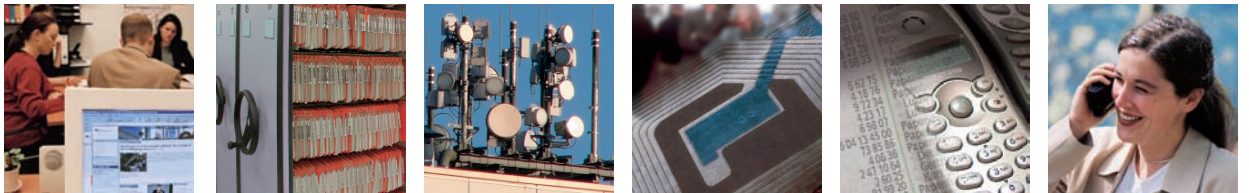




Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit



Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009

2. Tätigkeitsbericht

Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Einführung	9
2 Allgemeiner Teil	12
2.1 Probleme bei der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes	12
2.1.1 Keine Transparenz bei „Regierungshandeln“ – hat der Gesetzgeber das so gewollt?	12
2.1.2 Was ist eine „Behörde“?	13
2.1.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – die Schwierigkeiten gehen weiter	14
2.1.4 Vergabeverfahren – Regelungslücke oder uneingeschränkte Transparenz?	15
2.1.5 Was stört Beratung und Entscheidungsprozess?	16
2.1.6 Keine Informationsfreiheit wenns ums Geld geht?	17
2.1.7 Es wurde Vertraulichkeit vereinbart	18
2.1.8 Verschlussachen – Einstufung allein reicht nicht aus	19
2.1.9 Wie offen ist die Diplomatie?	20
2.1.10 Wie sind Dritte zu beteiligen?	21
2.1.11 Was ist bei den Gebühren zu beachten?	22
2.1.12 Informationszugang zu Dokumenten eines Amtshilfeersuchens ..	23
2.1.13 Wer hat Angst vorm schwarzen Mann ...?	24
2.1.14 Auch bei der Informationsfreiheit den Datenschutz beachten! ...	24
2.2 Rechtsprechung	25
2.2.1 Rechtsprechung zum IFG – der Anfang ist gemacht	25
2.2.2 Möglichkeiten, den BfDI in ein Gerichtsverfahren einzubeziehen	26

	Seite
2.3	Zur Entwicklung der Informationsfreiheit im Berichtszeitraum 27
2.3.1	Die Informationsfreiheit im parlamentarischen Raum 27
2.3.1.1	Reaktionen auf meinen ersten Tätigkeitsbericht 27
2.3.1.2	Stellungnahme der Bundesregierung 27
2.3.1.3	Anfragen und Anträge im parlamentarischen Raum 28
2.3.1.4	Versuchte Einschränkung des IFG für die Finanzaufsicht 28
2.3.2	Mehr Informationsfreiheit auf Landesebene 29
2.3.3	Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten in Bund und Ländern 30
2.3.4	Was man alles unter Informationsfreiheit verstehen kann 31
2.4	Informationsfreiheit im europäischen und internationalen Bereich 32
2.4.1	Europäische und Internationale Konferenzen 32
2.4.2	Zwei Schritte vor, ein Schritt zurück – Europaratkonvention ohne deutsche Unterschrift? 32
3	Informationsfreiheit – Zahlen, Fakten und Probleme 33
3.1	Statistische Auswertung der Eingaben 2008 und 2009 33
3.2	Fortbildungen zum Informationsfreiheitsgesetz 36
3.3	Beratungs- und Kontrollbesuche 36
3.3.1	Bundesministerium für Bildung und Forschung – Das IFG ist angekommen 36
3.3.2	Bundesministerium der Justiz – Heiter mit wenig Wolken 37
3.3.3	Auswärtiges Amt – Gute Aus- und Einsicht 37
3.3.4	Eisenbahn-Bundesamt – Viele Köche verderben den Brei 38
3.3.5	Wie sieht es beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus? 38
4	Rechtlich und thematisch erwähnenswerte Einzelfälle 39
4.1	Wo arbeiten Mitarbeiter der Ministerien noch? 39
4.2	Ablehnung wegen Unbestimmtheit des Antrages 41
4.3	Bundeskanzleramt 41
4.3.1	Woher kam das Geld für die Sternsinger? 41
4.3.2	Nicht einmal ich darf reinschauen! 42
4.3.3	Was fand die Forschungsgruppe Rosenholz heraus? 43
4.3.4	Wie lange dauert das denn noch? 44
4.4	Deutscher Bundestag 45
4.4.1	Behördliche Stellungnahmen im Petitionsverfahren unterliegen nicht dem IFG 45
4.5	Bundesrechnungshof 45
4.5.1	Auch der Bundesrechnungshof unterfällt dem Anwendungs- bereich des IFG 45
4.5.2	Schutz der richterlichen Unabhängigkeit 46

	Seite
4.6	Auswärtiges Amt 47
4.6.1	Verschollene Unterlagen in Pakistan 47
4.6.2	Warum durfte ich nicht einreisen? 48
4.6.3	Der gesamte Vorgang bleibt unter Verschluss 48
4.7	Bundesministerium des Innern 49
4.7.1	Nächster Halt: mit Videoüberwachung 49
4.7.2	Was kostet die Information? 51
4.7.3	Erst zahlen, dann sehen! 51
4.7.4	Wie viel Korruption gibt es? 52
4.7.5	Einsicht in die Verträge zur Zugangssperre bei Kinder- pornografie? 52
4.8	Bundesministerium der Justiz 53
4.8.1	Das ist Regierungstätigkeit! 53
4.9	Bundesministerium der Finanzen 54
4.9.1	Viel hilft nicht viel! 54
4.9.2	Informationen über die Hedge Fund Regulierung während des G 7-Finanzministertreffens 56
4.9.3	Keine vollständige Akteneinsicht? 56
4.9.4	Zu verkaufen: Flughafengrundstück Köln/Bonn 57
4.9.5	Was lief da bei der HSH Nordbank AG? 58
4.9.6	Wir sind keine Behörde! 59
4.9.7	Wir sind erst recht keine Behörde! 61
4.9.8	Was kann nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- und Aufsichtstätigkeit der Finanzbehörden haben? 61
4.10	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 62
4.10.1	Was kostete die Kaserne? 62
4.11	Bundesministerium für Arbeit und Soziales 63
4.11.1	Wie wurde die Höhe des Arbeitslosengeldes-II ermittelt? 63
4.11.2	Zur Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten 65
4.11.3	Wie viel kostet der Aufenthalt in einer Rehabilitationsklinik? 66
4.11.4	Es ist alles im Internet eingestellt! 67
4.11.5	Ein Drittbeteiligungsverfahren ist obligatorisch 68
4.12	Bundesministerium der Verteidigung 69
4.12.1	Informationsgebührenverordnung oder Verwaltungs- kostengesetz? 69
4.12.2	Ein guter Rat war auch nur gut gemeint 69
4.12.3	Die Personalakte ist vertraulich 70
4.12.4	Das geheimnisvolle Abbild einer Festplatte 70
4.13	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 71
4.13.1	Wo ging es denn hin? 71

