiteres der eigenen Entscheidung über den Informationsantrag zugrunde legt.

Kasten zu Nr. 2.2.6

§ 2 Satz 3 VIG
 „Nicht unter ein in Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c genanntes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis oder eine dort genannte sonstige wettbewerbsrelevante Information fallen Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1.“
 § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG
 „(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, gegen die auf Grund des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs erlassenen Rechtsverordnungen und gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit solchen Verstößen getroffen worden sind,“
 dass

2.2.7 Wie lange darf sich die Behörde Zeit lassen?

Der vom Gesetz vorgesehene schnelle Informationszugang ist nicht in allen Fällen gewährleistet.

Nach § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG ist die Information dem Antragsteller unverzüglich zugänglich zu machen, sie aber in jedem Fall innerhalb eines Monats erfolgen. Gleiche gilt für den Fall der Ablehnung (§ 9 Abs. 1 IFG). Ist ein Dritter zu beteiligen, verlängern sich diese Fristen allerdings bereits erheblich, da das Gesetz auch für diesen Ausfall eine Monatsfrist vorsieht. Trotz der an sich klaren Bestimmungen des IFG sind diese Fristen in einer Vielzahl von Fällen von den betroffenen Behörden nicht eingehalten worden, so dass Antragsteller oft sehr viel länger auf die Information oder die Ablehnung warten mussten und oft erst nach mehreren Erinnerungen oder gar an mich gerichteten Beschwerden beschieden wurden. Mochte das anfangs noch mit den unumgänglichen Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung eines neuen Gesetzes entschuldigt werden können, so kann dies nach zwei Jahren keine Rechtfertigung mehr sein. Problematisch ist aber, dass das Gesetz weder für die Bescheidung von Widersprüchen gegen die Ablehnung eines Informationsanspruchs eine Frist vorsieht, noch für die Fälle, in denen ich nach § 12 Abs. 1 IFG angerufen worden bin und die entsprechende öffentliche Stelle des Bundes um Stellungnahme gebeten habe. Bis eine Antwort vorliegt, vergehen teilweise viele Wochen und weitere Verzögerungen treten ein, wenn mir die Einlassung der Verwaltung für eine abschließende Bewertung nicht ausreicht und weitere Rückfragen oder Erörterungen erforderlich sind. Ich muss deswegen feststellen, dass häufig gerade in den Fällen, in denen ein Informationswunsch zunächst ganz oder teilweise abgelehnt worden ist und der betroffene Bürger sich dagegen wehrt, eine überlange Verfahrensdauer von vielen Monaten fast die Regel ist. Dies bedauere ich sehr, habe aber keine Möglichkeiten, eine zügige Bearbeitung zu erzwingen (vgl. auch Nr. 4.1.4; 4.6.5).

2.2.8 Gebühren – kein angemessenes Mittel zur Informationsvermeidung

Die Gebührenberechnung entspricht nicht immer Geist und Vorgaben des IFG.

Der Informationszugang nach den Vorschriften des IFG ist in der Regel nicht kostenlos. Nach § 10 IFG (vgl. Kasten) werden für Amtshandlungen nach diesem Gesetz Gebühren und Auslagen erhoben, deren Berechnung sich nach der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG-GebV) richtet. Allerdings sollen sie so bemessen werden, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann (§ 10 Abs. 2 IFG). In den ersten beiden Jahren meiner Tätigkeit haben sich hinsichtlich der Gebühren insbesondere folgende Probleme wiederholt gestellt:

In einer Reihe von Fällen wurde der Informationszugang davon abhängig gemacht, dass der Antragsteller vorab zunächst eine – geschätzte – Gebühr entrichtet, oft nicht unbeträchtlicher Höhe. Zwar kann es nach den einschlägigen Vorschriften des Verwaltungskostenrechts

Einzelfall zulässig sein, eine solche Vorauszahlung zu fordern, etwa wenn der Betroffene in der Vergangenheit schon Gebührenzahlungen nicht geleistet hat oder wegen der Gesamtumstände die begründete Sorge besteht, dass die Gebühr später nicht beigetrieben werden könnte. Ich halte es aber nicht für zulässig, generell den Informationszugang von einer entsprechenden Vorauszahlung abhängig zu machen. Bei einem solchen Verfahren entsteht der Verdacht, dass der Bürger von seinem Informationswunsch abgebracht werden soll. Einige Petenten haben sich mir gewandt, weil sie auf ihren Antrag hin von der betroffenen Behörde darauf hingewiesen worden waren, dass voraussichtlich eine sehr hohe Gebühr anfallen werde (teilweise von mehreren Hundert Euro), verbunden mit der Frage, ob sie den Antrag aufrecht erhalten würden. Sie empfanden dies als Versuch, sie von ihrem Informationswunsch abzubringen, und legten deswegen bei mir Beschwerde ein. Grundsätzlich halte ich es für zulässig und sogar für geboten, einen Antragsteller vorab auf eine zu erwartende überdurchschnittlich hohe Gebührenforderung hinzuweisen, damit er Gelegenheit hat, zusammen mit der Behörde sein Informationsbegehren einzuschränken und zu präzisieren und so die Kosten für ihn in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Ein solches Vorgehen muss aber auch von dem erkennbaren Bemühen getragen sein, dem Informationsbegehren zu für den Antragsteller erschwinglichen Kosten zu entsprechen. Fehlt diese Intention und soll der Antragsteller nur abgeschreckt werden, wäre ein solches Vorgehen unzulässig.

Kasten zu Nr. 2.2.8

10 IFG – Gebühren und Auslagen
(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.
(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.
(3) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.
Schließlich hat es auch bei der Gebührenbemessung Fälle gegeben, die nach meiner Auffassung nicht mehr dem § 10 Abs. 2 IFG und der Zielsetzung dieses Gesetzes entsprechen. Nach meinen bisherigen Feststellungen kommen unvertretbar hohe Gebührenforderungen insbesondere dort zustande, für die Berechnung des Verwaltungsaufwandes der reale Stundensatz eines Bearbeiters veranschlagt wird. Mussten z. B. Unterlagen für eine Kosteneinsicht vorher durchgesehen und aufbereitet werden und war damit ein Mitarbeiter vier Stunden beschäftigt, wurden allein dafür zweihundert Euro berechnet.

Bei dieser Vorgehensweise sind Gebühren von mehr als einer Möglichkeit gegeben, sich an eine unabhängige und neue Stelle zu wenden, um eine rechtliche Auffassung einzuholen. Nach § 10 Abs. 2 IFG der Verwaltungsaufwand bei der öffentlichen Stelle zu einem Informationsantrag oder der Gebührenbemessung zu berücksichtigen, das bedeutet ihr praktisches Verhalten nach einem solchen Antrag aber nicht, dass kostendeckende Gebühren zu berechnen sind. Dieses Beschwerdeverfahren besteht neben dem Rechtsmittelverfahren und ist von diesem unabhängig. Es ist für die Betroffenen einerseits an den dort genannten unteren Werten orientieren und dann bei besonders hohem Verwaltungsaufwand langsam bis zur Obergrenze steigen, die nur in Ausnahmefällen erreicht werden kann. Ich habe aber feststellen müssen, dass gerade Behörden, die Erfüllung ihrer Aufgaben regelmäßig Gebühren zu berechnen haben, als Richtwert für normale Fälle die Mitte zwischen Gebührener- und -untergrenze zu Grunde legen. Bei diesem Verfahren wird den Vorgaben des § 10 Abs. 2 IFG nicht mehr entsprochen (vgl. auch 2.2.2.1; 4.1.3)

3 Organisation der Informationsfreiheit in Deutschland

3.1 Der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit

Ein bewährtes Modell wird übernommen.

Das IFG sieht in § 12 das Amt des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit vor, den jeder anrufen kann, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach dem IFG als verletzt ansieht. Damit wird den Bürgerinnen und Bürgern wie bereits im Bereich des Datenschutzes

die Möglichkeit gegeben, sich an eine unabhängige und neue Stelle zu wenden, um eine rechtliche Auffassung einzuholen. Nach § 10 Abs. 2 IFG der Verwaltungsaufwand bei der öffentlichen Stelle zu einem Informationsantrag oder der Gebührenbemessung zu berücksichtigen, das bedeutet ihr praktisches Verhalten nach einem solchen Antrag aber nicht, dass kostendeckende Gebühren zu berechnen sind. Dieses Beschwerdeverfahren besteht neben dem Rechtsmittelverfahren und ist von diesem unabhängig. Es ist für die Betroffenen einerseits an den dort genannten unteren Werten orientieren und dann bei besonders hohem Verwaltungsaufwand langsam bis zur Obergrenze steigen, die nur in Ausnahmefällen erreicht werden kann. Ich habe aber feststellen müssen, dass gerade Behörden, die Erfüllung ihrer Aufgaben regelmäßig Gebühren zu berechnen haben, als Richtwert für normale Fälle die Mitte zwischen Gebührener- und -untergrenze zu Grunde legen. Bei diesem Verfahren wird den Vorgaben des § 10 Abs. 2 IFG nicht mehr entsprochen (vgl. auch 2.2.2.1; 4.1.3)

Nach § 12 Abs. 2 IFG wird die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz übertragen, so dass keine neue Dienststelle eingerichtet werden musste. Die im Vorfeld von mancher Seite befürchteten schwerwiegenden Konflikte zwischen den Aufgabenbereichen Datenschutz und Informationsfreiheit sind nicht eingetreten. In den ersten beiden Jahren meiner Tätigkeit als Informationsfreiheitsbeauftragter hat sich kein Fall ergeben, in dem ich vor einem unlösbaren Konflikt zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit gestanden hätte. Der im IFG selbst vorgesehene Ausgleich zwischen diesen unterschiedlichen Interessenlagen hat sich bislang als gute Lösung erwiesen.

Kasten a zu Nr. 3.1

§ 23 BDSG (Auszug) – Rechtsstellung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

...

(4) Der Bundesbeauftragte ist berechtigt, über Personen, in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen ein Zeugnis zu verweigern. Dies gilt auch für die Mitarbeiter des Bundesbeauftragten mit Maßgabe, dass über die Ausübung dieses Rechts der Bundesbeauftragte entscheidet. Soweit das Zeugnisverweigerungsrecht des Bundesbeauftragten reicht, darf die Vorlegung oder Auslieferung von Akten oder anderen Schriftstücken von ihm nicht gefordert werden.

(5) Der Bundesbeauftragte ist, auch nach Beendigung seines Amtsverhältnisses, verpflichtet, über die ihm amtlich bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu wahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind. Der Bundesbeauftragte darf, auch wenn nicht mehr im Amt ist, über solche Angelegenheiten ohne Genehmigung des Bundesministeriums des Innern weder vor Gericht außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben. Unberührt bleibt die gesetzlich begründete Pflicht, Straftaten anzuzeigen und bei Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für deren Abwendung einzutreten. Für den Bundesbeauftragten und seine Mitarbeiter gelten die §§ 93, 97, 105 Abs. 1, § 111 Abs. 5 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 sowie § 116 Abs. 1 der Abgabenordnung nicht. Satz 5 findet keine Anwendung, soweit die Finanzbehörden die Kenntnis für die Durchführung eines Verfahrens wegen einer Steuerstraftat sowie eines damit zusammenhängenden Steuerverfahrens benötigen, an deren Verfolgung ein zwingendes öffentliches Interesse besteht, soweit es sich um vorsätzlich falsche Angaben des Auskunftspflichtigen oder der für ihn tätigen Personen handelt. Der Bundesbeauftragte einen Datenschutzverstoß fest, ist er befugt, diesen anzuzeigen und die Betroffenen hierüber zu informieren.

(6) Die Genehmigung, als Zeuge auszusagen, soll nur versagt werden, wenn die Aussage dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde. Die Genehmigung, ein Gutachten zu erstatten, kann versagt werden, wenn die Erstattung den dienstlichen Interessen Nachteile bereiten würde. § 2 Bundesverfassungsgesetzes bleibt unberührt.

...

Kasten b zu Nr. 3.1

§ 24 BDSG

(1) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kontrolliert bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz.

...

(3) Die Bundesgerichte unterliegen der Kontrolle des Bundesbeauftragten nur, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden.

(4) Die öffentlichen Stellen des Bundes sind verpflichtet den Bundesbeauftragten und seine Beauftragten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ihnen ist dabei insbesondere

1. Auskunft zu ihren Fragen sowie Einsicht in alle Unterlagen, [...] zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Kontrolle nach Absatz 1 stehen,
2. jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren.

Die in § 6 Abs. 2 und § 19 Abs. 3 genannten Behörden dürfen die Unterstützung nur dem Bundesbeauftragten selbst und den von ihm schriftlich besonders Beauftragten. Satz 2 gilt für diese Behörden nicht, soweit die oberste Bundesbehörde im Einzelfall feststellt, dass die Auskunft oder Einsicht die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden würde.

(5) Der Bundesbeauftragte teilt das Ergebnis seiner Kontrolle der öffentlichen Stelle mit. Damit kann er Vorschläge zur Verbesserung des Datenschutzes, insbesondere zur Beseitigung von festgestellten Mängeln bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten, verbinden. § 25 bleibt unberührt.

§ 25 BDSG

(1) Stellt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Verstöße gegen die Vorschriften dieses Gesetzes [...] oder sonstige Mängel der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten fest, so beanstandet er dies

1. bei der Bundesverwaltung gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde,

...

4. bei den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie bei Vereinigungen solcher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gegenüber dem Vorstand oder dem sonst vertretungsberechtigten Organ

und fordert zur Stellungnahme innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist auf. In den Fällen von Satz 1 Nr. 4 unterrichtet der Bundesbeauftragte gleichzeitig die zuständige Aufsichtsbehörde.

(2) Der Bundesbeauftragte kann von einer Beanstandung absehen oder auf eine Stellungnahme der betroffenen Stelle verzichten, insbesondere wenn es sich um unerhebliche oder inzwischen beseitigte Mängel handelt.

(3) Die Stellungnahme soll auch eine Darstellung der Maßnahmen enthalten, die auf Grund der Beanstandung des Bundesbeauftragten getroffen worden sind. Die in Absatz 1 Nr. 4 genannten Stellen leiten der zuständigen Aufsichtsbehörde gleichzeitig eine Abschrift der Stellungnahme an den Bundesbeauftragten zu.

§ 26 BDSG

(1) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erstattet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Er unterrichtet den Deutschen Bundestag und Öffentlichkeit über wesentliche Entwicklungen des Datenschutzes.

(2) Auf Anforderung des Deutschen Bundestages oder Bundesregierung hat der Bundesbeauftragte Gutachten zu erstellen und Berichte zu erstatten. Auf Ersuchen des Deutschen Bundestages, des Petitionsausschusses, des Innenausschusses oder der Bundesregierung geht der Bundesbeauftragte ferner Hinweisen auf Angelegenheiten und Vorgänge des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen des Bundes nach. Der Bundesbeauftragte kann sich jederzeit an den Deutschen Bundestag wenden.

(3) Der Bundesbeauftragte kann der Bundesregierung oder in § 12 Abs. 1 genannten Stellen des Bundes Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes geben und diese dem Deutschen Bundestag zur Kenntnis bringen. Die in § 25 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 genannten Stellen sind durch den Bundesbeauftragten zu unterrichten, wenn die Empfehlung oder Beratung sie nicht unmittelbar betrifft.

Hinsichtlich meiner Aufgaben als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit (vgl. Nr. 3.1.1) erklärt § 12 Abs. 3 IFG die §§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5, 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3 sowie Abs. 1 bis 3 des Bundesdatenschutzgesetzes (vgl. Abs. 1 bis 3 des Bundesdatenschutzgesetzes) für entsprechend anwendbar. Damit habe ich im Bereich der Informationsfreiheit exakt die gleichen Aufgaben zu erfüllen wie beim Datenschutz. Zwar enthält das IFG keinen Verweis auf die Vorschriften des BDSG (BDSG), dies ist aber auch nicht erforderlich. Da sich § 23 BDSG (vgl. Kapitel a) auf meine Person bezieht und ich in meiner Funktion als Bundesbeauftragter für den Datenschutz auch Aufgaben des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit übertragen bekommen habe, gilt § 23 BDSG insoweit unmittelbar. So gelten mein Recht, zu Petenten oder Informanten zu schreiben und das Zeugnis zu verweigern (§ 23 Abs. 4 Satz 1 BDSG) auch für den Bereich der Informationsfreiheit. Das Gleiche gilt für das Verbot von mir die Vorlegung oder Auslieferung von Akten oder anderen Schriftstücken zu verlangen (§ 23 Abs. 4 Satz 2 BDSG).

3.1.1 Welche Aufgaben hat der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit ...

Der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit hat nicht nur Eingaben zu bearbeiten.

Durch den Verweis auf die entsprechenden Vorschriften des BDSG sind mir im Wesentlichen vier Aufgabenbereiche zugewiesen worden: Anlaufstelle für Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, Beratung von Parlament, Bundesregierung und öffentlichen Stellen des Bundes in Fragen der Informationsfreiheit, Kontrolle des Umganges der Behörden mit dem IFG und Unterrichtung der Öffentlichkeit.

Nach § 12 Abs. 1 IFG kann sich jeder an mich wenden, wenn er sein Recht auf Informationszugang als verletzt ansieht. Hiervon haben in den ersten beiden Jahren meiner Tätigkeit eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern Gebrauch gemacht (vgl. Nr. 3.1.3.1). Ich sehe meine Aufgabe aber nicht nur darin, Eingaben und Beschwerden nachzugehen, sondern halte es auch für wichtig, die Bürger auf ihre neuen Rechte und Möglichkeiten hinzuweisen und zu erklären, wie sie davon Gebrauch machen können.

Ein weiterer Aufgabenschwerpunkt liegt bei der Beratung. Ich habe nicht nur nach § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 2 Satz 1 BDSG auf Anforderung des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung Gutachten zu erstellen oder Berichte zu erstatten. Nach § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 3 Satz 1 BDSG obliegt mir auch, die Bundesregierung und die öffentlichen Stellen des Bundes in Fragen der Informationsfreiheit zu beraten und ihnen Empfehlungen zur Verbesserung des freien Informationszugangs zu geben. Dieser Beratungsauftrag ist nicht nur ein wichtiges Mittel, die auf Transparenz

und freien Informationszugang ausgerichteten Leitideen des IFG in der Verwaltung zu stärken, er kann auch dazu dienen, den mit den Vorschriften des IFG verbundenen Verwaltungsaufwand gering zu halten. Viele Kontakte mit Antragstellern lassen sich bei richtiger Beratung vermeiden, und die Anzahl der Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern bleibt geringer, wenn die öffentlichen Stellen von sich aus für Transparenz sorgen und entsprechend § 11 IFG so viele Informationen wie möglich allgemein zugänglich machen.

Neben die Beratung tritt die Kontrolle. Nach § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 24 Abs. 1 BDSG gehört es zu meinen gesetzlichen Aufgaben, bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Einhaltung der Vorschriften des IFG und anderer Vorschriften über die Informationsfreiheit zu kontrollieren; dies gilt auch für die Bundesgerichte, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden (§ 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 24 Abs. 3 BDSG). Die öffentlichen Stellen des Bundes sind verpflichtet, mich bei der Erfüllung meiner Aufgaben zu unterstützen und mir insbesondere Auskunft zu meinen Fragen, Einsicht in alle Unterlagen und jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren (§ 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 24 Abs. 4 BDSG). Stelle ich dabei Verstöße gegen die Vorschriften des IFG fest, kann ich nach § 25 Abs. 1 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG eine förmliche Beanstandung aussprechen, ein Weisungsrecht steht mir allerdings nicht zu. Neben von mir selbst eingeleiteten Kontrollen, die ich auch anlassunabhängig durchführen kann, habe ich auf Ersuchen des Deutschen Bundestages, des Petitionsausschusses, des Innenausschusses oder der Bundesregierung Hinweise auf Angelegenheiten und Vorgänge der Informationsfreiheit bei den öffentlichen Stellen des Bundes nachzugehen (§ 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 2 Satz 2 BDSG). Schließlich obliegt es mir nach § 26 Abs. 1 Satz 2 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG neben dem Deutschen Bundestag auch die Öffentlichkeit über wesentliche Entwicklungen der Informationsfreiheit zu unterrichten. Auf dieser gesetzlichen Grundlage bin ich bestrebt, den Zielen des Informationsfreiheitsgesetzes auch in der Öffentlichkeit Raum zu verschaffen, die Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte zu informieren und Tendenzen und Entwicklungen im Umgang mit diesen neuen Prinzipien offen zu legen.

3.1.2 ... und welche Mittel, sie zu erfüllen?

Die Startbedingungen für diese neue Aufgabe waren nicht optimal. Es liegt auf der Hand, dass die Fülle zusätzlicher Aufgaben nur sach- und zeitgerecht hätten bewältigt werden können, wenn hierfür die erforderlichen Mitarbeiter und Sachmittel zur Verfügung gestanden hätten. Im Deckblatt des Gesetzentwurfs war deswegen ausdrücklich niedergelegt, dass beim Bundesbeauftragten zwei bis drei neue Stellen im höheren Dienst und drei Stellen im gehobenen

In der Regel erteilen die Petenten ihr Einverständnis. In diesen Fällen bitte ich die entsprechende Behörde schriftlich um Stellungnahme, damit ich mir ein objektives Urteil über die tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Falles bilden kann. Häufig haben die Einlassungen der Behörden weitere Rückfragen und Erörterungen zur Folge, sodass sich die Bearbeitung der Beschwerde zu meinem Bedauern längere Zeit hinziehen kann. Leider war eine Reihe von öffentlichen Stellen des Bundes dazu übergegangen, mir statt einer eigenständigen Stellungnahme nur einen Abdruck des Widerspruchsbescheides zu übermitteln, den sie auf einen Widerspruch des Petenten hin erlassen hatten (vgl. Nr. 3.1.7). Dies reicht vielfach nicht aus, um den Einzelfall sachgerecht beurteilen zu können und löst nur unnötigen weiteren Schriftverkehr mit der Behörde aus. Der vereinzelt von Verwaltungen beklagte Aufwand, der mit der Durchführung des IFG verbunden sein soll, erscheint unter diesem Aspekt zum Teil als hausgemacht.

Nur in zwei Fällen habe ich im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens in der jeweiligen Behörde in die entsprechenden Akten Einblick genommen, um zu prüfen, ob in diesen tatsächlich schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten waren. Angesichts der geschilderten personellen Situation und des damit verbundenen Aufwands musste ein solches Verfahren aber die Ausnahme bleiben.

Wie sich auch aus den dargestellten Einzelfällen (vgl. Kapitel 4) ergibt, war das Spektrum der von Bürgerinnen und Bürgern begehrten Informationen sehr breit gesteckt und betraf fast alle Ressorts und eine Vielzahl von sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes einschließlich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger. Dies bedeutete aber auch, dass für eine sachgerechte Bewertung der bei mir eingegangenen Beschwerden und der Argumente der jeweiligen Dienststellen eine Fülle von gesetzlichen Spezialvorschriften aus den unterschiedlichsten Bereichen zu beurteilen war. Schon die Frage, ob das IFG überhaupt zur Anwendung kommt, machte es bisweilen erforderlich, die Rechtsnatur und die gesetzlichen Grundlagen einzelner Stellen zu prüfen, wie z. B. bei Auslandshandelskammern oder beim Deutschen Wissenschaftsrat. Weiter waren spezialgesetzliche Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte in Umfang und Rechtsnatur zu bewerten, um feststellen zu können, ob und in welchem Umfang sie dem IFG vorgehen und ob von besonderen Amts- oder Berufsgeheimnissen auszugehen ist. Deswegen gestaltete sich die Bearbeitung von Einzeleingaben zum Teil sehr aufwändig und zeitintensiv, aber ich hielt es für geboten, gerade nach Inkrafttreten des IFG aufkommende Auslegungsfragen möglichst fundiert und überzeugend zu klären.

Bei vielen Beschwerden ist es mir gelungen, den Petenten zu den gewünschten Informationen zu verhelfen oder einen Kompromiss zu finden, bei dem der Bürger zumindest teilweise sein Anliegen durchsetzen konnte und die Bedenken der Behörde ausgeräumt waren. In einer Reihe von Beschwerden war das Verhalten der betroffenen öf-

fentlichen Stelle völlig korrekt und ich habe dem Petenten mitgeteilt, dass ihm auch nach meiner Auffassung kein Informationsanspruch zusteht. In vielen Fällen konnte ich die Behörde jedoch nicht von meiner abweichenden Rechtsauffassung überzeugen. Hier war zu entscheiden, ob nach § 25 Abs. 1 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG eine förmliche Beanstandung auszusprechen war. Dies ist die einzige Sanktionsmöglichkeit, die mir zur Verfügung steht. Hiervon habe ich in den ersten beiden Jahren meiner Tätigkeit eher zurückhaltend Gebrauch gemacht. So habe ich von einer Beanstandung Abstand genommen, wenn die strittige Auslegung des IFG bereits Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens war und die betroffene Behörde auf diese Weise Rechtsklarheit schaffen wollte. Gerade in der Anfangsphase, wo neben Anlaufschwierigkeiten tatsächlicher Art auch viele Rechtsfragen noch offen waren, habe ich Beanstandungen nur in für mich eindeutigen Fällen ausgesprochen.

3.1.3.1 Statistische Auswertung der Eingaben 2006 und 2007

Einen erheblichen Anteil meiner Arbeit macht die Bearbeitung von Eingaben und Anfragen zum Informationsfreiheitsgesetz aus.

Kasten zu Nr. 3.1.3.1

§ 12 Abs. 2 IFG

Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.

Mit Einführung des Gesetzes am 1. Januar 2006 bestand sowohl bei Bürgern als auch Behörden ein hoher Beratungsbedarf. Viele Bürgerinnen und Bürger wollten zunächst allgemeine Informationen zu den Möglichkeiten, die ihnen das IFG gegenüber Behörden und öffentlichen Stellen eröffnet.

Im Jahr 2006 haben sich in insgesamt 196 Fällen Bürgerinnen und Bürger schriftlich an mich gewandt. Insbesondere zu Beginn des Jahres 2006 herrschte ein starker Informationsbedarf. Die nachfolgende Darstellung verdeutlicht dies.

Nicht bei allen Anfragen handelte es sich um eine Anrufung gemäß § 12 Abs. 1 IFG. So waren eine Vielzahl allgemeiner Anfragen darunter. Von den 196 Anfragen wurde ich in 119 Fällen eingeschaltet, weil einzelne öffentliche Stellen des Bundes den Antrag auf Informationszugang ganz oder teilweise abgelehnt oder gar nicht auf den Antrag reagiert hatten.

Die konkreten Eingaben betrafen die einzelnen Geschäftsbereiche unterschiedlich stark. Dies lässt jedoch ausdrücklich keinen Rückschluss auf dem Umgang mit dem IFG zu. Zum einen werde ich nicht bei jedem abge-

lehnten Informationsersuchen angerufen und zum anderen liegen Informationsinteressen bei einigen Geschäftsbereichen stärker vor als bei anderen. Tagesaktuelle Geschehnisse und medienrelevante Themen spielen hier eine nicht unerhebliche Rolle. Zu berücksichtigen ist auch die Anzahl der Behörden, die innerhalb der einzelnen Geschäftsbereiche stark variieren kann.

Wie sich aus der Übersicht ergibt, wurde ich beispielsweise bei Anträgen aus den Bereichen des Arbeits- und Verkehrsministeriums überdurchschnittlich häufig angerufen, während zu anderen Bereichen in 2006 keine Eingabe erfolgte.

In vielen Fällen konnte ich eine für den Petenten günstige Lösung erreichen. Die Behörden haben zum Teil ihren sehr pauschal ablehnenden Standpunkt revidiert und den Zugang zu Informationen gewährt.

Für das Jahr 2007 zeichnet sich ein etwas anderes Bild ab. Mit insgesamt 122 Eingaben war die Anzahl geringer als 2006. Jedoch richteten sich 74 Prozent aller Fälle, in denen ich angerufen wurde, gegen einen ablehnenden Bescheid einer öffentlichen Stelle des Bundes (2006: 61 Prozent). Die allgemeinen Anfragen haben dagegen deutlich abgenommen. Es sind nun eher Informations-

ersuchen bei Institutionen, auf die das IFG des Bundes keine Anwendung findet (Landes- oder Kommunalbehörden; Unternehmen). Der leichte Rückgang der Eingaben nach § 12 Abs. 1 IFG muss allerdings nicht zwingend ein nachlassendes Interesse der Bürgerinnen und Bürger signalisieren. Es kann vielmehr auch ein Indiz dafür sein, dass die öffentlichen Stellen des Bundes in ihrem Auskunftsverhalten bürgerfreundlicher geworden sind.

Über das Jahr betrachtet gingen 2007 durchschnittlich 10,2 Eingaben pro Monat bei mir ein. Bei der Aufschlüsselung der Petenteneingänge auf die einzelnen Geschäftsbereiche zeigt sich ebenfalls ein anderes Bild als 2006. Dies unterstreicht meine These, dass sich aus den eingegangenen Beschwerden keine Rückschlüsse auf das Verhalten der Behörden bei der Anwendung des IFG ziehen lassen. Die obige Grafik zeigt, dass sich die Zahl der Eingänge – bis auf den Geschäftsbereich des BMF und des BMVBS – deutlich gleichmäßiger verteilt als im Jahr zuvor.

Von der Möglichkeit einer förmlichen Beanstandung habe ich zurückhaltend Gebrauch gemacht. In insgesamt fünf Fällen habe ich das Verhalten der Behörden beanstanden müssen. Eine detaillierte Übersicht hierzu befindet sich in der Anlage 1.

Abbildung 1 (zu Nr. 3.1.3.1)

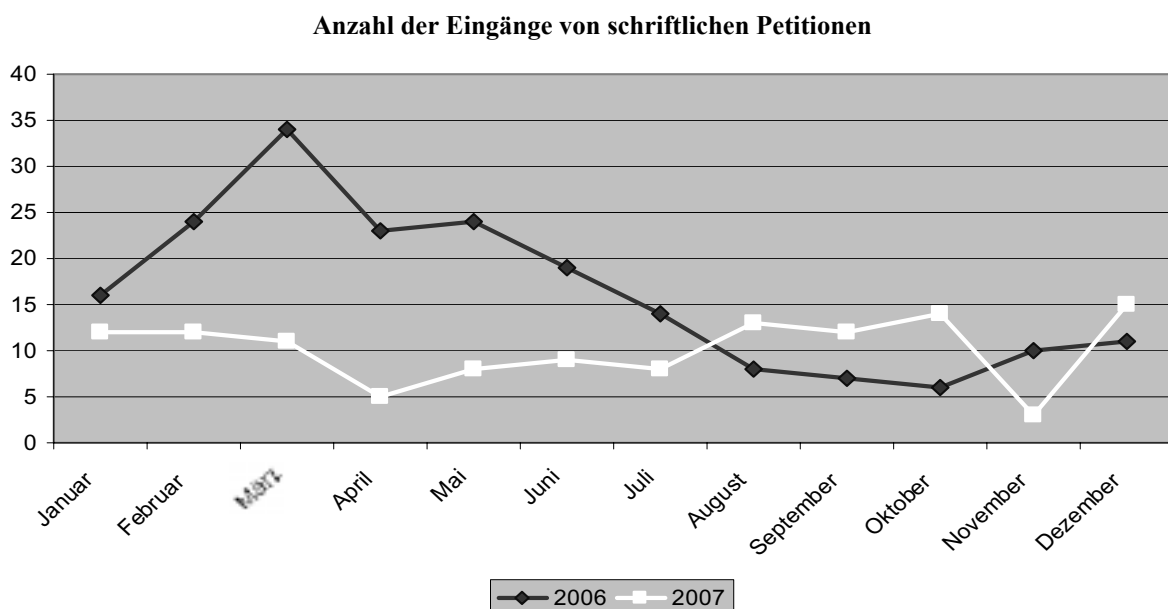
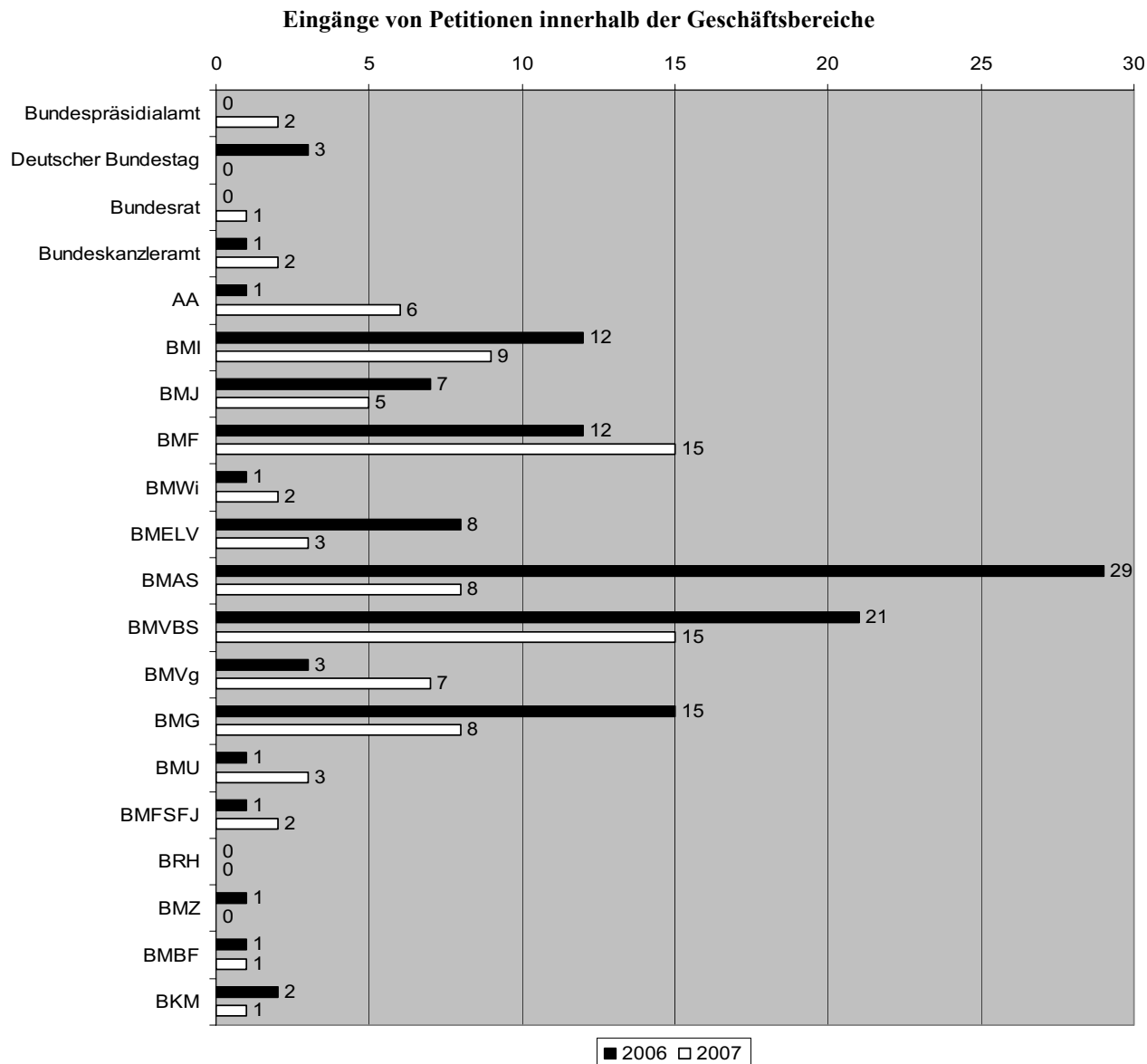


Abbildung 2 (zu Nr. 3.1.3.1)



3.1.4 Beratung von Behörden – überhaupt erwünscht?

Beratungen konnte ich nur in geringem Umfang durchführen, nicht nur wegen Personalmangels.

Meinen gesetzlichen Auftrag, die Behörden des Bundes in Fragen der Informationsfreiheit zu beraten, habe ich in eher geringem Umfang erfüllt. Dies lag weniger an meinen beschränkten personellen Ressourcen als vielmehr daran, dass die öffentlichen Stellen des Bundes von dieser Möglichkeit vielfach keinen Gebrauch machten. So wurde ich nur in wenigen Fällen vor der Ablehnung eines Informationsantrages von der betroffenen Behörde kon-

taktiert, um Auslegungsfragen abzuklären. Auch bei allgemeineren Fragestellungen, die sich naturgemäß bei der Einführung eines so neuartigen Instruments wie des allgemeinen Informationsanspruchs ergeben, wurde meine Beratung in der Regel nicht in Anspruch genommen. Lediglich mit der für die Informationsfreiheit zuständigen Stelle des Bundesministeriums des Innern kam es zu einem regelmäßigen und fruchtbaren Meinungs- und Erfahrungsaustausch.

Allerdings haben mich in letzter Zeit drei öffentliche Stellen des nachgeordneten Bereichs in Folge mehrerer dort anhängiger Streitfälle um ein Beratungsgespräch gebeten. Dies hat sich aus meiner Sicht als konstruktiv und hilf-

reich erwiesen. Zwar konnten dabei nicht alle Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des IFG ausgeräumt werden, in allen drei Fällen ist es aber gelungen, neben dem Austausch von Sachinformationen ein besseres Verständnis für die jeweils andere Seite zu entwickeln, Missverständnisse auszuräumen und gemeinsam Ansätze zu entwickeln, wie künftig Informationswünschen von Bürgern auch unter Berücksichtigung der Belange der jeweiligen Behörde besser Rechnung getragen werden kann. Nach diesen positiven Erfahrungen kann ich nur wünschen, dass ich künftig mehr Gelegenheit erhalten werde, meinem gesetzlichen Beratungsauftrag zu entsprechen.

3.1.5 Kontrollen sind geplant

Anlassunabhängige Kontrollen sollen die Umsetzung des IFG überprüfen.

Zu meinen zentralen Aufgaben gehört es, bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Einhaltung der Vorschriften des IFG zu kontrollieren (§ 24 Abs. 1 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG). Dies habe ich im Berichtszeitraum außerhalb der Bearbeitung konkreter Beschwerden noch nicht getan. Ein Grund hierfür war, dass ich den öffentlichen Stellen des Bundes zunächst Gelegenheit geben wollte, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Zwar lagen zwischen der Verabschiedung des IFG im Sommer 2005 und seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2006 mehrere Monate, in denen die Verwaltungen des Bundes sich mit den neuen Ansprüchen der Bürger hätten vertraut machen und die organisatorischen Vorkehrungen treffen können, die die Umsetzung des IFG erforderten. Es hat sich aber schnell herausgestellt, dass dieser Zeitraum vielfach ungenutzt blieb und viele Dienststellen von der neuen Rechtslage „überrascht“ wurden, und zwar sowohl in inhaltlicher als auch in organisatorischer Hinsicht. In dieser Phase hätten anlassunabhängige Kontrollbesuche eher noch zur Verunsicherung beigetragen, statt die Anwendung des IFG im Interesse der Bürger zu fördern. Außerdem sind solche Kontrollbesuche personalintensiv. Deswegen habe ich zunächst die Prioritäten bei der Bearbeitung konkreter Beschwerden und Anfragen sowie bei der Information der Öffentlichkeit über das neue Gesetz und seine Möglichkeiten gesehen. Nunmehr sind anlassunabhängige Kontrollen geplant. Dabei wird es zum Einen darum gehen, wie die öffentlichen Stellen ihren Verpflichtungen aus § 11 IFG nachgekommen sind (vgl. Kasten), und zum anderen, wie sie Informationsanträge bearbeitet haben, bei denen ich nicht angerufen wurde, einschließlich der Gebührenberechnung.