	Seite	
4.14	Bundesministerium für Gesundheit	72
4.14.1	Reinschauen erlaubt, weitersagen verboten	72
4.14.2	Der Aktenplan gehört ins Internet	73
4.14.3	Dateiformat von Qualitätsberichten der Krankenhäuser – Fragen über Fragen	74
4.14.4	Kopien kriegen Sie nicht!	75
4.14.5	Wie gut ist die Pflege?	76
4.14.6	Informationszugang im Insolvenzverfahren	76
4.15	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	77
4.15.1	Bauwerksdatenbank Bundesfernstraßen	77
4.15.2	Wie hoch sollten die Boni bei der Deutschen Bahn sein?	78
4.15.3	Kein Zugang zu Projekten in Öffentlich-Privater-Partnerschaft?	79
4.15.4	Schon mal was von Amtsverschwiegenheit gehört?	80
4.15.5	Der Transrapid ist sicher – sicher geheim	81
4.15.6	Unterfallen nebenamtliche Tätigkeiten dem IFG?	82
4.15.7	Es gibt eine Menge Flugzeuge in Deutschland	83
4.16	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktor- sicherheit	84
4.16.1	Was ist Abfall und wie weit reicht das IFG?	84
4.17	Bundesministerium für Bildung und Forschung	84
4.17.1	Wer durfte alles mitreisen?	84
4.18	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	84
4.18.1	Umfasst die „externe Finanzkontrolle“ auch die Prüftätigkeit der Außenrevision eines Ministeriums?	84
4.19	Wie ging es weiter – Fälle aus dem 1. Tätigkeitsbericht	85
4.19.1	Darf das BMI die Rahmenvereinbarung mit der Bundes- druckerei geheim halten?	85
4.19.2	Spezialgesetzliche Regelungen des Beamtenrechts	86
4.19.3	Restriktive Auskunftspraxis der Bundesanstalt für Finanz- dienstleistungsaufsicht	86
4.19.4	Fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr	87
4.19.5	Gefährdung der öffentlichen Sicherheit	87
4.19.6	Empfänger von EU-Agrarsubventionen	88
4.19.7	Der Fall „Toll-Collect“	88
4.19.8	Flugplandaten angeblicher CIA-Flüge	89
4.19.9	Nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen?	89
4.19.10	Vertrauliche Beratung von Experten	90
4.19.11	Wann übt der Deutsche Bundestag Verwaltungstätigkeit aus?	90
4.19.12	Geheime Informationen im Bereich des Bundesinnenministers	91

	Seite
5 Anlagen	93
Anlage 1	
Übersicht über die Beanstandungen nach § 25 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG	93
Anlage 2	
Entschließung der 16. Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten in Deutschland vom 11. Juni 2008 „Transparenz in der Finanzverwaltung“	94
Anlage 3	
Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2008 „Die Europäische Union braucht nicht weniger, sondern mehr Transparenz“	95
Anlage 4	
Entschließung der 17. Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten in Deutschland vom 3./4. Dezember 2008 „Die neue Konvention des Europarats zur Informationsfreiheit so bald wie möglich unterzeichnen und ratifizieren!“	96
Anlage 5	
Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten in Deutschland vom 26. Januar 2009 „Keine weitere Einschränkung der Transparenz bei Finanzaufsichtsbehörden“	97
Anlage 6	
Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten in Deutschland vom 24. Juni 2009 „Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger verbessern!“	98
Anlage 7	
Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten in Deutschland vom 24. Juni 2009 „Mehr Transparenz durch gesetzlichen Schutz von Whistleblowern“	99
Anlage 8	
Entschließung der 19. Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten in Deutschland vom 16. Dezember 2009 „Regelungen zum Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger vereinheitlichen!“	100
Anlage 9	
Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5. September 2005	101
Anlage 10	
Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV) vom 2. Januar 2006	104

	Seite
Sachregister	106
Abkürzungsverzeichnis	108
Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1 (zu Nr. 3.1) Eingänge von Beschwerden nach Geschäftsbereichen	34
Abbildung 2 (zu Nr. 3.1) Ergebnis der Eingaben 2008/2009	35
Abbildung 3 (zu Nr. 3.1) IFG-Ersuchen beim BfDI 2008/2009	35
Verzeichnis der Kästen	
Kasten zu Nr. 2.1.1	
Auszug aus der Begründung zu § 1 Absatz 1 IFG, Bundestags- drucksache 15/4493, S. 7/8	12
Kasten zu Nr. 2.1.2	
§ 1 Absatz 4 VwVfG	13
Kasten zu Nr. 2.1.6	
§ 3 Nummer 6 IFG	17
Kasten a zu Nr. 2.1.7	
§ 3 Nummer 3, 4, 7 IFG	18
Kasten b zu Nr. 2.1.7	
Auszug aus der Begründung zu § 3 Nummer 7 IFG, Bundestags- drucksache 15/4493, S. 11	19
Kasten zu Nr. 2.1.8	
Auszug aus dem Urteil des BVerwG vom 29. Oktober 2009 – 7 C 21.08 –	19
Kasten zu Nr. 2.1.10	
§ 3 Absatz 1 und Absatz 9 BDSG	21
Kasten zu Nr. 2.1.13	
§ 7 Absatz 1 Satz 3 IFG	24
Kasten zu Nr. 2.2.1	
§ 99 VwGO	26
Kasten zu Nr. 2.2.2	
§ 65 Absatz 1 VwGO; § 121 Nummer 1 i. V. m. § 63 VwGO	27
Kasten zu Nr. 2.3.3	
Veröffentlichung von Agrar- und Fischereisubventionen	31
Kasten zu Nr. 3.3.4	
§ 11 IFG	38

	Seite
Kasten a zu Nr. 4.1	
§ 1 Absatz 3 IFG, § 107 BBG, § 110 Absatz 1 BBG	39
Kasten b zu Nr. 4.1	
§ 5 Absatz 2 IFG	40
Kasten zu Nr. 4.2	
§ 25 VwVfG – Beratung, Auskunft	41
Kasten zu Nr. 4.3.1	
§ 10a BHO – Geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten	41
Kasten zu Nr. 4.3.2	
§ 24 Absatz 4 BDSG	43
Kasten zu a Nr. 4.4.1	
Artikel 17 GG	45
Kasten zu b Nr. 4.4.1	
Auszug aus dem Urteil des VG Berlin vom 10. Januar 2008 – VG 2 A 112.07 –	45
Kasten zu Nr. 4.5.1	
§ 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG	46
Kasten zu Nr. 4.6.2	
§ 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG	48
Kasten zu Nr. 4.7.1	
§ 3 Nummer 2 IFG	50
Kasten zu Nr. 4.9.3	
Umfang des Informationszugangsanspruches	56
Kasten a zu Nr. 4.9.5	
§ 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG	58
Kasten b zu Nr. 4.9.5	
§ 9 Absatz 1 Satz 1 KWG; § 11 FinDAG	59
Kasten zu Nr. 4.9.6	
§ 1 Absatz 1 Satz 2 IFG	59
Kasten a zu Nr. 4.11.1	
§ 5 Absatz 3 IFG	64
Kasten b zu Nr. 4.11.1	
§ 1 Absatz 2 IFG	65
Kasten zu Nr. 4.11.2	
§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG	65

	Seite
Kasten zu Nr. 4.11.4 § 9 Absatz 3 Alt. 2 IFG	67
Kasten zu Nr. 4.12.4 § 3 Nummer 1 Buchstabe b IFG	70
Kasten zu Nr. 4.14.3 § 4 Absatz 4 Satz 1 IWG	75
Kasten zu Nr. 4.15.4 Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV, Teil A, Nr. 3	80
Kasten zu Nr. 4.15.5 § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG	81

1 Einführung

Auch wenn der vorliegende 2. Tätigkeitsbericht nur die Jahre 2008 und 2009 abdeckt, möchte ich ihm eine Bewertung der mehr als vier Jahre seit dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes am 1. Januar 2006 voranstellen.

Bei Abgabe meines 1. Tätigkeitsberichts war ich noch voller Zuversicht, dass sich Transparenz und Informationsfreiheit nach den zu erwartenden Anfangsschwierigkeiten beim Paradigmenwechsel von der generellen Amtsverschwiegenheit zu einer offenen Verwaltung bald überall durchsetzen und selbstverständliche Normalität werden würden. Nach weiteren zwei Jahren zeigt sich, dass es sich dabei um einen steinigem Weg handelt, an dessen Ziel wir noch längst nicht angekommen sind.

Während der freie Informationszugang gegenüber öffentlichen Stellen in anderen Staaten, insbesondere in Skandinavien und im angelsächsischen Raum, als bedeutsame Flankierung demokratischer Entscheidungsprozesse angesehen wird, sind wir in Deutschland noch weit davon entfernt. Dies liegt zum einen sicherlich an dem immer noch unzureichenden Bekanntheitsgrad des IFG. Zum anderen ermutigt die behördliche Praxis in vielen Fällen, über die hier zu berichten ist, nicht gerade zur Wahrnehmung des Rechts auf Informationszugang. Schließlich gibt es – auch wenn in den letzten zwei Jahren mit Thüringen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, drei weitere Länder eigene Informationsfreiheitsgesetze beschlossen haben – immer noch weiße Flecken auf der innerdeutschen Landkarte, in denen die Bürgerinnen und Bürger keinen gesetzlich verbrieften allgemeinen Anspruch auf Zugang zu behördlichen Informationen haben.

Zwar bemühten sich auch in dem Berichtszeitraum viele Bundesbehörden um Transparenz und wendeten das IFG in diesem Sinne geradezu vorbildlich an. Dies konnte ich zum Teil auch bei meinen Beratungs- und Kontrollbesuchen feststellen (vgl. Nr. 3.3). Auf der anderen Seite sind aber auch die Widerstände gegen die neuen Regelungen und damit verbunden ihre sehr restriktive Anwendung eher größer geworden, insbesondere dort, wo sie von Anfang an schon bestanden haben, wie zum Beispiel in der Finanzverwaltung.

Das IFG wird in manchen Verwaltungen nach wie vor vom Grundsatz her abgelehnt und deswegen nur angewendet, soweit es unumgänglich ist. Mit Sorge habe ich auch beobachtet, dass „restriktive“ Urteile, selbst erstinstanzliche, sofort genutzt werden, um die ohnehin umfangreichen im Gesetz genannten Ausnahmetatbestände durch weitere, ungeschriebene Ausnahmen zu ergänzen, wie etwa bei der „Regierungstätigkeit“ (vgl. Nr. 2.1.1). Dagegen werden Urteile, die die Informationsfreiheit stärken, eher verhalten aufgenommen und finden keineswegs sogleich überall Beachtung. Vielfach wird dann darauf hingewiesen, das Urteil gelte ja nur für den konkreten Einzelfall und sei im Übrigen noch nicht höchstrichterlich bestätigt worden. Bisweilen werden solche Urteile sogar zum Anlass genommen, zusätzliche Ausnahmen zu fordern, bis hin zur Herausnahme ganzer Verwaltungszweige aus dem Informationszugangsanspruch (vgl. Nr. 2.3.1.4).

Nach inzwischen vier Jahren Anwendungspraxis halte ich deswegen eine Evaluation des Gesetzes und seiner Umsetzung, wie sie grundsätzlich in § 14 IFG auch vorgesehen ist, für dringend geboten. Danach ist das IFG „ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage“ vom Deutschen Bundestag zu „evaluieren“, nachdem ihn die Bundesregierung „zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung dieses Gesetzes“ unterrichtet hat. Allerdings fehlt der Evaluationsverpflichtung der Bezugspunkt, da das Gesetz – anders als zunächst vorgesehen – ohne Befristung beschlossen wurde. Selbst wenn danach eine Evaluation nicht zwingend erfolgen muss, sollte eine solche doch bald stattfinden, um den freien Informationszugang auf Basis der seitherigen Erfahrungen zu optimieren. Insbesondere die Ausnahmetatbestände des IFG bedürfen nach meiner Einschätzung einer gründlichen Überarbeitung. Gegebenenfalls wird auch eine Klarstellung des Gesetzgebers erforderlich werden, dass die vom IFG vorgesehene Transparenz auch für „Regierungshandeln“ in der Verwaltung gilt, soweit nicht einer der Ausnahmetatbestände greift, die ohnehin alle Bereiche abdecken, wo im Interesse des Gemeinwohls Informationszugang unterbleiben muss.

Nach wie vor dauern Verfahren, in denen um Informationszugang gestritten wird, unverhältnismäßig lange, und das trotz der Monats-Frist des § 7 Absatz 5 Satz 2 IFG. Dies liegt u. a. daran, dass es keine vergleichbaren Fristen für die Durchführung von Widerspruchsverfahren gibt und sich die Verwaltungen auch in den Fällen, in denen sich der Betroffene an mich gewandt hat, fast grenzenlos Zeit lassen können. Meine einzige Möglichkeit ist in diesen Fällen, nach § 12 Absatz 3 IFG in Verbindung mit § 24 Absatz 4 BDSG eine Beanstandung wegen mangelnder Zusammenarbeit auszusprechen. Davon habe ich bislang aber nur in Extremfällen Gebrauch gemacht. Es wäre deswegen zu überlegen, auch für die Durchführung von Widerspruchsverfahren nach dem IFG und für die Beantwortung meiner Anfragen gesetzliche Fristen vorzusehen.

Unbefriedigend ist auch das Nebeneinander verschiedener Informationsansprüche nach dem Umweltinformationsgesetz, dem Verbraucherinformationsgesetz und dem IFG mit unterschiedlichen Anwendungsbereichen, Anspruchsvoraussetzungen, Ausnahmetatbeständen und Gebühren. Dies führt nicht nur bei den Bürgerinnen und Bürgern zu Verwirrung, sondern auch in den Verwaltungen, da sich die Anwendungsbereiche der verschiedenen Gesetze nicht immer klar voneinander abgrenzen lassen. Eine Zusammenfassung und Vereinheitlichung der unterschiedlichen Normen, wie sie auch in der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung angesprochen wird, könnte hier Abhilfe schaffen und den Gedanken der Transparenz und Informationsfreiheit insgesamt stärken. Auch die Abgrenzung zum Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) ist regelungsbedürftig. Hier haben sich im Berichtszeitraum mehrfach Probleme ergeben, etwa wenn der freie und bedingungslose Informationszugang nach dem IFG plötzlich Nutzungsbedingungen unterworfen werden soll, die ihre Grundlage im IWG haben, das ausdrücklich nicht den Informationszugang regelt. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, da sich zwischen beiden Gesetzen ein allein durch Auslegung kaum auflösbarer Widerspruch ergeben kann.