Um mir einen Überblick zu verschaffen, wie die einzelnen Dienststellen des Bundes sich organisatorisch auf das IFG eingestellt haben, habe ich aber bereits jetzt schon bei den obersten Bundesbehörden und ihrem jeweiligen Geschäftsbereich eine Umfrage durchgeführt, deren Auswertung unter der Nr. 3.2 erläutert wird.

Kasten zu Nr. 3.1.5

§ 11 IFG – Veröffentlichungspflichten

(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

3.1.6 Wie erfährt der Bürger von seinen Rechten?

Die Bürgerinnen und Bürger können nur Rechte wahrnehmen, von denen sie wissen. Das Informationszugangrecht ist aber noch zu wenig bekannt.

Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über wesentliche Entwicklungen der Informationsfreiheit gehört nach § 26 Abs. 1 Satz 2 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG zu meinen gesetzlichen Aufgaben. Hierzu zählt ganz sicher auch die Information, dass grundsätzlich jeder ohne weitere gesetzliche Voraussetzungen bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Übermittlung von Informationen oder Akteneinsicht beantragen kann. Deswegen habe ich pünktlich zum Inkrafttreten des IFG am 1. Januar 2006 ein Faltblatt erstellt, in dem den Bürgerinnen und Bürgern ihr neues Recht erläutert und aufgezeigt wurde, wie und wo sie es in Anspruch nehmen können. Auch meine Anwendungshinweise, die in erster Linie für die Bundesbehörden bestimmt sind, habe ich veröffentlicht.

Durch Presseerklärungen, meine Bilanz nach einem Jahr IFG, Zeitungsberichte und Interviews ist es immer wieder gelungen, auf die neue Informationsfreiheit hinzuweisen. Seit kurzem liegt auch meine Broschüre Info 2 vor, in der ich die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder – soweit vorhanden – sowie die Regelungen des Umweltinformationsgesetzes (UIG), des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG), des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) sowie die einschlägigen Bestimmungen der Europäischen Union zusammengefasst habe, verbunden mit einführenden Erläuterungen und meinen überarbeiteten Anwendungshinweisen.

Mit dieser Broschüre soll den Bürgerinnen und Bürgern ein möglichst weitgefasster Überblick über die unterschiedlichen Wege und Möglichkeiten gegeben werden, Informationsansprüche geltend zu machen.

Darüber hinaus habe ich auch im Internet (www.bfdi.bund.de) eine eigene Informationsplattform für die Informationsfreiheit geschaffen, auf der ich auch einen Überblick über die einschlägige Rechtsprechung gebe.

Trotz dieser Bemühungen stelle ich immer wieder fest, dass viele Menschen noch nichts über die Rechte wissen, die ihnen vom IFG eingeräumt worden sind. Ich werde meine Öffentlichkeitsarbeit deswegen weiter verstärken.

3.1.7 Die Zusammenarbeit mit den Behörden ist noch verbesserungsfähig

Eine offene und konstruktive Zusammenarbeit in Fragen der Informationsfreiheit hat sich noch nicht in allen Bereichen der Bundesverwaltung entwickelt.

Durch das Informationsfreiheitsgesetz habe ich die gleiche Rechtsstellung und die gleichen Aufgaben erhalten, wie ich sie im Bereich des Datenschutzes seit dreißig Jahren habe. Deswegen war ich davon ausgegangen, dass sich bei allen Meinungsverschiedenheiten im Einzelfall im Grundsatz die gleiche offene und konstruktive Zusammenarbeit mit den meiner Kontrolle unterliegenden öffentlichen Stellen des Bundes ergeben werde, wie sie sich beim Datenschutz seit langem eingespielt hat. Zu meiner großen Überraschung ist dies bislang nur partiell der Fall, ohne dass ich Gründe hierfür in meiner Amtsführung und der Art meiner Aufgabenerfüllung erkennen kann, die sich wegen ihrer Gleichartigkeit nicht von der im Bereich des Datenschutzes unterscheidet. Zum Glück gibt es aber auch positive Beispiele einer guten Kooperation.

Dass meine gesetzlich vorgesehene Beratung vielfach nicht in Anspruch genommen wird, habe ich bereits dargestellt (vgl. Nr. 3.1.4).

Auch auf meine schriftlichen Bitten um Stellungnahme zu bei mir eingegangenen Beschwerden wird in unterschiedlicher Weise reagiert. Während eine Reihe von öffentlichen Stellen bemüht ist, mir die Fakten und ihre rechtliche Bewertung zu erläutern, reagieren andere zunächst gar nicht oder übersenden mir lediglich den Bescheid oder Widerspruchsbescheid, den sie gegenüber dem Petenten erlassen haben. Daraus ergibt sich zwar, welchen Ausnahmetatbestand die Behörde bei ihrer völligen oder teilweisen Ablehnung eines Informationersuchens angenommen hat. In der Regel reicht dies aber nicht, um den Fall tatsächlich objektiv beurteilen zu können. So entsteht durch Rückfragen weiterer Schriftverkehr, der nicht nur das Beschwerdeverfahren erheblich in die Länge zieht, sondern auch bei allen Beteiligten zu erhöhtem Verwaltungsaufwand führt, der sich vermeiden ließe, wenn gleich umfassend und fundiert Stellung genommen würde.

Begründet wird dieses Verhalten bisweilen damit, die mir überlassenen Informationen könnten an den Beschwerdeführer weitergegeben werden, so dass mir nur das mitgeteilt wird, was auch dem Petenten geschrieben worden ist. Hierzu ist Folgendes zu sagen: Grundsätzlich reiche ich den in Folge einer Beschwerde geführten Schriftwechsel mit der betroffenen Behörde nicht an den Petenten weiter, sondern informiere ihn nur über das Ergebnis meiner Prüfung. Da ich aber wie jede öffentliche Stelle des Bundes auch selbst dem IFG unterworfen bin, kann spätestens nach Abschluss eines laufenden Verfahrens vom Betrof-

fenen oder Dritten auch bei mir ein Antrag auf Informationszugang oder Akteneinsicht gestellt werden, dem ich zu entsprechen habe, wenn keiner der gesetzlichen Ausnahmetatbestände erfüllt ist. Dies kann aber keinesfalls die Verwaltungen des Bundes von ihrer gesetzlichen Pflicht entbinden, mich bei der Erfüllung meiner Aufgaben zu unterstützen und mir insbesondere Auskunft zu meinen Fragen zu geben (§ 24 Abs. 4 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG). Bei Beschwerden im Bereich des Datenschutzes ist die rechtliche Situation im Übrigen genau die gleiche, ohne dass dies zu entsprechenden Reaktionen der betroffenen Behörden geführt hätte.

Speziell im Bereich der Finanzverwaltung werden ablehnende Entscheidungen vielfach nur pauschal mit dem Hinweis auf einen gesetzlichen Ausnahmetatbestand begründet, ohne dass eine konkrete Einzelfallprüfung erkennbar wäre. Ich kann mich deswegen nicht des Eindrucks erwehren, dass die vom Gesetzgeber ausdrücklich versagte Bereichsausnahme für den BMF und seinen Geschäftsbereich auf diesem Wege doch noch erreicht werden soll.

3.2 Auswertung einer Umfrage zum Informationsfreiheitsgesetz

Um einen Überblick zu erhalten, wie sich die Verwaltungen organisatorisch auf das neue IFG eingestellt haben, habe ich in Vorbereitung dieses Tätigkeitsberichtes allen obersten Bundesbehörden und ihren Geschäftsbereichen einen Fragebogen übersandt. Insgesamt haben 160 Behörden und öffentliche Stellen des Bundes an der Umfrage teilgenommen. So konnte ich einen weit reichenden Einblick gewinnen, wie weit das IFG bei den einzelnen Behörden bekannt ist, ob die Mitarbeiter entsprechend sensibilisiert wurden und welche organisatorischen Maßnahmen zur Umsetzung des neuen Gesetzes getroffen wurden.

Auch die befragten Ministerien selbst erhielten so einen Überblick über den Umgang und die Anwendung des IFG in ihren jeweiligen Geschäftsbereichen. Bei den nachfolgenden Ausführungen muss aber auch berücksichtigt werden, dass nicht alle öffentlichen Stellen des Bundes Angaben gemacht haben, so dass sich das Gesamtbild der Umsetzung des IFG weniger positiv darstellen könnte, als es zunächst den Anschein hat.

Eine Auswertung der Umfrage hat folgendes Bild ergeben:

Informationsmanagement

Die überwiegende Mehrzahl der Behörden hat ihre Mitarbeiter darüber informiert, dass am 1. Januar 2006 das Informationsfreiheitsgesetz in Kraft getreten ist. Da der Antrag auf Zugang zu Informationen voraussetzungslos und ohne Begründung erfolgen kann, müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wissen, wie Anträge nach dem IFG gestellt werden können und zu behandeln sind. Insgesamt haben jedoch 9 v. H. der befragten Behörden ihre Mitarbeiter bislang überhaupt nicht informiert. Zwar

ist es erfreulich, dass diese Zahl im einstelligen Prozentbereich liegt. Rechnet man die Erhebungsergebnisse aber auf alle Bundesbehörden hoch, ist festzustellen, dass eine erhebliche Zahl öffentlicher Stellen des Bundes eine solche Information bislang nicht für nötig gehalten hat. In sieben der insgesamt zwanzig betrachteten Geschäftsbereiche wurden Mitarbeiter nicht über das IFG informiert.

Die Behörden, die ihre Mitarbeiter informiert hatten, fragte ich ergänzend, welches Kommunikationsmittel sie dabei verwendet haben bzw. bis auf welche Ebene die Information von der Behördenleitung oder der vorgesetzten Behörde gestreut wurde. Die Antworten waren sehr vielschichtig. Zur Publizierung wurden unterschiedliche Wege genutzt.

Behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte

Knapp die Hälfte (44 Prozent) der Behörden haben einen behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten bestellt. Eine Tendenz nach Behörden und Geschäftsbereichen lässt sich nicht erkennen. Die Anzahl behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter variiert stark. Auch innerhalb eines Geschäftsbereiches handeln die Behörden miteinander sehr unterschiedlich.

Vierzig der befragten Behörden mit Informationsfreiheitsbeauftragten haben diese Tätigkeit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten übertragen. In einigen Fällen ist der stellvertretende Datenschutzbeauftragte in Personalunion auch Informationsfreiheitsbeauftragter.

Mehrere öffentliche Einrichtungen haben ihren Geschäftsverteilungsplan dahingehend angepasst, dass zentrale Stellen oder Fachreferate die IFG-Anfragen beantworten. Damit lässt sich möglicherweise die bisher zurückhaltende Ernennung von behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten erklären. Die folgende Grafik verdeutlicht dies. Im Bundesministerium des Innern wurde ein eigenes Referat für die Anwendung des IFG eingerichtet.

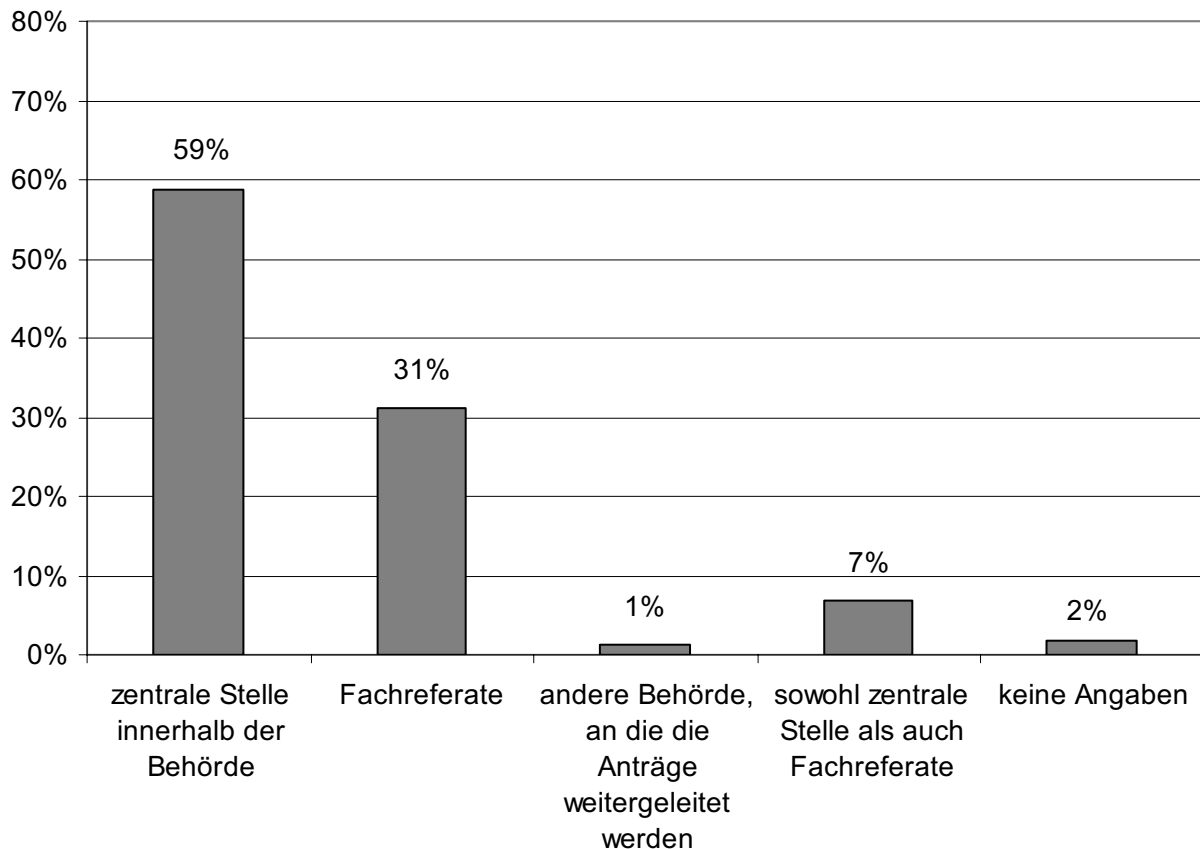
Auch wenn der Großteil der Behörden eine zentrale Stelle für die IFG-Anfragen eingerichtet hat, zeigt sich dennoch ein relativ vielschichtiges Bild im Umgang mit dem IFG. Die Zentrale Stelle ist oftmals das Justizariat. Grundsätzlich werden die IFG-Anfragen bei der Behörde bearbeitet, bei der sie eingegangen sind. Lediglich zwei öffentliche Stellen versenden die Anträge an die vorgesetzte Behörde. Bei einigen Einrichtungen ist zudem bislang kein Antrag nach dem IFG gestellt worden, so dass sich diese Frage bislang nur aus organisatorischen Gründen gestellt hat.

Abbildung 3 (zu Nr. 3.2)



Abbildung 4 (zu Nr. 3.2)

Wer bearbeitet die Anträge?



Veröffentlichungspflichten

Das IFG verpflichtet die Behörden zu einer aktiven Informationspolitik. So müssen sie gemäß § 11 Abs. 2 IFG Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich machen. Die Pläne und Verzeichnisse sollen zudem in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden.

Werden die Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich gemacht?

Ja	Nein	zum Teil
66,5 %	18,5 %	15 %

Die Tabelle verdeutlicht, dass die überwiegende Zahl der befragten Behörden diesem Erfordernis nachgekommen sind. Eine teilweise Veröffentlichung lag vor, wenn entweder nur der Aktenplan oder der Organisationsplan öffentlich zugänglich gemacht wurden. Diese Veröffentlichungspflichten dienen auch der Verwaltungsvereinfachung. Anfragen nach dem IFG können so von Bür-

gerinnen und Bürgern gezielt gestellt werden, was eine Reduzierung des Bearbeitungsaufwandes zur Folge hat.

An die 28 öffentlichen Stellen, die bislang entgegen ihrer gesetzlichen Verpflichtung noch keine Verzeichnisse veröffentlicht haben, appelliere ich mit Nachdruck, dies endlich nachzuholen.

Der Abs. 3 des § 11 IFG beinhaltet die sog. „Internetklausel“ des Informationsfreiheitsgesetzes. Der elektronischen Veröffentlichung der Verzeichnisse kommt hier eine besondere Bedeutung zu.

Werden die Pläne und Verzeichnisse in elektronischer Form zugänglich gemacht?

Ja	Nein	zum Teil
70 %	19 %	11 %

Erfreulicherweise veröffentlicht ein Großteil der Behörden die Informationen im Internet. Etwa ein Fünftel der Stellen haben bislang noch keinerlei Verzeichnisse im Internet veröffentlicht.

Fortbildungen

Im Rahmen der Umfrage interessierte mich auch, ob und inwieweit Mitarbeiter zum Thema Informationsfreiheit fortgebildet wurden. Hier zeigte sich ein sehr differenziertes Bild.

Wurden die Mitarbeiter zum Thema IFG fortgebildet?

Ja	Nein
34 %	66 %

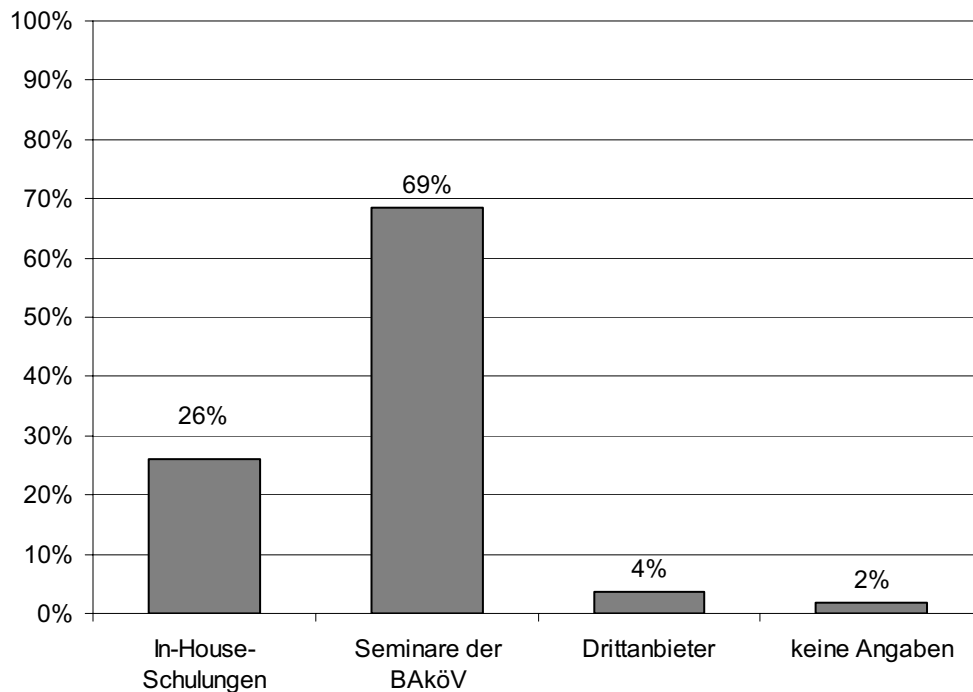
Bei gut zwei Dritteln der befragten Behörden wurden bisher noch keine Mitarbeiter fortgebildet. Gleichwohl gaben mehrere Stellen an, zukünftig verstärkt Mitarbeiter zu Fortbildungen entsenden zu wollen.

Bisher wurde größtenteils das Weiterbildungsangebot der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkÖV) genutzt. Ein Viertel der Fortbildungen wurde und wird in Form von In-House-Schulungen durchgeführt.

Insgesamt bleibt jedoch festzustellen, dass sich auf dem Gebiet der Fortbildungen noch einiges bewegen muss. Eine Erhöhung der Zahl fortgebildeter und damit für die Problematik sensibilisierter Mitarbeiter sollte erreicht werden.

Abbildung 5 (zu Nr. 3.2)

Welche Fortbildungen sind vorgesehen/wurden durchgeführt?



3.3 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

3.3.1 Die IFK und der AKIF

Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder arbeiten intensiv zusammen.

Mitglieder der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) sind neben dem Bund die Informationsfreiheitsbeauftragten der Bundesländer. Der Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) und die IFK tagen zweimal jährlich am Sitz des jeweiligen Vorsitzenden der IFK, um sich mit aktuellen Themen des Informationszuganges in Deutschland zu beschäftigen und um Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung der Gesetzesregelungen auszutauschen. Dabei bereitet der AKIF die Konferenz der IFK vor. Bis zum 12. Dezember 2006 hieß die Konferenz „Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland“ (AGID). Sie hat sich nach der Aufnahme weiterer Länder in IFK umbenannt. Die Sitzungen dieser Gremien sind öffentlich. Ihre Protokolle werden auf den jeweiligen Websites publiziert.

Schwerpunktthema der ersten IFK im Berichtszeitraum – am 26. Juni 2006 in Bonn unter meinem Vorsitz – war das neue Verbraucherinformationsgesetz. In der nachfolgenden Sitzung am 12. Dezember 2006, ebenfalls in Bonn, wurde zu diesem Thema eine gemeinsame Entschließung gefasst (siehe Anlage 2). Ein weiteres wichtiges Thema war die Stärkung der Transparenz der Verwaltung im Internet. In der Sitzung vom 11. Juni 2007 in Kiel wurde der Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen diskutiert. Die Vielzahl der Ausnahmetatbestände im IFG erfordert eine intensive Beschäftigung mit Auslegungsfragen der einzelnen Regelungen. In der Sitzung am 11. Dezember 2007 in Bremen standen Abgrenzungsfragen zwischen Archivrecht und dem IFG im Mittelpunkt. Zu diesem Zweck trafen die Informationsfreiheitsbeauftragten mit Vertretern der Landesarchive und des Bundesarchivs zusammen. Darüber hinaus wurde die Durchsetzung des Informationszugangsrechts im Besteuerungsverfahren ausführlich diskutiert. Zu den wichtigsten Themen erarbeitete die IFK Entschließungen, die die Öffentlichkeit und den Gesetzgeber auf besondere Probleme oder Gefahren hinweisen sollen. Auch diese Entschließungen stehen in den jeweiligen Internetangeboten zur Verfügung. Die Texte der Entschließungen sind in den Anlage 3 bis 5 abgedruckt.

3.3.2 Europäische und Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Auch international werden Erfahrungen über Theorie und Praxis des Informationszugangs ausgetauscht.

Die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten wurde am 7. April 2003 in Berlin gegründet und tagt seither jährlich (vgl. auch Anlage 6).

In den folgenden Sitzungen wurden vor allem Probleme bei der jeweiligen Umsetzung der gesetzlichen Regelungen erörtert. Die z. T. unterschiedliche gesetzliche Lage

in den Ländern bot eine gute Gelegenheit zum Vergleich mit dem – durch viele Ausnahmetatbestände eingeschränkten – deutschen IFG.

Die bisher einzige Europäische Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fand am 24./25. November 2005 in Berlin statt. Die Teilnehmer einigten sich dort darauf, durch Zusammenarbeit zu einem gemeinsamen Standpunkt zu den speziellen Fragen der Förderung der Informationsfreiheit in Europa und zur Harmonisierung der entsprechenden Gesetzgebung zu gelangen. Die Erklärung zur Zusammenarbeit ist in der Anlage 7 abgedruckt.

4 Wichtige Einzelfälle

Im Folgenden wird eine Reihe von Einzelfällen dargestellt, die zum einen einen Überblick über die Vielgestalt der Anfragen und Probleme geben soll und zum anderen alle wichtigen und rechtlich bedeutenden Fälle und meine Beurteilung dazu enthält. Allerdings ist dies nur ein kleiner Ausschnitt aller IFG-Anfragen bei öffentlichen Stellen des Bundes. Nach den vom BMI veröffentlichten Gesamtzahlen der Informationssuchen nach dem IFG sind in ca. 20 v. H. der Fälle bei mir Beschwerden eingegangen. In den Fällen, in denen den Anträgen zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger entsprochen wurde, gab es dazu auch keinen Anlass. Aber selbst bei Ablehnungen sind diese in vielen Fällen von den Betroffenen entweder akzeptiert worden oder sie haben unmittelbar den Rechtsweg beschritten, ohne mich zu beteiligen.

4.1 Häufige Fragestellungen

4.1.1 Informationen nur von Behörden des Bundes

Nicht in jedem Fall meiner Anrufung konnte ich auch tätig werden. Das IFG kommt nur gegenüber Behörden des Bundes zur Anwendung. Vielfach konnte ich jedoch auf Informationsfreiheitsgesetze der Länder verweisen.

Insbesondere im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes wandten sich Bürgerinnen und Bürger in einigen Fällen an mich, in denen ich nur bedingt helfen konnte. Bisweilen war unklar, ob sich das Informationsbegehren gem. § 1 Abs. 1 IFG überhaupt gegen eine Behörde des Bundes richtet. Hierzu zählen nach § 1 Abs. 1 IFG alle Behörden des Bundes sowie sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, und natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Bundesbehörde sich ihrer zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

So stellte sich die Frage, ob die Außenhandelskammer in Shanghai eine Behörde im Sinne des IFG ist. Nach einer sorgfältigen Prüfung musste ich dem Petenten jedoch mitteilen, dass die Außenhandelskammern in der Regel als Vereine und somit nicht öffentlich-rechtlich organisiert sind. Das IFG konnte daher nicht angewendet werden.

In einem anderen Fall war zu klären, ob ein Verband von Pferdezüchtern öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt. Dieser ist als behördlich anerkannte Züchterverei-

nigung berechtigt, Dokumente zur Identifizierung von Pferden auszustellen. Fraglich war nun, ob eben jene Tätigkeit eine öffentlich-rechtliche Aufgabe darstellt. Wie ich in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz schließlich klären konnte, stellt die Ausstellung von Identifizierungsdokumenten keine öffentlich-rechtliche Tätigkeit dar. Ein Informationsbegehren auf Grundlage des IFG schied daher aus.

Ein Petent beehrte Auskunft bei dem Hauptverband der Gewerblichen Berufsgenossenschaften. Der Verband ist zwar als eingetragener Verein organisiert, nimmt jedoch teilweise öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr. Der Petent hatte Einblick in eine interne Verbandsregelung beantragt. Diese haben allerdings einen reinen informativen Charakter, dienen nicht der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben und unterliegen folglich nicht dem IFG. Kurz nach Eingang des ersten Petentenschreibens wandte sich ein anderer Petent an mich, der gegenüber der Bau-Berufsgenossenschaft Auskunft beehrte. Die einzelnen Genossenschaften selbst sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und fallen somit unter den § 1 Abs. 1 IFG. Ich habe angeregt, Informationen, die aus meiner Sicht von öffentlichem Interesse sind, im Internet zu veröffentlichen. Eine derartige pro-aktive Veröffentlichungspraxis würde zudem viele Einzelanfragen überflüssig machen. Der Hauptverband hat noch nicht darüber entschieden, ob er meiner Anregung folgen wird.

Ebenso erwähnenswert ist ein Fall, in dem geklärt werden musste, ob die bundeseigene TLG-Immobilien GmbH (ehemals: Treuhandliegenschaftsgesellschaft – TLG) eine öffentliche Stelle ist. Die Petentin führte ein Urteil des BGH vom 12. Juli 2001 an, in dem festgestellt worden war, dass die TLG zum damaligen Zeitpunkt überlicherweise Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnahm. Auf Grund einer umfangreichen Satzungsänderung im Jahre 2002 ist der ursprüngliche Geschäftszweck (Erfüllung der auf das BMF übertragenen liegenschaftsbezogenen Aufgaben der ehemaligen Treuhandanstalt) jedoch entfallen. Seitdem ist die TLG-Immobilien GmbH ein wirtschaftlich tätiges und renditeorientiertes Immobilienunternehmen. Das Unternehmen ist zwar nach wie vor bundeseigen, jedoch bedient sich das BMF heute nicht mehr der TLG zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben. Daher kam auch in diesen Fall das IFG nicht zur Anwendung.

4.1.2 Keine Information im Sinne des IFG

Eine beantragte Akteneinsicht beim Bundesministerium für Gesundheit wurde abgelehnt, weil die gewünschten Unterlagen schlichtweg nicht vorlagen.

Das Bundesministerium für Gesundheit erreichte zu Beginn des Jahres 2007 ein Antrag auf Informationszugang. Konkret wurde Einsicht in Unterlagen einer aufsichtsrechtlichen Prüfung zwischen der Kassenzahnärztlichen Vereinigung des Bezirkes Niedersachsen und den Ersatzkassenverbänden begehrt. Hintergrund war der seit 1999 dort geltende Honorarverteilungsmaßstab. Dieser hatte in einigen Fällen finanziell negative Auswirkungen für

Zahnärzte und war bereits teilweise Gegenstand von Gerichtsverfahren.

Der Petent wandte sich an mich, da er zunächst keine Antwort auf sein Informationsersuchen vom Bundesministerium für Gesundheit erhalten hatte. Kurz nach meiner Aufforderung zur Stellungnahme bekam er einen abschlägigen Bescheid des BMG. Darin macht das Ministerium deutlich, dass ihm keine Aktenvorgänge zu der Thematik zur Verfügung stünden, in die Einsicht gewährt werden könnte. Der Petent stützte seine Beschwerde nun auf eine bestimmte Formulierung aus dem Antwortschreiben, aus der er Rückschlüsse auf das Vorhandensein von Unterlagen zog. Er wertete dies als Anhaltspunkt dafür, dass es in seinem Fall einen Informationsaustausch mit der zuständigen niedersächsischen Landesaufsicht gegeben haben müsse, über den Aufzeichnungen gefertigt worden seien.

In seiner Stellungnahme mir gegenüber stellte das BMG überzeugend dar, dass keinerlei einsehbare Unterlagen existierten. Der zum fraglichen Zeitraum angewandte Honorarverteilungsmaßstab war durch einen Beschluss der Kassenzahnärztlichen Vereinigung mit den Krankenkassenverbänden zustande gekommen. Daher lag während dieser Zeit die Aufsichtszuständigkeit allein bei den Ländern. Ferner werden Honorarverteilungsmaßstäbe den Aufsichtsbehörden nicht zur Prüfung oder Genehmigung den Ländern vorgelegt. Das Bundesministerium für Gesundheit war daher zu keiner Zeit mit dem Vertrag über den Maßstab zur Verteilung der Honorare befasst und verfügte daher auch über keinerlei Unterlagen. Dem Informationsersuchen konnte deswegen nachvollziehbar nicht nachgekommen werden.

Das IFG sieht einen Anspruch auf Informationszugang nur zu solchen Unterlagen vor, die bei den betreffenden Behörden auch tatsächlich vorhanden sind. Eine Verpflichtung, Informationen zu beschaffen, besteht ausdrücklich nicht.

Ist eine beantragte Information nur zum Teil vorhanden, muss die Behörde auch nur diesen Teil zugänglich machen. Eine weiterführende Recherchespflicht besteht nicht.

Bei der Techniker Krankenkasse, einer gesetzlichen Krankenkasse, ging Mitte des Jahres 2006 ein Antrag auf Informationszugang ein. Dieser bezog sich auf eine Fernsehsendung aus dem Jahre 2002, in der Fälle von Abrechnungsbetrug aufgedeckt wurden, in die nach Angaben der Reportage 140 Ärzte involviert gewesen sein sollen. Die Petentin wollte nun von der Krankenkasse die Namen der Ärzte erfahren, gegen die Ermittlungsverfahren wegen Betruges in dieser Sache eingeleitet worden waren.

In ihrer Antwort teilte die Krankenkasse der Petentin mit, dass dort lediglich ein Mediziner namentlich bekannt sei, gegen den ein Ermittlungsverfahren wegen des Betrugsverdachts eingeleitet worden und noch anhängig sei. Der Name wurde der Petentin mitgeteilt. Weitere Ärzte, gegen die seitens der Staatsanwaltschaft Ermittlungen angestrengt worden seien, seien der Krankenkasse nicht bekannt. Diese Auskunft genügte der Petentin nicht, so dass sie sich an mich wandte.

Die Techniker Krankenkasse ist als gesetzliche Krankenversicherung eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Das IFG des Bundes ist daher auf sie anwendbar.

Daher nahm ich mit der Techniker Krankenkasse Kontakt auf. In ihrer Stellungnahme mir gegenüber stellte sie nochmals klar, dass gegen einen Mediziner juristische Untersuchungen liefen. Weitere Ärzte seien indes nicht namentlich bekannt.

Mit der erteilten Auskunft hat die Techniker Krankenkasse den Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG erfüllt, da weitere Aufzeichnungen nicht vorlagen.

Das IFG greift beim Deutschen Bundestag nur, so weit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Parlamentarische Angelegenheiten sind davon ausgenommen.

Ein Petent beehrte beim Deutschen Bundestag 2006 Zugang zu einem Gutachten über Nebentätigkeiten von Abgeordneten. Zu diesem Zeitpunkt war ein verfassungsrechtliches Organstreitverfahren über die Klärung der Verfassungsmäßigkeit der Änderungen im Abgeordnetengesetz (Veröffentlichungspflichten der Abgeordneten; Transparenz von Nebeneinkünften) beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Der Deutsche Bundestag lehnte den Antrag aus mehreren Gründen ab:

- Das IFG sei nicht anwendbar, da es sich hierbei um die Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten handele.
- Bei den begehrten Unterlagen, handele es sich nicht um ein Rechtsgutachten, sondern die Klageerwidmung im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.
- Der Autor des Schriftsatzes sei der Prozessvertreter des Deutschen Bundestages. Aus diesem Grund wären für einen Zugang zu Unterlagen die spezialgesetzlichen Regelungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetz (§§ 20, 35a bis 35c BVerfGG) einschlägig.

Gegen den ablehnenden Bescheid legte der Petent Widerspruch ein und rief gleichzeitig mich an, da er sein Recht auf Informationszugang als verletzt ansah.

Der Deutsche Bundestag ist i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG ein „sonstiges Bundesorgan“. Daher ist das IFG nur anwendbar soweit öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Parlamentarische Angelegenheiten sind davon ausdrücklich ausgenommen. Dies schließt insbesondere auch die Wahrung der Rechte des Deutschen Bundestages und seiner Mitglieder ein.

Der Autor der begehrten Unterlagen ist im Rahmen des erwähnten Organstreitverfahrens vom Deutschen Bundestag zum Prozessvertreter bestellt worden. Bei dem Schriftsatz handelte es sich um die Klageerwidmung. Auch die Tatsache, dass das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht als Organstreit verhandelt wurde, unterstreicht den parlamentarischen Bezug. Eine Anwen-

dung des IFG schied daher aus (vgl. zu dieser Fragestellung auch Nr. 4.15.1)

§ 1 Abs. 3 IFG legt fest, dass spezialgesetzliche Informationszugangsvorschriften dem IFG vorgehen. Auch dies war in diesem Fall gegeben. Der begehrte Schriftsatz war vom Autor in seiner Eigenschaft als Prozessvertreter des Deutschen Bundestages vor dem Bundesverfassungsgericht erstellt worden. Er ist damit Teil des Verfahrens. Das BVerfGG selbst sieht in den §§ 20, 35a bis 35c BVerfGG ein Akteneinsichtsrecht abschließend vor. Dieser spezialgesetzliche Informationszugang ist den Regelungen des IFG vorrangig. Das Informationsersuchen war daher auch aus diesem Grunde abzulehnen.

Nach Prüfung und Korrespondenz mit der Verwaltung des Deutschen Bundestages, insbesondere mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten, habe ich die Rechtsauffassung des Bundestages in vollem Umfang geteilt. Der Widerspruch wurde aus den genannten Gründen als unbegründet zurückgewiesen. Ich habe dem Petenten meine Rechtsauffassung mitgeteilt.

4.1.3 Bisweilen wurden zu hohe Gebühren für den Informationszugang gefordert

Das IFG sieht in § 10 vor, dass Gebühren und Auslagen erhoben werden. Ausgenommen ist lediglich die Erteilung einfacher Auskünfte. Eine vom BMI erlassene Gebührenverordnung konkretisiert diese Vorgaben.

In mehreren Fällen riefen mich Petenten an, da ihnen die Gebühren für ihr Informationsersuchen als zu hoch erschienen.

Für eine schriftliche Auskunft, die anstelle einer beantragten Akteneinsicht gewährt wurde, legte das Bundeskartellamt eine Gebühr in Höhe von 180 Euro fest. Die Behörde legte dabei die Mitte des Gebührenrahmens von Teil A, Nr. 1.2 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV, also 140 Euro als Richtgröße für den Regelfall zu Grunde. Da hier von einem leicht überdurchschnittlichen Verwaltungsaufwand ausgegangen wurde, hielt sie die Gebühr von 180 Euro für angemessen.

Für die Berechnung der Gebühr wurde vergleichsweise § 80 Abs. 2 GWB herangezogen, was ich zu keinem Zeitpunkt nachvollziehen konnte, da diese Gebühren sich u. a. am Wert der zu verhandelnden Maßnahme orientieren. Die Festsetzung der Gebühr kann nur auf Grundlage des § 10 IFG i. V. m. mit der IFGGebV erfolgen. Die Gebühren für eine erteilte Information dürfen ferner nicht abschreckend wirken. Eine Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedeutung der Sache wurde nach Angaben der Behörde jedoch nicht vorgenommen.

Auch die Höhe der festgelegten Gebühr war für mich nur schwer erklärlich. Diese soll grundsätzlich an einer wirksamen Umsetzung des Informationsanspruches ausgerichtet sein. Dabei ist die maximale Höhe von 250 Euro für schriftliche Auskünfte als absolute Obergrenze zu verstehen. Das Bundeskartellamt hielt eine Höhe von 180 Euro jedoch für gerechtfertigt und begründete dies auch mit dem benötigten Zeitaufwand und dem Personal-

kostenansatz für Kostenberechnungen des BMF für das Jahr 2005. Demnach läge im konkreten Fall mit einer Gebühr von 180 Euro eher eine Kostenunterdeckung als ein überhöhter Kostenansatz vor.

Bedauerlicherweise hielt das Bundeskartellamt in diesem Fall an seiner Rechtsauffassung fest, so dass ich keine positive Revision der Entscheidung im Sinne des Petenten erzielen konnte.

In einem weiteren Fall konnte ich hingegen eine positive Wendung im Sinne des Petenten erreichen. Anspruchsgegner war in diesem Fall die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Auch hier waren die Gebühren und Auslagen für einen gewährten Informationszugang meines Erachtens zu hoch angesetzt.

Der Petent hatte hier zudem bei einem anderen vergleichbaren Informationszugang bei der gleichen Behörde deutlich niedrigere Kosten zu tragen. Die Behörde begründete

diese Differenz damit, dass der Antragsteller erst im Laufe des Verfahrens wichtige Sachverhaltsteile vorgetragen habe. Weiterhin wurde als Begründung für die Gebühren und den mit dem Informationsersuchen verbundenen Verwaltungsaufwand vorgetragen, man habe die Einschlägigkeit des IFG prüfen müssen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen Gebührentatbestand, sondern um normales Verwaltungshandeln (vgl. auch 2.2.2.1; 2.2.8). Eine solche Herangehensweise ist nicht gerade geeignet, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürgern zu stärken. Eine Behörde sollte vielmehr eingehende Anfragen im Sinne der Bürgernähe bearbeiten und bei offenen Fragen auf den Antragsteller zugehen. Nachfragen des Bürgers sollten sich in der Regel nicht auf die Höhe der festgesetzten Gebühren auswirken.

Auf mein Einwirken hin senkte die Bundesanstalt die Höhe der Gebühr für den Informationszugang.

Kasten zu Nr. 4.1.3

Auszug aus der Begründung zu § 10 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493; S. 16)

„Gebühren und Auslagen werden nach Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend erhoben. Näheres regelt eine Rechtsverordnung.

Zu den Absätzen 1 und 2

In Anlehnung an § 12 Abs. 1 Satz 1 der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes sind Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Die Gebühren dürfen also nicht abschreckend wirken. Bei Ablehnung des Antrags dürfen keine Gebühren erhoben werden. Einfache Auskünfte sind kostenfrei; hierunter können insbesondere mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand fallen. Sonst können je nach Verwaltungsaufwand Gebühren bis zu 500 Euro erhoben werden; dies ist ein Höchstsatz.

Um Wettbewerbsnachteile privater Informationsdienstleister zu vermeiden, wird der Bund wegen § 1 UWG und § 20 Abs. 1 GWB jedenfalls dann Kosten für die Weitergabe von Information erheben müssen, wenn es sich um kommerziell aufbereitete Mehrwertinformation handelt.

Publikationen mit zielgruppen- oder fachspezifischen Zusammenstellungen, die von Informationsdienstleistern wie dem Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden, oder Geobasis- und Geofachdaten unterfallen nicht § 10. Diese Information kann weiterhin mit angemessenem Gewinn verkauft werden.

Zu Absatz 3

Tatbestand und Höhe (Satz) der Gebühren werden durch Rechtsverordnung bestimmt. Diese soll sich an der Umweltinformationskostenverordnung orientieren. Die Rücknahme des Auskunftsantrags ist nach Satz 2 kostenfrei.“

4.1.4 Anrufung wegen Fristen

Das Verfahren des Informationszugangs nach dem IFG ist bei den meisten Behörden inzwischen bürgerfreundlich gestaltet, auch hinsichtlich der Bearbeitungszeit.

Kasten zu Nr. 4.1.4

§ 7 Abs. 5 IFG

Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.

Nach § 7 Abs. 5 IFG ist die beantragte Information dem Antragsteller nach Möglichkeit unverzüglich zugänglich zu machen. Diese Vorgabe wird durch eine Soll-Frist von einem Monat konkretisiert. Sofern diese Regelfrist nicht eingehalten werden kann, muss die Behörde dies begründen. Ferner sollte sie dem Antragsteller innerhalb dieser Frist eine Zwischennachricht erteilen.

Dennoch haben mich seit dem 1. Januar 2006 eine Reihe von Beschwerden erreicht, die sich gegen eine zögerliche Bearbeitung von Informationszugangersuchen richteten. Die nachfolgenden Beispiele sollen dies verdeutlichen.

Gleich in zwei Fällen wandten sich Antragsteller an mich, die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Informationen über ein Projekt des Bundesverkehrswegeplans haben wollten und nicht zeitgerecht Antwort erhalten hatten. Dass die beiden Petenten unabhängig voneinander Informationen über das gleiche Projekt begehrten, war jedoch reiner Zufall.

In einem Fall begründete das Ministerium die verzögerte Bearbeitung damit, dass sich in der ersten Jahreshälfte des Jahres 2006 die Anträge auf Informationszugang stark gehäuft hätten. Diese Begründung habe ich in dem vorliegenden Fall zwar akzeptiert, da kurz nach dem Inkrafttreten des Gesetzes noch keine Erfahrungen hinsichtlich des Aufkommens an Anträgen nach dem IFG vorlagen. Die Behörden sind jedoch gehalten, die sachlichen und personellen Voraussetzungen für eine termingerechte Beantwortung vorzuhalten.

Das zweite Begehren konnte nicht bearbeitet werden, da das Informationsersuchen der Behörde schlichtweg nicht vorlag. In beiden Fällen wurde, nach meiner Intervention bei dem zuständigen Ministerium, den Petenten rasch eine Antwort zu ihren Anfragen zugeleitet.

Ähnlich verhielt es sich mit einem Antrag auf Erteilung einer Auskunft, der beim Bundesversicherungsamt und der Krankenkasse „BKK Mannesmann“ gestellt worden war. Auch hier war offenbar die Anfrage auf dem Weg zur Behörde oder innerhalb derselben verschollen. Auf meine Nachfrage hin stellte sich heraus, dass sowohl der Behörde als auch der Krankenkasse bislang kein Vorgang des Petenten bekannt war. Nachdem der Petent seine Anfrage an beide Institutionen erneuert hatte, erhielt er zeitnah die begehrte Auskunft.

Eine andere Besonderheit trat bei einem an die Postbeamtenkrankenkasse gerichteten Antrag auf. Der Antragsteller erhielt zunächst innerhalb der Soll-Frist von einem Monat eine Zwischennachricht. Die Krankenkasse prüfte zunächst, ob und inwieweit das IFG auf sie anwendbar sei. Danach herrschte offenbar Funkstille, denn der Petent hörte nichts mehr von der Postbeamtenkrankenkasse, weshalb er sich Hilfe suchend an mich wandte.

Mir gegenüber entschuldigte die Postbeamtenkrankenkasse die verzögerte Bearbeitung mit dem Umstand, dass es sich um den ersten Antrag nach IFG handele. Die gewünschten Informationen wurden dem Antragsteller jedoch immer noch nicht zur Verfügung gestellt. Es bedurfte einer wiederholten Aufforderung, bis die ausstehende Stellungnahme endlich dem Petenten zuzuging.

Ebenfalls Anfang 2006 stellte eine Petentin jeweils einen Antrag auf Informationszugang beim Bundesversicherungsamt und der Techniker Krankenkasse. Nachdem sie Ende Februar von beiden Stellen noch keine Reaktion erhalten hatte, wandte sie sich an mich und bat um Unterstützung. Das Bundesversicherungsamt räumte mir gegenüber die zeitliche Verzögerung ein. Diese sei zunächst der noch ungewohnten Handhabung des neuen Gesetzes geschuldet gewesen. Dem Antrag auf Informationszugang wurde seitens der Behörde vollumfänglich stattgegeben.

Die Techniker Krankenkasse führte dagegen aus, das IFG sei nicht anwendbar, da Auskunft über die zur eigenen Person gespeicherten Sozialdaten beantragt worden sei. In diesem speziellen Fall gehe das SGB X als spezialgesetzliche Regelung dem IFG vor. Nach Prüfung der Rechtslage gingen die speziellen Vorschriften des SGB X denen des IFG vor. Die Ausführungen der Krankenkasse habe ich der Petentin weitergeleitet.

Zunächst unbeantwortet blieb auch ein beantragter Informationszugang bei der Deutschen Rentenversicherung Bund. Trotz wiederholter mündlicher und schriftlicher Erinnerung ist die Behörde zunächst nicht tätig geworden. Nachdem ich die Deutsche Rentenversicherung um eine Stellungnahme gebeten hatte, erhielt der Petent die gewünschten Informationen.

4.2 Bundeskanzleramt

4.2.1 Stört die Informationsfreiheit die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Experten?

In einem Fall wurde der Zugang zu Informationen mit dem Vorliegen eines der zahlreichen Ausnahmetatbestände verweigert.

Ein Petent hatte beim Bundeskanzleramt um Zugang zu Unterlagen über den „Rat für Innovation und Wachstum“ gebeten. Dabei ging es insbesondere um

- Informationen, die darüber Auskunft geben, wie oft und wann der Rat getagt hat,

- Informationen über die Anzahl und den Zeitpunkt von Tagungen einer Unterarbeitsgruppe „Arbeitsgruppe Patente“ und deren Mitglieder,
- die Ergebnisse des Rates,
- die Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe.

Die Informationen zu den beiden ersten Punkten wurden dem Petenten gegeben, im Übrigen wurde das Ersuchen abgelehnt. Begründet wurde dies damit, dass die Beratungen und Diskussionen der in Rede stehenden Gremien alleine der Meinungsbildung der Bundesregierung dienen. Die Ergebnisse der Beratungen fließen in die laufende Regierungsarbeit ein und könnten zu gegebener Zeit auch in Gesetzesinitiativen enden. Die Beratungen seien daher vertraulich. Das Bundeskanzleramt berief sich deshalb bei seiner teilweisen Ablehnung auf § 3 Nr. 7 IFG, der einen Zugang zu vertraulich erhobenen Informationen verwehrt (vgl. Nr. 2.2.5).

Der Petent wandte sich anschließend an mich mit der Bitte um Prüfung des Sachverhaltes. Voraussetzung für den Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 7 IFG ist, dass die Informationen vertraulich erhoben oder übermittelt wurden und der Dritte weiterhin Interesse an der Vertraulichkeit hat.

Davon ging das Bundeskanzleramt aus, weil auch von verwaltungsexternen Experten Beratungsleistungen zu bedeutenden Politikfeldern erbracht würden, die auch zu Gesetzesinitiativen führen könnten. Nach Ansicht des Bundeskanzleramtes würde dieses Gremium entscheidend entwertet, wenn während des laufenden Verfahrens nähere Informationen bekannt würden. Darauf kommt es aber beim Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1 IFG nicht an, vielmehr bezweckt diese Vorschrift den Schutz von Hinweisgebern und Informanten. Geschützt werden sollen vertrauliche Informationen von Bürgern an die Behörden, beispielsweise an die Nachrichtendienste. Ein Sachzusammenhang zwischen dem Informantenschutz und dem Schutz von Diskussionsergebnissen einer Expertenkommission ist nicht zu erkennen.

Der Petent hat aber in diesem Fall auf einen Widerspruch verzichtet, so dass keine endgültige rechtliche Klärung herbeigeführt werden konnte.

In einem anderen Fall im Bundesministerium der Justiz (BMJ) wurde ein Anspruch auf Informationszugang mit der gleichen Argumentation abgelehnt. Dort ging es u. a. um den Schriftverkehr mit Mitgliedern einer BRAGO-Expertengruppe (Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte) im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes. Auch hier wurde argumentiert, dass den Experten strenge Vertraulichkeit zugesagt worden sei. Der Petent legte gegen diese Ablehnung Widerspruch ein und wandte sich an mich. Das BMJ blieb trotz meines Hinweises zur Rechtslage bei seiner Auffassung. Der Fall wird zur Zeit in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren behandelt, auf dessen Ausgang man gespannt sein kann.

4.2.2 Informationszugang bei der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR

Hinsichtlich ihrer allgemeinen Verwaltungstätigkeit unterliegt auch die Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) dem IFG.

Kasten zu Nr. 4.2.2

Auszug aus der Begründung zu § 1 Abs. 3 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8)

„Das Informationsfreiheitsgesetz verdrängt spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen nicht; diese gehen vor. Spezialgesetze können enger, aber auch weiter sein als dieses Gesetz. Lediglich das Bundesarchivgesetz wird in einem Teilbereich angepasst (siehe § 13), während die sonstigen Spezialgesetze unverändert bleiben. Das gilt insbesondere für die Informationsfreiheitsregelungen nach dem Umweltinformationsgesetz, ebenso für das Stasi-Unterlagen-Gesetz.“

Das Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) ist ein Paradebeispiel für eine spezialgesetzliche Zugangsregelung, die gemäß § 1 Abs. 3 IFG dem IFG vorgeht (vgl. Kasten). Das StUG regelt den Zugang zu den von der BStU verwahrten Stasi-Unterlagen, insbesondere in Form eines Akteneinsichtsrechts des Einzelnen in die zu seiner Person vorhandenen Stasi-Unterlagen sowie durch Zugangsrechte für Forscher und Medienvertreter. Die Regelungen des StUG sind abschließend; das IFG findet insofern keine Anwendung. Jedoch gilt der Vorrang des StUG nur für den Zugang zu den Stasi-Unterlagen. Hinsichtlich ihrer allgemeinen Verwaltungstätigkeit unterliegt auch die BStU dem IFG (vgl. auch Nr. 2.2.1).

Im Grundsatz bin ich hierüber mit der BStU einig. Hinsichtlich der konkreten Grenzziehung bestehen allerdings Meinungsverschiedenheiten. So wandte sich ein Petent an mich, weil er bei der BStU vergeblich beantragt hatte, ihm den dortigen Schriftwechsel mit einer anderen Behörde in seiner Angelegenheit zu übersenden. Konkret handelte es sich um eine Mitteilung der BStU aufgrund eines behördlichen Ersuchens nach §§ 20, 21 StUG. Solche Mitteilungsschreiben geben häufig Inhalte aus Stasi-Unterlagen wieder, was nach Auffassung der BStU zu einer Anwendung des StUG und somit zu einer Verdrängung des IFG führe. Ich bin jedoch der Ansicht, dass der Vorrang des StUG nur für den Zugang zu den Stasi-Unterlagen als solchen gilt, nicht aber für den Zugang zu Behördenvorgängen, in die Inhalte aus den Stasi-Unterlagen eingeflossen sind. Diese sind aus meiner Sicht grundsätzlich nach dem IFG zugänglich zu machen, sofern nicht gesetzliche Ausnahmegründe entgegenstehen. Im konkreten Fall stellte sich heraus, dass das begehrte Mitteilungsschreiben gar keine Inhalte aus Stasi-Unterlagen enthielt. Die BStU hat es dem Petenten daher zur Verfügung gestellt.

4.3 Auswärtiges Amt

4.3.1 Informationen aus laufenden Gerichtsverfahren

Informationen, die Gegenstand eines laufenden Gerichtsverfahrens sind, sind nicht grundsätzlich vom Informationszugang ausgeschlossen.

Das Auswärtige Amt (AA) betreibt in der Visastelle des Generalkonsulates der Bundesrepublik Deutschland in Nowosibirsk ein System der Terminvergabe. Neben Informationen zu Presseberichten und Details einer anlässlich der Einführung des Systems abgehaltenen Pressekonferenz begehrte ein Petent noch den Zugang zu dem entsprechenden Schriftwechsel zwischen dem Generalkonsulat und dem AA.

Das AA lehnte den Antrag teilweise ab, die beantragten Presseinformationen wurden dem Petenten aber zur Verfügung gestellt. Der Zugang zu dem Schriftwechsel wurde mit dem Argument verweigert, dass dieser Gegenstand eines anhängigen Gerichtsverfahrens sei und eine Offenlegung nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung dieses verwaltungsgerichtlichen Verfahrens haben könne. Hiergegen legte der Petent Widerspruch ein und wandte sich an mich.

Der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1 lit. g IFG greift dann, wenn das Bekanntwerden einer Information nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens haben könnte. Dies muss aber im Einzelfall von der Behörde geprüft und nachgewiesen werden. Ein Antrag auf Informationszugang darf nicht allein deshalb abgelehnt werden, weil sich durch das Offenlegen der begehrten Informationen die Verfahrensposition der Behörde verschlechtern könnte. Es kommt alleine darauf an, dass das formelle Gerichtsverfahren z. B. durch die Gefahr einer Beweisvereitelung beeinträchtigt werden könnte.

Das AA hat in der Zwischenzeit die gewünschten Informationen an den Petenten übergeben, da der Schriftverkehr in dem Verfahren ohnehin offengelegt wurde. Ob aber tatsächlich die Voraussetzung des Ausnahmetatbestandes des § 3 Nr. 1g IFG vorgelegen haben, konnte bis heute nicht abschließend geklärt werden, da im Berichtszeitraum die angekündigte Stellungnahme des AA noch nicht bei mir eingegangen ist.

Im nächsten Tätigkeitsbericht werde ich über den Fortgang der Angelegenheit berichten.

4.3.2 Ein Informationsersuchen kann im Ausnahmefall abgelehnt werden, wenn der Informationszugang einen unzumutbaren Verwaltungsaufwand nach sich zieht

Die Beantwortung offensichtlich querulatorischer Anträge ist nicht zwingend.

Bei einer südamerikanischen Auslandsvertretung Deutschlands begehrte ein Antragsteller Informationen zum Thema „Vaterschaftsanerkennungen weltweit“. Das zuständige Auswärtige Amt hat den Antrag mit der Begrün-

dung abgelehnt, die Zusammenstellung der Informationen würde einen unzumutbaren Verwaltungsaufwand verursachen.

Der Petent wandte sich an mich, weil er sein Recht auf Informationszugang als verletzt ansah. In meiner erbetenen Stellungnahme bekräftigte das Auswärtige Amt seine Ablehnung. Die Beantwortung der Anfrage hätte zur Folge gehabt, dass gemäß § 8 Abs. 1 IFG mehr als 6 000 betroffene Dritte weltweit hätten kontaktiert werden müssen. Das Anschreiben, die Überwachung, das Vorhalten und Erinnern der betroffenen Dritten hätte einen immens hohen Arbeitsaufwand verursacht, der unverhältnismäßig gewesen wäre. Da mit Sicherheit nicht in allen Fällen eine Zustimmung erteilt worden wäre, dürfte eine Teilerfüllung des Informationsanspruchs nach § 7 Abs. 2 IFG ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand nicht möglich gewesen sein.

Kasten zu Nr. 4.3.2

Auszug aus der Begründung zu § 9 Abs. 3 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 16)

„Die Vorschrift soll die Behörde entlasten. Zu den allgemein zugänglichen Quellen gehört auch das Internet. Mit der Zumutbarkeitsklausel werden die individuellen Umstände des Antragstellers berücksichtigt, wie z. B. Behinderung, technische Ausstattung und Wohnsitz. Für behinderte Menschen ist das Behindertengleichstellungsgesetz als Querschnittsnorm zu beachten. Ebenfalls zulässig ist ein Verweis auf behördliche Publikationen, unabhängig davon, ob diese kostenlos oder zu Marktpreisen erhältlich sind (vgl. Begründung zu § 10).

Bereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs werden querulatorische Anträge weder entgegengenommen noch bearbeitet.“

Im vorliegenden Fall wäre jedoch auch eine Ablehnung unter Hinweis auf die Begründung zu § 9 Abs. 3 IFG in Betracht gekommen. Der Petent hatte beim Auswärtigen Amt im Jahr 2006 insgesamt 162 Anfragen gestellt. Gegenüber verschiedenen Medien gab er wiederholt an, dem deutschen Staat durch sein Verhalten Schaden zufügen zu wollen. In diesem besonders schweren Fall kann von einer querulatorischen Anfrage ausgegangen werden, die von der Behörde nicht entgegengenommen bzw. bearbeitet werden muss, wie der Gesetzgeber in seiner Begründung zu § 9 Abs. 3 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493) ausdrücklich festgestellt hat.

4.4 Bundesministerium des Innern

4.4.1 Darf das BMI die Rahmenvereinbarung mit der Bundesdruckerei geheim halten?

Die Auffassungen, inwieweit die Rahmenvereinbarung zur Produktion von Personalausweisen und Reisepässen schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Bundesdruckerei GmbH enthält, gehen auseinander.

Ein Mitglied des Deutschen Bundestages wandte sich an mich, da das BMI seinen Antrag auf Übersendung der Rahmenvereinbarung mit der Bundesdruckerei GmbH über die Herstellung und Lieferung von Dokumenten abgelehnt hatte. Zur Begründung hatte das BMI angeführt, die Rahmenvereinbarung stelle in ihrer Gesamtschau ein Geschäftsgeheimnis der Bundesdruckerei GmbH dar. Da die Bundesdruckerei GmbH in eine Offenlegung der Vereinbarung nicht eingewilligt habe, dürfe der Zugang zu diesen Informationen gemäß § 6 Satz 2 IFG nicht gewährt werden.

Um überprüfen zu können, ob dieser Verweigerungsgrund vorliegt, habe ich selbst Einsicht in die fraglichen Unterlagen genommen (§ 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 24 Abs. 1 und 4 BDSG). Dabei bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass die Rahmenvereinbarung zwar bestimmte Regelungen enthält, die auch nach meiner Auffassung als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis der Bundesdruckerei GmbH zu qualifizieren sind (vgl. Nr. 2.2.6). Dies rechtfertigt es aber nicht, den Zugang zu der Vereinbarung in Gänze zu versagen. Die schutzwürdigen Passagen könnten aus meiner Sicht geschwärzt werden, so dass die übrigen Teile der Vereinbarung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG zugänglich zu machen wären.

Leider ist es mir nicht gelungen, das BMI von meiner Auffassung zu überzeugen. Streitig blieb zum einen, welche Vertragsinhalte aus sich heraus als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis anzusehen sind, und zum anderen, welche Bedeutung einer Rückschlussmöglichkeit von per se nicht geheimhaltungsbedürftigen auf geheimhaltungsbedürftige Informationen zukommt.

Das BMI vertritt nach wie vor die Ansicht, die überwiegende Anzahl der Klauseln der Rahmenvereinbarung enthielten unmittelbar Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Dies lasse sich insbesondere an den Vertragsbestimmungen festmachen, die das wirtschaftliche und organisatorische „Gerüst“ der Rahmenvereinbarung ausmachten. Die Rahmenvereinbarung lege insgesamt die Konditionen fest, zu denen die Bundesdruckerei GmbH für den Bund im Bereich hoheitlicher Personaldokumente tätig werde. Sie beschreibe den Auftragsumfang und enthalte die Maßgaben für die Preiskalkulation, Preis- und Preisänderungsklauseln, Vertragslaufzeiten, Vorschriften über den Umgang mit geistigem Eigentum während und nach Vertragsdurchführung und die Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit dem Bund. Die enthaltenen Informationen könnten wettbewerbsrelevant für Konkurrenten der Bundesdruckerei GmbH im Rahmen ihrer bestehenden internationalen Akquise von Neukunden sowie auch im Falle einer Neuvergabe der Rahmenvereinbarung sein.

Ich bin demgegenüber der Auffassung, dass nur einzelne Angaben der Rahmenvereinbarung Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse der Bundesdruckerei GmbH darstellen. Daneben enthält die Vereinbarung in wesentlichen Teilen Passagen, hinsichtlich derer ich ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse der Bundesdruckerei GmbH nicht erkennen kann. Es handelt sich dabei um allgemeine Vertragsklauseln sowie sonstige Vereinbarungen zu Rechten und Pflichten der Vertragspartner, wie

sie für die Gestaltung von Verträgen generell nicht unüblich sind. Die betrifft beispielsweise Verweise auf geltende Rechtsgrundlagen, Haftungsfragen, Regelungen zur Vertragsbeendigung oder etwa auch die Geheimhaltungsklausel der Rahmenvereinbarung.

Kasten zu Nr. 4.4.1

§ 7 Abs. 2 Satz 1 IFG

Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist.

Zu der Frage, ob nicht zumindest Teile der Rahmenvereinbarung offenbart werden können, verweist das BMI darauf, dass nach seiner Auffassung allenfalls Standardklauseln wie die Schlussbestimmungen sowie einzelne Sätze aus einigen Vertragsbestimmungen offen zugänglich sein könnten. Diese stünden jedoch in einem sehr engen Zusammenhang mit den als Geschäftsgeheimnis geschützten Regelungen. § 6 Satz 2 IFG schütze nicht nur die offensichtlich geheimhaltungsbedürftigen Informationen, sondern auch diejenigen Informationen, die – obwohl selbst nicht geheimhaltungsbedürftig – Rückschlüsse auf die geheimhaltungsbedürftigen Informationen zuließen. Die von mir vorgeschlagene Schwärzung zu schützenden Inhalten ließe zudem sinnentleerte oder entstellte Vertragsanteile übrig, die zu falschen Rückschlüssen verleiten könnten. Spekulationen über solche reduzierten Inhalte könnten die Bundesdruckerei GmbH in ihrer Wettbewerbsstellung beeinträchtigen, sofern sie an die Öffentlichkeit gelangten. Daher dürfe die Rahmenvereinbarung in Gänze nicht offen gelegt werden.

Aus meiner Sicht spielen dagegen etwaige Rückschlussmöglichkeiten im Rahmen des Ausnahmetatbestands nach § 6 Satz 2 IFG keine Rolle. Eine Information, die selbst kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellt, wird nicht dadurch zu einem solchen, weil sie im konkreten Zusammenhang möglicherweise Rückschlüsse auf ein anderes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis oder auch falsche Rückschlüsse zulässt. § 6 Satz 2 IFG schützt ausschließlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, nicht allgemein die unternehmerische Geschäftstätigkeit. Von Relevanz kann eine Rückschlussmöglichkeit zwar bei der Prüfung eines teilweisen Informationszugangs nach § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG sein. Zum Schutz der geheimhaltungsbedürftigen Informationen kann es im Einzelfall gerechtfertigt sein, auch per se nicht geheimhaltungsbedürftige Informationen auszusondern. Dies gilt aus meiner Sicht aber nur für solche Angaben, aus denen unmittelbar und ohne weiteres auf die geheimhaltungsbedürftigen Informationen zu schließen ist, indem sie diese etwa logisch voraussetzen oder auf diese Bezug nehmen. Nicht ausreichend ist die bloße Ermöglichung von Spekulationen oder Mutmaßungen über die geheimhaltungsbedürftigen Informationen. Die Gefahr falscher Rückschlüsse ist in diesem Zusammenhang erst recht unbeachtlich, da solche Rück-

schlüsse gerade nicht zur Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Information führen würden. Ob und inwieweit die nach den erforderlichen Schwärzungen verbleibenden Vertragsteile noch einen Sinn ergeben, ist für den Anspruch auf (teilweisen) Informationszugang unerheblich.

Von einer Beanstandung nach § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 25 Abs. 1 BDSG habe ich in diesem Fall vorerst abgesehen, da der Abgeordnete auch Klage beim Verwaltungsgericht erhoben hat. Ich bin gespannt, wie der Rechtsstreit ausgehen wird.

4.4.2 Geheime Informationen im Bereich des Bundesinnenministers

In mehreren Fällen haben Behörden im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums Zugang zu unterschiedlichen Dienstanweisungen zu Recht mit dem Argument der Geheimhaltung abgewiesen.

In zwei Fällen ging es um Dienstvorschriften aus dem Bereich des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) und der Bundespolizei zum Thema Innere Sicherheit, in zwei weiteren Fällen um Informationen hinsichtlich der Bearbeitung von Asylverfahren im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Dabei wollten die Petenten insbesondere Zugang zu Behördeninformationen bzgl. der Herkunftsländer erhalten. Schließlich ging es in einem weiteren Fall um eine Liste der deutschen Opfer der Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004 in Südostasien, die das Bundeskriminalamt führt.

Allen Fällen gemeinsam ist der Ablehnungsgrund. Die Behörden beriefen sich bei ihrer Zurückweisung des Antrages jeweils auf den Ausnahmetatbestand der Geheimhaltungspflicht. Gemäß § 3 Nr. 4 IFG kann eine Behörde den Informationszugangsanspruch ablehnen, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Sowohl die angeforderten Dienstanweisungen, als auch die Länderinformationen des BAMF und die Liste der Opfer waren als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) gekennzeichnet. Damit lagen die formellen Voraussetzungen für das Vorliegen des Ausnahmetatbestandes vor. Fraglich hätte allerdings sein können, ob die Einstufung der Informationen zu recht erfolgt war und ob die Gründe für diese Einstufung auch noch bei Antragsstellung bestanden (vgl. Nr. 2.2.5).

Bei den Dienstanweisungen aus dem Bereich der Inneren Sicherheit ergaben sich insoweit keine Bedenken, da diese auf Grund des Inhaltes unzweifelhaft der Geheimhaltungspflicht unterliegen und sie zum Zeitpunkt der Antragsstellung noch in Kraft waren. Gleiches gilt für die behördeninternen Länderinformationen des BAMF. Diese beruhen auch auf Informationen des Auswärtigen Amtes und beinhalten Details, deren Kenntnis Asylbewerber für eine fundierte Asylantragsbegründung nutzen könnten. Die Opferliste ist zurecht zum Schutz der Angehörigen als Verschlussache gekennzeichnet.

4.5 Bundesministerium der Justiz

4.5.1 Wer sponsert die Bundesbehörden? – Teil I

Die Nennung von Sponsoren hängt nur dann von ihrem Einverständnis ab, wenn es sich um natürliche Personen handelt.

Ein Petent beantragte bei sämtlichen Bundesministerien und weiteren obersten Bundesbehörden Informationen über deren Sponsoren. Er begehrte jeweils die Nennung der Namen aller Sponsoren der Behörde und der dort nachgeordneten Bundesbehörden seit dem 1. August 2003 bis zum Zeitpunkt der Antragstellung mit Angabe der gesponserten Bundesbehörde, der Art und des Wertes der jeweiligen Leistung und des Verwendungszwecks. Von den meisten Behörden erhielt der Petent die begehrten Auskünfte (jedenfalls soweit es sich bei den Sponsoren nicht um natürliche Personen handelte), einige verweigerten sie jedoch zunächst. Der Petent beschwerte sich bei mir über das Bundesministerium der Justiz (BMJ), das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), den Bundesrat und das Bundespräsidialamt. Während das BMVg, das BMG und das Bundespräsidialamt teils aufgrund meines Tätigwerdens, teils unabhängig davon bald einlenkten, zog sich die Angelegenheit mit dem Bundesrat (hierzu berichte ich unter Nr. 4.16.1) und dem BMJ länger hin. Im Kern ging es jeweils um die Frage, ob ein Einverständnis der Sponsoren für ihre namentliche Nennung erforderlich ist.

Das BMJ verweigerte die namentliche Nennung der Sponsoren seines Fahrsicherheitstrainings zunächst unter Berufung auf § 5 IFG (Schutz personenbezogener Daten). Weder seien von den Sponsoren Einwilligungserklärungen erteilt worden, noch überwiege das Informationsinteresse des Petenten das schutzwürdige Interesse des jeweiligen Sponsors am Ausschluss des Informationszugangs. Da es sich bei den Sponsoren des Fahrsicherheitstrainings jedoch – wie mir das BMJ mitteilte – um juristische Personen handelte, konnte § 5 IFG vorliegend nicht herangezogen werden. Der Schutz personenbezogener Daten gilt nur für natürliche Personen (§ 3 Nr. 1 BDSG).

Mir gegenüber argumentierte das BMJ dann mit einer Vertraulichkeitsverpflichtung gegenüber den Sponsoren. Die Zuwendungen seien – soweit nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbart worden sei – im Vertrauen darauf geleistet worden, dass die Namen der Sponsoren als Verwaltungsinternum behandelt würden. Die Sponsoringverträge enthielten somit zumindest eine konkludente Vertraulichkeitsvereinbarung, die nicht rückwirkend verletzt werden dürfe. Aus Gründen des Vertrauensschutzes wäre die Bekanntgabe der Sponsoren des Fahrsicherheitstrainings mangels anders lautender ausdrücklicher Sponsoringvereinbarung nur mit Einwilligung der Sponsoren möglich. Nach meiner Auffassung können vertragliche Vertraulichkeitsabreden jedoch selbst dann einen Informationszugang nach dem IFG nicht ausschließen, wenn sie ausdrücklich getroffen werden (vgl. Nr. 2.2.5 und 4.12.1). Dies muss erst recht für konkludente Vertraulichkeitsabreden gelten. Ob sich eine solche tatsächlich in die

fraglichen Sponsoringverträge hineinlesen lässt, konnte hier daher aus meiner Sicht offen bleiben. Da es sich bei Sponsoring auch nicht um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im Sinne von § 6 Satz 2 IFG handelt (vgl. Nr. 4.16.1), sehe ich keine Rechtfertigung dafür, die Nennung der Sponsorennamen – bei juristischen Personen – von deren Einwilligung abhängig zu machen.

Auf meine entsprechende Bewertung teilte das BMJ lediglich mit, dass ihm eine einvernehmliche Lösung mit den Sponsoren wichtig sei und man versuche, diese herbeizuführen. Da diese – nach dem IFG nicht erforderlichen – Bemühungen in der Folge offenbar nicht zeitnah zu einem positiven Abschluss gebracht werden konnten, habe ich die Geheimhaltung der Sponsorennamen schließlich formell beanstandet. Zeitgleich hat mich dann allerdings das BMJ darüber informiert, dass die Sponsoren des Fahrsicherheitstrainings nunmehr ihre Einwilligung zu ihrer Namensnennung erteilt hätten und dem Petenten die gewünschten Informationen übermittelt worden seien.

Die Rechtsfrage, ob diese Einwilligung erforderlich gewesen wäre, ist zwischen dem BMJ und mir noch offen. In der Zukunft wird sie voraussichtlich eine geringere Rolle spielen, da künftig die Sponsoringberichte der Bundesregierung transparenter gestaltet und darin neben den Geldbeträgen auch die Namen der jeweiligen Sponsoren veröffentlicht werden sollen. Dies begrüße ich ausdrücklich.

4.5.2 Vertrauliche Beratungen von Experten

Ein Petent beehrte Zugang zu dem Schriftverkehr einer BRAGO-Expertengruppe mit dem BMJ. Dies wurde mit dem Argument der Vertraulichkeit abgelehnt.

Hier hat die Behörde, wie in einigen anderen vergleichbaren Fällen, den Zugang abgelehnt, da mit der Experten-Gruppe vorab strenge Vertraulichkeit vereinbart worden sei.

Die näheren Einzelheiten habe ich bereits unter Nr. 4.2.1 ausführlich dargestellt.

Die Angelegenheit wird zur Zeit gerichtlich geprüft; über den Ausgang des Verfahrens werde ich im nächsten Tätigkeitsbericht informieren.

4.5.3 Wann wird ein Gerichtsverfahren durch den Informationszugang beeinträchtigt ?

Der Petent beehrte gegenüber dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) Zugang zu der Klageschrift in der Rechtssache C-301/06 (Nichtigkeitsklage Irlands gegen die EU-Richtlinie 2006/24/EG).

Der Fall ist zwar zur Zeit noch nicht abgeschlossen, da die abschließende Stellungnahme des Ministeriums fehlt, betrifft aber ein interessantes rechtliches Problem.

In der EU-RL 2006/24/EG geht es um die Vorratsdatenspeicherung im Telekommunikationsbereich. Der Petent ist insbesondere an der Klagebegründung interessiert.

Das BMJ hat den Antrag gem. § 3 Nr. 1 lit. g IFG mit der Begründung abgelehnt, es handle sich um ein laufendes Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, an dem die Bundesrepublik Deutschland nicht beteiligt sei. Dabei könne das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf das noch laufende Gerichtsverfahren haben, denn die Verfügungsbefugnis der Beteiligten – insbesondere des Europäischen Gerichtshofs – könne beeinträchtigt werden.

Abgesehen davon, dass diese Begründung alleine nicht ausreicht, um die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes zu erfüllen, stellt sich die Frage, ob das BMJ in diesem Fall ein eigenes Verfügungsrecht über die Informationen hat (vgl. Nr. 2.2.4).

In dem Verfahren ist die Bundesrepublik Deutschland nicht Verfahrensbeteiligter, daher wäre zu prüfen, ob das BMJ die Klageschrift als eigene Akte führt oder ob es sie nur vorübergehend beigezogen hat. In letzterem Fall schließt § 3 Nr. 5 IFG Informationen mit Ursprung außerhalb des Bundes vom Informationszugang aus.

Über den Fortgang dieses Falles und meine endgültige rechtliche Bewertung werde ich in meinem nächsten Tätigkeitsbericht informieren.

4.6 Bundesministerium der Finanzen

4.6.1 Wie werden Mehrwertsteuer-Mehreinnahmen berechnet?

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) lehnte einen Informationszugang ab, weil der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen sei.

Ein Petent hatte beim BMF Informationen begehrt, wie es die Mehrwertsteuer-Mehreinnahmen berechnet, die sich durch die Erhöhung des Regelsteuersatzes von 16 auf 19 v. H. ergeben werden. Das BMF hat dem Antragsteller daraufhin diejenigen Unterlagen übersandt, die auch den parlamentarischen Gremien zur Verfügung gestellt wurden, im Übrigen aber den Antrag mit dem Hinweis abgelehnt, die sonstigen Unterlagen beträfen den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung im Rahmen des Abstimmungsprozesses zu dem Gesetzgebungsverfahren.

Das Informationsfreiheitsgesetz regelt in §§ 3 bis 6 IFG zahlreiche Ausnahmen vom Anspruch auf Informationszugang. Neben den Gründen der §§ 3 und 4 IFG, die im öffentlichen Interesse liegen, kann sich eine Behörde im Bereich des Regierungshandelns in Ausnahmefällen verfassungsunmittelbar auf den ungeschriebenen Ausnahmegrund des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung berufen (vgl. Nr. 2.2.2.3). Zu dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung zählt u. a. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (vgl. BVerfGE 67, 100 [139]). Auch für diesen Ausnahmegrund ist – wie für die übrigen Tatbestände – eine Einzelfallprüfung erforderlich. Ich

habe daher das BMF um nähere Erläuterung gebeten, inwiefern die Weitergabe der konkret begehrten Information im Einzelfall geeignet wäre, künftig eine sachlich förderliche Kommunikation zwischen den Regierungsmitgliedern bzw. den Ressorts zu verhindern. Das Ministerium hat daraufhin nachvollziehbar dargelegt, dass im vorliegenden Fall die gebotene Einzelfallprüfung stattgefunden hat. Darüber hinaus hat das BMF ausgeführt, dass zudem bei politisch umstrittenen Maßnahmen, wie der Mehrwertsteuererhöhung, sowohl eine vorzeitige Veröffentlichung von Gesetzgebungsvorarbeiten vor Kabinettsbeschluss als auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine politische Willensbildung zwischen den Ressorts oder den Koalitionsfraktionen behindern oder verhindern würde.

Im Ablehnungsbescheid hatte das BMF auch darauf hingewiesen, dass ein Großteil der verwendeten Informationen speziellen Geheimhaltungsvorschriften unterliege, namentlich dem Statistikgeheimnis, dem Steuergeheimnis und dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Ein entsprechender Ausnahmetatbestand ist in § 3 Nr. 4 IFG ausdrücklich im Gesetz vorgesehen. Da diese Daten neben öffentlich zugänglichen Daten in die Berechnung eingeflossen sind, kam hier auch kein teilweiser Informationszugang nach § 7 Abs. 2 IFG in Betracht. Eine Aussonderung oder Schwärzung würde die zu entnehmenden Informationen verfälschen. Dies hat das Ministerium mir gegenüber entsprechend begründet.