Vergleicht man die Rolle, die vergleichbare Informationszugangsregelungen mittlerweile im Ausland spielen, etwa in den Vereinigten Staaten von Amerika oder in Großbritannien, steht die Bundesrepublik Deutschland immer noch am Anfang. Im Hinblick darauf könnten Regelungen, die sich im Ausland bewährt haben, Hinweise für mögliche Verbesserungen des Informationszugangs in Deutschland bieten:

USA: Hier haben die Behörden nach dem Freedom of Information Act (FOIA) Leitlinien zum Stellen eines Antrages im Internet zu veröffentlichen; Berichte über Anfragen sind elektronisch zugänglich zu machen. Sofern die Veröffentlichung der angefragten Dokumente von öffentlichem Interesse liegt, ist die Anfrage kostenlos. Kosten dürfen auch für solche Anträge generell nicht berechnet werden, bei denen die generelle Bearbeitungsfrist von 20 Arbeitstagen überschritten wird. Schließlich ist selbst in Fällen, in denen eine Ausnahme greift, eine Ablehnung nicht zwingend. Hier besteht also – anders als im deutschen IFG – die Möglichkeit zur Abwägung des öffentlichen Interesses an einem Informationszugang und gegenläufiger Geheimhaltungsinteressen.

Kanada: Der Access to Information Act (ATIA) schreibt – wie das deutsche IFG – grundsätzlich vor, dass der Informationszugang maximal 30 Tage nach Eingang des Antrages erfolgen soll. Sofern diese Frist nicht eingehalten werden kann, ist in jedem Fall eine Zwischennachricht an den Antragsteller vorgeschrieben, mit dem Hinweis, der Antragsteller könne sich an den Information Commissioner wenden.

Großbritannien: Auch wenn der britische Freedom of Information Act ebenfalls zahlreiche Ausnahmen vom Informationszugang enthält, gelten nur etwa ein Drittel davon absolut; die übrigen setzen jeweils noch eine Interessenabwägung voraus. Von besonderer Bedeutung ist dabei der „public interest test“, also die Feststellung, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an einem Informationszugang besteht. In diesem Fall ist der Informationszugang zu gewähren.

In Frankreich ist das Recht mit den deutschen Regelungen vergleichbar, allerdings ist der Informationszugang gebührenfrei, nur Auslagen sind zu erstatten.

Damit sich Transparenz und Informationsfreiheit auf Dauer durchsetzen können, bedarf es der stetigen Unterstützung der betroffenen öffentlichen Stellen, insbesondere

aber auch des Deutschen Bundestages, der das IFG seinerzeit als sog. Parlamentsgesetz verabschiedet hat. Ebenso setze ich auf ein zunehmendes Interesse der Bürgerinnen und Bürger, dieses Gesetz für sich zu nutzen und die gewünschte Transparenz herzustellen. Dabei dürfen sie weder durch überlange und für sie aufwändige Verfahren noch durch überzogene Gebühren entmutigt werden.

Die Verwaltung sollte das Interesse an ihrer Arbeit und die Nachfragen der Bürgerinnen und Bürger nicht als Belästigung oder Angriff werten, sondern als Chance begreifen, das Vertrauen in ihre Tätigkeit zu festigen und ihr Vorgehen transparent zu machen. Ein offener Umgang mit Informationen und eine bürgerfreundliche Informationspolitik unter Nutzung der modernen Kommunikationsmöglichkeiten wie z. B. des Internets werden darüber hinaus die Anzahl von Informationsanträgen in Grenzen halten.

Hierzu meinen Beitrag zu leisten, werde ich mich auch in Zukunft mit allen Kräften bemühen.

Schließlich möchte ich es nicht versäumen, meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die trotz vieler Widrigkeiten mit großem Engagement in der „Projektgruppe IFG“ das Thema Informationsfreiheit bearbeitet haben, für ihre ausgezeichnete Arbeit zu danken. Mit dem Haushaltsbeschluss 2010 ist für den Bereich Informationsfreiheit endlich die erforderliche Referatsleiterstelle in meinem Hause ausgebracht worden. Damit wird in Kürze ein eigenständiges Referat die Durchführung des IFG und seine Umsetzung durch die Behörden begleiten können.

Peter Schaar

2 Allgemeiner Teil

2.1 Probleme bei der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes

Im Berichtszeitraum ergaben sich einige Problemfelder, bei denen die Rechtslage unsicher ist. Grund hierfür sind zum einen Auslegungsspielräume des Gesetzes, die sehr unterschiedlich genutzt werden, und zum anderen konträre Rechtsauffassungen, die bislang durch höchstrichterliche Rechtsprechung noch nicht geklärt werden konnten. Bestimmte Fallkonstellationen tauchten in ihrer Grundstruktur wiederholt auf und werden von einzelnen Behörden unterschiedlich behandelt. Aber auch nach Vorliegen erster Gerichtsurteile vermag ich eine klare und nachvollziehbare Entscheidungslinie nicht immer zu erkennen. Darüber hinaus kann die Zusammenarbeit mit den Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes nicht in jedem Fall als kooperativ bezeichnet werden.

Einige dieser grundsätzlichen Probleme bei der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes und bei der Zusammenarbeit mit mir möchte ich nachfolgend losgelöst von Einzelfällen in allgemeiner Form darstellen.

2.1.1 Keine Transparenz bei „Regierungshandeln“ – hat der Gesetzgeber das gewollt?

Mit dem Hinweis auf „Regierungstätigkeit“ werden Unterlagen zu Gesetzgebungsverfahren in Ministerien dem Informationszugang entzogen. Auslöser dafür war die Rechtsprechung des VG Berlin.

Eigentlich schien § 1 IFG klare Regelungen für die Anwendbarkeit dieses Gesetzes zu enthalten. Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG gilt es zunächst ohne Abstriche für alle Behörden des Bundes. In der Gesetzesbegründung wird zum Behördenbegriff auf § 1 Absatz 4 VwVfG verwiesen (Bundestagsdrucksache 15/4493 S. 7, vgl. Kasten). Gemeint war damit, dass jede öffentliche Stelle, die dieser Definition entspricht, insgesamt dem IFG unterworfen wird, nicht aber, dass dies nur gelten soll, soweit einzelne ihrer Tätigkeiten dieser Definition unterfallen. Dies ergibt sich eindeutig aus der Gesetzesbegründung, nach der auch in Bundesbehörden eingegliederte beratende Bundesgremien von § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG vollständig erfasst werden, obwohl diese selbst sicherlich keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

Kasten zu Nr. 2.1.1

Auszug aus der Begründung zu § 1 Absatz 1 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 7/8

Zu Satz 1

...

Der Anspruch auf Informationszugang richtet sich gegen die Behörden des Bundes; nach § 2 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst schließt dies die Auslandsvertretungen ein. Dabei entspricht der Behördenbegriff dem des § 1 Absatz 4 VwVfG. Teil einer Bundesbehörde sind auch dort eingegliederte beratende Bundesgremien.

...

Die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit fällt ebenfalls in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes.

Wegen § 3 Nummer 3 und § 4 Absatz 1 ist ein Anspruch auf Informationszugang vor dem Kabinettsbeschluss dennoch regelmäßig ausgeschlossen. Nach § 48 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bestimmt das federführende Ressort, bei grundsätzlicher politischer Bedeutung das Bundeskanzleramt, ob und in welcher Form eine Unterrichtung der Presse sowie anderer amtlich nicht beteiligter Stellen oder sonstiger Personen bereits vor dem Kabinettsbeschluss stattfindet.

Zu Satz 2

Satz 2 stellt klar, dass auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank einbezogen werden, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden.