Die ablehnende Entscheidung des BMF war mithin mit dem Informationsfreiheitsgesetz vereinbar.

4.6.2 Spezialgesetzliche Regelungen des Beamtenrechts

Geht das Beamtenrecht dem IFG vor?

Ein Petent hatte beim Bundesministerium der Finanzen Einsicht in die in Sachakten vorhandenen Unterlagen zu seiner Person begehrt und sich dabei auf § 7 IFG und § 90c Abs. 4 BBG bezogen. Diesem Antrag hat das Ministerium nicht entsprochen.

Kasten zu Nr. 4.6.2

§ 90c Abs. 4 BBG

Der Beamte hat ein Recht auf Einsicht auch in andere Akten, die personenbezogene Daten über ihn enthalten und für sein Dienstverhältnis verarbeitet oder genutzt werden, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist; dies gilt nicht für Sicherheitsakten. Die Einsichtnahme ist unzulässig, wenn die Daten des Betroffenen mit Daten Dritter oder geheimhaltungsbedürftigen nicht-personenbezogenen Daten derart verbunden sind, daß ihre Trennung nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich ist. In diesem Fall ist dem Beamten Auskunft zu erteilen.

Hier war zunächst die Frage zu klären, ob es sich bei dieser Regelung um eine vorrangige Spezialnorm handelt

und das IFG überhaupt Anwendung findet. Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen grundsätzlich dem Informationszugang nach dem IFG vor, und zwar unabhängig davon, ob sie ein engeres oder ein weiteres Zugangsrecht gewähren. Dies gilt jedoch nur, soweit der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regelung anzusehen ist; im Übrigen bleibt das IFG anwendbar. Beim Erlass des § 90c Abs. 4 BBG bestand noch kein allgemeines Recht auf Informationszugang. Vor dem Inkrafttreten des IFG enthielt eine Regelung nur ausnahmsweise ein Informationszugangsrecht, mit dem Inkrafttreten gibt es nunmehr ein grundsätzliches Informationszugangsrecht. Dies muss bei der Auslegung berücksichtigt werden. Im Übrigen enthält auch das IFG Regelungen darüber, wie zu verfahren ist, wenn die Daten des Betroffenen mit Daten Dritter oder geheimhaltsbedürftigen nichtpersonenbezogenen Informationen derart verbunden sind, dass ihre Trennung nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich ist (§ 7 Abs. 2 IFG). Auch vor diesem Hintergrund handelt es sich deswegen bei der Regelung in § 90c Abs. 4 BBG nicht um eine Spezialnorm, die § 1 Abs. 3 IFG verdrängt.

Grundsätzlich ermöglicht das IFG den freien und an keine weiteren Voraussetzungen gebundenen Zugang zu amtlichen Informationen aller öffentlichen Stellen des Bundes und die Einsicht in deren Verwaltungsvorgänge. Das Zugangsrecht umfasst alle Aufzeichnungen, die amtlichen Zwecken dienen, sowohl digitale Daten als auch Schriftstücke. Ausgenommen sind nur Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs sind.

Die Ablehnung hat das Ministerium im vorliegenden Fall damit begründet, die Sachvorgänge enthielten neben Anfragen von Bundestagsabgeordneten und der Antwortschreiben hierzu auch Unterrichtungsvermerke und Vorlagen für die Leitung des Hauses, die der internen Meinungsbildung dienen. Zwar hat das BMF sich dabei nicht explizit auf § 3 Nr. 3 lit. b IFG bezogen, ich gehe aber davon aus, dass das Argument „interne Meinungsbildung“ auf diese Regelung gestützt ist. Selbst wenn die o. g. Vermerke darunter fallen würden, was zumindest fraglich ist, sind die behördlichen Beratungen aber nur schutzwürdig, soweit und solange das Bekanntwerden des Beratungsinhalts die Arbeitsfähigkeit und die Aufgabenerfüllung unzumutbar beeinträchtigen würde. Der Ablehnungstatbestand wird nicht bereits dadurch begründet, dass eine Verhandlung nicht-öffentlich stattfindet oder eine Beratung als vertraulich bezeichnet wird (vgl. hierzu auch Nr. 2.2.5).

Als weiteren Ablehnungsgrund hat das BMF auf mögliche nachteilige Auswirkungen auf ein laufendes Gerichtsverfahren hingewiesen. Diese Vorschrift dient jedoch ausschließlich dem Schutz des laufenden Gerichtsverfahrens an sich, also seiner störungsfreien Durchführung, nicht aber dem Schutz der prozessbeteiligten Behörde. Zweck des IFG ist es gerade, behördliches Handeln durch mehr Transparenz zu kontrollieren (vgl. hierzu Nr. 2.2.4)

Ich habe das Ministerium – auch mit Blick auf die Verfahrensregelung zum teilweisen Informationszugang in § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG – um eine ergänzende Stellungnahme gebeten, um den Sachverhalt abschließend rechtlich würdigen zu können. Diese Stellungnahme lag mir bei Redaktionsschluss noch nicht vor. Ich werde über das Ergebnis der Prüfung berichten.

4.6.3 Informationszugang beim Bundeszentralamt für Steuern

Ob Auskünfte über freigestellte Kapitalerträge die Kontrollaufgaben des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt) im Sinne des § 3 Nr. 1 lit. d IFG gefährden, ist zwischen dem BMF und mir streitig.

Ein Petent beantragte beim BZSt eine Übersicht über die zu seiner Person gemeldeten Freistellungsaufträge für Kapitalerträge. Da das BZSt die Auskunft unter Berufung auf § 3 Nr. 1 lit. d IFG verweigerte, wandte sich der Petent an mich.

Kasten zu Nr. 4.6.3

§ 3 Nr. 1 lit. d IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden.

Das BZSt und das BMF lehnen den Informationszugang ab, weil sie befürchten, dass Bürger die Kenntnis, in welcher Höhe dem BZSt von den Kreditinstituten freigestellte Kapitalerträge gemeldet wurden, dazu nutzen, sich ihrer Steuerpflicht zu entziehen. Wenn der Petent wüsste, über welche Informationen das BZSt hinsichtlich der Höhe seiner Kapitalerträge verfüge, könne er sein Erklärungsverhalten darauf einstellen und nur die ohnehin schon bekannten Kapitalerträge erklären. Die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit der Kontrolle der Angaben des Bürgers auf Vollständigkeit und Richtigkeit wäre damit nicht mehr möglich.

Dies reicht meines Erachtens zur Begründung der Ausnahme des § 3 Nr. 1 lit. d IFG nicht aus. Nach dieser Regelung besteht ein Anspruch auf Informationszugang dann nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden haben kann. Die Regelung stellt keine Bereichsausnahme für die Finanzverwaltung dar, sondern erfordert in jedem Einzelfall die konkrete Darlegung durch die jeweilige Behörde, dass die tatsächlichen Voraussetzungen im konkreten Fall vorliegen (vgl. Nr. 2.2.3). Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass jeder nachfragende Steuerpflichtige unredliche Absichten verfolgt (vgl. auch 20. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz, Nr. 8.1, zur parallelen Problematik beim datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch nach § 19 Abs. 1 BDSG). Daher müsste das BZSt darlegen, warum gerade im kon-

kreten Einzelfall die Gefahr einer Umgehung des Kontrollverfahrens besteht.

Da der Standpunkt des BMF aus meiner Sicht nur schwerlich mit der Wertung des IFG, das den freien Informationszugang als Regel und die Geheimhaltung von Informationen als im Einzelfall begründungspflichtige Ausnahme vorsieht, zu vereinbaren ist, werde ich mich zusammen mit meinen Kolleginnen und Kollegen in den Ländern weiterhin für mehr Transparenz der Steuerverwaltung einsetzen. Vielleicht muss ja der Gesetzgeber tätig werden, um hier im Sinne des Bürgers und Steuerzahlers mehr Klarheit zu schaffen.

4.6.4 Restriktive Auskunftspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Mehrfach stellte sich die Frage, ob die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Informationen zurückhalten darf.

Eine Reihe von Eingaben betraf die Geheimhaltung von Informationen durch die BaFin. Auch wenn sich die einzelnen Auskunftsbegehren auf unterschiedliche Informationen richteten, waren die von der BaFin jeweils vorgebrachten Ablehnungsgründe im Wesentlichen dieselben. Zum Musterfall wurde der Antrag einer Rechtsanwaltskanzlei auf Zugang zu Informationen über etwaige von der BaFin geführte Verfahren gegen zwei große Konzerne wegen Verstoßes gegen Insiderhandelsverbote oder Publizitätsvorschriften. Die BaFin stützte ihre (teilweise) Ablehnung des Antrags zum einen auf § 3 Nr. 1 lit. d IFG (Schutz ihrer Kontroll- und Aufsichtsaufgaben), zum anderen auf § 3 Nr. 4 IFG (gesetzliche Verschwiegenheitspflichten).

Nach § 3 Nr. 1 lit. d IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden haben kann. Nach Auffassung der BaFin könnte die Weitergabe der begehrten Informationen zu einem geänderten Informationsverhalten der Marktteilnehmer an sie führen. Zwar sehe das Aufsichtsrecht verschiedene gesetzliche Informationspflichten der Marktteilnehmer vor; die Aufsichtspraxis zeige jedoch, dass die BaFin trotz der gesetzlichen Informationspflichten auf die freiwillige Kooperationsbereitschaft der Marktteilnehmer und dritter Personen angewiesen sei. Nach meinem Dafürhalten sind damit die Voraussetzungen des § 3 Nr. 1 lit. d IFG allerdings nicht dargetan (vgl. auch Nr. 2.2.3). Soweit die Marktteilnehmer aufsichtsrechtlich zu einer Mitwirkung verpflichtet sind, kann das Bekanntwerden von entsprechenden Informationen von vornherein nicht zu einer Änderung ihres Informationsverhaltens gegenüber der BaFin führen. Hinsichtlich einer etwaigen darüber hinaus gehenden freiwilligen Kooperation ist zu berücksichtigen, dass das IFG gerade auch in Bereiche wohlwollenden Zusammenwirkens Transparenz bringen soll. Es widerspricht im Übrigen aus meiner Sicht der Lebenserfahrung, dass eine zu beaufsichtigende Stelle von sich aus mehr Informationen gegenüber ihrer Aufsichtsbehörde preisgibt, als gesetzlich vorgeschrieben.

Kasten zu Nr. 4.6.4

§ 3 Nr. 4 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschluss-sachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

Die BaFin beruft sich hier auf ihre Verschwiegenheitspflicht aus § 8 Abs. 1 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), wonach die bei der BaFin Beschäftigten [...] die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse eines nach dem WpHG Verpflichteten oder eines Dritten liegt, insbesondere Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sowie personenbezogene Daten, nicht unbefugt offenbaren oder verwenden dürfen, auch wenn sie nicht mehr im Dienst sind oder ihre Tätigkeit beendet ist. Aus meiner Sicht handelt es sich jedoch bei der Verschwiegenheitspflicht des § 8 WpHG – wie auch bei der in anderen Fällen herangezogenen Parallelregelung in § 9 Kreditwesengesetz – nicht um ein besonderes Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG, sondern lediglich um eine Konkretisierung der allgemeinen dienstlichen Verschwiegenheitspflichten, wie sie sich beispielsweise aus § 61 BBG und § 39 BRRG ergeben. Diese stehen einem Informationszugang aber gerade nicht entgegen. Würde das allgemeine Amtsgeheimnis – auch soweit es in Spezialgesetzen lediglich konkretisiert wird – den Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 4 IFG erfüllen, liefe das IFG insgesamt leer. In dem Umfang, in dem nach dem IFG ein Anspruch auf Informationszugang besteht, greift die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nicht mehr. Insoweit steckt das IFG die Grenzen der Amtsverschwiegenheit neu ab (vgl. Nr. 2.2.5). Daher bin ich der Auffassung, dass ein Offenbaren von Informationen nicht „unbefugt“ im Sinne des § 8 WpHG ist, wenn nach dem IFG ein Anspruch auf Informationszugang besteht. Ob und inwieweit im Einzelfall Belange Dritter zu schützen sind, beurteilt sich aus meiner Sicht daher nach den §§ 5 und 6 IFG.

Soweit die BaFin anführt, bei den begehrten Informationen handele es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, habe ich darauf hingewiesen, dass – sei es als tatbestandliche Voraussetzung von § 8 WpHG oder im Rahmen des § 6 Satz 2 IFG – im Einzelnen zu prüfen ist, inwiefern das betroffene Unternehmen ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung der fraglichen Tatsachen hat (vgl. Nr. 2.2.6). So kann ich beispielsweise bei abgeschlossenen Ermittlungsverfahren gegen Unternehmen ein solches Geheimhaltungsinteresse zumindest hinsichtlich der Information, dass ein Verfahren geführt wurde, regelmäßig nicht erkennen. Sofern durch die Ermittlungen ein rechtswidriges Verhalten des Unternehmens festgestellt wurde, sehe ich grundsätzlich auch kein berechtigtes Interesse, das die Geheimhaltung dieser Information rechtfertigt.

Leider konnte ich die BaFin nicht von meiner Rechtsposition überzeugen. Mit Blick darauf, dass die Petentin Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben hat, habe ich die Entscheidung, ob in dieser Angelegenheit eine Beanstandung auszusprechen ist, bis zum Abschluss des Rechtsstreits zurückgestellt. Nach der gerichtlichen Klärung der streitigen Rechtsfragen werde ich auch die übrigen gegen die BaFin gerichteten Eingaben wieder aufgreifen.

4.6.5 Fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr

Wie weit kann der Ausnahmetatbestand der fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr ausgelegt werden?

Mehrere Petenten haben sich im Berichtszeitraum an mich gewandt, weil sie ihr Recht auf Informationszugang durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als verletzt ansahen.

Fristen:

In den Fällen, in denen die Petenten mich um Unterstützung gebeten haben, weil sie nach mehreren Wochen noch keine Antwort von der BImA erhalten hatten, habe ich die Behörde ausdrücklich auf diese Frist hingewiesen. Die BImA hat mir daraufhin mitgeteilt, aus welchem Grund der Petent bislang noch keine Antwort erhalten hatte bzw. dem Petenten unmittelbar geantwortet (vgl. auch Nr. 2.2.7; 4.1.4).

Ausnahmegrund „Fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr“:

Mehrere Petenten hatten bei der BImA um Zugang zu Informationen und um Akteneinsicht in Unterlagen gebeten, die sich auf die Liegenschaftsverwaltung bezogen. Dies wurde von der BImA jeweils unter Hinweis auf § 3 Nr. 6 IFG abgelehnt (vgl. Nr. 2.2.3).

Kasten zu Nr. 4.6.5

§ 3 Nr. 6 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen.

Zu Begründung führte die BImA aus, die Bundesrepublik Deutschland bzw. jetzt die BImA seien beim Abschluss von Verträgen (z. B. eines Darlehensvertrages) rein fiskalisch tätig. Darüber hinaus sei auch die Verkaufstätigkeit der BImA eine Tätigkeit rein fiskalischer Natur, auf die der Ausschlussstatbestand zuträfe. Jede Herausgabe von internen Geschäftsunterlagen, die einzelne Vertragsbedingungen, Verkaufsvorgänge oder die Verkaufsstrategie der Bundesanstalt beträfen, beeinträchtigten fiskalische Interessen des Bundes.

Ich stimme mit der BImA überein, dass bei Vorliegen von fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr nach § 3 Nr. 6 IFG ein Informationszugang zu versagen ist. Allerdings ist diese Vorschrift nicht als Generalklausel zu verstehen und kann nicht in eine Bereichsausnahme umgedeutet werden. Die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes müssen für den konkreten Einzelfall geprüft und belegt werden. Dabei ist auch zu untersuchen, ob Teile der begehrten Unterlagen zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden können („... wenn das Bekanntwerden geeignet wäre ...“). Dabei ist u. a. zu berücksichtigen, inwieweit die strittigen Informationen und Unterlagen überhaupt auf die Tätigkeit der BImA und eventuelle Verkaufsgespräche Einfluss haben können. Soweit z. B. feststeht, dass bestimmte Vertragsinhalte nicht durch einen möglichen Erwerber übernommen werden, sind diese kein Bestandteil der Verkaufsverhandlungen und fallen somit auch nicht unter die Schutzklausel des § 3 Nr. 6 IFG. Ist der Vertragsinhalt hingegen Bestandteil der Verkaufsverhandlungen, so hat der Petent spätestens nach Abschluss der Verhandlungen einen Anspruch auf Akteneinsicht gegenüber der BImA. Der Hinweis auf eine vertrauliche Absprache zwischen Käufer und Verkäufer und die möglichen negativen Auswirkungen auf zukünftige Verträge und Verhandlungen greift hier nicht, da ansonsten die Grundregelung des IFG, einen voraussetzungslosen Informationsanspruch für jedermann zu gewährleisten, ausgehöhlt würde.

Ich halte die Rechtsauffassung der BImA daher für unzutreffend. Ziel des IFG ist gerade die Schaffung von Transparenz in den Bereichen, in denen Verwaltung und Privatwirtschaft zusammenarbeiten. Damit soll auch das Vertrauen der Bürger in eine ordnungsgemäße Abwicklung bei solchen Geschäften und Verträgen gefestigt werden. Das Vorliegen einer Ausnahme muss daher von der Behörde einzelfallbezogen und konkret begründet werden. Der Informationszugang darf nur in dem Umfang versagt werden, in dem Informationen tatsächlich schutzwürdig sind. § 7 Abs. 2 IFG enthält eine ausdrückliche Regelung zum teilweisen Informationszugang (als nur teilweise Ablehnung des Antrags). Sind die begehrten Informationen nur zum Teil geheimhaltungsbedürftig und kann dieser Teil ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand abgetrennt, auf Kopien geschwärzt oder anderweitig von der Offenlegung ausgenommen werden, ist der Informationszugang nach § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG im Übrigen zu gewähren.

Vor diesem Hintergrund habe ich in einem Fall die BImA um eine ergänzende Prüfung gebeten, ob die begehrten Vertragsinhalte zwischenzeitlich ihre Aktualität verloren haben und ob die Daten tatsächlich noch Grundlage für gegenwärtige Vertragsverhandlungen sein können. Dieser Bitte hat die BImA seinerzeit nicht entsprochen und lediglich in einem Antwortschreiben ihre bisherige Rechtsauffassung bekräftigt. Der Petent hat sich zwischenzeitlich auch an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gewandt. Das Verfahren dauert noch an. Ich werde über das Ergebnis berichten.

Öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben:

Ein Informationsantrag wurde von der BImA mit der Begründung abgelehnt, dass auf die gewünschte Auskunft kein Anspruch bestehe, weil das Informationsfreiheitsgesetz für die BImA nur gelte, soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Die Vermietung von Wohnraum sei keine öffentlich-rechtliche Aufgabe, sondern rein fiskalischer Natur. Im konkreten Fall wurde dem Petenten letztlich aber die gewünschte Auskunft erteilt.

Diese Frage, ob das IFG für die Tätigkeiten der BImA insgesamt einschlägig ist, selbst wenn sie als Verkäuferin von Bundesimmobilien oder deren Verwalterin tätig ist, habe ich mit der BImA erörtert. Nach meiner Auffassung kann die Beantwortung letztlich dahingestellt bleiben, solange sich das Bundesministerium der Finanzen der BImA zur Erfüllung seiner öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Die Verwendung und Nutzung von Immobilienwerten des Bundes ist eine solche öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe.

4.6.6 Gefährden Informationen über Bunker die öffentliche Sicherheit?

Es bedarf einer konkreten Begründung, um ein Informationsbegehren unter Bezug auf die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu versagen.

Ein Petent hatte bei der BImA Zugang zu Informationen darüber begehrt, in welchen ehemaligen Luftschutzstollen in einem konkret bezeichnetem Gebiet regelmäßige Begehungen zu Kontrollzwecken stattfinden. Dieser Antrag wurde unter Hinweis auf die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (§ 3 Nr. 2 IFG) abgelehnt.

Kasten zu Nr. 4.6.6

§ 3 Nr. 2 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann.

Nach Auffassung der Behörde sei die Herausgabe der Information über die Begehung von Stollen- und Bunkeranlagen generell dazu geeignet, eine abstrakte und konkrete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit herbeizuführen. Zudem hat sie auf die Weisungslage laut Sammlung von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes verwiesen.

Der allgemeine Verweis auf den abstrakten Rechtsbegriff der „Gefährdung öffentlicher Sicherheit“ genügt als Ablehnungsgrund nicht. Eine konkrete, auf das Informationsbegehren eingehende Begründung habe ich aber in den Ausführungen der BImA nicht erkennen können. Ich habe die BImA darauf hingewiesen, dass die hier in Frage

stehenden Informationen schon in wesentlichen Teilen im Internet veröffentlicht und einer interessierten Allgemeinheit zugänglich seien und gegenüber der Behörde deutlich gemacht, dass ich unter Beachtung der vorliegenden Sachlage einen nur allgemeinen Hinweis auf § 3 Nr. 2 IFG für unzulässig und unbegründet halte.

Die BImA ist in der mir übermittelten Stellungnahme nicht auf das eigentliche Begehren des Petenten eingegangen. Die Heranziehung eines fiktiv gestalteten Gefahrenszenarios reicht aber nicht aus, um den Informationszugang nach dem IFG abzulehnen. Die Ablehnung bedarf einer konkreten Begründung, um das Informationsbegehren unter Bezug auf § 3 Nr. 2 IFG zu versagen. Die Rechtsauffassung der BImA habe ich daher als nicht mit der Rechtsvorschrift für vereinbar und im Sinne des § 3 Nr. 2 IFG für unzulässig gehalten und die Ablehnung des Informationszugangs nach § 25 Abs. 1 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG förmlich beanstandet.

Der Petent hat zwischenzeitlich vor dem Verwaltungsgericht Köln Klage erhoben. Das Verfahren dauert noch an. Ich werde über das Ergebnis berichten.

4.6.7 Auch nach dem IFG besteht für Behörden eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit

Eine Behörde ist verpflichtet, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen. Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben hat durch fehlende Zuarbeit gegen diese Verpflichtung verstoßen. Die Verweigerung der Zusammenarbeit habe ich förmlich beanstandet.

Eine Petentin hatte Akteneinsicht in Vergabeunterlagen zum Verkauf eines Lagergebäudes bei der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH Neubrandenburg (BVVG Neubrandenburg) begehrt. Dies wurde von der für die Entscheidung zuständigen Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) unter Hinweis auf §§ 1 Abs. 1 Satz 3, 7 Abs. 1 Satz 2 und § 4 IFG abgelehnt.

Die BvS hat in der Ablehnungsentscheidung zunächst den Informationszugangsanspruch der Petentin grundsätzlich bejaht, im Weiteren aber ausgeführt, dass sich dieser Anspruch nur auf die bei der BvS vorhandenen Unterlagen beziehen könne und nicht auf die des Dritten, dessen sich die Behörde nach § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient – hier der BVVG Neubrandenburg. Über die Privatisierung des Objektes lägen bei der BvS selbst aber keine Unterlagen vor. Ein Vorgang sei erst entstanden, nachdem der Antrag der Antragstellerin auf Informationszugang eingegangen sei. Dieser Vorgang umfasse jedoch nur den Schriftwechsel zum Informationszugangsantrag. Aber, selbst wenn die bei der BVVG vorhandenen Unterlagen dem Informationsfreiheitsgesetz unterliegen würden, stünde einem Zugang der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 4 IFG entgegen. Ein Anspruch auf Akteneinsicht gegenüber der BVVG Neubrandenburg könne auch nicht aus § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz hergeleitet werden, da dieser die Behördeneigenschaft fehle.

Um den Vorgang rechtlich bewerten zu können, habe ich die BvS um Darlegung ihrer Rechtsposition mir gegenüber und um Stellungnahme zum Sachverhalt gebeten. Trotz Erinnerung und schließlich der Ankündigung, das Gesamtverhalten der Behörde förmlich zu beanstanden, sollte die BvS nicht umgehend Stellung nehmen, wurde meiner Bitte nicht entsprochen. Nach § 24 Abs. 4 Satz 1 und 2 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG ist eine Behörde verpflichtet, den Bundesbeauftragten und seine Mitarbeiter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Die BvS hat auch nach drei Monaten Bearbeitungszeit mir gegenüber keine Stellungnahme abgegeben und damit durch die fehlende Zuarbeit gegen diese Verpflichtung verstoßen. Das Verhalten der Behörde ist weder nachvollziehbar noch akzeptabel. Ich habe daher die Verweigerung der Zusammenarbeit durch die BvS nach § 25 Abs. 1 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen förmlich beanstandet.

4.6.8 Ein Informationersuchen nach dem IFG ist auch zulässig, wenn zuvor einmal ein spezialgesetzliches Akteneinsichtsrecht bestanden hat

Grundsätzlich gehen spezialgesetzliche Zugangsregelungen dem IFG vor. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das IFG auch dann nicht zur Anwendung kommt, wenn die Spezialregelung nicht mehr greift.

Auf Grund eines Besteuerungsverfahrens durch das Hauptzollamt Frankfurt/Main – Flughafen war gegen einen Petenten ein Steuerbescheid erlassen, im Rechtsbehelfsverfahren aber wieder zurückgenommen worden. Der Petent hatte seinerzeit Akteneinsicht in die Verfahrensunterlagen begehrt, die ihm nach Angaben der Oberfinanzdirektion (OFD) Koblenz, die dem Hauptzollamt Frankfurt/Main – Flughafen übergeordnete Behörde, gemäß § 364 Abgabenordnung bereits 2004 gewährt wurde.

Mit Inkrafttreten des IFG erneuerte der Petent seinen Antrag auf Akteneinsicht. Dem Begehren kam die OFD jedoch zunächst nicht nach. Sie berief sich auf die spezialgesetzliche Regelung des § 364 Abgabenordnung, die gemäß § 1 Abs. 3 IFG Vorrang habe und wies auf die bereits gewährte Akteneinsicht hin. Auf Nachfrage fügte die OFD Koblenz hinzu, dass seit dem Zeitpunkt der Einsichtnahme keine weiteren amtlichen Informationen i. S. d. IFG hinzu gekommen seien. Damit standen dem Petenten augenscheinlich die beantragten Informationen zur Verfügung. Der Petent entgegnete jedoch, er habe damals die zugestandene Akteneinsicht nicht wahrgenommen, da er die bereitgestellten Unterlagen für unvollständig gehalten habe.

Daher habe ich mich nochmals an die Behörde gewandt. Auf Grund der nun vorliegenden Informationen bewertete ich das beehrte Besteuerungsverfahren als in sich abgeschlossen. Damit war der § 364 Abgabenordnung hier nicht länger als spezialgesetzliche Norm einschlägig, da er sich nur auf laufende Verfahren bezieht. Der Ausnahmetatbestand des § 1 Abs. 3 IFG war somit nicht mehr gegeben. Infolgedessen wurde dem Petenten Zugang zu den begehrten Unterlagen gewährt.

4.6.9 Auskünfte zu Ermittlungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Bei Informationen zu zollbehördlichen Ermittlungsverfahren ist zwischen Ermittlungen gegen natürliche Personen und Ermittlungen gegen Unternehmen sowie zwischen laufenden und abgeschlossenen Ermittlungsverfahren zu unterscheiden.

Ein Petent wollte von einem Hauptzollamt wissen, ob die dortige Finanzkontrolle Schwarzarbeit Ermittlungen gegen eine bestimmte Firma bzw. gegen deren namentlich benannte Gesellschafter, sofern diese als Geschäftsführer dieser oder auch einer anderen Firma agierten, führt. Zudem bat er um nähere Informationen zu den möglichen Ermittlungen, etwa zum Zeitraum der vermuteten Schwarzarbeit und zu den Auftraggebern. Da das Hauptzollamt entsprechende Auskünfte verweigerte, wandte sich der Petent an mich.

Das Hauptzollamt war der Auffassung, dass die erbetenen Informationen dem Sozialgeheimnis des § 35 SGB I unterlägen. Außerdem würde eine bloße Mitteilung an einen Dritten, dass gegen eine Firma ein Ermittlungsverfahren der Zollbehörden geführt werde, den Ruf dieser Firma in der Öffentlichkeit negativ beeinflussen, was in jedem Fall die Verpflichtung zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verletze. Ich habe die Ansicht des Hauptzollamts nur insoweit geteilt, als es sich um (laufende oder abgeschlossene) Verfahren gegen natürliche Personen oder um laufende Verfahren gegen Unternehmen handelt. Informationen zu abgeschlossenen Verfahren gegen Unternehmen sind dagegen aus meiner Sicht nach dem IFG zugänglich zu machen. Im Einzelnen habe ich dem Hauptzollamt hierzu Folgendes mitgeteilt:

Nach § 3 Nr. 4 IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt. Das Sozialgeheimnis nach § 35 SGB I stellt eine solche gesetzliche Geheimhaltungsregelung dar. Dem Sozialgeheimnis unterliegen Sozialdaten und gleichgestellte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 35 Abs. 1 und 4 SGB I).

Sozialdaten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person, die von einer in § 35 SGB I genannten Stelle im Hinblick auf ihre Aufgaben nach dem SGB erhoben, verarbeitet oder genutzt werden (§ 67 Abs. 1 SGB X). Zollbehörden sind in § 35 Abs. 1 Satz 4 SGB I genannt, soweit sie Aufgaben u. a. nach § 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes wahrnehmen. Damit handelt es sich bei Angaben zu Ermittlungsverfahren des Hauptzollamts (Sachgebiet Finanzkontrolle Schwarzarbeit), die gegen natürliche Personen geführt werden, um Sozialdaten. Da eine gesetzliche Übermittlungsbefugnis insbesondere nach §§ 68 bis 77 SGB X vorliegend nicht besteht, unterliegen die begehrten Informationen zu Ermittlungen gegen Geschäftsführer dem Sozialgeheimnis. Dies gilt unabhängig davon, ob das jeweilige Ermittlungsverfahren noch andauert oder bereits abgeschlossen ist.

Informationen zu Ermittlungen gegen Unternehmen sind dagegen keine Sozialdaten, da es sich nicht um personen-

bezogene Daten handelt. Gemäß § 35 Abs. 4 SGB I stehen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse jedoch Sozialdaten gleich. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle betriebs- und geschäftsbezogenen Daten, die Geheimnischarakter haben (§ 67 Abs. 1 Satz 2 SGB X). Die Information, dass gegen eine Firma zollbehördlich ermittelt wird, ist geeignet, den Ruf der Firma zu beeinträchtigen, und birgt somit die Gefahr wirtschaftlicher Nachteile. Ein berechtigtes Interesse der betroffenen Firma, dass solche Informationen geheim gehalten werden, kann meines Erachtens allerdings nur anerkannt werden, solange es sich um ein noch laufendes Ermittlungsverfahren handelt und somit noch offen ist, ob sich der Verdacht gegen die Firma bestätigt oder nicht. Nach Abschluss des Verfahrens vermag ich hingegen kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse mehr zu erkennen. Sofern ein rechtswidriges Verhalten der Firma festgestellt wurde, sind die entsprechenden Informationen nicht schutzwürdig (vgl. Nr. 2.2.6). Sofern ein rechtswidriges Verhalten nicht festgestellt wurde, besteht keine relevante Gefahr einer Rufschädigung mehr.

Leider konnte ich das Hauptzollamt nicht von meiner Auffassung überzeugen. Es hat weiterhin auch Auskünfte zu abgeschlossenen Ermittlungsverfahren gegen Unternehmen verweigert.

4.7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

4.7.1 Informationszugang bei der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) setzte Maßstäbe bei Internetveröffentlichungen nach § 11 Abs. 3 IFG.

Kurz nach Inkrafttreten des IFG erhielt ich Kenntnis von mehreren IFG-Anträgen bei der BA, mit denen die Herausgabe aller „Durchführungshinweise“ sowie „Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen (HEGA)“ zum SGB II und zum SGB III sowie Zugang zur „Wissensdatenbank SGB II“ begehrt wurde. Parallel dazu wandte sich die BA an mich und informierte mich über ihre Absichten, die betreffenden Informationen gemäß § 11 Abs. 3 IFG für die Öffentlichkeit elektronisch zugänglich zu machen. Diese Überlegungen habe ich ausdrücklich begrüßt. Eine solche aktive Veröffentlichung von Informationen im Internet erleichtert nicht nur den Informationszugang für die Bürgerinnen und Bürger, sondern reduziert auch den Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung individueller Informationsanträge erheblich. Inzwischen enthält der Internetauftritt der BA ein umfangreiches Informationsangebot zu den aktuellen internen Richtlinien sowie u. a. einen Link zur „Wissensdatenbank SGB II“ mit thematisch sortierten Fachinformationen. Dies hat nicht zuletzt dazu geführt, dass ab dem 2. Halbjahr 2006 zu diesem Bereich keine Eingaben mehr bei mir eingegangen sind.

Auch die Zusammenarbeit mit der BA gestaltete sich erfreulich. So hat mich die BA etwa bei der Erstellung ihrer eigenen Durchführungsanweisung zum IFG beteiligt und die dort enthaltenen Verfahrensregelungen zu Stellung-

nahmen, die ich anlässlich von Petenteneingaben bei der Behörde anfordere, mit mir abgestimmt.

4.7.2 Informationsfreiheit bei den Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften?

Die Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II (ARGEn) unterliegen nicht dem IFG des Bundes.

Im Berichtszeitraum erhielt ich mehrere Eingaben, die sich dagegen richteten, dass ARGEn und ihre Jobcenter Auskünfte verweigerten. In diesen Fällen konnte ich nicht tätig werden, da die ARGEn als Mischkonstruktion aus der Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Trägern nicht dem IFG des Bundes unterliegen. Für Beschwerden ist dementsprechend der jeweilige Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit zuständig, sofern es in dem Land ein Landes-IFG gibt, das eine solche Institution vorsieht. Hierauf habe ich die Petenten hingewiesen.

Bei den ARGEn handelt es sich um öffentliche Stellen der Länder, die der Aufsicht der zuständigen obersten Landesbehörden unterstehen (§ 44b Abs. 3 Satz 4 SGB II) und im Sinne des § 81 Abs. 3 Satz 1 SGB X nicht über den Bereich eines Landes hinaus tätig werden (vgl. zur entsprechenden Problematik im Datenschutzbereich 21. TB zum Datenschutz, Nr. 13.5.4). Das IFG des Bundes gilt jedoch ausschließlich für öffentliche Stellen des Bundes (§ 1 Abs. 1 IFG). Ein Anspruch auf Informationszugang bei den ARGEn kann sich daher nur aus den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder ergeben, soweit solche existieren (vgl. Nr. 2.1.1). Wer sich einen aktuellen Überblick über die in den Ländern geltenden Regelungen verschaffen will, wird im Internet unter www.bfdi.bund.de fündig.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Konstruktion der ARGEn inzwischen mit Urteil vom 20. Dezember 2007 für verfassungswidrig erklärt. Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung, für die dem Gesetzgeber eine Übergangsfrist von drei Jahren eingeräumt wurde, gehe ich von der dargestellten Rechtslage aus.

4.7.3 Veröffentlichung von Haushaltsplänen der Deutschen Rentenversicherung im Internet

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (KBS) durfte Angaben über den Personalbestand einzelner Kliniken aus Datenschutzgründen verweigern. Sie beabsichtigt jedoch, künftig eine reduzierte Version ihres Haushaltsplans im Internet zu veröffentlichen, was keinen Bedenken begegnet.

Ein Petent hatte bei der KBS Auskünfte über den Personalbestand bestimmter Knappschaftskliniken beantragt, und zwar in Form einer „anonymen“ Auflistung von Stellenfunktion und bestimmten Angaben zum jeweiligen Stelleninhaber wie Vergütungsgruppe, beruflicher Titel und Ein- bzw. Austrittsdatum. Die KBS lehnte den Informationszugang unter Hinweis auf den Schutz personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 2 IFG ab. Ich teilte die Auffassung der KBS, dass die erbetenen Informationen im konkreten Fall geeignet gewesen wären, einen Personenbezug zu bestimmten Mitarbeitern herzustellen, und daher personenbezogene Daten im Sinne von § 3 Abs. 1

BDSG sind. Da diese zudem mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis der Betroffenen in Zusammenhang standen, unterfielen sie dem besonderen Schutz des § 5 Abs. 2 IFG, in dessen Fällen das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs nicht überwiegt.

Kasten zu Nr. 4.7.3

§ 5 Abs. 2 IFG

Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

Allerdings habe ich die entsprechende Bitte des Petenten zum Anlass genommen, auf eine Veröffentlichung des Haushaltsplans der KBS im Internet nach § 11 Abs. 3 IFG hinzuwirken. Meine dahingehende Anfrage bei der KBS hat dazu geführt, dass – nachdem auch das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde eine Veröffentlichung jedenfalls im Grundsatz empfohlen hat – nunmehr die Deutsche Rentenversicherung Bund über eine rentenversicherungsweite Verfahrensweise berät. Dabei zeichnet sich ab, dass künftig jeweils eine reduzierte Version des Haushaltsplans im Internet bereitgestellt werden soll, wobei die Reduzierung dem Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen (§ 3 Nr. 6 IFG) einerseits und dem Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG) andererseits dienen soll. Ich werde die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen und ggf. beratend unterstützen.

4.7.4 Adressen von Mitgliedsunternehmen einzelner Berufsgenossenschaften

Angaben zu Namen und Adressen von Mitgliedsunternehmen einer Berufsgenossenschaft berühren keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, unterliegen aber bei Einzelunternehmen dem Datenschutz. Bei der kommerziellen Nutzung von amtlichen Informationen kann auch das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) eine Rolle spielen.

Eine Verlagsgesellschaft hatte bei zwei Berufsgenossenschaften auf Grundlage des IFG beantragt, ihr die Adressen sämtlicher dortiger Mitgliedsunternehmen aus bestimmten Gewerbebezügen zur Verfügung zu stellen. Sie erhoffte sich, dadurch neue Lesergruppen zu erschließen. Die Berufsgenossenschaften lehnten die Anträge unter Berufung auf das Sozialgeheimnis (§ 3 Nr. 4 IFG i. V. m. § 35 SGB I) ab. Soweit es sich um Einzelunternehmen handele, seien natürliche Personen und somit Sozialdaten im Sinne des § 67 SGB X betroffen. Im Übrigen seien Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der jeweiligen Unternehmen berührt, die gemäß § 35 Abs. 4 SGB I den Sozialdaten gleichstünden. Auch § 5 IFG (Schutz personenbezogener Daten) stehe bei natürlichen Personen der

Herausgabe der Adressen entgegen. Das Informationsinteresse der Antragstellerin überwiege das schutzwürdige Interesse der Dritten nicht, da die Antragstellerin die Adressen rein kommerziell für gewerbliche Angebote nutzen wolle. Ferner dürfe nach § 6 Satz 2 IFG Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt habe. Die Verlagsgesellschaft bat mich in dieser Sache um Unterstützung.

Auch nach meiner Auffassung war hier zwischen Einzelunternehmen und Gesellschaftsunternehmen, d. h. juristischen Personen, zu differenzieren, allerdings mit anderem Ergebnis als von den Berufsgenossenschaften angenommen.

Die Adressen von Einzelunternehmern dürfen nur mit Einwilligung des Betroffenen herausgegeben werden. Soweit Unternehmen von einer natürlichen Person betrieben werden, handelt es sich bei ihren Namen und Anschriften um Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Diese werden von der Berufsgenossenschaft im Hinblick auf ihre Aufgaben nach dem SGB erhoben, verarbeitet oder genutzt und stellen somit Sozialdaten im Sinne des § 67 Abs. 1 Satz 1 SGB X dar. Eine gesetzliche Übermittlungsbefugnis nach §§ 68 bis 77 SGB X oder einer anderen Vorschrift des SGB besteht nicht, so dass die Übermittlung unzulässig ist (§ 67d SGB X). Zulässig wäre sie allerdings mit Einwilligung der Betroffenen (§ 67b Abs. 1 Satz 1 SGB X). Dann verstieße der Informationszugang nicht gegen das Sozialgeheimnis, so dass der Ausnahmegrund des § 3 Nr. 4 IFG nicht gegeben wäre.

Soweit keine Einwilligung des Betroffenen vorliegt, steht bei Einzelunternehmen auch § 5 Abs. 1 IFG der Herausgabe von Name und Adresse entgegen. Ein Informationszugang aufgrund einer Interessenabwägung durch die Behörde ist schon deshalb nicht möglich, weil das Informationsinteresse des Antragstellers bei Informationen, die einem besonderen Amtsgeheimnis wie dem Sozialgeheimnis unterliegen, gemäß § 5 Abs. 2 IFG nie überwiegt.

Anders stellt sich die Rechtslage jedoch bei Gesellschaftsunternehmen dar. Hier sind die Berufsgenossenschaften auch ohne Einwilligung der Unternehmen verpflichtet, Zugang zu Namen und Adressen zu gewähren, da weder personenbezogene Daten noch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Weder Name und Sitz einer Firma noch ihre Branchenzugehörigkeit besitzen Geheimnischarakter. Auch an dem Umstand, dass die betroffenen Unternehmen Mitglied der jeweiligen Berufsgenossenschaft sind, besteht kein schützenswertes Geheimhaltungsinteresse. Daher konnte der Informationszugang nach meiner Auffassung insoweit weder nach § 3 Nr. 4 IFG i. V. m. dem Sozialgeheimnis, noch nach § 6 Satz 2 IFG abgelehnt werden (vgl. auch Nr. 2.2.6).

Leider konnte ich die Berufsgenossenschaften nicht von meiner Auffassung überzeugen. Das von der Petentin angerufene Verwaltungsgericht verneinte ebenso im Ergebnis einen Anspruch auf Herausgabe der Namen und Adressen, auch wenn es weitgehend meine Rechtsauffassung bestätigte. Das Gericht ging davon aus, dass keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen waren und Einwilligungen nur insoweit erforderlich gewesen wären, als personenbezogene Daten offenbart würden. Letzteres nahm es sowohl bei Einzelunternehmen als auch bei Gesellschaftsunternehmen mit Personenfirma an. Trotz des daher teilweise bestehenden Anspruchs auf Informationszugang, nämlich zu den Namen und Adressen von Unternehmen mit Sach- oder Phantasiefirma, wies das Gericht die Klage unter Hinweis auf § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG ab. Eine Sortierung ihrer ca. 120 000 Datensätze nach Personennamen und anderen sei der betroffenen Berufsgenossenschaft nur mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand möglich.

Interessant war in dieser Angelegenheit noch ein weiterer Aspekt. Die Petentin berief sich auch auf das – zum damaligen Zeitpunkt erst im Entwurf vorliegende – IWG bzw. unmittelbar auf die zugrunde liegende EU-Richtlinie (2003/98/EG) und meinte, daraus sei für sie ein Anspruch auf Gleichbehandlung mit einem ihrer Wettbewerber herzuleiten, der das offizielle Mitteilungsorgan der betroffenen Berufsgenossenschaften herausgibt und hierzu die fraglichen Adressdaten zur Verfügung gestellt bekomme. Dies schied aus meiner Sicht zum damaligen Zeitpunkt zwar noch aus, da das IWG noch nicht verabschiedet und eine unmittelbare Wirkung der Richtlinie trotz Ablaufs der Umsetzungsfrist abzulehnen war, weil auch Rechte privater Dritter betroffen worden wären. Inzwischen ist das IWG aber in Kraft und sieht einen Anspruch auf Gleichbehandlung bei der Gestattung der Weiterverwendung von solchen Informationen vor, die öffentliche Stellen zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben (§ 3 IWG). Künftig könnte daher in vergleichbaren Fällen der Umstand, dass die begehrten Informationen einem Wettbewerber bereits zur kommerziellen Nutzung zur Verfügung gestellt wurden, dazu führen, dass ein Antragsteller diese zu denselben Bedingungen wie sein Konkurrent ebenfalls verlangen kann.

Kasten zu Nr. 4.7.4

§ 3 IWG

(1) Jede Person ist bei der Entscheidung über die Weiterverwendung vorhandener Informationen öffentlicher Stellen, die diese zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben, gleich zu behandeln. Ein Anspruch auf Zugang zu Informationen wird durch dieses Gesetz nicht begründet.

(2) Werden Informationen von öffentlichen Stellen als Ausgangsmaterial für eigene Geschäftstätigkeiten weiterverwendet, gelten hierfür die gleichen Entgelte und Bedingungen wie für andere Personen.

n o c h Kasten zu Nr. 4.7.4

(3) Dürfen die Informationen weiterverwendet werden, sind sie in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der öffentlichen Stelle vorliegen, zur Verfügung zu stellen; soweit möglich sind sie elektronisch zu übermitteln. Auszüge von Informationen werden zur Verfügung gestellt, wenn damit für die öffentliche Stelle kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist.

(4) Regelungen über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen dürfen keine ausschließlichen Rechte gewähren. Dies gilt nicht, wenn zur Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse ein ausschließliches Recht über die Weiterverwendung von Informationen erforderlich ist. Die Begründung eines solchen Rechts muss regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, überprüft werden. Nach dem 31. Dezember 2003 getroffene Regelungen über ausschließliche Rechte müssen klar und eindeutig sein sowie öffentlich bekannt gemacht werden. Bestehende ausschließliche Rechte, die nicht unter Satz 2 fallen, erlöschen mit Ablauf der Regelung, spätestens jedoch am 31. Dezember 2008.

4.8 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

4.8.1 Viele Tierschützer – dieselben Fragen

Bei mehreren gleichartigen Anträgen können die Gebühren für das Zusammentragen der begehrten Informationen insgesamt nur einmal anfallen.

Die Petentin, eine Tierschützerin, wandte sich mit einem Fragenkatalog an das BMELV und beantragte verschiedene Auskünfte zu Tierversuchen, die von Bundesbehörden in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführt oder in Auftrag gegeben worden waren. Diesem Begehren schlossen sich über 80 weitere Personen an und stellten dem BMELV entweder dieselben Fragen ein weiteres Mal oder verwiesen in ihren Anträgen pauschal auf den Fragenkatalog der Petentin.

Das BMELV teilte der Petentin mit, dass ihm entsprechende Informationen lediglich für seinen eigenen Geschäftsbereich (teilweise) vorlägen. Diese seien aber auf verschiedene Arbeitsbereiche und zahlreiche Akten verteilt, so dass der Verwaltungsaufwand für das Zusammentragen der Informationen voraussichtlich erheblich sein werde. Unter Hinweis auf mögliche Gebühren von bis zu 500 Euro fragte das BMELV die Petentin, ob mit der Bearbeitung ihrer Anfrage weiter fortgefahren werden solle. Daraufhin bat mich die Petentin um Unterstützung.

Das BMELV legte mir gegenüber den vermuteten Bearbeitungsaufwand näher dar und bestätigte zugleich, mehr als 80 Anfragen gleichen Inhalts erhalten zu haben. Ich kam bei meiner rechtlichen Bewertung zu dem Ergebnis, dass bei mehreren gleichartigen, in direktem Bezug zueinander stehenden Anträgen die Gebühren für das Zu-

sammentragen der begehrten Informationen insgesamt nur einmal anfallen können. Denn dieser Aufwand erhöht sich nicht dadurch, dass viele Personen dieselben Fragen stellen. Die Antragsteller haften aus meiner Sicht für die entsprechenden Kosten als Gesamtschuldner (§ 13 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Verwaltungskostengesetz). Ich teilte daher dem BMELV sowie der Petentin mit, dass selbst wenn für die Bearbeitung tatsächlich die Höchstgebühr der Informationsgebührenverordnung anfallen sollte, für jeden einzelnen Antragsteller zumindest im Ergebnis die Kosten doch weit darunter liegen müssten. Außerdem wies ich darauf hin, dass das IFG für das Verfahren bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen bestimmte Erleichterungen für die Behörde vorsieht (§ 7 Abs. 1 Satz 4 IFG i. V. m. §§ 17 bis 19 Verwaltungsverfahrensgesetz). Die Behörde kann die Antragsteller auffordern, einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen; benennen die Antragsteller selbst keinen Vertreter, kann die Behörde ggf. einen Vertreter von Amts wegen bestellen. Die Behörde kann den Informationsanspruch sodann gegenüber dem Vertreter erfüllen und die übrigen Antragsteller auf das Binnenverhältnis zum Vertreter verweisen.

Die Petentin hielt an ihrem Informationsbegehren fest. Schließlich bekam sie vom BMELV die Antwort, dass entgegen anders lautender Vermutungen und trotz aufwändiger Recherchen doch nur sehr begrenzt Informationen zu den gestellten Fragen vorlägen. Diese Angaben wurden ihr und den anderen Antragstellern übermittelt. Gebühren verlangte das BMELV nur von der Petentin, allerdings doch nur in Höhe von 30 Euro. Gegen die Gebührenhöhe hatte ich keine Einwände. Bei den Fragen, ob das BMELV zu Recht die Gebühren nur der Petentin gegenüber festgesetzt hat und auf welchem Wege die Petentin ggf. von den übrigen Antragstellern Ausgleich erhalten kann, handelte es sich um außerhalb meiner Zuständigkeit liegende Angelegenheiten des allgemeinen Verwaltungskostenrechts. Von einer gerichtlichen Überprüfung der Gebührenaufteilung hat die Petentin abgesehen.

4.8.2 Empfänger von EU-Agrarsubventionen

Anträge auf namentliche Nennung von Subventionsempfängern warfen Fragen nach der Verfügungsbefugnis von Behörden, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und der Höhe des Verwaltungsaufwands auf.

Mehrere Eingaben betrafen die Geheimhaltung der Empfänger von EU-Agrarsubventionen. Sowohl das BMELV als auch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und das Hauptzollamt Hamburg-Jonas (HZA) hatten es abgelehnt, die Empfänger von EU-Agrarsubventionen der Jahre 2002 bis 2005 unter Angabe des Namens, der Adresse und der jeweils empfangenen Jahressumme zu nennen.

Das BMELV berief sich darauf, dass es gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG keine Verfügungsberechtigung über die Daten habe oder diese dort nicht vorlägen. Die Verfügungsberechtigung der Behörde bestehe jeweils für ihre eigenen, von ihr selbst erhobenen Informationen. Die erbetenen

Daten würden nicht durch das BMELV, sondern durch die nach Landesrecht zuständigen Stellen, durch die BLE und durch das HZA erhoben. Das Vorliegen von Daten bei einer Behörde bedeute nicht auch, dass sie darüber verfügungsberechtigt sei. Ich vertrete jedoch die Auffassung, dass eine Information, die eine Bundesbehörde zu ihren Vorgängen genommen hat, grundsätzlich auch der rechtlichen Verfügungsbefugnis des Bundes unterliegt (näher dazu Nr. 2.2.2.2 und 4.8.3). Danach ist auch das BMELV verfügungsberechtigt, sofern die begehrten Informationen über Empfänger von Agrarsubventionen (auch) bei ihm vorhanden und Bestandteil der eigenen Akten sind. Dass es die Daten nicht selbst erhoben hat, ist unerheblich.

Die BLE und das HZA hielten die begehrten Informationen mit der Begründung geheim, durch ihre Offenlegung könnten die Belange der Subventionsempfänger, insbesondere deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, berührt sein. Es müsste daher sämtlichen betroffenen Subventionsempfängern (bei der BLE: ca. 2 000; beim HZA: 1 129) gemäß § 8 i. V. m. § 6 IFG schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Dies stelle einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand dar, weshalb die Anträge gemäß § 7 Abs. 2 IFG abzulehnen gewesen seien.

Aus meiner Sicht waren hier jedoch keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 6 Satz 2 IFG betroffen. Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis setzt voraus, dass das Unternehmen ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse an der fraglichen Information hat (vgl. Nr. 2.2.6). Die Preisgabe der Information, dass ein Betrieb eine Subvention erhalten hat, kann nach meiner Auffassung aber nicht zu einem wirtschaftlichen Nachteil dieses Betriebs führen. Ein wettbewerblicher Nachteil ist schon deshalb nicht möglich, weil um Subventionen kein Wettbewerb geführt wird. Diese werden vielmehr nach allgemeingültigen Regeln und unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vergeben. Ob ein anderer Betrieb auch mit Erfolg eine Subvention beantragen kann oder nicht, steht demnach von vornherein fest und wird durch die Offenlegung anderer Subventionsempfänger nicht berührt. Auch droht den Subventionsempfängern kein Imageverlust, der möglicherweise einen wirtschaftlichen Nachteil darstellen könnte. Denn dass ein Betrieb rechtmäßigerweise eine Subvention erhalten hat, vermag den Ruf des Betriebs nicht zu beeinträchtigen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind meines Erachtens auch dann nicht berührt, wenn – worauf das HZA hinwies – aus der an ein Unternehmen gezahlten Ausfuhrerstattung auf die exportierten Mengen geschlossen werden kann. Ich kann nicht erkennen, inwiefern die Unternehmen ein berechtigtes Interesse daran haben könnten, Angaben über die von ihnen exportierten Mengen – sofern diese nicht ohnehin im Rahmen der Bilanzen oder aufgrund sonstiger Publizitätspflichten veröffentlicht werden müssen – geheim zu halten. Eine Beteiligung der Subventionsempfänger gemäß § 8 Abs. 1 i. V. m. § 6 Satz 2 IFG war daher nach meiner

Auffassung von vornherein nicht erforderlich. Soweit allerdings Einpersonen-Betriebe betroffen waren, enthielten die begehrten Informationen personenbezogene Daten. Solchen Betroffenen war gemäß § 8 Abs. 1 i. V. m. § 5 IFG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Eine Regelung, nach der ein hoher Verwaltungsaufwand, der durch die erforderliche Beteiligung Dritter entsteht, zu einer Ablehnung des Informationszugangsantrags führen kann, enthält das IFG nicht. Die von der BLE und dem HZA herangezogene Vorschrift des § 7 Abs. 2 IFG betrifft eine andere Fallgestaltung. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG ist in Fällen, in denen ein Anspruch auf Informationszugang nur zum Teil besteht, dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen und ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Gemeint ist hier der Aufwand, der entsteht, um die geheimhaltungsbedürftigen Informationen auszusondern, nicht der vorgelagerte Aufwand, der für die Feststellung erforderlich ist, ob überhaupt geheimhaltungsbedürftige Informationen vorliegen. Damit ist insbesondere nicht der Aufwand erfasst, betroffene Dritte gemäß § 8 IFG anzuschreiben und ihre Stellungnahmen auszuwerten. Allenfalls in extremen Ausnahmefällen kann ein unverhältnismäßiger Beteiligungsaufwand als ungeschriebener Ablehnungsgrund anerkannt werden (vgl. Nr. 2.2.2.1; 4.3.2). Aber auch in solchen Fällen sollte sich die Behörde zunächst mit dem Antragsteller in Verbindung setzen und mit ihm abstimmen, ob nicht eine Beschränkung des Antrags möglich ist, durch die der Beteiligungsaufwand auf ein verhältnismäßiges Maß reduziert wird. So hatte vorliegend einer der Petenten von vornherein nur die namentliche Nennung der 50 Subventionsempfänger, die im jeweiligen Jahr die höchsten Leistungen erhalten hatten, verlangt. Da nach meiner Auffassung hier zudem nur die Einzelunternehmer zu beteiligen waren, stellte sich der Aufwand ohnehin erheblich geringer als von den Behörden angenommen dar.

Trotz meines Tätigwerdens haben weder das BMELV, noch die BLE oder das HZA bislang die Empfänger der EU-Agrarsubventionen offen gelegt. Da in dieser Angelegenheit auch Klagen vor dem Verwaltungsgericht anhängig sind, habe ich die Entscheidung, ob ich gemäß § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 25 Abs. 1 BDSG eine Beanstandung ausspreche, bis zum Abschluss der gerichtlichen Verfahren zurückgestellt.

4.8.3 Verfügungsberechtigt – ja oder nein?

Über die „Verfügungsberechtigung“ einer Behörde im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG besteht Uneinigkeit.

Kasten zu Nr. 4.8.3

§ 7 Abs. 1 Satz 1 IFG

Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist.

In verschiedenen Fällen aus dem Geschäftsbereich des BMELV stellte sich die Frage, ob Bundesbehörden Daten herausgeben dürfen, die ursprünglich von den Bundesländern erhoben wurden.

So beantragte beispielsweise ein Petent beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), ihm bestimmte Ergebnisse aus der Überwachung von Rückständen von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln im Jahr 2005 für im Einzelnen aufgelistete Lebensmittel zu übersenden. Das BVL war der Auffassung, dass ein Recht auf Informationszugang nicht bestehe, weil es nach § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht zur Verfügung über die begehrten Angaben berechtigt sei. Es handele sich nicht um Daten, die das BVL selbst erhoben habe, sondern um Einzeldaten der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Bundesländer. Eine Verfügungsbeziehung des BVL wäre nur gegeben, wenn es kraft Gesetzes oder auf Grundlage einer Vereinbarung eine Verfügungsberechtigung an diesen Daten besitzen würde. Das sei aber nicht der Fall. Das BVL habe nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 BVL-Gesetz die Aufgabe der Aufbereitung, Zusammenfassung, Dokumentation und Berichterstattung im Hinblick auf die bei der Durchführung der Lebensmittelüberwachung und des Lebensmittel-Monitorings nach § 51 Abs. 5 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches übermittelten Einzelergebnisse. Das BVL veröffentliche jährlich Berichte über die amtliche Lebensmittelüberwachung. Eine darüber hinaus gehende Verfügungsbefugnis über die einzelnen Daten bestehe jedoch nicht. Diese könne sich nur auf im Sinne der gesetzlichen Aufgabenzuweisung aufbereitete oder zusammengefasste Daten beziehen. Nur zu diesem Zwecke würden die Daten von den verfügbaren Ländern an das BVL übermittelt.

Diese Auffassung teile ich nicht. Schon aus der Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 1 IFG ergibt sich, dass eine Behörde nicht ausschließlich über ihre eigenen, von ihr selbst erhobenen Informationen verfügbare ist: Bei Informationen, die die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten hat, soll maßgebend sein, ob die Behörde über diese Informationen kraft Gesetzes oder – gegebenenfalls stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhalten hat (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14). Nach meiner Ansicht ist grundsätzlich davon auszugehen, dass eine Information, die eine Bundesbehörde zu ihren Vorgängen genommen hat, auch der rechtlichen Verfügungsbefugnis des Bundes unterliegt. Verfügungsberechtigt ist also regelmäßig die Behörde, bei der die Information Bestandteil der Vorgänge ist. Dies können hinsichtlich derselben Information unter Umständen auch mehrere Behörden sein. Das Zuständigkeitsmerkmal der Verfügungsberechtigung in § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG entspricht insofern den materiellen Anspruchsvoraussetzungen, wonach es sich bei den begehrten Informationen um solche handeln muss, die bei der Behörde vorhanden und Bestandteil der eigenen Vorgänge geworden sind (vgl. § 2 Nr. 1 und § 3 Nr. 5 IFG). Seine eigenständige Bedeutung liegt nicht darin, den Kreis der zuständigen Behörden darüber hinaus einzuschränken, sondern vielmehr umgekehrt in der Klarstellung, dass die aktenführende Behörde auch dann zuständig bleibt, wenn die Akten vorübergehend an eine an-

dere Behörde weitergegeben wurden. Demnach ist meines Erachtens auch das BVL berechtigt, über die begehrten Einzeldaten der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Bundesländer zu verfügen, sofern diese Daten (auch) bei ihm vorhanden und Bestandteil der eigenen Akten sind. Dass es die Daten nicht selbst erhoben hat, ist aus meiner Sicht unerheblich (vgl. auch Nr. 2.2.2.2).

Eine Einigung mit dem BVL konnte ich nicht erzielen. Der Petent hat Klage beim Verwaltungsgericht erhoben. Den Ausgang des Rechtsstreits werde ich mit Interesse verfolgen.

4.8.4 Informationen im Hochsicherheitsbereich eines Forschungslabors

Der Begriff „amtliche Information“ ist weit zu verstehen. Sicherheitsrisiken bei einer Akteneinsicht vor Ort können es aber rechtfertigen, von der gewünschten Art und Weise des Informationszugangs abzuweichen.

Ein Petent beantragte beim Friedrich-Loeffler-Institut (FLI) – Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit – Zugang zu Daten, die dort im Zusammenhang mit bestimmten Blut- und Liquor-Untersuchungen angefallen waren. Im Hinblick auf die Art und Weise des Informationszugangs bat der Petent ausdrücklich um Einsicht in die Daten unter Gewährung der Möglichkeit, Ablichtungen und Fotos zu fertigen. Da das FLI den Antrag ablehnte, wandte sich der Petent an mich.

Das FLI war ursprünglich der Auffassung, dass es sich bei den beantragten Daten nicht um amtliche Informationen im Sinne von § 2 Nr. 1 IFG, sondern lediglich um „allgemeine (interne) Informationen“ in Form von Zwischenergebnissen, vergleichbar mit Notizen, handele. Außerdem bestehe ein Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG nur im Rahmen von behördlichen Verfahren, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des IFG am 1. Januar 2006 noch nicht abgeschlossen gewesen seien; die Untersuchungen zu den hier begehrten Daten waren bereits 1998 beendet worden. Das Anliegen auf Einsichtnahme sei zurückzuweisen, da sich die fraglichen Laborbücher im Hochsicherheitsbereich befänden, das Einschleusen des Petenten aus sicherheitsrelevanten und haftungsrechtlichen Gründen nicht möglich sei und ein Ausschleusen und die damit verbundene Desinfektion der Laborbücher die Gefahr ihrer Vernichtung berge.

Kasten a zu Nr. 4.8.4

§ 2 Nr. 1 IFG

Im Sinne dieses Gesetzes ist amtliche Information: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu.

Die Ansicht, dass ein Informationsanspruch schon dem Grunde nach nicht besteht, war aus meiner Sicht nicht zutreffend. Zum einen gilt das IFG auch für Vorgänge, die zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits abgeschlossen waren, zum anderen handelt es sich bei den begehrten

Daten auch um amtliche Informationen. Amtliche Information ist nach der Legaldefinition in § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung. Eine Aufzeichnung dient – entgegen der Auffassung des FLI – nicht nur dann amtlichen Zwecken, wenn sie zur Entscheidungsfindung in einem Verfahren erstellt wird. Die gesetzliche Begriffsbestimmung ist meines Erachtens weiter. Sie schließt lediglich private oder nicht mit der amtlichen Tätigkeit zusammenhängende Informationen aus dem Anwendungsbereich des IFG aus. Daher handelt es sich auch bei Aufzeichnungen, die bei einer Behörde im Rahmen von Forschungsvorhaben oder in diesem Zusammenhang durchgeführten experimentellen Studien entstehen und die nicht einer konkreten Entscheidungsfindung dienen, grundsätzlich um amtliche Informationen. Amtliche Informationen lägen lediglich dann nicht vor, wenn es sich bei den Aufzeichnungen um Entwürfe oder Notizen handeln würde, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen. Durch die entsprechende Regelung in § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG werden diejenigen Aufzeichnungen vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen, die ein solch hohes Maß an Unverbindlichkeit aufweisen, dass sie nicht zu den Akten genommen werden sollen. Unter Notizen sind zur Stützung des Gedächtnisses gefertigte Aufzeichnungen zu verstehen, die allein Zwecken des Verfassers dienen. Eine solche Unverbindlichkeit war bei den hier begehrten Daten nicht erkennbar. Auch wenn es sich bei ihnen lediglich um Zwischenergebnisse einer experimentellen Studie handelt, sind sie doch dauerhaft in Laborbüchern dokumentiert und gehen in ihrer Bedeutung über reine Gedächtnisstützen hinaus.

Recht hatte des FLI aber damit, die konkret begehrte Art und Weise des Informationszugangs, nämlich eine Einsichtnahme in die Laborbücher vor Ort, abzulehnen. Zwar hat der Antragsteller nach dem IFG grundsätzlich die Wahl, auf welche Weise er Zugang zu den fraglichen Informationen erhalten möchte. Sofern ein wichtiger Grund vorliegt, darf die Behörde aber von der gewünschten Art des Zugangs abweichen (§ 1 Abs. 2 IFG). Bei den vom FLI dargelegten Gefahren, die bei einem Einschleusen des Petenten bzw. einem Ausschleusen der Laborbücher bestehen, handelt es sich aus meiner Sicht um einen wichtigen Grund, der es rechtfertigt, den Informationszugang auf eine andere Art zu gewähren. Soweit sich die begehrten Informationen also in dem Hochsicherheitsbereich des Labors befinden, muss keine Akteneinsicht gewährt werden, sondern können die Informationen anderweitig – insbesondere etwa durch die Übersendung von Kopien – zur Verfügung gestellt werden.

Kasten b zu Nr. 4.8.4

§ 1 Abs. 2 IFG

Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

Das FLI hat dem Petenten inzwischen Ablichtungen von Daten überlassen. Da allerdings noch offen ist, ob dem Antrag des Petenten damit vollumfänglich entsprochen wurde, und auch noch Gebührenfragen im Raum stehen, ist der Fall noch nicht abgeschlossen. Ich werde ggf. in meinem nächsten Tätigkeitsbericht über den Fortgang der Angelegenheit berichten.

4.9 Bundesministerium der Verteidigung

4.9.1 Müssen Organisations- und Aktenpläne vollständig veröffentlicht werden?

Nach der Verschlussachenanordnung eingestufte Informationen sind vom Informationszugang ausgenommen. Die Einstufung kann auch einer Veröffentlichung von Organisations- und Aktenplänen entgegenstehen.

Im vorliegenden Fall hatte ein Petent das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) gebeten, ihm eine Kopie des Aktenplanes des Ministeriums zur Verfügung zu stellen bzw. ihm mitzuteilen, wo er den Aktenplan einsehen kann. Das BMVg hat dem Antrag nicht entsprochen.

Die Veröffentlichungspflichten einer Behörde sind in § 11 IFG geregelt. Das Gesetz verpflichtet die öffentlichen Stellen des Bundes dadurch zu aktiver Informationspolitik. Unter anderem sind Organisations- und Aktenpläne ohne personenbezogene Daten allgemein zugänglich zu machen, und zwar möglichst in elektronischer Form. Allerdings ist die Veröffentlichung insoweit eingeschränkt, als sie „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ zu erfolgen hat. Durch diese Formulierung gelten die Ausnahmetatbestände der §§ 3 bis 6 IFG auch für die Veröffentlichungspflicht des § 11 Abs. 2 IFG.

Das BMVg hat seine ablehnende Entscheidung auf den Geheimnisschutz nach § 3 Nr. 4 IFG gestützt. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Der Einheitsaktenplan des BMVg ist als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ entsprechend der in der Vorschrift bezeichneten Verschlussachenanweisung eingestuft. Das Ministerium hat daraufhin dem Antragsteller eine Liste zur Verfügung gestellt, die die von den Aktenzeichen gelösten Hauptgruppen des Aktenplans umfasst.

Ich teile grundsätzlich die Auffassung des BMVg, dass nach der Verschlussachenanordnung eingestufte Informationen nach § 3 Nr. 4 IFG vom Informationszugang ausgenommen sind und die Einstufung auch einer Veröffentlichung von Organisations- und Aktenplänen gemäß § 11 Abs. 2 IFG entgegenstehen kann. Allerdings sollte ein Antrag auf Informationszugang von der Behörde zum Anlass genommen werden, die Erforderlichkeit der Einstufung der betreffenden Informationen nochmals zu überprüfen. Insbesondere kann in Fällen, in denen die

Einstufung schon längere Zeit zurückliegt, das Geheimhaltungsbedürfnis zwischenzeitlich entfallen sein (vgl. Nr. 2.2.5). Bei umfangreichen Dokumenten lässt sich eine Einstufung zudem unter Umständen auf bestimmte Teile beschränken. In diesem Sinne lässt sich ggf. auch ein eingestuftes Aktenplan für die Veröffentlichung aufbereiten. Ich habe daher das BMVg gebeten, die Möglichkeit einer zumindest teilweisen Veröffentlichung des Aktenplans nochmals zu überprüfen.

4.9.2 Kann der Antragsteller immer die Art des Informationszugangs wählen?

Das Wehrpflichtgesetz enthält eine spezialgesetzliche Regelung i. S. d. § 1 Abs. 3 IFG.

Ein Wehrpflichtiger hatte sich an mich gewandt, weil ein Kreiswehrrersatzamt seinen Antrag auf Übersendung einer Fotokopie seiner Gesundheitsakte abgelehnt hatte und aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen nur eine Akteneinsicht für möglich hielt.

Das Kreiswehrrersatzamt hat seine Ablehnung damit begründet, § 25 Abs. 6 Satz 1 Wehrpflichtgesetz (WPfIG) enthalte eine Regelung über den Informationszugang und gehe als spezialgesetzliche Regelung insoweit nach § 1 Abs. 3 IFG dem Informationsfreiheitsgesetz vor. Gemäß § 25 Abs. 6 Satz 1 WPfIG hat der Wehrpflichtige das Recht auf Einsicht in die vollständige Personalakte. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 der Personalaktenverordnung Wehrpflichtige (WPersAV) wird die Einsichtnahme grundsätzlich beim Kreiswehrrersatzamt gewährt. Das Kreiswehrrersatzamt hat dazu ausgeführt, dass bei der Prüfung des Antrages auch keine Gründe ersichtlich waren, von diesem Grundsatz abzuweichen.

Zwar halte auch ich § 25 Abs. 6 Satz 1 WPfIG i. V. m. § 6 Abs. 1 Satz 1 WPersAV für eine spezialgesetzliche Zugangsregelung, die dem Informationsfreiheitsgesetz insoweit vorgeht. Allerdings sieht die Verfahrensanweisung Wehrrersatzwesen in Ziffer 6.313 vor, dass in der Regel dem Wunsch auf Bereitstellung von Fotokopien oder Ausdrucken aus Gesundheitsunterlagen entsprochen werden soll.

Aus den mir vorliegenden Unterlagen konnte ich ablehnende dienstliche Gründe nicht erkennen. Ich habe daher das Kreiswehrrersatzamt gebeten, dem Antragsteller die Ablichtung seiner Gesundheitsakte zu übersenden. Der Wehrpflichtige hat die Kopien erhalten.

4.9.3 Eine bereits gewährte Akteneinsicht schließt eine neuerliche, zeitlich spätere nicht zwangsläufig aus

Eine auf das IFG gestützte Akteneinsicht kann nicht von vornherein verweigert werden, wenn bereits zuvor in einem anderen Zusammenhang Einsicht gewährt wurde.

Ein Petent wurde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung die Akteneinsicht verweigert, da er gemäß § 9 Abs. 3 IFG bereits über die begehrten Informationen verfügt. Im Rahmen eines vorherigen Verwal-

tungsstreitverfahrens zwischen dem Petenten und der Universität der Bundeswehr München war ihm bereits eine Einsicht in die begehrten Akten gemäß § 100 VwGO gewährt worden. Ich wurde nun gebeten zu prüfen, ob die Ablehnung seines Antrages unter diesen Umständen gerechtfertigt sei.

Eine Ablehnung des Informationsersuchens gestützt auf § 9 Abs. 3 IFG kommt nur in Betracht, wenn der Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits über die begehrten Informationen verfügt oder er sie sich aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Der Petent bestätigte zwar, dass er im Rahmen des Gerichtsverfahrens Akteneinsicht erhalten hatte. Die Einsicht in die Unterlagen erfolgte allerdings vor etwa fünf Jahren. Nach seiner Ansicht müssten die Akten auf Grund des Gerichtsverfahrens inzwischen deutlich umfangreicher sein. Damit würde der Vorgang, in den er Einsicht begehrte, Informationen enthalten, die dem Antragsteller noch nicht vorgelegen hatten.

Die Universität der Bundeswehr in München hielt zunächst an ihrer Rechtsauffassung fest. Ferner führte sie aus, der Antragsteller habe während des Verwaltungsstreitverfahrens mehrfach die Möglichkeit gehabt, Einsicht in die Unterlagen gemäß § 100 VwGO zu nehmen, wovon er aber keinen Gebrauch gemacht habe. Ein Ablehnungsgrund gemäß § 9 Abs. 3 IFG setzt jedoch voraus, dass der Antragsteller die gewünschten Informationen auch tatsächlich besitzt. Eine bloße Möglichkeit hierzu in der Vergangenheit reicht daher nicht aus. Aus diesem Grund habe ich die Universität der Bundeswehr in München gebeten, dem Petenten die begehrten Unterlagen zugänglich zu machen. Dem ist die Behörde schließlich auch nachgekommen und hat dem Petenten die Akteneinsicht gewährt.

4.10 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

4.10.1 Indizierungsentscheidungen der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien

Das IFG gewährt aus meiner Sicht zumindest einen Anspruch auf Einsicht in die Indizierungsentscheidungen vor Ort, unter bestimmten Voraussetzungen aber auch auf deren Übersendung.

Ein Petent wandte sich an mich, weil die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) seinen Antrag abgelehnt hatte, ihm die Indizierungsentscheidungen zu 30 bestimmten Videofilmen aus den 1980er Jahren im Volltext zu übersenden. Nach Auffassung der BPjM lagen die Ausnahmetatbestände der § 3 Nr. 2 IFG (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit), § 3 Nr. 3 lit. b IFG (Beeinträchtigung behördlicher Beratungen) und § 3 Nr. 4 IFG (besondere Geheimnispflichten) vor. Zudem enthielten die Indizierungsentscheidungen – so die BPjM – personenbezogene Daten der Verfahrensbeteiligten sowie urheberrechtlich relevante Texte, die nur mit Einwilligung der Betroffenen weitergegeben werden dürften. Eine Schwär-

zung der entscheidungsrelevanten Passagen würde die Information verfälschen. Außerdem würden, wenn die Entscheidung um alle zu schützenden Passagen gekürzt würde, nur noch der Titel des indizierten Mediums und allgemeine Ausführungen zur Spruchpraxis der Gremien verbleiben. Diese Informationen würden jedoch bereits in allgemein zugänglichen Quellen, nämlich im eigenen Mitteilungsblatt sowie auf der Homepage der BPjM veröffentlicht, so dass ein Antrag auf Auskunftserteilung hinsichtlich der verbleibenden Informationen nach § 9 Abs. 3 IFG abgelehnt werden könne.

Nach Prüfung der Angelegenheit bin ich demgegenüber zu dem Ergebnis gekommen, dass das IFG dem Petenten zumindest einen Anspruch auf Einsicht in die Indizierungsentscheidungen bei der BPjM vor Ort, unter bestimmten Voraussetzungen aber auch auf deren Übersendung gewährt. Zu den einzelnen vorgebrachten Ablehnungsgründen war Folgendes zu sagen:

Zum Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 2 IFG vertritt die BPjM den Standpunkt, die Weitergabe von Indizierungsentscheidungen im Volltext konterkariere Sinn und Zweck des Jugendschutzes als Teil der Rechtsordnung und somit als Teil der öffentlichen Sicherheit. Auch bei einer Übersendung an erwachsene Antragsteller könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Entscheidungen, die regelmäßig die als jugendgefährdend bewerteten Texte, Filmauszüge etc. wörtlich wiedergeben, Kindern und Jugendlichen zugänglich gemacht würden und diese somit detailliert Kenntnis von den Inhalten jugendgefährdender Medien erhielten, vor denen sie durch die Indizierung gerade geschützt werden sollten. Der Antragsteller hätte jederzeit die Möglichkeit, die Indizierungsentscheidungen an Kinder und Jugendliche zu verteilen oder sie „online“ zu stellen.

Aus meiner Sicht ist hier jedoch zu differenzieren. Denn für den Tatbestand des § 3 Nr. 2 IFG ist zu verlangen, dass das Bekanntwerden der begehrten Information eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründet. Es genügt nicht, dass die Information abstrakt geeignet ist, zu einem Rechtsbruch missbraucht zu werden. Sonst würde § 3 Nr. 2 IFG den Grundsatz der Informationsfreiheit aushebeln, da in der Regel jede Information zumindest theoretisch geeignet ist, zu einem Rechtsbruch beizutragen. Erforderlich ist vielmehr, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, das Bekanntwerden der Information führe in absehbarer Zeit adäquat kausal zu einem aktiven Schädigungsverhalten des Antragstellers oder eines Dritten. Für die Übersendung von Indizierungsentscheidungen an erwachsene Antragsteller bedeutet dies meines Erachtens, dass diese nur dann wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit abgelehnt werden kann, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Antragsteller sich gesetzwidrig verhalten und die Indizierungsentscheidung Kindern oder Jugendlichen zugänglich machen wird. Dass eine solche Weitergabe allgemein nicht auszuschließen ist, genügt für eine Verweigerung der Übersendung nicht. Keinesfalls steht § 3 Nr. 2 IFG einem Informationszugang im Wege der Akteneinsicht bei der BPjM entgegen,

da der Antragsteller in diesem Falle von vornherein nicht die Möglichkeit erhalte, die Indizierungsentscheidungen Kindern und Jugendlichen zugänglich zu machen.

Zur Begründung sowohl des Ausnahmetatbestands nach § 3 Nr. 3 lit. b IFG als auch desjenigen nach § 3 Nr. 4 IFG beruft sich die BPjM auf die Vorschrift des § 7 Abs. 2 Satz 1 der Durchführungsverordnung zum Jugendschutzgesetz, wonach die Verhandlung der BPjM über die Aufnahme eines Mediums in die Liste jugendgefährdender Medien nicht öffentlich ist. Dies begründe ein besonderes Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG sowie eine besondere und fortbestehende Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen gemäß § 3 Nr. 3 lit. b IFG. Beide Bewertungen teile ich nicht. Zum einen resultiert allein aus dem Umstand der Nichtöffentlichkeit einer Verhandlung noch kein besonderes Amtsgeheimnis. Zum anderen ist der Tatbestand des § 3 Nr. 3 lit. b IFG bereits in zeitlicher Hinsicht nicht erfüllt. Er greift nur, solange die Beratungen einer Behörde durch das Bekanntwerden der begehrten Information beeinträchtigt werden. Die Beratung über die Aufnahme eines bestimmten Mediums in die Liste jugendgefährdender Medien ist jedoch mit der Indizierungsentscheidung abgeschlossen und kann daher durch das Bekanntwerden der Entscheidung nicht mehr beeinträchtigt werden.