Auch die Vorbereitung von Gesetzen in den Ministerien wird als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit dem IFG unterworfen (vgl. Begründung a. a. O., S. 7). Mit § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG wollte der Gesetzgeber diesen Anwendungsbereich noch erweitern auf sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, die nicht ohne Weiteres als Behörde verstanden werden, wie etwa Bundestag, Bundesrat, Bundesgerichte oder Bundesbank, die unabhängig von der Exekutive sind, aber gleichwohl das IFG anwenden sollen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben übernehmen. Dies unterstreicht die Gesetzesbegründung noch einmal, indem sie klarstellt, dass nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben sollen (vgl. Begründung a. a. O., S. 8). Entsprechend dieser an sich klaren gesetzlichen Vorgaben wurde das Gesetz in der Ministerialverwaltung verstanden und angewendet. Unterschiedliche Auffassungen gab es lediglich, ob es aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine ungeschriebene Ausnahme des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung gibt und wie weit diese im Einzelfall reichen kann. Hierüber habe ich in meinem ersten Tätigkeitsbericht bereits berichtet (1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.2.2.3) und eine solche Ausnahme in eng begrenzten Ausnahmefällen anerkannt, obwohl die Gründe, die das BVerfG seinerzeit zu seiner Entscheidung veranlasst hatten, sich eigentlich schon in einer Reihe von Ausnahmetatbeständen des IFG widerspiegeln. In ihrer Stellungnahme zu meinem ersten Tätigkeitsbericht hatte sich die Bundesregierung meiner Auffassung zu den engen Grenzen dieser Ausnahmegeschlossen, unterschiedlich wurde nur die Frage bewertet, inwieweit auch längst abgeschlossene Vorgänge davon noch erfasst werden könnten.

Das VG Berlin kam dann aber überraschend zu einem deutlich anderen Verständnis des Anwendungsbereichs des IFG. Aus § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG, der eigentlich die Anwendung des Gesetzes auf Einrichtungen des Bundes ohne Behördeneigenschaft erweitern sollte (s. o.) und der Definition des § 1 Absatz 4 VwVfG entwickelte es die Auffassung, das IFG gelte generell nur, soweit öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen würden, nicht aber für sog. Regierungstätigkeit. Tätigkeiten im Sinne politischer Staatslenkung, die sich nicht unmittelbar an den Staatsbürger wenden, seien nicht der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen und unterlägen der parlamentarischen Kontrolle, so dass keine Notwendigkeit bestehe, sie dem Anwendungsbereich des IFG zu unterwerfen (vgl. Urteil vom 10. Oktober 2007 – VG 2 A 101.06 – und vom 16. Januar 2008 – VG 2 A 68.06 –). Zur Regierungstätigkeit in diesem Sinne zählt das VG Berlin u. a. auch die Vorbereitung und Begleitung von Gesetzentwürfen in den Ministerien, auch wenn diese Verfahren längst abgeschlossen sind.

Diese Auffassung des Gerichts wurde von der Ministerialverwaltung als Steilvorlage dankbar aufgegriffen. War bis zu dieser Rechtsprechung die Anwendbarkeit des IFG auf die Tätigkeit in den Ministerien generell nicht in Frage gestellt worden – auch das BMJ hatte sich in einem der beiden vom VG Berlin entschiedenen Fällen keineswegs darauf berufen, das IFG sei nicht anwendbar –, wurden nach diesen Entscheidungen Informationsanträge, die auf Informationen zu laufenden oder abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren abzielten, regelmäßig abgelehnt. In einigen Fällen, in denen selbst die Verwaltung die Einsicht in entsprechende Unterlagen für völlig unbedenklich hielt, wurde diese „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ gewährt. Es blieb aber nicht bei der Einschränkung der Informationsfreiheit für Gesetzgebungsverfahren. Der Begriff der „Regierungstätigkeit“ ließe sich fast beliebig ausweiten auf alle Fälle, in denen nicht gerade Verwaltungsakte erlassen wurden, was in Bundesministerien eher selten der Fall ist. So wurden selbst Auskünfte zum Einsatz von Dienstwagen wegen „Regierungstätigkeit“ abgelehnt (vgl. Nr. 4.13.1).

Ich halte diese Entwicklung nicht nur für vom Gesetzeswortlaut nicht gedeckt, sondern im Hinblick auf wachsende Klagen über Lobbyarbeit und Einflussnahme auf die Gesetzgebung von außen für äußerst problematisch. Gerade in diesem Bereich sollte Transparenz das oberste Gebot sein, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre Staatsverwaltung zu stärken. Gerade hierin habe ich bislang auch das Hauptziel des IFG gesehen, was im Gesetzeswortlaut auch eindeutig zum Ausdruck kommt.

Noch liegen allerdings keine Gerichtsentscheidungen höherer Instanzen vor. Das OVG Berlin-Brandenburg hat in einer Entscheidung, bei der es um die Rechtsetzung der parlamentarischen Gremien ging, hinsichtlich der Vorbereitung von Gesetzen in den Ministerien eine andere Auffassung angedeutet (vgl. Urteil vom 6. November 2008 – 12 B 50.07 –, Rn. 24) und selbst das VG Berlin hat in einer kürzlich getroffenen Entscheidung bestimmte Vorbe-

reitungshandlungen für ein anstehendes Gesetzgebungsverfahren wieder dem IFG unterworfen (Urteil vom 17. Dezember 2009 – VG 2 A 109.08 –). Sollte seine Rechtsprechung allerdings höchstrichterlich bestätigt werden, müsste der Gesetzgeber tätig werden, wenn nicht wichtige Bereiche der Ministerialverwaltung auf Dauer der Informationsfreiheit entzogen bleiben sollen.

2.1.2 Was ist eine „Behörde“?

Nicht nur unter dem Aspekt des Regierungshandelns (vgl. Nr. 2.1.1) bestreiten Stellen ihre Behördeneigenschaft.

Wiederholt verweigerten Stellen den Informationszugang mit der Begründung, sie seien keine Behörde im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG und unterfielen damit nicht dem IFG. So argumentierten beispielsweise die Kreditanstalt für Wiederaufbau (vgl. Nr. 4.9.6), die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (vgl. Nr. 4.9.7) oder auch der Gemeinsame Bundesausschuss nach § 91 SGB V (vgl. Nr. 4.14.3). In allen diesen Fällen verstanden die Stellen den Behördenbegriff zu eng.

Der im Rahmen des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG maßgebliche funktionale Behördenbegriff des § 1 Absatz 4 VwVfG (vgl. Nr. 2.1.1) setzt lediglich voraus, dass die fragliche Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (vgl. Kasten). Unter öffentlicher Verwaltung ist dabei jede staatliche Tätigkeit einer Organisationseinheit außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung zu verstehen (sog. materieller Verwaltungsbegriff). Kommt der betroffenen Stelle in diesem Sinne die Rechtsqualität einer Behörde zu, unterfällt sie ohne weiteres und insgesamt dem IFG. Weder kommt es darauf an, ob das VwVfG auch im konkreten Fall auf die Behörde anwendbar wäre, noch spielt es eine Rolle, ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich handelt.

Kasten zu Nr. 2.1.2

§ 1 Absatz 4 VwVfG

Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Eine Beschränkung enthält § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG lediglich insofern, als es sich bei der Behörde um eine solche des Bundes handeln muss. Damit sind Landes- und Kommunalbehörden vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen. Innerhalb der Bundesverwaltung gibt es aber keine Ausnahmen. Das IFG gilt sowohl für die unmittelbare als auch für die mittelbare Bundesverwaltung, also auch für Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und damit beispielsweise auch für entsprechend organisierte Krankenkassen oder Träger der gesetzlichen Unfallversicherung.