Soweit die BPjM aus urheberrechtlichen Gründen (§ 6 Satz 1 IFG) meint, diejenigen Passagen der Indizierungsentscheidungen, die Medieninhalte wörtlich wiedergeben, seien stets zu schwärzen, sofern der Urheber bzw. der Inhaber der Rechte nicht in ihre Weitergabe eingewilligt habe, bedarf dies aus meiner Sicht einer näheren Prüfung im jeweiligen Einzelfall. Denn das Urhebergesetz (UrhG), aus dem sich der Schutzzumfang des Urheberrechts ergibt, gewährt selbst umfangreiche Befugnisse zur Herstellung einzelner Vervielfältigungsstücke von Werken zum privaten oder sonstigen eigenen Gebrauch (§ 53 UrhG). Die Prüfung, ob ein entsprechender Gebrauch anzunehmen ist, setzt allerdings eine Beurteilung des Informationsinteresses des Antragstellers voraus. Daher ist der IFG-Antrag in Fällen, in denen Urheberrechte berührt sind, gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG zu begründen. Es hängt somit von der Begründung des Antrags und deren Bewertung durch die BPjM im Einzelfall ab, ob der Schutz geistigen Eigentums der Übersendung von Indizierungsentscheidungen entgegensteht und die entsprechenden Passagen daher zu schwärzen sind. Keinesfalls wäre eine Schwärzung allerdings bei einer Akteneinsicht vor Ort erforderlich, da dabei das urheberrechtliche Vervielfältigungsrecht von vornherein nicht betroffen wäre.

Selbst wenn urheberrechtlich relevante Texte oder auch personenbezogene Daten unkenntlich zu machen wären, bestünde aber ein Anspruch auf Zugang zu den übrigen Passagen der Indizierungsentscheidungen nach Maßgabe des § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG. Durch die Schwärzungen würde die Information zwar ggf. weniger aussagekräftig, aber entgegen der Auffassung der BPjM nicht verfälscht. Eine Ablehnung des Antrags nach § 9 Abs. 3 IFG käme nur dann in Betracht, wenn nach den erforderlichen Schwärzungen tatsächlich nur noch diejenigen Angaben

übrig blieben, die die BPjM ohnehin in ihrem Mitteilungsblatt bzw. auf der Homepage veröffentlicht. Dies ist nach meiner dargestellten Ansicht aber zumindest nicht der Regelfall.

Leider ist die BPjM meiner Auffassung nicht gefolgt. Der Petent hat Klage beim Verwaltungsgericht erhoben. Ich werde den Ausgang des Rechtsstreits mit Interesse verfolgen.

4.11 Bundesministerium für Gesundheit

4.11.1 Wie komme ich an einen Gesetzestext?

Petenten ist zuzumuten, sich Gesetzestexte selbst zu beschaffen.

Der Petent beantragte beim BMG die Zusendung eines Abdrucks des Arzneimittelparggesetzes, um gewisse Aussagen seines Arztes und seiner Krankenkasse persönlich prüfen zu können.

Das BMG wies den Antrag mit der Begründung ab, dass Ministerium versende grundsätzlich keine gedruckten Gesetzestexte. Man könne diese Texte problemlos in der jeweiligen aktuellen Fassung bei den einschlägigen Fachverlagen beziehen. Weiterhin sei die parlamentarische Drucksache des Deutschen Bundestages bei der Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft erhältlich. Darüber hinaus könne der Gesetzestext elektronisch auf der Homepage des BMG abgerufen werden.

Hier war zu klären, ob der Petent einen Informationszugang gegenüber dem BMG hat, obwohl die Information aus anderen öffentlichen Quellen bezogen werden kann.

In diesem Fall greift die Regelung des § 9 Abs. 3 IFG. Danach kann ein Antrag abgelehnt werden, wenn der Antragsteller über die Information bereits verfügt oder sie sich in zumutbarer Weise aus öffentlichen Quellen beschaffen kann.

Das BMG hat dem Petenten mehrere Möglichkeiten zur Beschaffung aus öffentlichen Quellen genannt (vgl. Kasten). Auch das Argument, dass die Informationsbeschaffung bei den Verlagen mit Kosten verbunden ist, kommt hier nicht zum Tragen, da auch ein Zugang nach dem IFG grundsätzlich kostenpflichtig ist.

Damit war in diesem Fall die Ablehnung des BMG rechtlich einwandfrei.

Kasten zu Nr. 4.11.1

Wo finde ich denn die Gesetzestexte?

Hier finden Sie die aktuelle Gesetzestexte:

- www.gesetze-im-internet.de
- Bundesgesetzblatt
- www.bfdi.bund.de (Regelungen zum Datenschutz und zur Informationsfreiheit)

4.11.2 Was steht in meiner Krankenversicherungsakte?

Der Auskunftsanspruch gemäß § 83 SGB X geht dem IFG vor.

Im vorliegenden Fall bat ein Petent um Auskunft über die zu seiner Person bei seiner Krankenversicherung gespeicherten Daten.

Dabei stellte sich das rechtliche Problem der Konkurrenz mehrerer gesetzlichen Zugangsregelungen. In § 25 Sozialgesetzbuch X (SGB X) wird die Einsicht von Beteiligten in Akten im sozialgesetzlichen Verfahren geregelt, und aus § 83 SGB X ergibt sich ein Auskunftsanspruch des Betroffenen zu seinen über ihn gespeicherten Sozialdaten. Daneben tritt nach § 1 Abs. 1 IFG das allgemeine Akteneinsichtsrecht. Es kommt hier also zu einer Normenkollision. Diese wird durch § 1 Abs. 3 IFG gelöst. Danach gehen grundsätzlich sozialgesetzliche Auskunftsansprüche vor, mit Ausnahme von § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz und § 25 SGB X. Als Folge dieser Regelung wird die Anspruchsgrundlage nach dem IFG in diesen beiden Fällen nicht durch die sozialgesetzlichen Vorschriften verdrängt, sie finden also nebeneinander Anwendung. Der Auskunftsanspruch gem. § 83 SGB X geht allerdings den anderen Anspruchsgrundlagen vor, da er gegenüber dem Anspruch nach IFG umfangreicher ist und im Gegensatz zu § 25 SGB X kein rechtliches Interesse an der Kenntnis voraussetzt.

Daher konnte der Petent seinen Anspruch alleine auf § 83 SGB X stützen, ein Anspruch nach IFG war nicht gegeben.

4.11.3 Warum ist der Versicherungsbeitrag so hoch?

Berechnungsgrundlagen einer Krankenversicherung können Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sein.

Der Petent ist seit langer Zeit bei der Knappschaft-Bahn-See krankenversichert. Nach seiner Darstellung hat die Knappschaft seit Beginn seines Ruhestandes die Beiträge zur Krankenversicherung massiv angehoben und gleichzeitig die der noch im Arbeitsleben stehenden Angestellten gesenkt. Um diesen Umstand zu klären, bat er die Knappschaft um Zugang zu den Grundlagen der Berechnung der Versicherungsbeiträge.

Nach längerem Schriftwechsel wurde ihm der Zugang zu den Details mit dem Hinweis verweigert, eine umfassende Offenlegung und Begründung der Kalkulation des Beitragssatzes würde die Knappschaft gegenüber der Konkurrenz im Wettbewerb schwächen.

Denn auch Wirtschaftlichkeitsaspekte würden in hohem Maße in die Berechnung einfließen. Daher wurde dem Petenten alleine der aktuelle Geschäftsbericht mit den zusammengefassten Unternehmenszahlen übersandt.

In der mir gegenüber abgegebenen Stellungnahme führt die Knappschaft aus, dass eine Vielzahl von wirtschaftlichen Einzelposten und Planungsdaten zu der konkreten Beitragshöhe führen würden. Die Kenntnis dieser Einzel-

angaben würde die Konkurrenz in die Lage versetzen, die Planungen und die wirtschaftliche Ertragskraft der Knappschaft zu analysieren. Dies wäre im Wettbewerb eine unzumutbare Beeinträchtigung.

Nach Prüfung des Sachverhaltes gehe ich davon aus, dass hier der Ausnahmetatbestand des § 6 Satz 2 IFG greift. Danach besteht kein Informationszugang, soweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind und der Betroffene nicht eingewilligt hat (vgl. Nr. 2.2.6).

Die Auskunftsverweigerung war deshalb nicht zu beanstanden.

4.12 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

4.12.1 Der Fall „Toll Collect“

Ein herausragender Fall des Berichtszeitraums war das Einsichtsbegehren in den Mautbetreibervertrag.

Mehrere Petenten, unter ihnen ein Mitglied des Deutschen Bundestages, wandten sich an mich, da das BMVBS ihre Anträge auf Einsicht in den Vertrag mit dem Konsortium Toll Collect über die Einführung eines Systems zur Erhebung der Lkw-Maut auf deutschen Autobahnen (sog. Mautbetreibervertrag) abgelehnt hatte. Nach der Begründung des Ablehnungsbescheids war ein Zugang zum Betreibervertrag zum einen durch die zwischen dem Bund und seinen Vertragspartnern in dem Vertrag getroffene Vertraulichkeitsabrede, zum anderen deshalb ausgeschlossen, weil der Vertrag mit seinen Anlagen im Ganzen Betriebsgeheimnis von Toll Collect sei (§ 6 Satz 2 IFG) und außerdem das auch teilweise Bekanntwerden des Vertragsinhaltes nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines zwischen dem Bund einerseits und der Toll Collect GbR sowie deren Konsorten DaimlerChrysler Financial Services AG und Deutsche Telekom AG andererseits laufenden Schiedsgerichtsverfahrens haben könne (§ 3 Nr. 1 lit. g IFG).

Um das Vorliegen der Verweigerungsgründe überprüfen zu können, habe ich von meiner Befugnis Gebrauch gemacht, selbst Einsicht in die fraglichen Unterlagen zu nehmen (§ 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 24 Abs. 1 und 4 BDSG). Unter Berücksichtigung der dabei gewonnenen Erkenntnisse bin ich zu der Bewertung gelangt, dass zumindest der Kernvertrag des Mautbetreibervertrages nebst Ergänzungsvereinbarungen grundsätzlich gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zugänglich zu machen ist, § 6 Satz 2 IFG zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen allenfalls die Schwärzung von konkret bezifferten Angaben zu Entgelthöhe, Höhe von Vertragsstrafen u. ä. erfordert und gemäß § 3 Nr. 1 lit. g IFG für die Dauer des laufenden Schiedsgerichtsverfahrens nur die dort entscheidungserheblichen Vertragsklauseln geheim gehalten werden können. Da das BMVBS dennoch nur bereit war, zwei einzelne Vertragsklauseln (die Vertraulichkeitsklausel und die Schiedsabrede) offen zu legen, habe ich die restriktive Handhabung des IFG schließlich formell gemäß § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 25 Abs. 1 Satz 1 IFG beanstanden. Dies ergab sich im Einzelnen aus folgenden Erwägungen:

– Vertragliche Vertraulichkeitsabrede

Nach Auffassung des BMVBS stand die im Vertrag enthaltene Vertraulichkeitsabrede dem Informationszugang deshalb entgegen, weil unter dem Gesichtspunkt der verfassungskonformen Auslegung des IFG nicht davon ausgegangen werden könne, dass durch das IFG in der Weise in die Vertragsfreiheit (Artikel 2 Abs. 1 GG) eingegriffen werden solle, dass vertragliche Vertraulichkeitsabreden, an denen der Bund beteiligt ist, gegenüber Anspruchstellern im Sinne des IFG keine Geltung mehr haben sollten. Im vorliegenden Fall komme noch dazu, dass die Vertraulichkeitsabrede des Betreibervertrages vor Inkrafttreten des IFG getroffen worden sei und daher besonderen Vertrauensschutz genieße.

Aus meiner Sicht können vertragliche Vertraulichkeitsabreden jedoch generell einen Informationszugang nach dem IFG nicht ausschließen. Entsprechende Abreden sind gemäß § 54 Satz 1 2. Hs. VwVfG (bei öffentlich-rechtlichen Verträgen) bzw. § 134 BGB (bei privatrechtlichen Verträgen) wegen Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot nichtig. Die genannten Regelungen setzen kein ausdrückliches gesetzliches Verbot voraus. Es genügt, dass eine Rechtsvorschrift nach Sinn und Zweck bestimmte Inhalte vertraglicher Regelungen ausschließt oder verbietet. Eine vertraglich vereinbarte Vertraulichkeit stünde in Widerspruch zu der durch das IFG normierten Pflicht zur Gewährung eines allgemeinen Informationszugangs. Für Vertraulichkeitsabreden, die vor Inkrafttreten des IFG getroffen wurden, sind auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes regelmäßig keine schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen erkennbar, denen nicht schon durch die Ausnahmetatbestände des IFG, insbesondere durch den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Rechnung getragen würde (vgl. auch Nr. 2.2.5). Unabhängig davon, dass ein vertraglicher Ausschluss des IFG also ohnehin nicht möglich ist, wäre die Vertraulichkeitsabrede des Mautbetreibervertrags aufgrund ihres konkreten Wortlauts meines Erachtens auch gar nicht in diesem Sinne auszulegen gewesen.

Im Laufe der Auseinandersetzung hat auch das BMVBS ausdrücklich nicht mehr daran festgehalten, unmittelbar aus der Vertraulichkeitsklausel einen Versagungsgrund herzuleiten. Statt dessen berief es sich dann jedoch auf den Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 7 IFG (Schutz vertraulich erhobener oder übermittelter Informationen), und zwar mit folgender Begründung: Die Vertraulichkeitsklausel sei Ausdruck eines erkennbaren und schutzwürdigen Vertraulichkeitsinteresses von Toll Collect GbR und Toll Collect GmbH. Geschützt werde deren Interesse an der Vermeidung unzumutbarer, nicht erstattungsfähiger Aufwendungen für die detaillierte Darlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in einem komplexen Vertragswerk. Dieses Interesse sei beachtlich, da das BMVBS nicht aus eigener Sachkunde, also ohne Hinzuziehung

der Toll Collect GbR und der Toll Collect GmbH im Verfahren nach § 8 IFG feststellen könne, dass der Betreibervertrag und die ihn ergänzenden Vereinbarungen keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthielten.

Nach meiner Auffassung war § 3 Nr. 7 IFG hier jedoch nicht anwendbar. Nach ihrer Entstehungsgeschichte bezweckt die Regelung den Schutz von Informanten und Hinweisgebern (vgl. näher Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11, Kasten b zu Nr. 2.2.5). Entgegen der Auffassung des BMVBS kommt eine Ausdehnung des Schutzes auf andere Interessen meines Erachtens nicht in Betracht. Die Ausnahmetatbestände des IFG sind nach Sinn und Zweck des Gesetzes, welches den freien Informationszugang als Grundsatz vorsieht, regelmäßig eng auszulegen. Mit Hilfe der Argumentation des BMVBS ließe sich letztlich jedes Interesse über § 3 Nr. 7 IFG schützen, sofern nur ein entsprechendes Vertraulichkeitsinteresse erkennbar wäre. Dies würde nicht nur dazu führen, dass sich das IFG im Ergebnis doch durch vertragliche Vertraulichkeitsabreden ausschließen ließe, sondern vor allem das IFG insgesamt ausgehebelt werden könnte. Geheimhaltungsinteressen, die das IFG nicht in seinen Ausnahmetatbeständen nennt, sind nach der Wertung des Gesetzes gerade nicht schutzwürdig und können es auch nicht dadurch werden, dass im Einzelfall Vertraulichkeit gewünscht oder vereinbart wird. Zudem erschien es vorliegend ohnehin zweifelhaft, dass der Vertraulichkeitsklausel des Mautbetreibervertrags gerade (auch) der Zweck zukommen sollte, Toll Collect vor unzumutbaren Aufwendungen in einem etwaigen IFG-Verfahren zu schützen.

– Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Nicht überzeugen konnte mich auch die Argumentation des BMVBS zum Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Sinne des § 6 Satz 2 IFG. Das BMVBS berief sich darauf, dass der Mautbetreibervertrag in weiten Teilen Angaben zur Funktionsweise des Mautsystems sowie zu dessen Finanzierung, Errichtung und Betrieb beinhalte, die technisches Know-how bzw. betriebswirtschaftliche oder sicherheitsrelevanten Daten darstellten. Ein Bekanntwerden dieser Informationen könne Toll Collect im Wettbewerb schaden und/oder die Sicherheit des Systems gefährden. Eine Sonderung geheimer von eventuell nicht geheimhaltungsbedürftigen Passagen des Betreibervertrages sei dem BMVBS nicht möglich, da es nicht über die hierfür erforderlichen Kenntnisse betrieblicher oder geschäftlicher Abläufe der Toll Collect GbR, der Toll Collect GmbH und ihrer Wettbewerber verfüge. Hinzu komme bei den rund 17 000 Seiten umfassenden Anlagen des Betreibervertrages, dass der Versuch einer Trennung geheimhaltungsbedürftiger von eventuell nicht geheimhaltungsbedürftigen Informationen schon wegen der Menge der zu prüfenden Daten mit einem unzumutbaren Verwaltungsaufwand (§ 7 Abs. 2 IFG) verbunden wäre.

In dem 67-seitigen Kernvertrag und in den Ergänzungsvereinbarung konnte ich grundsätzlich keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse erkennen. Die dortigen Regelungen enthalten keine technischen oder betriebswirtschaftlichen Details des Mautsystems – diese befinden sich vielmehr in den Anlagen –, sondern beinhalten allgemeine Vertragsklauseln sowie sonstige Vereinbarungen zu Rechten und Pflichten der Vertragspartner, wie sie für die Gestaltung von Verträgen generell nicht unüblich sind (bspw. Regelungen zu Entgelt, Haftung, Vertragsbeendigung u. ä.). Diese können meines Erachtens regelmäßig nicht als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gewertet werden. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 6 Satz 2 IFG setzen ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens voraus. Erforderlich ist, dass mögliche Konkurrenten tatsächlich einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Offenlegung des Vertrages ziehen können (vgl. Nr. 2.2.6). Dies ist bei Verträgen, die zwischen Verwaltung und Privaten geschlossen werden, insbesondere hinsichtlich Haftungs- und Entgeltregelungen typischerweise nicht der Fall, da die öffentliche Verwaltung hier eher an objektive Kriterien bei der Vertragsgestaltung gebunden ist. Soweit das BMVBS demgegenüber darauf abstellte, dass alle Vertragsregelungen, die Einfluss auf das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung, das Risiko des Scheiterns des Vertrags sowie das Risiko des Unterliegens einer Vertragspartei bei Auseinandersetzungen über den Vertragsinhalt hätten, geschützt seien, da sie im Falle Ihres Bekanntwerdens wettbewerbliche Vorteile für etwaige Konkurrenten schaffen, die Verhandlungsposition der Unternehmen mit potentiellen weiteren Auftraggebern schwächen sowie bei börsennotierten Unternehmen nachteilige Auswirkungen auf die Nachfrage nach Unternehmensanteilen haben könnten, habe ich dem entgegengehalten, dass sich mit dieser Argumentation letztlich jeder Vertrag nahezu in Gänze geheim halten ließe. Verträge mit der öffentlichen Hand sind aber nicht per se geheimhaltungsbedürftig, sondern nur, soweit ein konkret schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens besteht.

Hinzu kam im vorliegenden Fall, dass eine Wettbewerbssituation ohnehin nur in sehr begrenztem Umfang existiert. National ist kein Konkurrenzverhältnis erkennbar, in welchem sich Toll Collect befände. Durch die Offenlegung des Vertrages könnte allenfalls die Position von Toll Collect in künftigen Verhandlungen mit anderen Staaten geschwächt werden. Dies ist aus meiner Sicht allerdings – wenn überhaupt – nur insofern denkbar, als der Vertrag konkret bezifferte Angaben zu Entgelthöhe, Höhe von Vertragsstrafen u. ä. enthält. Diese Zahlen ggf. zu schwärzen, stellt keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand im Sinne des § 7 Abs. 2 IFG dar. Mithin konnte jedenfalls bei einer Beschränkung auf den Kernvertrag nebst Ergänzungsvereinbarungen der Informationszugang nicht

unter Berufung auf § 6 Satz 2 i. V. m. § 7 Abs. 2 IFG gänzlich abgelehnt werden.

– Schutz der Durchführung laufender Gerichtsverfahren

Nach § 3 Nr. 1 lit. g IFG können solche Informationen geheim gehalten werden, deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens haben kann. Diese Regelung schützt auch schiedsrichterliche Verfahren im Sinne des § 173 VwGO i. V. m. §§ 1025 ff. ZPO. Zumindest *ein* solches Verfahren war zum maßgeblichen Zeitpunkt zwischen dem Bund und dem Toll Collect-Konsortium anhängig; ob auch ein zweites Schiedsverfahren bereits das schutzwürdige Stadium eines „laufenden“ Verfahrens erreicht hatte, ist zwischen dem BMVBS und mir streitig geblieben.

Zwischen dem BMVBS und mir bestand insoweit Einigkeit, dass die Norm des § 3 Nr. 1 lit. g IFG neben dem ordnungsgemäßen Ablauf gerichtlicher Verfahren auch die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Rechtspflegeorgane schützt und diese schon dadurch Schaden nehmen können, dass die Öffentlichkeit oder einzelne, am Verfahrensausgang interessierte Personen mit Hilfe der erlangten Informationen Druck auf die Entscheidungsträger ausüben. Die Erwägungen des BMVBS, dass die Möglichkeit eines solchen Drucks vorliegend deshalb bestand, weil die Auslegung des Betreibervertrages bei der gerichtlichen Entscheidungsfindung über Streitgegenstände mit einem Streitwert in Milliardenhöhe mitentscheidend sein werde und ein öffentliches Bekanntwerden seines Inhaltes dazu führen könnte, dass versucht würde, auf das Schiedsgericht Einfluss in Richtung einer bestimmten Auslegung einzelner Bestimmungen zu nehmen, konnte ich nachvollziehen.

Im Grundsatz stand auch außer Streit, dass nach § 3 Nr. 1 lit. g IFG nicht der Vertrag in Gänze, sondern lediglich die im schiedsgerichtlichen Verfahren entscheidungserheblichen Vertragsklauseln geheim gehalten werden können. Allerdings war das BMVBS der Auffassung, dass dies vorliegend nicht dazu führe, dass über die Vertraulichkeitsklausel und die Schiedsklausel hinaus weitere Vertragsteile zugänglich gemacht werden könnten, da derzeit nicht bestimmt werden könne, welche Bestandteile der Vereinbarungen für die Entscheidung des laufenden Schiedsverfahrens entscheidend sein würden. Demgegenüber erschien es mir aber durchaus möglich, weitere nicht entscheidungserhebliche Vertragsregelungen zu bestimmen. Dies sind nach meiner Auffassung all jene Regelungen, die als solche im Verfahren außer Streit stehen. Darauf, ob diese von den Parteien in ihren Schriftsätzen oder schließlich vom Schiedsgericht bei seiner Entscheidung zur Auslegung der streitigen Normen herangezogen werden, kann es meines Erachtens entgegen der Ansicht des BMVBS nicht ankommen. Denn bei einer von den Schriftsätzen losgelösten Veröffentlichung der vertraglichen Regelungen wird gar

nicht erkennbar, ob und inwieweit einzelne Bestimmungen in dem konkreten Verfahren mittelbar eine Rolle spielen, insbesondere unter welchem Aspekt und zugunsten welcher Partei sie herangezogen werden. Auch der Einwand des BMVBS, es sei nicht absehbar, welche Vertragsnormen Außenstehende ohne Kenntnis der Rechtsauffassungen von Parteien und Gericht in ihren Zielen dienlicher Weise auslegen und an das Schiedsgericht herantragen würden, verfiel aus meiner Sicht nicht. Ich vermag eine hinreichend konkrete Gefahr einer Beeinflussung des Schiedsgerichts durch außen stehende Dritte dann nicht zu erkennen, wenn diesen weder die unmittelbar streitigen Vertragsnormen noch die Schriftsätze der Parteien bekannt sind.

Hilfsweise habe ich das BMVBS darauf hingewiesen, dass der Gefahr eines öffentlichen Drucks auf das Schiedsgericht ggf. dadurch begegnet werden könnte, dass die Art des Informationszugangs auf Einsichtnahme beschränkt, also keine Kopie des Vertrags herausgegeben wird. Hiergegen wandte das BMVBS ein, dass dem Antragsteller aber nach § 7 Abs. 4 Satz 1 IFG im Fall der Einsichtnahme das Recht zustünde, Ablichtungen der Vertragsunterlagen fertigen zu lassen oder Notizen zu machen. Ich bin allerdings der Auffassung, dass nach Sinn und Zweck des IFG diese Rechte eingeschränkt werden können, wenn anderenfalls der Informationszugang gänzlich versagt würde.

Als Reaktion auf meine Beanstandung hat das BMVBS mitgeteilt, dass zumindest noch einzelne weitere – wenn auch wenige – Vertragsbestimmungen als für die Schiedsverfahren nicht erheblich zu qualifizieren seien, und angedeutet, diese nach einer erneuten Beteiligung von Toll Collect nach § 8 IFG ggf. zugänglich zu machen. Hinsichtlich der Grundsatzfragen bleibt aber die Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die Klage des Abgeordneten abzuwarten.

4.12.2 Informationen über Lkw-Mautdaten

Eine Behörde kann den Informationszugang verwehren, wenn die Zusammenstellung der Daten einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen würde.

Anfang des Jahres 2007 beantragte ein Petent Einsicht in Datensätze der Lkw-Maut beim Bundesamt für Güterverkehr (BAG). Er begehrte Zugang zu den Daten aller mautpflichtigen Nutzfahrzeuge, die in den Jahren 2005 und 2006 über die On-Board-Unit systemseitig auf einer mautpflichtigen Strecke angemeldet wurden. Die Daten sollten zudem noch detaillierte Informationen zu Anzahl der Achsen, Namen der BAB-Anschlussstellen für Auffahrt und Abfahrt und Länge der zurückgelegten Strecke enthalten.

Das BAG wandte sich als zuständige Behörde an mich und bat in dieser Angelegenheit um eine rechtliche Bewertung aus Sicht des IFG. Im Besonderen wies die Behörde darauf hin, dass die gewünschten Informationen

auf Grund von Verschlüsselungen nur einzelfallbezogen erstellt werden könnten. Die beantragten Informationen hatten jedoch einen Umfang von 20 Millionen Datensätzen mit insgesamt 480 Millionen Daten. Die begehrten Informationen waren damit faktisch nicht vorhanden; es wären umfangreiche Programmierungsmaßnahmen im System notwendig gewesen, um sie zu erstellen.

Auf Grund dieser Einzelfallumstände war das BAG aus meiner Sicht nicht verpflichtet, dem Antrag auf Informationszugang zu entsprechen. Mit einem IFG-Antrag kann eine Behörde nicht verpflichtet werden, die begehrten Informationen zu erstellen oder speziell aufzubereiten. Die beantragten Informationen müssen bereits vorhanden sein. Auch ein teilweiser Zugang gem. § 7 Abs. 2 IFG erschien mir in diesem Fall nicht möglich. Denn bei einer vorherigen Umprogrammierung der EDV-Systeme wäre es letztlich notwendig gewesen, 480 Millionen Daten zu anonymisieren. Der Verwaltungsaufwand wäre in diesem Fall unverhältnismäßig hoch gewesen.

4.12.3 Sensible Informationen zu Dienstaufsichtsbeschwerden

Persönliche Stellungnahmen einer Person im Rahmen einer gegen sie gerichteten Dienstaufsichtsbeschwerde unterliegen dem besonderen Schutz des § 5 Abs. 2 IFG.

Ein Petent beantragte beim BMVBS erfolglos den Zugang zu bestimmten Schreiben des Leiters einer Geschäftsbereichsbehörde an das Ministerium, die sich als persönliche Stellungnahmen dieses Behördenleiters im Rahmen einer gegen ihn gerichteten Dienstaufsichtsbeschwerde herausstellten. Bei solchen Stellungnahmen handelt es sich nach meiner Auffassung um personenbezogene Informationen, die im Sinne des § 5 Abs. 2 IFG mit dem Dienstverhältnis der betroffenen Person in Zusammenhang stehen und daher nur mit deren Einwilligung zugänglich gemacht werden können. Allerdings kann nicht – wie das BMVBS es zunächst angenommen hatte – von vornherein unterstellt werden, dass die für eine Freigabe der Informationen erforderliche Einwilligung nicht erteilt werden würde. Vielmehr sieht das IFG die Beteiligung des betroffenen Dritten nach § 8 Abs. 1 IFG zwingend vor. Nachdem das BMVBS daher dem Behördenleiter Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, dieser sein Einverständnis aber ausdrücklich verweigert hat, habe ich gegen die Ablehnung des Informationszugangs keine Einwände mehr erhoben. Es war für mich auch nachvollziehbar, dass sich die Beziehbarkeit der Information auf die Person des betroffenen Behördenleiters nicht durch Schwärzung einzelner Textpassagen verhindern ließ und somit auch kein teilweiser Informationszugang nach § 7 Abs. 2 IFG gewährt werden konnte.

In formaler Hinsicht wies dieser Fall die Besonderheit auf, dass der Antragsteller den Gegenstand seines Informationsbegehrens im Laufe des Verfahrens um zusätzliche Schreiben erweiterte. In solchen Fällen hat die Behörde zu beachten, dass – sofern sie zu dem ursprünglichen Antrag bereits einen Bescheid erlassen hat – über

das zusätzliche Begehren gesondert und mit eigener Rechtsbehelfsbelehrung zu entscheiden ist. Wird eine ablehnende Erstentscheidung über das zusätzliche Begehren dagegen in den Widerspruchsbescheid zum ursprünglichen Antrag integriert und die Rechtsbehelfsbelehrung nicht entsprechend angepasst, ist diese unvollständig und es läuft hinsichtlich der Ablehnung des zusätzlichen Begehrens eine Widerspruchsfrist von einem Jahr (§ 58 Abs. 2 VwGO).

4.12.4 Flugplandaten angeblicher CIA-Flüge bleiben unter Verschluss

Ein Antrag auf Informationszugang, der gemäß der Verschluss-sachenanweisung eingestufte Dokumente betrifft, sollte von der Behörde stets zum Anlass genommen werden, die Erforderlichkeit der Einstufung nochmals zu überprüfen.

Im Zusammenhang mit Recherchen über die Aktivitäten ausländischer Geheimdienste in Deutschland beantragte ein Petent beim BMVBS Auskünfte über die Flugbewegungen von 20 bestimmten, durch ihre Registriernummern näher bezeichneten Flugzeugen im Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2005. Begehrt wurde für jeden Flug die Angabe des Tages, der Flughäfen sowie die Uhrzeiten des Starts und der Landung. Die Auskünfte sollten aus den von der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) erhobenen Flugplänen erteilt werden.

Das BMVBS lehnte die Herausgabe der erbetenen Flugplandaten unter Bezugnahme auf § 3 Nr. 4 IFG ab, da diese gemäß den Bestimmungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschluss-sachen „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft waren. Hinsichtlich der Gründe für die Einstufung verwies das BMVBS auf den vom Parlamentarischen Kontrollgremium angeforderten Bericht der Bundesregierung zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus vom 23. Februar 2006. In diesem heißt es, es bestehe die Sorge, dass eine nicht sach- und fachgerechte Interpretation der von der DFS und von EUROCONTROL erstellten Listen zu einer Beeinträchtigung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland führen könne.

Es trifft zu, dass nach der Verschluss-sachenanweisung eingestufte Dokumente gemäß § 3 Nr. 4 IFG vom Informationszugang ausgenommen sind. Insofern war die Ablehnung des Informationsbegehrens formal nicht zu beanstanden. Allerdings bin ich der Auffassung, dass ein Antrag auf Informationszugang, der eingestufte Informationen betrifft, von der Behörde stets zum Anlass genommen werden sollte, die Erforderlichkeit der Einstufung zum Zeitpunkt der Antragstellung nochmals zu überprüfen. Insbesondere kann in Fällen, in denen die Einstufung schon längere Zeit zurückliegt, das Geheimhaltungsbedürfnis zwischenzeitlich entfallen sein (vgl. Nr. 2.2.5). Ich bat daher das BMVBS um Überprüfung, ob der Grund für die Einstufung hinsichtlich sämtlicher vom Petenten begehrten Flugplandaten fortbestehe, und wies auf

die Möglichkeit eines ggf. nur teilweisen Informationszugangs nach § 7 Abs. 2 IFG hin. Da mir das BMVBS daraufhin mitteilte, die Gründe für die Einstufung der Angaben bestünden insgesamt fort, und es mir nicht obliegt, die Einstufungsentscheidung als solche zu überprüfen, waren meine Handlungsmöglichkeiten in dieser Angelegenheit erschöpft. Inzwischen hat auch das zuständige Verwaltungsgericht einen Anspruch des Petenten auf Erteilung der begehrten Auskünfte verneint (nicht rechtskräftig).

4.12.5 Einsicht in Protokolle des Bund-Länder-Fachausschusses zum Fahrlehrerrecht

Behörden bieten mitunter auch selbst Kompromisse an.

Eine Petentin wandte sich an mich, nachdem sie beim BMVBS erfolglos Informationen über Inhalt und Ergebnis der Bund-Länder-Fachausschuss-Sitzungen betreffend Fahrlehrer- und Fahrerlaubnisrecht beantragt hatte. Nach Ansicht des BMVBS stand einer Einsicht in die entsprechenden Sitzungsprotokolle die Regelung des § 3 Nr. 3 lit. b IFG entgegen, nach der ein Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Da dabei auch der Prozess der Entscheidungsfindung im innerstaatlichen Bereich geschützt werde, seien – so das BMVBS – auch Protokolle über entsprechende Diskussionen, die in den Bund-Länder-Fachausschüssen regelmäßig geführt würden, in den Schutz einbezogen. Ob der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 3 lit. b IFG diese Fallgestaltung tatsächlich erfasst, brauchte ich vorliegend nicht abschließend zu bewerten, da das BMVBS der Petentin als Kompromiss eine begrenzte Einsicht, nämlich in die aus den Protokollen ersichtlichen Sitzungsergebnisse der letzten Jahre zum Fahrlehrerrecht anbot, woraufhin die Petentin ihren formellen Antrag zurückzog.

4.12.6 Gilt das IFG auch für die Deutsche Bahn AG?

Informationen bei einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts sind nach dem IFG nur zugänglich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient (§ 1 Abs. 1 Satz 3 IFG). Dies kann für die Deutsche Bahn AG (DB AG) nicht generell ausgeschlossen werden.

Ein Petent beantragte beim BMVBS nach bestimmten Kriterien aufgeschlüsselte Informationen über Zugverspätungen in den Kalenderjahren 2003 bis 2005 und hierfür gegenüber den Fahrgästen erbrachte Erstattungsleistungen.

Das BMVBS lehnte den Antrag ab, da die gewünschten Informationen weder bei ihm, noch im Eisenbahn-Bundesamt als Aufsichtsbehörde für die Eisenbahnen des Bundes, noch in der Bundesnetzagentur vorhanden waren. Zu ggf. bei der DB AG vorliegenden Dokumentationen bestand nach Auffassung des BMVBS kein Zugangsanspruch, da sich der Bund der DB AG nicht gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG zur Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe bediene. Etwas anderes ergebe sich

– so das BMVBS – auch nicht daraus, dass der Bund 100%iger Eigentümer der DB AG sei, da der Bund als Alleinaktionär lediglich die ihm nach Aktienrecht zustehenden Rechte besitze und der Vorstand der Aktiengesellschaft diese nach § 76 Abs. 1 Aktiengesetz in eigener Verantwortung leite. Diese strikte Trennung der politischen von den unternehmerischen Aufgaben sei auch ein wesentliches Merkmal der im breiten politischen Konsens beschlossenen Bahnreform gewesen. Da es eine gesetzliche Verpflichtung, Zugverspätungen in der begehrten Aufschlüsselung zu dokumentieren, nicht gebe, sei es dem Unternehmen selbst überlassen, ob es dies für seine eigenen unternehmerischen Zwecke tue.

Kasten zu Nr. 4.12.6

§ 1 Abs. 1 IFG

Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

Im Ergebnis teile ich die Bewertung des konkreten Falls durch das BMVBS. Aus meiner Sicht handelt es sich bei der Gewährleistung eines pünktlichen Zugverkehrs oder bei der Erbringung von Erstattungsleistung für Zugverspätungen nicht um eine öffentlich-rechtliche Aufgabe.

Der Begriff der „öffentlich-rechtlichen“ Aufgabe im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG, der die Zuordnung der Tätigkeit zum Bereich des öffentlichen Rechts im Unterschied zum Privatrecht kennzeichnet, ist grundsätzlich weit zu verstehen. Aus ihm folgt meines Erachtens keine Eingrenzung auf die staatlichen Aufgaben, die sich eindeutig aus einer öffentlich-rechtlichen Norm ableiten lassen. Vielmehr ist – entsprechend der herrschenden Meinung zur Auslegung des Begriffs in § 2 Nr. 2 UIG a. F. – „öffentlich-rechtlich“ hier nicht enger zu verstehen als „öffentlich“. Eine öffentlich-rechtliche Aufgabe liegt daher sowohl dann vor, wenn eine entsprechende konkrete spezialgesetzliche Verpflichtung im Sinne einer Zuständigkeitszuweisung an den Staat besteht, als auch dann, wenn es sich um die Wahrnehmung einer gemeinwohlerheblichen Aufgabe handelt, die der Staat durch eigene Initiative zur öffentlichen Aufgabe gemacht hat.

Aber selbst auf Grundlage dieses weiten Begriffsverständnisses kann die Gewährleistung eines pünktlichen Zugverkehrs oder die Erbringung von Erstattungsleistungen für Zugverspätungen nicht als öffentlich-rechtliche Aufgabe angesehen werden. Gemäß Artikel 87e Abs. 3 Satz 1 GG werden die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt. Damit unterliegt die Unternehmensführung nicht mehr

dem immanenten Gemeinwohlaufrag, der staatlicher Verwaltung eigen ist. Die Aufgabe des Bundes erstreckt sich gemäß Artikel 87e Abs. 4 GG lediglich darauf, zu gewährleisten, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Diese Grundverantwortung des Bundes erstreckt sich aber nicht auf Fragen von Zugverspätungen und hierfür zu erbringende Erstattungsleistungen. Diese liegen vielmehr ausschließlich im Bereich der unternehmerischen Verantwortung der DB AG.