Verbunden mit der klarstellenden Regelung des § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG, nach der auch sonstige Organe und Einrichtungen des Bundes dem IFG unterliegen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (vgl. Nr. 2.1.1), und der in § 1 Absatz 1 Satz 3 IFG

normierten Einbeziehung Privater, derer sich eine Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient, kommt dem Gesetz ein weiter Anwendungsbereich zu. Der Einwand einer fehlenden Anspruchsverpflichtung erscheint daher häufig vorschnell.

2.1.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – die Schwierigkeiten gehen weiter

Unter welchen Voraussetzungen ein Informationsantrag auf der Grundlage des § 6 Satz 2 IFG abgelehnt werden kann, bleibt umstritten.

Bereits in meinem ersten Tätigkeitsbericht (vgl. 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.2.6) hatte ich ausführlich die Probleme dargestellt, die sich bei der Anwendung des Ausnahmegrundes ergeben. Im Berichtszeitraum hat sich insoweit keine Besserung ergeben. Immer wieder wurde Bürgerinnen und Bürgern der Informationszugang mit der Begründung verweigert, es handele sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Der Gesetzestext selbst sieht lediglich vor, dass für einen Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen die Einwilligung des betroffenen Dritten erforderlich ist. Bürgerinnen und Bürger wandten sich jedoch oft an mich, weil sie anzweifeln, dass es bei ihrem abgelehnten Informationsantrag tatsächlich um ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ging.

Eine entsprechende Legaldefinition sieht das Gesetz nicht vor, auch keine negative Abgrenzung, was kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis ist. Die Gesetzesbegründung zum IFG macht lediglich Ausführungen allgemeiner Art und nimmt auf § 17 UWG, § 203 StGB und auf eine Entscheidung des BGH vom 10. Mai 1995 (BGH, 1 StR 764/94) Bezug.

Unter Zugrundelegung dieses Verweises habe ich bei meiner Tätigkeit als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des IFG Tatsachen angesehen, die sich

- a) auf einen bestimmten gewerblichen Betrieb beziehen,
- b) nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind,
- c) nach dem erkennbaren Willen des Betriebsinhabers geheim gehalten werden sollen und
- d) hinsichtlich derer der Inhaber bzw. Eigentümer des Betriebes ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse hat.

zu a)

§ 6 Satz 2 IFG soll exklusive Unternehmensdaten schützen, die einem bestimmten Gewerbebetrieb zuzuordnen sind. Hierzu zählen beispielsweise Erfindungen, Fertigungs- und Fabrikationsverfahren sowie sonstiges technisches Wissen. Auch wirtschaftliche Informationen (Kalkulationen), deren Bekanntgabe sich von Nachteil für die Marktposition des Unternehmers auswirken könnte, fallen unter diesen Ausnahmegrund.

zu b)

Ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darf nicht offenkundig sein. Offenkundig ist eine Information, wenn sie einem unbegrenzten Personenkreis bekannt oder zugänglich ist. Entscheidend ist dabei allerdings nicht die Anzahl der wissenden Personen, sondern vielmehr die Qualität der Information. So ist eine Information bereits dann offenkundig, wenn sie veröffentlicht wurde oder das Geheimnis ohne größeren Aufwand entschlüsselt werden kann. Nur wenn es dazu des Spezialwissens hochqualifizierter Fachleute bedürfte, ist die Information nicht offenkundig.

Diese hohen Anforderungen sind sinnvoll, da sonst jede Information als „nicht offenkundig“ eingestuft werden könnte. Dies würde dem Sinn und Zweck des IFG, Verwaltungshandeln transparenter zu gestalten, widersprechen. Zu Recht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis einzustufen wären zum Beispiel bestimmte Fertigungstechniken und -methoden, die im Rahmen einer Auftragsvergabe beschrieben wurden. Derartige vertrauliche bzw. geheime Prozesse könnten im Einzelfall nur mit einem hohen Aufwand entschlüsselt werden.

zu c)

Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis eingestufte Informationen müssen grundsätzlich einer Geheimhaltung unterliegen. Insbesondere das betroffene Unternehmen muss geltend machen, die nicht offenkundigen Tatsachen sollten verborgen bleiben und der breiten Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden. Diese Voraussetzung kann durch ein entsprechendes Drittbeteiligungsverfahren überprüft werden. Hierunter fallen insbesondere betriebsinterne Umstände oder Vorgänge.

zu d)

Schließlich muss dem Geheimhaltungswillen des Unternehmens auch ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse gegenüberstehen. Allein der Wunsch, etwas geheimzuhalten, kann nicht ausreichen, gesetzliche Auskunftsansprüche zu konterkarieren. Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse kann die informationspflichtige Stelle nur annehmen, wenn die entsprechenden Informationen Wettbewerbsrelevanz haben, d. h. es muss dem Unternehmen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein wirtschaftlicher Schaden bzw. eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit drohen, falls dem Antrag stattgegeben wird. Die Verbesserung der Marktposition von Konkurrenten durch die Offenlegung der Informationen ist für ein solches berechtigtes Geheimhaltungsinteresse bereits ausreichend. Dabei ist es zunächst Sache der Behörde, eine entsprechende Prognose zu stellen und nachvollziehbar zu begründen.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt und hat der Betroffene in die Offenlegung der entsprechenden Informationen nicht eingewilligt, ist ein Informationsantrag nach § 6 Satz 2 IFG abzulehnen. Die Prüfung dieses Ausnahmegrundes erfolgt somit immer auf zwei Stufen: Kann ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegen, ist der betroffene Betrieb zu beteiligen. Selbst bei versagter Ein-

willigung obliegt es aber dann der Behörde, zu prüfen, ob tatsächlich die Voraussetzungen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im Sinne des IFG vorliegen und der Antrag abzulehnen ist.

Bei den mir bekannt gewordenen Fällen wurde dieses Verfahren nicht immer eingehalten (zum Drittbeteiligungsverfahren siehe Nr. 2.1.10). Ferner besteht auch die Möglichkeit, dass das betroffene Unternehmen seine Einwilligung zur Weitergabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erteilt.

Inzwischen hat auch das Bundesverwaltungsgericht in einer der ersten höchstrichterlichen Entscheidungen zum IFG den Begriff und die Reichweite von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen konkretisiert (Urteil vom 28. Mai 2009, – 7 C 18.08 –). Danach setzt ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Informationen ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an der Nichtverbreitung voraus. Ein solches Interesse fehlt nach Ansicht des Gerichts insbesondere, wenn die Offenlegung der Information nicht geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten am Markt zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Damit greift das Gericht im Wesentlichen die Begründung zum IFG auf und bestätigt meine bisherige Auslegungspraxis.

Damit kann der Ausnahmegrund nicht mehr pauschal herangezogen werden, sobald nach dem geschäftlichen Zusammenwirken von privaten Unternehmen und der öffentlichen Hand gefragt wird.

2.1.4 Vergabeverfahren – Regelungslücke oder uneingeschränkte Transparenz?

Der Zugang zu Unterlagen eines Vergabeverfahrens ist eines der großen Streitthemen.