Mit der Verneinung des Informationszugangsanspruchs im vorliegenden Fall ist allerdings nicht gesagt, dass das IFG auf bei der DB AG vorhandene Informationen generell keine Anwendung finden kann. Ich halte durchaus Konstellationen für denkbar, in denen die DB AG zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben tätig wird und insofern ein Informationszugangsanspruch nach dem IFG besteht. Meines Erachtens spricht vieles dafür, dass in solchen Fällen auch das Merkmal des „Sich-Bedienens“ im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG – trotz der aktienrechtlichen Beschränkungen der Eigentümerstellung des Bundes an der DB AG – zu bejahen wäre.

4.12.7 Auch die Akkreditierungstätigkeit bei der Bundesanstalt für Straßenwesen unterliegt grundsätzlich dem IFG

Können auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen Bestandteil einer (Behörden-)Akte werden und damit amtliche Informationen im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes?

Kasten a zu Nr. 4.12.7

Akkreditierungsstelle Fahrerlaubniswesen

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) akkreditiert im Bereich Fahrerlaubniswesen die Träger von Begutachtungsstellen für Fahreignung, Fahrerlaubnisprüfstellen und Stellen, die Kurse zur Wiederherstellung der Kraftfahreignung durchführen. Die Akkreditierungsstelle Fahrerlaubniswesen begutachtet dabei, ob die Stellen über die Kompetenz verfügen, ihre Aufgaben durchzuführen, und bestätigt dies ggf. mit einer Akkreditierungsurkunde. Die Akkreditierung ist eine der Voraussetzungen für die amtliche Anerkennung durch die zuständigen Landesbehörden. Erst wenn diese vorliegt, darf der Träger seine Dienstleistung anbieten.

Die Kompetenz der Träger wird von der Akkreditierungsstelle Fahrerlaubniswesen fortlaufend überwacht. Im Rahmen dieser Überwachungstätigkeit geht die BASt erforderlichenfalls auch Beschwerden nach; zu ggf. ergriffenen Maßnahmen erteilt sie aber keine Auskunft.

In einem Fall hatte ein Petent Akteneinsicht in einen solchen Beschwerdevorgang beantragt. Dieser Antrag wurde von der BASt unter Hinweis auf §§ 6 Satz 2 i. V. m. 8

Abs. 1 IFG und § 3 Nr. 4 IFG abgelehnt, da dieser Vorgang auch Vermerke der BASt enthalte, in denen Ausführungen zu Maßnahmen der Akkreditierungsstelle gegenüber dem Träger enthalten seien.

Nach § 3 Nr. 4 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang u. a. nicht, wenn die Information einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. In DIN EN 45010 „Allgemeine Anforderungen an die Begutachtung und Akkreditierung von Zertifizierungsstellen“ ist festgelegt, dass die Akkreditierungsstelle angemessene Festlegungen treffen muss, um die Vertraulichkeit der im Rahmen der Akkreditierungstätigkeit gewonnenen Informationen sicherzustellen. So dürfen Informationen über einzelne Stellen nicht an Dritte ohne schriftliches Einverständnis weitergeleitet werden. Bei dieser Regelung handelt es sich um ein Amtsgeheimnis. Beim Erlass der DIN EN 45010 bestand noch kein allgemeines Recht des Informationszugangs, eine Unterscheidung zwischen allgemeinem und besonderem Amtsgeheimnis ist daher hier nicht erfolgt. Vor dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes enthielten Spezialgesetze nur ausnahmsweise einen Anspruch auf Informationszugang, mit dem Inkrafttreten gibt es nunmehr ein generelles Informationszugangsrecht, das das allgemeine Amtsgeheimnis durchbricht. Dies muss bei der Auslegung berücksichtigt werden. Auch vor diesem Hintergrund handelt es sich bei der Regelung in DIN EN 45010 um eine Ausprägung des allgemeinen Amtsgeheimnisses und nicht um ein besonderes Amtsgeheimnis i. S. d. § 3 Nr. 4 IFG. Der Ausnahmetatbestand konnte im vorliegenden Fall mithin nicht für eine Ablehnung herangezogen werden. Darüber hinaus könnte eine untergesetzliche Regelung wie eine DIN-Norm einen gesetzlichen Informationsanspruch ohnehin nicht ausschließen.

§ 6 Satz 2 IFG gewährt den Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen. Im Rahmen der Akkreditierungstätigkeit können grundsätzlich auch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen Bestandteil einer (Behörden-)Akte werden und damit amtliche Informationen i. S. d. Informationsfreiheitsgesetzes. So müssen die Unternehmen im Akkreditierungsverfahren beispielsweise Unterlagen einreichen, die ihre Kompetenz belegen. Darüber hinaus werden auch Vermerke über die durchgeführten Überwachungen Bestandteil der Vorgänge. Ob es sich im Einzelfall dabei um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse handelt, bestimmt sich nach objektiven, gegebenenfalls von unabhängigen Gerichten überprüfbar Kriterien.

Kasten b zu Nr. 4.12.7

Betriebs- und Geschäftsgeheimnis

Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis betrifft Tatsachen, die mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zusammenhängen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind, nach dem erkennbaren Willen des Inhabers geheim gehalten werden sollen und deren Bekanntwerden berechnete schutzwürdige wirtschaftliche Interessen des Unternehmers beeinträchtigen würden.

Im vorliegenden Fall ist die BAST davon ausgegangen, dass Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse des Trägers vorliegen, weil in dem Vorgang Ausführungen zur Kontrolltätigkeit der BAST gegenüber dem Träger vorhanden sind. Sie hat deswegen den Träger nach § 8 Abs. 1 IFG beteiligt, der einer Akteneinsicht zunächst nicht zustimmte. Nach einer nochmaligen Beteiligung willigte er schließlich darin ein, dass die BAST gegenüber dem Petenten angeben dürfe, Maßnahmen gegen den Träger ergriffen zu haben. Darüber wurde der Petent entsprechend informiert.

Im Rahmen eines Beratungsbesuches habe ich die BAST dennoch darauf hingewiesen, dass sie zunächst eigenständig entscheiden muss, ob überhaupt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegen kann, da nur dann eine Beteiligung des Dritten nach § 8 Abs. 1 IFG überhaupt erforderlich ist. Wird daraufhin der Dritte beteiligt und willigt dieser in den Informationszugang nicht ein, hat die öffentliche Stelle anhand der Begründung des Unternehmens zu prüfen, ob tatsächlich ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis anzunehmen ist. Eine ungeprüfte Übernahme der Wertung des Unternehmens entspricht weder dem Sinn noch dem Wortlaut des Gesetzes. Das berechnete Interesse an der Geheimhaltung ist dabei ein bestimmendes Merkmal für den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, das gemeinsam und gleichzeitig mit den anderen vorliegen muss. Ein derartiges Geheimhaltungsinteresse liegt meines Erachtens nicht vor, sofern sich ein Unternehmen rechts- oder ordnungswidrig verhalten hat.

4.12.8 Ja, wer hat es denn nun erfunden ?

Ein Petent war der Ansicht, dass eine seiner Erfindungen fälschlicherweise als die Dienstleistung eines Mitarbeiters der Wasser- und Schifffahrtsdirektion betrachtet wird und wollte daher Einblick in die technischen Unterlagen bzw. Erlasse zu dieser Erfindung.

Ein Petent war der Ansicht, dass er als Erster eine bestimmte Bautechnik im Bereich des Wasserstraßenbaus entwickelt habe und ihm deswegen materielle Ansprüche gegen die Verwender dieser Technik zustehen. Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Mitte (WSD-Mitte) vertritt dagegen die Ansicht, diese Technik sei von einem Ihrer Mitarbeiter entwickelt worden; deshalb handele es sich um eine sogenannte „Dienstleistung“. Dem Petenten stünden daher keinerlei Ansprüche zu.

Um seine Ansprüche belegen zu können, stellte der Petent innerhalb einiger Monate mehrere Anträge auf Zugang zu Unterlagen und Ausschreibungsvorgängen bzgl. der Verwendung dieser Technik bei bestimmten Bauvorhaben gegenüber dem zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie der WSD-Mitte.

Diese Anträge wurden von den verschiedenen Antragsgegnern mit den unterschiedlichsten Argumenten abgelehnt. Zunächst wurde vorgebracht, dass es sich bei den begehrten Informationen um personenbezogene Daten des Mitarbeiters handeln würde, der die „Dienstleistung“ gemacht habe, um dann zu betonen, die Informa-

tionen würden bei der angefragten Stelle gar nicht vorliegen. Dann wiederum wurde ins Feld geführt, dass die Vorschriften der Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A) dem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz vorgehen würden, um im gleichen Schreiben darauf hinzuweisen, dass die angeforderten Informationen bereits vernichtet seien. Der Petent legte zuletzt Widerspruch gegen die ablehnenden Bescheide ein.

In der Zwischenzeit hatte er in der Sache Klage bei einer Patentstreitkammer eines Landgerichtes eingelegt. Dies nahm das BMVBS zum Anlass, den Widerspruch des Petenten nunmehr mit der zusätzlichen Begründung abzulehnen, ein Informationszugang nach § 3 Nr. 1g IFG bestehe dann nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens haben könne. Genau dies sei hier zu befürchten. Denn nach Ansicht der Antragsgegnerin würde sich ihre Prozesssituation verschlechtern, wenn dem Petenten die beantragten Informationen zugänglich gemacht würden und er damit Argumente für seine Klagebegründung bekäme.

Inzwischen hatte sich der Petent mit der Bitte um Unterstützung an mich gewandt.

In einem Schreiben an die WSD-Mitte habe ich dann u. a. auf die korrekte Auslegung des § 3 Nr. 1 lit. g IFG hingewiesen. Die in § 3 Nr. 1 lit. g IFG benannte Einschränkung bezieht sich grundsätzlich nur auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens. Die Auffassung, mit der Vorschrift könnten Informationen zurückgehalten werden, um die eigene Position in einem Zivilrechtsverfahren nicht zu schmälern, greift fehl und verkennt die Intention des Gesetzes, mehr Transparenz in der Verwaltung zu schaffen. Nicht die Schutzbelange der Behörde gegenüber dem Bürger, sondern vielmehr der Schutz des Gerichtsverfahrens an sich stehen dabei im Vordergrund (vgl. Nr. 2.2.4).

Da die WSD-Mitte trotz meiner Ausführungen weiter auf ihrem Standpunkt beharrte, habe ich das Verhalten mit Schreiben vom 13. Dezember 2006 gegenüber dem zuständigen BMVBS beanstandet.

Leider hat sich das Ministerium mit seiner Stellungnahme der unzutreffenden Ansicht der WSD-Mitte angeschlossen und dem Anliegen des Petenten nicht entsprochen.

4.12.9 Einsicht in Vergabeakten

Die Regelungen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) und der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) verdrängen das IFG nicht völlig.

Ein Petent beantragte bei der Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG) Akteneinsicht zu Auftragsvergaben des Referates Tierökologie, und zwar zu allen in einem Zeitraum von etwa drei Jahren erfolgten beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb (§ 3 VOL/A) sowie Aufträgen im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Vergabebekanntmachung (§ 5 VOF). Der Petent begrenzte den Antrag bei den beschränkten Ausschreibungen und bei den Verhandlungsverfahren auf alle die Vergabeunterla-

gen, die die jeweiligen Auswahlkriterien der zu beteiligten Bewerber dokumentieren, die im Rahmen der Übersendung der Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes an die jeweils beteiligten Bewerber archiviert wurden oder mit denen die BfG dem erfolgreichen Bieter den Zuschlag schriftlich mitteilte, bzw. bei den freihändigen Vergaben auf alle die Vergabeunterlagen, die im Rahmen der Übersendung der Auftragsunterlagen an den jeweiligen Auftragnehmer archiviert wurden.

Die BfG lehnte den Antrag mit der Begründung ab, die Bundeshaushaltsordnung (BHO) stelle in Verbindung mit dem Vergaberecht (besonders den Regelungen zu Mitteilungen an erfolglose Bieter nach § 27 VOL/A) eine Spezialregelung dar, die das IFG grundsätzlich verdränge. Anderenfalls würden die Zielsetzungen der VOL/A, d. h. die Vertraulichkeit des Vergabeverfahrens, durch das IFG konterkariert. Hinsichtlich der Auskünfte in bzw. zu Vergabeverfahren bestehe daher kein Anspruch auf Informationszugang, der über das hinausgehe, was die VOL/A regle. Auch für Vergaben nach der VOF finde das Vertraulichkeitsprinzip gemäß §§ 4, 17 VOF Anwendung.

Kasten zu Nr. 4.12.9

§ 27 VOL/A

1. Ein Angebot gilt als nicht berücksichtigt, wenn bis zum Ablauf der Zuschlagsfrist kein Auftrag erteilt wurde. Die Vergabestelle teilt jedem erfolglosen Bieter nach Zuschlagserteilung auf dessen schriftlichen Antrag hin unverzüglich die Ablehnung seines Angebots schriftlich mit. ...
2. In der Mitteilung gemäß Nummer 1 Satz 2 sind zusätzlich bekannt zu geben:
 - a) Die Gründe für die Ablehnung (z. B. preisliche, technische, funktionsbedingte, gestalterische, ästhetische) seines Angebots. Bei der Mitteilung ist darauf zu achten, dass die Auskunft mit Rücksicht auf die Verpflichtung der Vergabestelle, die Angebote vertraulich zu behandeln (§ 22 Nr. 6 Abs. 1 Satz 1), keine Angaben aus Angeboten anderer Bieter enthält.
 - b) Die Anzahl der eingegangenen Angebote.
 - c) Der niedrigste und höchste Angebotsendpreis der nach § 23 geprüften Angebote.
- ...
6. Die Mitteilungen nach Nummer 1 und 2 sind abschließend.
- ...

Bei Vergaben oberhalb der Schwellenwerte der EG-Vergaberichtlinien (vgl. § 2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – VgV, BGBl. I 2001, S. 110) teile ich zumindest im Grundsatz die Ansicht der BfG, dass es sich bei den Regelungen der Verdingungsordnungen um vorrangige Rechtsvorschriften im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG handelt. Nach meiner Auffassung gilt der Vorrang je-

doch nur für den durch die jeweilige Zugangsregelung konkret geregelten Bereich, d. h. bei § 27 VOL/A nur für den Zugang zu Informationen über konkrete Angebote im Vergabeverfahren. Im Übrigen wird das IFG nicht ausgeschlossen (vgl. Nr. 2.2.1). Für Informationen, die nicht einzelne Bieter und deren Angebote betreffen oder zumindest Rückschlüsse auf diese zulassen, ist das IFG daher anwendbar. Dies ist ohne Weiteres mit dem Grundsatz der Vertraulichkeit vereinbar, denn dieser bezieht sich speziell auf die beteiligten Bieter und ihre Angebote. Nicht vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen sind daher neben der Leistungsbeschreibung insbesondere auch allgemeine Informationen über die bei einer konkreten Vergabe zugrunde gelegten Auswahlkriterien.

Bei Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte bin ich der Auffassung, dass die Regelungen der Verdingungsordnungen von vornherein nicht als vorrangige Rechtsvorschrift im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG in Betracht kommen. Rechtsvorschriften im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG sind nur Rechtsnormen mit Außenwirkung. VOL und VOF als Regelwerke nichtstaatlicher Rechtsetzungsgremien besitzen Rechtsnormqualität jedoch nur, soweit in der VgV auf sie verwiesen wird, was für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte nicht der Fall ist. Eine Rechtsnormqualität von VOL und VOF lässt sich für diesen Bereich aus meiner Sicht auch nicht über § 55 BHO begründen. Zwar sind nach dieser Vorschrift grundsätzlich auch Lieferungen unterhalb der Schwellenwerte auszusprechen; einen ausdrücklichen Verweis auf die Verdingungsordnungen enthält § 55 BHO jedoch nicht. Dass diese ggf. faktisch anzuwenden sind, reicht nicht aus. Bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte ist das IFG daher meines Erachtens uneingeschränkt anwendbar. Zu beachten sind dann allerdings die Ausnahmegründe der §§ 5, 6 IFG. Diese können insbesondere dann vorliegen, wenn die begehrten Informationen Angaben zu Bietern und deren Angeboten beinhalten. Der Zugang zu solchen Unterlagen ist dann aber nicht von vornherein ausgeschlossen, sondern die betroffenen Dritten sind zunächst gemäß § 8 IFG zu beteiligen. Mit Einverständnis des Antragstellers kommt statt dessen auch von vornherein eine Unkenntlichmachung etwaiger geheimhaltungsbedürftiger Informationen in Betracht (§ 7 Abs. 2 IFG).

Nach der vom Petenten vorgenommenen Eingrenzung der begehrten Informationen war im konkreten Fall davon auszugehen, dass es sich ausschließlich um Unterlagen zu Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte handelte. Die BfG hat aufgrund meiner Intervention dem Petenten das grundsätzliche Einsichtsrecht nach dem IFG in die Unterlagen zugesprochen.

4.12.10 Wie viel kostet der Wetterbericht?

Der Deutsche Wetterdienst (DWD) verweigerte zu Recht den Zugang zu dem Ergebnisbericht einer unabhängigen Wirtschaftsprüfung.

Der Petent beantragte beim DWD Zugang zu einem Bericht eines unabhängigen Wirtschaftsprüfers, mit dem die Einhaltung der Verpflichtungen des DWD gem. § 6 Abs. 2 und 4 des Gesetzes über den Deutschen Wetter-

dienst (in dem es insbesondere über die Vergütungshöhe für Dienstleistungen des DWD geht; siehe Kasten), geprüft wurde.

Der DWD lehnte den Antrag ab. Er berief sich darauf, dass der Bericht Einzelheiten betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren zur Höhe der Vergütungen seiner Dienstleistungen enthalte. Es handle sich bei dem DWD zwar um eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die dem Regelungsbereich des IFG unterliege; auch sei ein solcher Bericht grundsätzlich zugänglich. Allerdings würden durch ein Bekanntwerden dieser Informationen fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr beeinträchtigt, da das Gutachten das Rechnungswesen des DWD detailliert beschreibe und erörtere. In Konkurrenz stehende Firmen könnten mit diesen Informationen ggf. ihre Preiskalkulation umstellen und hätten damit einen Wettbewerbsvorteil.

Der Petent legte gegen die Ablehnung seines Antrages Widerspruch ein und wandte sich mit der Bitte um Unter-

stützung an mich. Daraufhin habe ich den DWD um nochmalige Prüfung seiner Ablehnung gebeten. Der DWD blieb bei seiner Auffassung und wies den Widerspruch zurück.

Nach gründlicher Prüfung des Sachverhaltes bin ich zu der Auffassung gelangt, das sich der DWD zu recht auf den Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 6 IFG gestützt hat. Zweck des Gutachtens war die Prüfung, ob die Verpflichtungen nach dem Gesetz über den DWD von diesem eingehalten worden waren. Dabei wurden insbesondere die kalkulatorischen Einzelheiten der Vergütungsentgelte betrachtet. Diese sind Grundlage des wirtschaftliche Handelns des DWD. Die Kenntnis dieser Informationen würde Konkurrenten in die Lage versetzen, die eigene Kalkulation entsprechend anzupassen. Dies würde mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung des Geschäftsbetriebes des DWD und damit auch der fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr führen.

Kasten zu Nr. 4.12.10

§ 6 Vergütungen für Dienstleistungen des DWD

(1) Der Deutsche Wetterdienst ist so zu führen, dass die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben so gering wie möglich zu halten sind.

(2) Der Deutsche Wetterdienst verlangt für die Erbringung seiner Dienstleistungen eine Vergütung. Die Höhe der Vergütung wird vom Vorstand auf Basis betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren, gegebenenfalls erhöht auf Grund des wirtschaftlichen Wertes oder ermäßigt auf Grund eines besonderen öffentlichen Interesses, oder auf Grund internationaler Vereinbarungen in einer Preisliste festgesetzt. Sie enthält die Preise für Daten, Produkte und Spezialdienstleistungen.

(2a) Leistungen des Deutschen Wetterdienstes an die Länder im Rahmen des § 4 Abs. 4 sind entgeltfrei.

(3) Für die Leistungen des Deutschen Wetterdienstes, die für die Luftfahrt gemäß den Richtlinien und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) erbracht werden, werden Gebühren nach Maßgabe der Verordnung über die Erhebung von Kosten für die Inanspruchnahme von Diensten und Einrichtungen der Flugsicherung beim An- und Abflug vom 28. September 1989 (BGBl. I S. 1809) in der jeweils geltenden Fassung und der Verordnung über die Erhebung von Kosten für die Inanspruchnahme von Streckennavigations-Diensten und Streckennavigations-Einrichtungen der Flugsicherung vom 14. April 1984 (BGBl. I S. 629) in der jeweils geltenden Fassung erhoben.

(4) Die Preise für Spezialdienstleistungen, die über Grundleistungen hinausgehen, sind so zu kalkulieren, dass ein positiver Gesamtdeckungsbeitrag erreicht wird. Die Preise für Daten und Produkte sind vollständig Bestandteil dieser Kalkulation.

(5) Der Umfang der Grundleistungen und Kriterien zur Ermäßigung werden im Rahmen der Zielvorgaben nach § 2 Satz 2 nach Anhörung des Bund-Länder-Beirates festgelegt.

(6) Im Sinne des Absatzes 2 sind

1. meteorologische Daten das unmittelbare Ergebnis der unterschiedlichen Meß- und Beobachtungssysteme;
2. meteorologische Produkte bearbeitete meteorologische Daten. 2Sie entstehen entweder manuell oder durch Eingabe in computergesteuerte Verfahren. 3Für ihre Interpretation ist grundsätzlich meteorologisches Fachwissen erforderlich;
3. meteorologische Spezialdienstleistungen die Weiterverarbeitung von Daten und Produkten. 2Sie dienen der Erfüllung spezieller Anforderungen von Kunden und Nutzern;
4. Dienstleistungen Daten, Produkte und Spezialdienstleistungen, die der Deutsche Wetterdienst an Dritte abgibt.

(7) Der Deutsche Wetterdienst ist verpflichtet, in regelmäßigen Abständen die Einhaltung der Verpflichtungen nach den Absätzen 2 und 4 durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer nachzuweisen.

4.12.11 Detaillierte Informationen über das Zustandekommen von Verordnungen

Im Bereich des Luftverkehrswesens wurde Einsichtnahme in Unterlagen beantragt, die Aufschlüsse darüber geben, wie bestimmte internationale Bestimmungen in deutsches Recht umgesetzt wurden.

Ein Petent wandte sich an das zuständige Luftfahrt-Bundesamt mit der Bitte um Einblick, welche Personen in welcher Funktion an der konkreten inhaltlichen Übertragung von JAR-FCL Bestimmungen in nationales Recht mitgewirkt haben. Nach Ansicht des Petenten sei dort in die deutsche Fassung der Begriff der „Stereopsis“ (räumliches Sehen) aufgenommen worden, der so nicht im englischen Wortlaut zu finden sei. JAR-FCL steht für „Joint Aviation Requirements – Flight Crew Licensing“, ein internationales Werk zur Regelung der Luftfahrt, das von der Joint Aviation Authorities (JAA) – einem Zusammenschluss von 34 zivilen europäischen Luftfahrtbehörden – erstellt wurde. Diese internationalen Regelungen werden in nationales Recht umgesetzt.

Das Luftfahrt-Bundesamt konnte diese Frage nicht beantworten, da detaillierte Aufzeichnungen über die Entwicklung des Textes der Behörde nicht vorlagen. Auf mein Anraten hin konnten dem Petenten jedoch zumindest die Namen der damals amtierenden Referatsleiter des koordinierenden Referates im BMVBS genannt werden.

Des Weiteren beehrte der Petent Auskunft über die Praxis der Lizenzerteilung hinsichtlich der medizinischen Tauglichkeit von Piloten nach Inkrafttreten der JAR-FCL Bestimmungen (deutsch) ab 1. Mai 2003. Konkret sollte die Behörde Auskunft darüber geben, ob sich ein, zu seinem vergleichbarer Fall nochmals ereignet hat.

Diese Auskunft konnte das Luftfahrt-Bundesamt nicht geben, da die Behörde keine Listen führt, aus denen die gewünschte Zuordnung möglich gewesen wäre. Es hätten über 20 000 Akten überprüft werden müssen. Als Kompromiss habe ich vorgeschlagen, dass alternativ eine stichprobenartige Prüfung einiger Akten vorgenommen wird. Dieser Empfehlung ist das Luftfahrt-Bundesamt jedoch nicht gefolgt.

Da der Petent keine Antwort auf seinen Widerspruch erhielt, reichte er beim zuständigen Verwaltungsgericht eine Untätigkeitsklage ein, die nach Erlass eines Widerspruchsbescheids auf eine Verpflichtungsklage umgestellt wurde, mit der die Herausgabe der Informationen begehrt wurde.

Hinsichtlich der Frage, welche Personen an der Übertragung der JAR-FCL Bestimmungen in deutsches Recht mitgewirkt haben und dafür verantwortlich waren, wurde das Verfahren übereinstimmend für erledigt erklärt. Das Verwaltungsgericht stützte seine Entscheidung auf den § 5 Abs. 3 und 4 IFG und wog das Informationsinteresse des Klägers mit dem schutzwürdigen Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs ab.

Es sah, auch unter der Berücksichtigung des Umstandes, dass lediglich Namen und Funktion der an der Umsetzung maßgeblich Beteiligten erfragt wurden, das klägerische

Interesse an einer wissenschaftlichen Diskussion nicht als schutzwürdiges Informationsinteresse i. S. v. § 5 Abs. 1 und 3 IFG an und befand die Herausgabe der Namen der damals verantwortlichen Referatsleiter im BMVBS für ausreichend. Ferner sei die wissenschaftliche Meinung überholt, da der Begriff „Stereopsis“ nicht mehr in den deutschen JAR-FCL Bestimmungen vom 27. März 2007 aufgeführt sei.

Was die Herausgabe von Unterlagen über die Praxis der Lizenzerteilung ab Mai 2003 anbelangte, wies das Gericht die Klage ab. Meinen Vorschlag, den ich seinerzeit dem Luftfahrt-Bundesamt gemacht hatte, stichprobenartig einzelne Akten zu überprüfen, folgte das Gericht nicht. Bei einer stichprobenartigen Überprüfung hätten die Akten zunächst ermittelt und für den Kläger aufbereitet werden müssen. Dies hätte, nach Ansicht des Gerichts, durch die Trennung von medizinischen Akten und Luftfahrzeugführerakten letztlich zu einem neuem Vorgang geführt. Ein Informationsanspruch wurde wegen der zahlreichen Zwischenschritte und des unverhältnismäßig hohen Rechercheaufwandes verneint.

Das vorgebrachte Argument des Klägers, durch Befragung der mit der Thematik betrauten Mitarbeiter würde sich der Aufwand minimieren, wurde durch das Gericht ebenfalls zurückgewiesen. Ein Anspruch auf Informationen bestehe nach dem IFG nicht. Das menschliche Gedächtnis sei kein Speichermedium im Sinne des § 2 IFG.

4.13 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

4.13.1 Informationsfreiheit auch für Umweltakten?

Der Zugang zu Informationen über die gesundheitliche Bewertung von Holzprodukten richtet sich nach dem Umweltinformationsgesetz.

Ein Petent hatte Interesse an umfangreichen Informationen zu dem Thema der gesundheitlichen Bewertung von Baustoffen, insbesondere bzgl. des aktuellen Sachstandes bei Holzprodukten. Ihn interessierten dabei besonders Protokolle und Mitarbeitervermerke über Gespräche mit Vertretern anderer Behörden und der Holzwirtschaft. Zusätzlich wollte er auch Berichte bzw. Zwischenberichte einsehen, die den aktuellen Stand der Wissenschaft darstellten. Mit seinem Antrag wandte er sich an das Bundesumweltamt (BMU).

Das BMU lehnte diesen Antrag zu Recht mit der Begründung ab, dass in diesem Fall die spezialgesetzlichen Regelungen des Umweltinformationsgesetzes (UIG) die Regelungen des IFG verdrängen.

In der Tat konnte ich dem Petenten in diesem Fall nicht helfen. Bei den angeforderten Informationen handelt es sich unzweifelhaft um Umweltinformationen. Nach § 1 Abs. 3 IFG gehen andere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen den Regelungen des IFG vor.

Ein Antrag nach dem UIG wurde im übrigen mit der Begründung abgelehnt, dass keine abschließenden Berichte

vorlägen und die Protokolle der Vertraulichkeit der Beratungen unterlägen.

4.14 Bundesministerium für Bildung und Forschung

4.14.1 Informationen zur Auswahl der Elite-Universitäten

Unterliegen die Deutsche Forschungsgemeinschaft und der Wissenschaftsrat dem IFG?

Im Berichtszeitraum hatte sich ein Petent mit der Frage an mich gewandt, ob das IFG auch für die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und den Wissenschaftsrat (WR) gelte. Beide Stellen hatten auf Anfragen zu Hochschulvorgängen dem Petenten nur eingeschränkt Auskunft gegeben. Konkret hatte er beim BMBF sowie bei der DFG und dem WR Zugang zu Informationen über die Durchführung der Exzellenzinitiative, insbesondere zu den Berichten über die Bewertung einer Universität durch internationale Gutachter im Rahmen der ersten Auswahlrunde der Exzellenzinitiative, beantragt. Diese Informationen wurden ihm weitgehend nicht zur Verfügung gestellt.

Kasten a zu Nr. 4.14.1

Ausführungen zu § 1 IFG

Die Grundnorm in § 1 Abs. 1 IFG gewährt jedem einen Anspruch auf Informationszugang gegen die Behörden des Bundes (Satz 1), sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (Satz 2), und natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Bundesbehörde sich ihrer zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient (Satz 3).

Die DFG ist aufgrund ihrer privatrechtlichen Organisationsform als eingetragener Verein keine Behörde und auch keine sonstige Bundeseinrichtung. Die Durchführung der Exzellenzinitiative ist der DFG und dem WR als Gemeinsamer Kommission durch eine Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91b Grundgesetz übertragen worden. Es handelt sich hier somit nicht um eigentliche Aufgaben des Bundes, sondern um Aufgaben, die der Bund nach Artikel 91b Grundgesetz nur zum Teil übernommen hat. Die DFG ist nicht mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet und nimmt keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, jedenfalls nicht der öffentlichen Bundesverwaltung, wahr. Das BMBF setzt die DFG weder grundsätzlich noch im konkreten Fall der Vergabe der Mittel zur Exzellenzinitiative als Verwaltungshelfer ein und bedient sich der DFG mithin nicht zur Erfüllung seiner öffentlich-rechtlichen Aufgaben. Ich teile daher insoweit die Auffassung des BMBF, das IFG finde auf die DFG und den WR keine Anwendung. Für den Petenten bestand kein Anspruch auf Informationszugang. Auch stimme ich im Ergebnis mit dem Ministerium darin überein, dass ein Anspruch gegen das BMBF auf Einsicht in die bei der DFG befindlichen Akten ebenfalls nicht be-

steht. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Bund selbst keinen Anspruch auf Zugang zu den Akten der DFG hat und diese nicht seiner Fach- und Rechtsaufsicht unterliegt, sondern rechtlich eigenständig ist.

Entsprechendes gilt auch für den WR und die beim WR befindlichen Akten. Beim WR handelt es sich um ein durch Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern eingesetztes Beratungsgremium, das keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und über das das BMBF keine Rechts- und Fachaufsicht ausübt. Der WR ist selbst keine (Bundes-)Behörde und auch keine sonstige Bundeseinrichtung.

Kasten b zu Nr. 4.14.1

Wissenschaftsrat

Die Aufgaben des WR liegen vor allem darin, Empfehlungen zur Entwicklung von Hochschulen, der Wissenschaft und Forschung zu erarbeiten – wie im vorliegenden Fall im Rahmen der Exzellenzinitiative.

Der Petent hatte seinen Antrag zur Durchführung der Exzellenzinitiative auch unmittelbar an das BMBF gerichtet und auf die dort vorhandenen Informationen bezogen. Dieser Antrag wurde vom Ministerium u. a. mit der Begründung abgelehnt, die von DFG und WR mit dem Zusatz „Persönlich! Vertraulich!“ übersandten schriftlichen Bewertungsberichte von internationalen Gutachtergruppen zu den Anträgen der Hochschulen im Rahmen der Exzellenzinitiative seien zwar in die Akten des BMBF aufgenommen worden. Ein Anspruch auf Informationszugang bestehe aber nach § 3 Nr. 3 lit. b IFG nicht. Dieser Ausnahmetatbestand schließt einen Anspruch auf Informationszugang aus, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden (vgl. Nr. 2.2.5).

Grundsätzlich sind die Ausnahmetatbestände der §§ 3 bis 6 IFG eng auszulegen; dies entspricht den üblichen Auslegungsregeln und dem Zweck des Gesetzes, der den freien Informationszugang als Regelfall vorsieht. Ich habe das BMBF zudem auf den besonderen Ausnahmecharakter dieser Vorschrift hingewiesen, der durch die einschränkende Formulierung „wenn und solange“ verdeutlicht wird. Der Zugang zu Informationen kann nur versagt werden, „wenn und solange“ die Beratungen der Behörden durch eine Bekanntgabe beeinträchtigt werden. Insbesondere „solange“ gibt eine strenge zeitliche Beschränkung der Informationsverweigerung vor. Zudem wird der Ablehnungstatbestand nicht bereits dadurch begründet, dass eine Verhandlung nichtöffentlich stattfindet oder eine Beratung als vertraulich bezeichnet wird. Auch muss hier eine Abgrenzung zum Ausnahmetatbestand „laufende Verfahren“ – wie in § 3 Nr. 1 lit. g IFG oder § 4 IFG geregelt – erfolgen, um Wertungswidersprüche zu vermeiden.

Nach Auffassung des BMBF sind die Informationen solange geschützt, bis die letzte Förderrunde der Exzellenzinitiative abgeschlossen ist, u. a. weil die Exzellenzinitiative aus mehreren Förderrunden bestehe und durch den

Informationszugang die Gefahr der Einflussnahme auf weitere Entscheidungen der Auswahlkommission bestünde und die unbefangene Entscheidungsfindung sowie die Unabhängigkeit der Gutachter eingeschränkt würde. Ein Zugang wäre demnach grundsätzlich erst nach Abschluss der Exzellenzinitiative möglich – vorbehaltlich der Prüfung, ob dann ggf. weitere Ausnahmegründe wie der Schutz personenbezogener Daten oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen griffen.

Hierzu vertrete ich zwar eine andere Rechtsauffassung. Da aber die Auslegung und Abgrenzung von § 3 Nr. 3 lit. b IFG allgemein strittig ist, habe ich von einer förmlichen Beanstandung zunächst abgesehen. Das weitere Verfahren – nach Abschluss der Exzellenzinitiative – bleibt insofern abzuwarten. Ich gehe davon aus, dass das BMBF den Antrag des Petenten zu gegebener Zeit nochmals prüfen und ihm dann (teilweisen) Aktenzugang gewähren wird.

Ich habe in diesem Zusammenhang das BMBF ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das IFG in § 7 Abs. 2 explizit die Möglichkeit eines teilweisen Aktenzugangs vorsieht. Die Gesetzesbegründung verweist hier beispielhaft auf die Abtrennung oder die Schwärzung geheimhaltungsbedürftiger Informationsteile. Das BMBF ist bisher darauf nicht eingegangen.

4.15 Deutscher Bundestag

4.15.1 Wann übt der Deutsche Bundestag Verwaltungstätigkeit aus?

Können die Vorschriften des IFG auch auf den Bereich der Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten des Deutschen Bundestages angewendet werden?

Im Juni 2007 ging bei mir eine Beschwerde ein, weil ein Bürger sein Recht auf Informationszugang durch den Deutschen Bundestag als verletzt ansah. Er hatte Veröffentlichung bzw. Akteneinsicht im Zusammenhang mit den Nebentätigkeiten von Bundestagsabgeordneten beantragt. Dieser Antrag wurde – ebenso wie der anschließende Widerspruch – vom Deutschen Bundestag unter Verweis auf die Vorschriften der §§ 1 Abs. 1 Satz 2 und 1 Abs. 3 IFG abschlägig beschieden.

Kasten zu Nr. 4.15.1

§ 1 Abs. 3 IFG

Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

Rechtsgrundlage für die Verpflichtung der Bundestagsabgeordneten, ihre Nebentätigkeiten offen zu legen, sind die am 18. Oktober 2005 in Kraft getretenen Neuregelungen der §§ 44a und 44b Abgeordnetengesetz (AbG), die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages

(Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) sowie die Ausführungsbestimmungen des Präsidenten des Deutschen Bundestages zu diesen Verhaltensregeln. Gegen die entsprechende Regelung in § 44a Abs. 1 AbG, wonach die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Deutschen Bundestages steht, sowie gegen die Verpflichtung zur Offenlegung ihrer Nebeneinkünfte hatten sich im September 2006 neun Bundestagsabgeordnete mit einer Organklage an das Bundesverfassungsgericht gewandt. Der Deutsche Bundestag hatte daraufhin entschieden, die Veröffentlichung bis zum Vorliegen dieser Entscheidung auszusetzen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 4. Juli 2007 die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften festgestellt und die Anträge der Bundestagsabgeordneten im Grundsatz zurückgewiesen hatte (2 BvE 1/06, 2 BvE 2/06, 2 BvE 3/06, 2 BvE 4/06), hat der Deutsche Bundestag die entsprechenden Angaben zu den Nebeneinkünften im Internet veröffentlicht. Da das Auskunftsbegleichen des Petenten auf die Veröffentlichung der Nebentätigkeiten und Einkünfte gerichtet war, bin ich davon ausgegangen, dass das Auskunftsbegleichen des Petenten damit gegenstandslos geworden sei.

Im August 2007 wandte sich der Petent aber erneut an mich und wies darauf hin, aus seiner Sicht entsprächen die Veröffentlichungen mehrerer Bundestagsabgeordneter, die im Internet eingestellt sind, nicht den Vorgaben, sein Antrag sei somit nicht gegenstandslos geworden. Daraufhin bat ich den Deutschen Bundestag um eine Stellungnahme, um die Angelegenheit rechtlich würdigen zu können.

Nach Auffassung des Deutschen Bundestages finden die Vorschriften des IFG auf Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten keine Anwendung; ein Recht auf Informationszugang bestehe somit nicht. Zum einen beträfe die Durchführung der Verhaltensregeln nach §§ 44a und 44b AbG den spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (§ 1 Abs. 1 Satz 2 IFG). Zum anderen gingen die abschließenden und bereichsspezifischen Regelungen des Abgeordnetengesetzes den Regelungen des IFG vor (§ 1 Abs. 3 IFG).

Diese Auffassung teile ich nicht ganz: Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen wie den Deutschen Bundestag gilt das IFG, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 IFG) (vgl. auch Nr. 4.1.2). Zwar werden durch diese Beschränkung des Informationszuganges auch die parlamentarischen Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder – z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten –, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen) ausgenommen. Selbst wenn die Verhaltensregeln nach §§ 44a und 44b AbG zu den Parlamentsaufgaben gehören, die vom Informationszugang ausgeschlossen ist, ist die praktische Umsetzung dieser Regeln durch die

Bundestagsverwaltung Verwaltungstätigkeit, die den Zugangsregelungen des IFG unterliegt.

Bei den Angaben zu Nebentätigkeiten und Einkünften handelt es sich um veröffentlichungspflichtige Angaben: die Abgeordneten sind nach dem Abgeordnetengesetz verpflichtet, Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat anzuzeigen, und der Bundestagspräsident ist kraft Gesetzes verpflichtet, diese zu veröffentlichen. Dem Deutschen Bundestag obliegt damit eine ordnungsgemäße und vollständige Veröffentlichung aller in §§ 44a und 44b AbG festgeschriebenen Angaben. Vor diesem Hintergrund kann letztendlich auch die vom Deutschen Bundestag aufgeworfene Frage offen bleiben, ob dem Antragsteller überhaupt ein Recht auf unmittelbare Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz zustehen würde. Mit einer (vollständigen) Veröffentlichung auf der Internetseite des Deutschen Bundestages wäre das Auskunftsbegehren des Antragstellers tatsächlich gegenstandslos.

Der Deutsche Bundestag führt zur Begründung seiner ablehnenden Entscheidung weiter aus, der Bereich der Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten würde zudem abschließend und bereicherspezifisch durch die §§ 44a und 44b AbG i. V. m. den Verhaltensregeln geregelt, das Informationsfreiheitsgesetz würde auch insoweit keine Anwendung finden.

Zwar gehen spezialgesetzliche Regelungen grundsätzlich nach § 1 Abs. 3 dem IFG vor, und zwar unabhängig davon, ob sie ein engeres oder ein weiteres Zugangsrecht gewähren. Dies gilt jedoch nur, soweit der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regelung anzusehen ist; im Übrigen bleibt das IFG aber anwendbar. Selbst wenn die §§ 44a und 44b AbG i. V. m. den Verhaltensregeln als spezieller oder vorrangig bezeichnet werden könnten, bedeutet das nicht, dass diese Norm auch als abschließendes Recht anzusehen ist, das das IFG insgesamt verdrängt. Ich vertrete insofern auch hier eine abweichende Auffassung.

Der Petent hat gegen die ablehnende Entscheidung des Deutschen Bundestages Klage vor dem Verwaltungsgericht Berlin erhoben. Im Hinblick auf dieses Klageverfahren habe ich zunächst keine Beanstandung ausgesprochen. Die Entscheidung in der Sache steht noch aus. Ich werde über den Fortgang berichten.

4.16 Bundesrat

4.16.1 Wer sponsert die Bundesbehörden? – Teil II

Auch der Bundesrat nennt schließlich sämtliche Sponsoren.

Bereits unter Nr. 4.5.1 habe ich darüber berichtet, dass ein Petent von zahlreichen obersten Bundesbehörden Auskünfte über deren Sponsoren verlangt hatte. Auch der Bundesrat verweigerte die namentliche Nennung derjenigen Sponsoren, die einer Veröffentlichung nicht zugestimmt hatten. Er berief sich hierzu auf den Ausnahmetatbestand zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 Satz 2 IFG). Die erforderliche Einzelfallprüfung un-

ter Berücksichtigung der nach § 8 Abs. 1 IFG abgegebenen Stellungnahmen der Sponsoren habe zu dem Ergebnis geführt, dass durch die Nennung der Sponsorennamen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart würden.

Diese Wertung teile ich nicht. Nach der auch vom Bundesrat zugrunde gelegten Definition des Bundesgerichtshofs (vgl. Nr. 2.2.6) setzt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse des Betriebsinhabers voraus. Die Aufdeckung der Tatsachen muss geeignet sein, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Ich kann nicht nachvollziehen, inwiefern das Bekanntwerden von Sponsoring zu einem konkreten wirtschaftlichen, insbesondere wettbewerblichen Nachteil des Sponsors führen könnte. Ziel von Sponsoring ist regelmäßig gerade auch, auf das eigene Unternehmen aufmerksam zu machen.

Der Bundesrat hat meine Intervention zum Anlass genommen, sich erneut um das – aus meiner Sicht nicht erforderliche – Einverständnis der Sponsoren zu bemühen, und dieses auch erhalten. Es freut mich, dass mein Tätigwerden dazu geführt hat, dass der Bundesrat im Ergebnis dem Antrag des Petenten entsprochen hat. Jedoch ist die Rechtsfrage, ob dem Petenten nicht auch ohne Einverständnis der Sponsoren ein Anspruch auf deren namentliche Nennung zugestanden hätte, zwischen dem Bundesrat und mir offen geblieben.

5 Eine erste zusammenfassende Bewertung

Nach den ersten beiden Jahren meiner Tätigkeit als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit ergibt sich als vorläufige Bilanz ein eher positiver Eindruck, der sich auf meine Erfahrungen mit dem IFG und seiner Umsetzung stützt. Die in diesem Tätigkeitsbericht wiedergegebenen Erfahrungen sind dabei allerdings nicht umfassend, da ich naturgemäß insbesondere dann angerufen worden bin, wenn es zu Schwierigkeiten und Problemen gekommen ist, und sich deswegen bei meiner Tätigkeit die eher negativen Aspekte besonders abgezeichnet haben.

Insgesamt haben sich nach meiner Einschätzung die mit der Verabschiedung des IFG vielfach verbundenen Befürchtungen nicht bestätigt:

Die Verwaltung des Bundes ist nicht unter einer Flut von Informationsanträgen zusammengebrochen. Der entstandene Verwaltungsaufwand hat sich nach meinen Beobachtungen insgesamt in Grenzen gehalten und ist zum Teil auf das Verhalten der Behörden selbst zurückzuführen, die gelegentlich durch allzu restriktive Handhabung des Gesetzes manch überflüssiges Beschwerde-, Widerspruchs- und Klageverfahren mitverursacht haben. Auch unnötige Beteiligungen Dritter, etwa von privaten Unternehmen, haben einen in dieser Form nicht nötigen Verwaltungsaufwand zur Folge gehabt. Ich bin überzeugt davon, dass bei einer besseren Umsetzung des § 11 IFG (Veröffentlichung der Verzeichnisse, aus denen sich Informationsanträge reduzieren werden kann. Sicherlich hat es in Einzelfällen Anträge gegeben – auch in querulatori-

schers Absicht –, die zu einem außerordentlichen Verwaltungsaufwand geführt haben oder hätten, wenn ihnen entsprochen worden wäre. In den Fällen, in denen sich die betroffenen Dienststellen vorab an mich gewandt haben, ist es aber in der Regel gelungen, eine für alle Seiten gangbare Lösung zu finden.

Auch die Sorge vor unlösbaren Konflikten zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit hat sich nicht bestätigt. Mich haben nur wenige Fälle beschäftigt, bei denen überhaupt der Schutz personenbezogener Daten eine entscheidende Rolle spielte, und die ließen sich mit Hilfe des § 5 IFG zufriedenstellend lösen. Auch die Antragsteller hatten nach meinen Beobachtungen Verständnis für den Datenschutz Dritter und akzeptierten die dadurch bedingten Einschränkungen ihres Informationsanspruchs.

Von den Bürgerinnen und Bürgern ist das neue Gesetz angenommen worden, sie haben in vielfältiger Weise von ihrem Informationsanspruch Gebrauch gemacht, wenn auch die Gesamtzahl der Anträge mit zunehmendem Wissen um das Gesetz noch steigen wird. Da die Informationswünsche im Regelfall nicht zu begründen sind, habe ich keinen Überblick, wer aus welchen Gründen seine

Rechte aus dem IFG wahrgenommen hat. Nach meinem Eindruck ist das Feld aber breit gestreut. Aus den von mir behandelten Fällen ergibt sich nicht, dass bestimmte Gruppen überproportional unter den Antragstellern vertreten waren, wie etwa Unternehmen oder Journalisten.

In manchen Behörden hingegen sind die Vorbehalte gegen die Informationsfreiheit zum Teil noch deutlich spürbar. Das von dem Gesetz vorausgesetzte Umdenken von der Amtsverschwiegenheit hin zu Transparenz und Bürgerbeteiligung hat noch nicht in der Breite stattgefunden. Ich hoffe aber, dass sich dies mit zunehmender Erfahrung im Umgang mit Informationsbegehren nach dem IFG ändern wird, und werde versuchen, mit meiner Arbeit dazu beizutragen.

Informationsfreiheit ist ein neues Bürgerrecht. Es zu respektieren und seine Anwendung zu fördern, ist keine lästige Verpflichtung, sondern liegt ganz überwiegend auch im behördlichen Eigeninteresse. Wenn die Bürgerinnen und Bürger wissen, wie staatliche Stellen handeln, fördert dies das Vertrauen in sie und führt zugleich zu einem verbesserten Verständnis von Verwaltungsabläufen.

6 Anlagen

Anlage 1

Übersicht über die Beanstandungen nach § 25 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG

Bundesministerium der Finanzen:

- Verstoß der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben gegen § 1 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 3 Nr. 2 IFG, weil die Rechtsauffassung nicht mit den Vorgaben der genannten Vorschrift vereinbar ist (siehe Nr. 4.6.6).
- Verstoß der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben gegen § 24 Abs. 4 Satz 1 und 2 i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG wegen Verweigerung der Zusammenarbeit (siehe Nr. 4.6.7).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung:

- Verstoß des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gegen § 1 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 3

Nr. 1 lit. g, Nr. 7, § 6 Satz 2 IFG wegen zu weit gehender Geheimhaltung des sog. Mautbetreibervertrags (siehe Nr. 4.12.1)

- Verstoß der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Mitte gegen § 1 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 3 Nr. 1 lit. g IFG, weil die Rechtsauffassung nicht mit den Vorgaben der genannten Vorschriften vereinbar ist (siehe Nr. 4.12.8).

Bundesministerium der Justiz:

- Verstoß des Bundesministeriums der Justiz gegen § 1 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 3 Nr. 7, § 5 IFG wegen Geheimhaltung der Namen seiner Sponsoren (siehe Nr. 4.5.1).

Anlage 2

Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Juni 2006**„Verbraucherinformationsgesetz nachbessern“**

Die Informationsfreiheitsgesetze im Bund und in einigen Ländern stellen einen wichtigen Beitrag zu mehr Transparenz, Bürgerbeteiligung und gesellschaftlicher Offenheit dar. Folgerichtig bedarf es auch einer größeren Transparenz im Bereich des Verbraucherschutzes. Unter bestimmten Voraussetzungen sollte ein unmittelbarer Informationsanspruch gegen private Unternehmen gesetzlich verankert werden. Auch Daten, die in Unternehmen gespeichert werden, berühren unmittelbar Rechte der Bürgerinnen und Bürger und damit ihr Lebensumfeld. Dies gilt insbesondere bei Verbraucherschutzrelevanten Produkten sowie Produkten des Energiemarktes. Die Transparenzrechte der Bürgerinnen und Bürger sollten deshalb in diesem Bereich ebenfalls durch Auskunftsansprüche gesetzlich geregelt werden.

Der Entwurf des Verbraucherinformationsgesetzes, der derzeit im Deutschen Bundestag beraten wird, schafft aber nur unzureichende Transparenzregelungen, die außerdem die Unternehmen nicht ausreichend zur Offenlegung der Verbraucherschutzrelevanten Daten verpflichten. Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder fordern den Gesetzgeber deshalb auf, im Verbraucherinformationsschutzgesetz erste Schritte für mehr Transparenz in der Wirtschaft umzusetzen.

Dazu gehören zumindest folgende Verbesserungen:

- die Erweiterung des Gesetzes über Lebens- und Futtermittel hinaus auf sonstige Produkte und Dienstleistungen,
- die Schaffung eines unmittelbaren Rechtsanspruchs auf Informationszugang gegenüber Unternehmen,
- die Schaffung einer Abwägungsregelung zwischen den unterschiedlichen Interessen, die unter Beachtung der tatsächlichen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen den Betroffenen den Informationsanspruch sichert; amtlich festgestellte Verstöße der Unternehmen gegen Verbraucherschutzrelevante Regelungen dürfen dabei nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis geltend gemacht werden,
- die Reduzierung der Ausnahmen vom Informationszugang auf wesentliche Ausnahmen und eine verbraucherfreundliche Ausgestaltung des Verfahrens,
- Höchstgrenzen bei der Regelung von Gebühren für die Beauskunftung durch die Betroffenen.

Entschließung der 13. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 12. Dezember 2006**„Verbraucherinformation unverzüglich regeln“**

Das Verbraucherinformationsgesetz ist vorerst gescheitert. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland bedauert, dass dieses Anliegen damit zunächst unregelt bleibt. Das verfolgte Ziel, als Konsequenz aus den Lebensmittelskandalen der letzten Zeit die Informationsansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken und mehr Trans-

parenz zu schaffen, ist aber aktueller denn je und bedarf weiterhin dringend einer möglichst umfassenden Regelung. Bund und Länder sind deswegen aufgefordert, dieses für einen wirksamen Verbraucherschutz so wichtige Anliegen mit Nachdruck weiterzuverfolgen und gegebenenfalls auch auf Landesebene umzusetzen.

Anlage 4

Entschließung der 13. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 12. Dezember 2006**„Transparenz der Verwaltung im Internet: Eigeninitiative ist gefragt!“**

Auf Bundesebene sowie in acht Bundesländern gibt es mittlerweile Informationsfreiheitsgesetze, die allen Interessierten die Einsicht in Behördenakten ermöglichen. Wer von diesem Recht Gebrauch machen möchte, steht erst einmal vor der Frage, welche Akten in den Ämtern überhaupt geführt werden. Der Blick auf die Internet-Seiten der einzelnen Behörden hilft dabei nur selten weiter. Übersichtliche Darstellungen des Aktenbestands? Inhaltlich aussagekräftige Dokumente, die über offizielle Verlautbarungen hinausgehen? Leider häufig Fehlanzeige!

Die Praxis in Großbritannien, Slowenien und den Vereinigten Staaten von Amerika zeigt, dass eine andere Herangehensweise durchaus Erfolg verspricht. Dort sind alle Behörden per Gesetz verpflichtet, eine spezielle Website zur Informationsfreiheit anzubieten. Auf dieser Seite informieren sie nicht nur über die Rechtslage zur Akteneinsicht, über die behördlichen Ansprechpersonen und den eigenen Informationsbestand, sondern halten auch einen virtuellen Lesesaal bereit. Dort müssen Dokumente, die bereits mehrfach zur Einsicht beantragt wurden und Daten von allgemeinem Interesse eingestellt werden. Seit Einführung dieser Regelung geht die Anzahl der Anfragen nach Akteneinsicht bei den Behörden deutlich zurück.

Einige Informationsfreiheitsgesetze sehen die Veröffentlichung bestimmter Dokumente bzw. die Meldung an ein zentrales elektronisches Informationsregister für öffentliche Stellen bereits jetzt zwingend vor. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland empfiehlt den Akten führenden Stellen deshalb, ihre Tätigkeit gegenüber der Öffentlichkeit im Internet transparenter zu machen. Damit wird auf der einen Seite den Bürgerinnen und Bürgern der Informationszugang erleichtert und gleichzeitig der Verwaltungsaufwand der öffentlichen Stellen reduziert.

1. Die Veröffentlichung von Organigrammen, Geschäftsverteilungsplänen und Listen mit Ansprechpersonen gehört bereits zum Standard. Darüber hinaus sollten vorhandene Aktenpläne und -verzeichnisse ebenfalls im Internet veröffentlicht werden, damit leichter zu erkennen ist, welche Kategorien von Akten überhaupt geführt werden.

2. Gerade bei größeren Behörden ist der Aktenplan allerdings oft so kompliziert, dass bereits seine interne Verwendung auf Schwierigkeiten stößt. Sinnvoll ist die Veröffentlichung in einem solchen Fall nur, wenn der Aktenplan erläutert oder vereinfacht dargestellt wird. Niemand wird sich freiwillig durch ein hundertseitiges Verzeichnis quälen. Handhabbare Findmittel sind somit Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechts auf Informationszugang.

3. Die meisten öffentlichen Stellen verfügen über Dokumente, die von allgemeinem Interesse sind und ohne weiteres eingesehen werden können. Grundsätzlich gilt: Stehen einem Informationszugang keine Ausnahmegründe entgegen, können die Dokumente im Regelfall auch ins Netz gestellt werden. Viele Kommunen stellen so bereits jetzt die Protokolle öffentlicher Sitzungen ihrer Vertretungen zur Verfügung. Einmal eingestellt, kann jede Person darauf zugreifen. Der Aufwand zur Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang entfällt.

4. Ein Indikator dafür, welche Informationen von allgemeinem Interesse sind, könnte das Kriterium sein, dass ein Dokument bereits zur Einsicht beantragt wurde. Soweit die Behörde diesem Antrag stattgegeben hat, kann das Dokument automatisch ins Netz gestellt werden, um Informationswünsche Anderer zu erfüllen und den Verwaltungsaufwand mit künftigen Anträgen zu vermeiden.

5. Was bedeutet Informationsfreiheit? Wie stellt man einen Antrag auf Akteneinsicht? Und welche Erfolgsaussichten hätte ein solches Begehren? Um solche Fragen zu beantworten, könnte ein Leitfaden oder die Beantwortung häufig gestellter Fragen (FAQ) auf den Seiten der einzelnen Behörden zur Klärung beitragen.

In der Bundesrepublik setzt die Bundesagentur für Arbeit auf diesem Gebiet erste Maßstäbe, indem sie ehemals „interne“ Weisungen und Dokumente nun im Internet veröffentlicht. Die Bürgerinnen und Bürgern können dadurch behördliche Handlungen besser nachvollziehen und ihr Mitspracherecht leichter wahrnehmen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder stehen Verwaltungen, die ihr Informationsangebot verbessern möchten, jederzeit gerne für eine Beratung zur Verfügung.

Entschließung der 14. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 11. Juni 2007

„Informationsfreiheit bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen stärken!“

Die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hat für Unternehmen eine besondere Bedeutung. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können den Wert eines Unternehmens und seine Stellung am Markt erheblich beeinflussen. Bei ihrer Aufgabenerfüllung erhalten öffentliche Stellen bisweilen Kenntnis von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Als Bestandteil amtlicher Aufzeichnungen unterliegen die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Informationsfreiheitsgesetzen, sie werden hier aber durch einen Ausnahmetatbestand geschützt.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten stellt fest, dass die Auslegung und Anwendung des Ausnahmetatbestandes das Informationsfreiheitsrecht der Bürgerinnen und Bürger übermäßig einschränkt. So führt oft die beträchtliche Rechtsunsicherheit der Behörden bei der Anwendung dieser Bestimmung zu einer besonders restriktiven Auskunftspraxis. Aber nicht jedes Unternehmensdatum ist ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zum Wettbewerbsrecht müssen hierfür folgende Voraussetzungen kumulativ vorliegen:

Es muss sich um Tatsachen handeln, die

- im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen,
- nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind,
- (subjektiv) nach dem erkennbaren Willen des Unternehmens und

- (objektiv) nach dessen berechtigten und schutzwürdigen wirtschaftlichen Interessen geheim gehalten werden sollen (insbesondere, wenn bei Offenbarung ein Schaden eintritt).

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert deshalb den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, die gesetzlichen Regeln zu ergänzen und zu präzisieren.

1. Es gibt Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, bei denen das öffentliche Interesse an der Offenbarung den Schutzbedarf überwiegt. Soweit daher eine Abwägungsklausel in den gesetzlichen Grundlagen noch nicht vorhanden ist, soll sie aufgenommen werden. Dabei muss auch verdeutlicht werden, dass Verträge, die mit der öffentlichen Hand geschlossen werden, nicht grundsätzlich geheimhaltungsbedürftig sind: Wer mit dem Staat Geschäftsbeziehungen eingeht, muss sich darüber im Klaren sein, dass staatliches Handeln besonderen Kontrollrechten unterliegt und damit nicht alle Vertragsinhalte geheim bleiben können.
2. Nach dem Beispiel des Gentechnik- und Chemikalienrechts sollte in Form eines Kataloges klargestellt werden, welche Unternehmensinformationen keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen (z. B. rechtswidriges Verhalten).
3. Kennzeichnungs- und Darlegungspflichten des Unternehmens können die Prüfung des Geheimhaltungsinteresses erleichtern. Vergleichbare Regelungen existieren bereits in anderen Bereichen.?

Anlage 6

Deklaration zur internationalen Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 7. April 2003

Teilhabe am Wissen der öffentlichen Verwaltung ist ein Bürgerrecht in der Informationsgesellschaft. Jeder Mensch muss ohne Diskriminierung Zugang zu den Dokumenten staatlicher Stellen erhalten. Eine transparente Verwaltung, die offen ist für die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an ihren Entscheidungen, ist Voraussetzung einer modernen, demokratischen Gesellschaft.

Die Informationsbeauftragten und Ombudsmänner, die in ihren Heimatländern die Informationsfreiheit als ein

Recht mündiger Bürger wahren, sind diesen Grundsätzen verpflichtet.

Um dem Gedanken der Informationsfreiheit weltweit größere Aufmerksamkeit zu verleihen, ihre Grundlagen weitergehend zu analysieren und gegenseitig von den Erfahrungen zu profitieren, vereinbaren sie hiermit eine kontinuierliche Kooperation innerhalb einer Internationalen Konferenz der Informationsbeauftragten.

Berlin, den 7. April 2003

**Gründung der Europäischen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
am 24./25. November 2005 in Berlin
– Übersetzung –**

Am 7. April 2003 wurde die Internationale Konferenz der Informationsbeauftragten (ICIC) in der Europäischen Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz gegründet.

14 Delegationen aus aller Welt erklärten:

„Teilhabe am Wissen der öffentlichen Verwaltung ist ein Bürgerrecht in der Informationsgesellschaft. Jede Person muss ohne Diskriminierung Zugang zu Dokumenten staatlicher Einrichtungen erhalten. Eine transparente öffentliche Verwaltung, die offen ist für eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an ihren Entscheidungen, ist Voraussetzung einer modernen, demokratischen Gesellschaft.“

Die Informationsbeauftragten und Ombudspersonen, die in ihren Heimatländern die Informationsfreiheit wahren, sind diesen Grundprinzipien verpflichtet.“

Um ein breiteres, weltweites Bewusstsein für Informationsfreiheit zu entwickeln, zur weiteren Untersuchung und Bestimmung ihrer entscheidenden Elemente und um vom gegenseitigen Erfahrungsaustausch zu profitieren, vereinbarten die Teilnehmer eine ständige Zusammenarbeit. Diese Verpflichtung wurde bekräftigt bei den folgenden Zusammenkünften der ICIC in Kapstadt/Südafrika 2004 und Cancún/Mexiko 2005.

In Anbetracht der Tatsache, dass es aufgrund der Gesetzgebung der Europäischen Union, ihrer Mitgliedstaaten und aller anderen europäischen Länder als wünschenswert betrachtet wird, zu einem gemeinsamen Standpunkt

zu den speziellen Fragen der Förderung der Informationsfreiheit in Europa und zur Harmonisierung der entsprechenden Gesetzgebung zu gelangen, vereinbarten die Unterzeichner eine ständige Zusammenarbeit in der Europäischen Konferenz der Informationsbeauftragten.

Berlin, 25. November 2005

Parlamentarischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
Republik Ungarn

Beauftragte für den Zugang zu öffentlichen Informationen
Republik Slowenien

Schwedischer Parlamentarischer Ombudsman

Bundesbeauftragter für den Datenschutz (und die Informationsfreiheit)
Deutschland

Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
Deutschland

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg,
Deutschland

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Mecklenburg-Vorpommern,
Deutschland

Anlage 8

**Gesetz
zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes
(Informationsfreiheitsgesetz – IFG)
vom 5. September 2005
(BGBl. I S. 2722)**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**§ 1
Grundsatz**

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

**§ 2
Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. amtliche Information: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;
2. Dritter: jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen.

**§ 3
Schutz von besonderen öffentlichen Belangen**

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf
 - a) internationale Beziehungen,
 - b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,
 - c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,

- d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
 - e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
 - f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,
 - g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,
2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
 3. wenn und solange
 - a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
 - b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
 4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,
 5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
 6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,
 7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
 8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.

**§ 4
Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses**

(1) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, so-

weit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.

(2) Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.

§ 5

Schutz personenbezogener Daten

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

(2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

(3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

(4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

§ 6

Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

§ 7

Antrag und Verfahren

(1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

(2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

(3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.

(4) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. § 6 Satz 1 bleibt unberührt.

(5) Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.

§ 8

Verfahren bei Beteiligung Dritter

(1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

(2) Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. § 9 Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 9

Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

(1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 zu erfolgen.

(2) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.

(3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

(4) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde.

§ 10 Gebühren und Auslagen

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.

(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

(3) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.

§ 11 Veröffentlichungspflichten

(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

§ 12 Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

(1) Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.

(2) Die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.

(3) Die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5), über Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 gelten entsprechend.

§ 13 Änderung anderer Vorschriften

(1) Das Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66) wird wie folgt geändert:

In den Angaben der Inhaltsübersicht zur Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt und zu den §§ 21 bis 26 sowie in § 4c Abs. 2 Satz 2, § 4d Abs. 1, 6 Satz 3, § 6 Abs. 2 Satz 4, § 10 Abs. 3 Satz 1, § 19 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 1, in der Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt, in den §§ 21 bis 26, in § 42 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz, Abs. 4 Satz 3 sowie § 44 Abs. 2 Satz 2 werden jeweils die Wörter „für den Datenschutz“ durch die Wörter „für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ ersetzt.

(2) Dem § 5 Abs. 4 des Bundesarchivgesetzes vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), das zuletzt durch das Gesetz vom 5. Juni 2002 (BGBl. I S. 1782) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Gleiches gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Bundesarchiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.“

§ 14 Bericht und Evaluierung

Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung dieses Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.

§ 15 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

**Verordnung
über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz
(Informationsgebührenverordnung – IFGGebV)
Vom 2. Januar 2006**

Auf Grund des § 10 Abs. 3 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) in Verbindung mit dem 2. Abschnitt des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821) verordnet das Bundesministerium des Innern:

**§ 1
Gebühren und Auslagen**

Die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestimmen sich nach dem anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis.

Auslagen werden zusätzlich zu den Gebühren und auch dann erhoben, wenn die Amtshandlung gebührenfrei erfolgt. Dies gilt nicht in Fällen eines Tatbestandes nach Teil A Nummer 1.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses.

**§ 2
Befreiung und Ermäßigung**

Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses kann die Gebühr um bis zu 50 Prozent ermäßigt werden. Aus den genannten Gründen kann in besonderen Fällen von der Erhebung der Gebühr abgesehen werden.

**§ 3
Inkrafttreten**

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2006 in Kraft.

Berlin, den 2. Januar 2006

Der Bundesminister des Innern

In Vertretung
Hanning

noch Anlage 9

Anlage
(zu § 1 Abs. 1)

Gebühren- und Auslagenverzeichnis

Teil A
Gebühren

Nr.	Gebührentatbestand	Gebühren- betrag in Euro
1	Auskünfte	
1.1	– mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	gebührenfrei
1.2	– Erteilung einer schriftlichen Auskunft auch bei Herausgabe von Abschriften	30 bis 250
1.3	– Erteilung einer schriftlichen Auskunft bei Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	60 bis 500
2	Herausgabe	
2.1	– Herausgabe von Abschriften	15 bis 125
2.2	– Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	30 bis 500
3	Einsichtnahme bei der Behörde einschließlich der erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	15 bis 500
4	Veröffentlichungen nach § 11 des Informationsfreiheitsgesetzes	gebührenfrei
5	Vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs	bis zur Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr; jedoch mindestens 30 Euro

Teil B
Auslagen

Nr.	Auslagentatbestand	Auslagen- betrag in Euro
1	Herstellung von Abschriften und Ausdrucken	
1.1	– je DIN A4-Kopie	0,10
1.2	– je DIN A3-Kopie	0,15
1.3	– je DIN A4-Farbkopie	5,00
1.4	– je DIN A3-Farbkopie	7,50
2	Wiedergabe von verfilmten Akten je Seite	0,25
3	Herstellung von Kopien auf sonstigen Datenträgern oder Filmkopien	in voller Höhe
4	Aufwand für besondere Verpackung und besondere Beförderung	in voller Höhe

Sachregister

Als Fundstelle ist die Nummer des Abschnitts oder des Beitrages angegeben, in dem der Begriff verwendet wird.

- Abgabenordnung (AO) 4.6.8
Aktiengesetz 4.12.6
Amtsverschwiegenheit 2.1.3; 2.2.5; 4.6.4; 5
Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) 3.3.1
Außenhandelskammer 4.1.1
Auswärtiges Amt (AA) 4.3; 4.3.1
Beamtenrecht 4.6.2
Beanstandung/beanstandet 3.1.1; 3.1.3; 3.1.3.1; 4.4.1; 4.5.1; 4.6.4; 4.6.6; 4.6.7; 4.8.2; 4.12.1; 4.12.8; 4.14.1; 4.15.1; 6
Beauftragter für die Informationsfreiheit 2.2; 3.1; 5
behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter 3.2
Bereichsausnahmen 2.2.3
Berufsgeheimnis 2.2.1; 2.2.5; 3.1.3; 4.4.2; 4.9.1; 4.12.7
Berufsgenossenschaft 4.1.1; 4.7.4
besonderes Amtsgeheimnis 2.2.1; 2.2.5; 4.4.2; 4.6.4; 4.7.4; 4.9.1; 4.10.1; 4.12.7
Betriebs- und Geschäftsgeheimnis 2.1.1; 2.1.2; 2.2.5; 2.2.6; 3.3.1; 4.4.1; 4.6.1; 4.6.4; 4.6.9; 4.7.4; 4.8.2; 4.11.3; 4.12.1; 4.12.7; 4.16.1; 7
Bundesagentur für Arbeit (BA) 4.7.1; 4.7.2; 7
Bundesamt für Güterverkehr (BAG) 4.12.2
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 4.4.2
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) 4.8.3
Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) 4.4.2
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) 4.6.4
Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG) 4.12.9
Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) 4.6.5; 4.6.6; Anlage 1
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) 4.8.2
Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) 4.12.7
Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) 4.6.7; Anlage 1
Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) 4.2.2
Bundesdruckerei GmbH 4.4.1
Bundeskantleramt 4.2; 4.2.1
Bundeskartellamt 4.1.3
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 4.7
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 4.14; 4.14.1
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) 4.1.1; 4.8; 4.8.1; 4.8.2; 4.8.3
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 4.10
Bundesministerium der Finanzen (BMF) 3.1.3.1; 3.1.7; 4.1.1; 4.1.3; 4.6; 4.6.1; 4.6.2; 4.6.5; 4.6.7; 6
Bundesministerium für Gesundheit (BMG) 4.1.2; 4.5.1; 4.11; 4.11.1
Bundesministerium des Innern (BMI) 2.1; 3.1.2; 3.2; 4; 4.1.3; 4.4; 4.4.1
Bundesministerium der Justiz (BMJ) 4.2.1; 4.5; 4.5.1; 4.5.2; 4.5.3; Anlage 1
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 4.13.; 4.13.1
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 3.1.3.1; 4.1.4; 4.12; 4.12.1; 4.12.3; 4.12.4; 4.12.5; 4.12.6; 4.12.8; 4.12.11; Anlage 1
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) 4.5.1; 4.9; 4.9.1
Bundespräsidialamt 4.5.1
Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) 4.10.1
Bundesrat 2.1; 4.5.1; 4.16; 4.16.1
Bundestagsabgeordnete 4.6.2; 4.15.1
Bundesverfassungsgericht 2.2.2.3; 4.1.2; 4.7.2; 4.15.1
Bundesversicherungsamt 4.1.4; 4.7.3
Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) 4.6.3
Bunker 4.6.6
CIA-Flüge 4.12.4
Deutsche Bahn AG (DB AG) 4.12.6
Deutscher Bundestag 4.15; 4.15.1
Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) 4.12.4
Deutsche Rentenversicherung Bund 4.7.3
Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See 4.7.3
Deutscher Wetterdienst 4.12.10

Dienstaufsichtsbeschwerde	4.12.3	Oberfinanzdirektion Koblenz	4.6.8
exekutive Eigenverantwortung	2.2.2.3; 4.6.1	Schutz personenbezogener Daten	2.2.1; 4.5.1; 4.7.3; 4.7.4; 4.14.1; 5
Exzellenzinitiative	4.14.1	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz	4.6.9
Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)	4.6.9	Sponsoren	2.2.6; 4.5.1; 4.16.1; 6
Friedrich-Loeffler-Institut (FLI)	4.8.4	Subventionen	4.8.2
Fristen	2.2.7; 3.1; 4.1.4; 4.6.5	TLG – Immobilien GmbH	4.1.1
Gebühren	2.13.; 2.2.1; 2.2.2.1; 2.2.8; 3.1; 3.1.3; 3.1.5; 4.1.3; 4.8.1; 4.8.4; 7	Toll Collect	4.12.1
Hartz-IV Arbeitsgemeinschaften (ARGEn)	4.7.2	Umfrage	3.2
Hauptverband der Gewerblichen Berufsgenossen- schaften	4.1.1	Umweltinformationsgesetz (UIG)	2.2.6; 3.1.3; 3.1.6; 4.12.6; 4.13.1
Hauptzollamt Frankfurt/Main – Flughafen	4.6.8	ungeschriebene Ausnahmen	2.2.2; 2.2.2.3
Hauptzollamt Hamburg-Jonas	4.8.2	Universität der Bundeswehr München	4.9.3
Informationsgebührenverordnung (IFGGebV)	2.2.8; 4.1.3; 4.8.1	Verbraucherinformationsgesetz (VIG)	2.2.1; 2.2.6; 3.1.6
Informationsweiterwendungsgesetz (IWG)	3.1.6; 4.7.4	Verfügungsberechtigung/-befugnis	2.2.2.2; 4.5.3; 4.8.2; 4.8.3
Internetklausel	3.2	Veröffentlichungspflichten	2.1.3; 3.2; 4.1.2; 4.9.1
JobCenter	4.7.2	Verschlussachen	2.2.5; 4.4.2; 4.9.1; 4.12.4
Jugendschutz	4.10.1	Vertrag von Amsterdam	2.1.2
Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK)	2.1.1; 2.2.6; 3.3.1; 3.3.2; 7	Verwaltungsaufwand	2.2.2.1; 2.2.8; 3.1.1; 3.1.7; 4.1.3; 4.3.2; 4.6.5; 4.7.1; 4.7.4; 4.8.1; 4.8.2; 4.12.1; 4.12.2; 5; 7
Kontrollbesuch	3.1.5	Verwaltungsgericht (VG)	2.2.4; 4.2.1; 4.4.1; 4.6.4; 4.6.6; 4.7.4; 4.8.2; 4.8.3; 4.10.1; 4.12.1; 4.12.4; 4.12.11; 4.15.1
Krankenkasse	4.1.2; 4.11.1	Wasser- und Schifffahrsdirektion Mitte (WSD Mitte)	4.12.8; Anlage 1
Krankenversicherung	4.1.2; 4.11.2; 4.11.3	Wehrpflichtgesetz (WpflG)	4.9.2
Kreiswehrratsamt	4.9.2	Wertpapierhandelsgesetz (WpHG)	4.6.4
laufende Gerichtsverfahren	2.2.4; 4.3.1; 4.5.3; 4.6.2; 4.12.1; 4.12.8		
Luftfahrt-Bundesamt	4.12.11		

Abkürzungsverzeichnis/Begriffe

AA	Auswärtiges Amt
a. a. O	am angegebenen Orte
a. F.	alte Fassung
AbG	Abgeordnetengesetz
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft, aber auch: Arbeitsgruppe
AGID	Arbeitsgemeinschaft der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland
AKG	Allgemeines Kriegsfolgensgesetz
AKIF	Arbeitskreis Informationsfreiheit
ALG II	Arbeitslosengeld II
Alt.	Alternative
AO	Abgabenordnung
ARGE	Arbeitsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BAkōV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBG	Bundesbeamtengesetz
bDSB	behördlicher Datenschutzbeauftragter
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfG	Bundesanstalt für Gewässerkunde
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BKM	Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPjM	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien
BRAGO	Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte
BRH	Bundesrechnungshof
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BstU	Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
BT	Bundestag
BVA	Bundesverwaltungsamt, aber auch: Bundesversicherungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BVVG	Bodenverwertungs und –verwaltungs GmbH
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CD/CD-ROM	Compact Disc – Read Only Memory
DB	Deutsche Bahn
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DIN	Deutsches Institut für Normung
Dok.	Dokument
Drs.	Drucksache
DWD	Deutscher Wetterdienst
e. V.	eingetragener Verein
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	EG-Vertrag
EN	Europäische Norm
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EU-RL	EU-Richtlinie
EUROCONTROL	European Organisation for the Safety of Air Navigation
f.	folgend
ff.	folgende
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
FLI	Friedrich-Loeffler-Institut
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz

ggf.	gegebenenfalls
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HamGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hartz IV	Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
HEGA	Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen
Hs.	Halbsatz
HZA	Hauptzollamt
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des (der)
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICHEIC	International Commission on Holocaust Era Insurance Claims
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFGGebV	Informationsgebührenverordnung
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
JAA	Joint Aviation Authorities
JAR-FCL	Joint Aviation Requirements – Flight Crew Licensing
KBS	Knappschaft-Bahn-See
lit.	litera (=Buchstabe)
Lkw	Lastkraftwagen
m. E.	meines Erachtens
o. a.	oben aufgeführt
o. g.	oben genannt
OFD	Oberfinanzdirektion
Rdn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SchwarzArbG	Schwarzarbeiterbekämpfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch (Allgemeiner Teil)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitssuchende)
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung)
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch (Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung)
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (Gesetzliche Krankenversicherung)
SGB VI	Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (Gesetzliche Rentenversicherung)
SGB VII	Sozialgesetzbuch Siebentes Buch (Gesetzliche Unfallversicherung)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achstes Buch (Kinder- und Jugendhilfe)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)

SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch (soziale Pflegeversicherung)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Sozialhilfe)
sog.	so genannt
STADA	Staatsangehörigkeitsdatei
Stasi	Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz)
TB	Tätigkeitsbericht
TLG	Treuhandliegenschaftsgesellschaft
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches
u. U.	unter Umständen
UIG	Umweltinformationsgesetz
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
usw.	und so weiter
v. H.	von Hundert
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen / Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV-AKG	Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes
VS	Verschlussache
VSA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen
VS-NfD	Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WPersAV	Personalaktenverordnung Wehrpflichtige
WpflG	Wehrpflichtgesetz
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WR	Wissenschaftsrat
WSD	Wasser- und Schifffahrtsdirektion
www	World wide web
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZPO	Zivilprozessordnung