Im abgelaufenen Berichtszeitraum erhielt ich vermehrt Eingaben und Anfragen, bei denen es um Informationen zu oder aus Vergabeverfahren ging. Dabei war zunächst zu klären, ob und inwieweit Informationen über Vergabeverfahren nach § 1 Absatz 3 IFG in den Geltungsbereich des IFG fallen.

Bei den Verdingungsordnungen (VOL, VOB und VOF) handelt es sich nicht um Gesetze oder Rechtsverordnungen im herkömmlichen Sinne. § 97 Absatz 6 GWB verweist auf die Bestimmungen der VgV, die wiederum in den §§ 4 bis 7 VgV auf die Verdingungsordnungen Bezug nimmt, die dadurch für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte Rechtsvorschriftencharakter erlangen.

Vergaben unterhalb der Schwellenwerte:

Im Rahmen einer Eingabe während des ersten Berichtszeitraumes 2006/2007 habe ich dieses Thema bereits teilweise behandelt (siehe 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 4.12.9). Allerdings ging es hier vorrangig um Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte (§ 2 VgV). In diesen Fällen haben die Verdingungsord-

nungen keinen Rechtsvorschriftencharakter. Eine spezialgesetzliche Regelung, die das IFG im Sinne des § 1 Absatz 3 IFG verdrängen könnte, besteht hier nicht. Das IFG einschließlich seiner Ausnahmetatbestände kommt in diesen Fällen uneingeschränkt zur Anwendung.

Vergaben oberhalb der Schwellenwerte:

In der Begründung zum IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493) sind zum Verhältnis zwischen dem IFG und Vergabeverfahren keine Ausführungen enthalten. Gerichtliche Entscheidungen hierzu sind bislang nicht bekannt geworden, die vorhandenen Kommentierungen haben unterschiedliche Herangehensweisen und vertreten abweichende Ansichten: Teilweise wird das Thema bei § 1 Absatz 3 IFG behandelt (Berger/Roth/Scheel, Kommentar zum IFG zu § 1, Rn. 126) und das IFG für Vergabeverfahren generell für anwendbar erklärt. Das Vergabeverfahren selbst sei durch die Ausnahmetatbestände der §§ 4, 5 und 6 IFG geschützt. Andere erörtern diese Frage im Rahmen des § 3 Nummer 3 IFG (Jastrow/Schlatmann, Kommentar zum IFG zu § 3, Rn. 88). Danach soll unter den Begriff der Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnisse auch das Vergaberecht fallen. Informationen, die Unternehmen nach den Verwaltungsvorschriften VOB, VOL/A und VOF Behörden vorlegen müssen, seien von den Ausnahmetatbeständen des § 3 Nummer 3 IFG und § 6 Satz 2 IFG erfasst. Während des Vergabeverfahrens seien zudem die §§ 72 Absatz 2, 111 Absatz 2 GWB dem IFG als spezialgesetzliche Regelung gem. § 1 Absatz 3 IFG vorrangig.

Daraus folgt im Umkehrschluss, dass beide Kommentierungen grundsätzlich – wenn auch in unterschiedlichen zeitlichen Abschnitten – von der Anwendbarkeit des IFG ausgehen.

Entscheidend ist aber die Frage, wann und wie weit das IFG gilt und welche Ausnahmegründe eventuell zum Tragen kommen können.

Auszugehen ist von dem Zweck des IFG, Verwaltungshandeln transparenter zu gestalten. Die Anwendbarkeit des IFG kann in diesem bislang sehr vertraulich behandelten und korruptionsanfälligen Bereich deswegen nur die logische Folge sein. Transparenz im Vergabeverfahren schützt vor Korruption und ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern, deutlich besser staatliches Handeln nachzuvollziehen und ihr Vertrauen in die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Gerade an den Nahtstellen zwischen Staat und Wirtschaft hat die Öffentlichkeit ein großes Interesse an der Transparenz staatlichen Handelns.

Dabei sind die einzelnen Stadien eines Vergabeverfahrens zu berücksichtigen, das sich in die folgenden Verfahrensschritte unterteilen lässt:

1. Ausschreibungsverfahren
2. laufendes Verfahren
3. abgeschlossenes Verfahren

zu 1.

Bei der Herausgabe von Informationen zum Ausschreibungsverfahren (Ausschreibungstexte, Fristen etc.) vermag ich keine Gründe zu erkennen, die eine Anwendung des IFG ausschließen. Auch nach dem Ende der Ausschreibungsfrist sind keine Ausnahmegründe erkennbar, die einer Offenlegung dieser Informationen entgegenstünden. Lediglich während der Ausschreibungsfrist wäre eine Ablehnung eines Informationsantrages mit dem Verweis auf § 9 Absatz 3 IFG denkbar, da diese Angaben in den entsprechenden Medien veröffentlicht sind (bspw. Amtsblatt oder Internet). In diesen Fällen sollte jedoch auf Grund der Komplexität des Vergaberechts die Fundstelle genannt werden.

zu 2.

Die Angebotsöffnung und Zuschlagserteilung sind von ihrem Wesen her vertraulich. Insbesondere die §§ 22 und 27 VOL/A zielen auf eine vertrauliche Durchführung des Vergabeverfahrens ab. So darf die Niederschrift bei Öffnung der Angebote weder den Bietern noch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (§ 22 Nummer 5 VOL/A). Die Angebote sind zudem grundsätzlich vertraulich zu behandeln. Nach dem Ende des Vergabeverfahrens können allerdings unterlegene Bieter auf Antrag Gründe für die Ablehnung ihres Angebotes erfragen (§ 27 VOL/A). Der Umfang der Informationen ist vorgegeben und gem. § 27 Nummer 6 VOL/A abschließend.

Weitere spezialgesetzliche Informationszugangs- und Auskunftsansprüche könnten sich aus dem § 13 VgV, § 72 Absatz 2 GWB und § 111 Absatz 2 GWB ergeben. § 13 VgV verpflichtet den Auftraggeber, die Bieter, die nicht berücksichtigt werden sollen, spätestens 14 Tage vor Vertragsunterzeichnung über die bevorstehende Nichtberücksichtigung zu informieren. Die Bestimmungen des § 72 Absatz 2 und § 111 Absatz 2 GWB regeln Akteneinsichtsrechte im Beschwerde- und Vergabenachprüfungsverfahren. Das GWB verweist im § 97 Absatz 6 GWB auf die VgV. § 4 Absatz 1 VgV enthält den Verweis auf die VOL/A, wodurch dieses Regelwerk Rechtsnormqualität oberhalb der Schwellenwerte der EU erlangt. Danach haben öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen [...] die Bestimmungen des 2. Abschnittes der VOL/A [...] anzuwenden. Die Rechtsnormqualität der VOL/A begrenzt sich meiner Auffassung nach aber zeitlich auf die Vergabe des Auftrages, also auf das Vergabeverfahren selbst.

Nach § 1 Absatz 3 IFG gehen dem IFG grundsätzlich spezialgesetzliche Auskunftsansprüche in anderen Rechtsvorschriften vor, mit Ausnahme von § 29 VwVfG und § 25 SGB X, 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. Da die vergaberechtlichen Vorschriften nur während des laufenden Vergabeverfahrens zur Anwendung kommen, wird das IFG nach § 1 Absatz 3 IFG durch die vergaberechtlichen Bestimmungen nur in den Fällen verdrängt, in denen

das Vergaberecht überhaupt Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen enthält. Eine generelle spezialgesetzliche Regelung i. S. e. Ausschließlichkeit ist das Vergaberecht nicht.

zu 3.

Eine Heranziehung der VOL/A nach Abschluss des Vergabeverfahrens scheidet daher aus. Die dortigen Regelungen können dann nicht als spezialgesetzliche Auskunftsansprüche bzw. Versagungsgründe angeführt werden. Demzufolge vertrete ich den Standpunkt, dass das IFG ab diesem Zeitpunkt vollumfänglich zur Anwendung kommt. Inwieweit die Ausnahmegründe der §§ 3 bis 6 IFG dann einem Informationszugang entgegenstehen könnten, wäre im jeweiligen Einzelfall zu prüfen.

Nach meiner Ansicht wird also das IFG durch die vergaberechtlichen Vorschriften nur während eines laufenden Vergabeverfahrens gemäß § 1 Absatz 3 IFG verdrängt, soweit Regelungen getroffen sind. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens besteht jedoch ein uneingeschränkter Informationszugangsanspruch nach dem IFG.

Die Behörden behandeln diese Problematik in den mir bekannt gewordenen Fällen durchaus unterschiedlich, wie sich aus den Fällen unter Nr. 4.10.1, 4.14.4, 4.15.3 ergibt.

2.1.5 Was stört Beratung und Entscheidungsprozess?

Auch bei laufenden Verwaltungsverfahren ist Informationszugang grundsätzlich möglich.

Immer wieder werden Anträge auf Informationszugang abgelehnt, weil das Verwaltungsverfahren noch nicht abgeschlossen sei. Dies allein ist aber kein Kriterium des IFG. Nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Dies ist sowohl innerhalb einer Behörde als auch bei Gesprächen oder Verhandlungen mit anderen Behörden oder sonstigen Einrichtungen möglich. Voraussetzung ist aber immer, dass solche Beratungen und Gespräche überhaupt stattfinden und dass das Bekanntwerden der gewünschten Information darauf negative Auswirkungen haben kann, d. h. es schwieriger wird, die Gespräche zu führen oder Ergebnisse zu erzielen, z. B. weil sich Verhandlungspositionen verhärten könnten, wenn bestimmte Informationen öffentlich werden. Die Behörde muss dies konkret und einzelfallbezogen darlegen, wenn sie den Informationswunsch aus diesem Grunde ablehnen will. Außerdem ist auch der zeitliche Aspekt zu beachten: Der Ausnahmegrund gilt nur solange, wie eine Beeinträchtigung der Beratungen zu erwarten ist. Sobald diese wegfällt, ist dem Informationswunsch stattzugeben, gegebenenfalls auf einen neuen Antrag hin.

Entgegen einer häufiger anzutreffenden Praxis kann § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG nicht herangezogen werden, nur weil ein Verwaltungsverfahren bei der zuständigen Stelle noch nicht abgeschlossen worden ist. Die ungestörte Bearbeitung eines Sachverhalts wird nicht durch diesen Ausnahmetatbestand geschützt.

Hierfür kann allerdings § 4 IFG einschlägig sein, der den innerbehördlichen Entscheidungsprozess schützen will. Ein Informationszugang soll danach nicht gewährt werden, wenn die vorzeitige Bekanntgabe von Entwürfen, Arbeiten und Beschlüssen, die der unmittelbaren Vorbereitung einer Verwaltungsentscheidung dienen, den Erfolg dieser Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereiteln würde. Die Verwaltung muss handlungsfähig bleiben und darf nicht den Erfolg ihrer Maßnahmen durch Ausforschung von dritter Seite gefährden lassen.

Voraussetzung für diese Ausnahme ist allerdings, dass die geschützte behördliche Maßnahme konkret bevorsteht und die entsprechenden Unterlagen und Informationen unmittelbar ihrer Vorbereitung dienen. Dies muss gegebenenfalls konkret und einzelfallbezogen nachvollziehbar dargelegt werden.

Außerdem präzisiert § 4 Absatz 1 Satz 2 IFG, dass Ergebnisse von Beweiserhebungen, Gutachten und Stellungnahmen Dritter – dazu gehören auch solche anderer Behörden – in der Regel nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen, also bei einem Antrag auf Informationszugang nicht zurückgehalten werden können.

Darüber hinaus gilt auch diese Ausnahme nur solange, bis die Entscheidung getroffen bzw. die Maßnahme vollzogen worden ist. Nach § 4 Absatz 2 IFG ist der Antragsteller über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens zu informieren, was nach meinen Erfahrungen vielfach unterbleibt.

Nimmt man beide Ausnahmetatbestände zusammen, so kann in laufenden Verfahren zwar häufig die Erteilung von Auskünften oder der Einblick in Unterlagen zu Recht versagt werden, dies gilt aber nicht generell und muss in jedem Fall entsprechend der gesetzlichen Vorgaben begründet werden. In den mir bekannt gewordenen Fällen wurde nicht immer entsprechend verfahren.

2.1.6 Keine Informationsfreiheit wenns ums Geld geht?

Der Ausnahmegrund der fiskalischen Interessen im Wirtschaftsverkehr hat seine Berechtigung, rechtfertigt aber nicht jede Informationsverweigerung.

Die Handlungsformen der staatlichen Verwaltung sind vielfältig. Nicht immer handelt sie hoheitlich oder öffentlich-rechtlich, oft tätigt sie Geschäfte wie jedes beliebige Unternehmen oder jeder Privatmann. Dies gilt etwa für die Veräußerung oder Verpachtung von Liegenschaften, beim Ankauf von Gegenständen oder Dienstleistungen, für Ausschreibungen etc. In all diesen Fällen befindet sich der Staat entweder als Anbieter oder bei der Nachfrage im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern. Sein wirtschaftliches Interesse ist darauf gerichtet, einen möglichst hohen Preis zu erzielen oder ein möglichst günstiges Angebot zu erhalten, um die öffentlichen Haushalte so wenig wie möglich zu belasten. Die Erteilung von Auskünften oder die Herausgabe von Unterlagen auf der Grundlage des IFG kann sich hier negativ auswirken,

wenn die Verhandlungsposition der staatlichen Verwaltung dadurch verschlechtert wird oder die Informationen Mitbewerbern Vorteile verschaffen oder Preis und Angebote beeinflussen können.

Um diese Nachteile für das Gemeinwohl zu verhindern, besteht nach § 3 Nummer 6 IFG kein Anspruch auf Informationszugang, wenn die gewünschten Informationen fiskalische Interessen im Wirtschaftsverkehr beeinträchtigen können.

Kasten zu Nr. 2.1.6

§ 3 Nummer 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.

Dieser Ausnahmegrund wurde im Berichtszeitraum in einer Reihe von Fällen von der jeweiligen Behörde angeführt, um einen Antrag auf Informationszugang abzulehnen. Nach meinem Verständnis des Gesetzes aber nicht immer zu Recht: Wie jeder Ausnahmetatbestand ist nämlich auch § 3 Nummer 6 IFG eng auszulegen und auf den konkreten Einzelfall zu beziehen. So ist völlig unstrittig, dass bei der konkret anstehenden Veräußerung einer Liegenschaft keine Informationen herausgegeben werden müssen, die Aufschluss über die Preisvorstellungen der Verwaltung geben würden oder die Angebote der möglichen Interessenten beeinflussen könnten. Anders sieht es aus, wenn eine Veräußerung gar nicht ansteht, aber in Zukunft möglicherweise einmal beabsichtigt werden könnte. Völlig inakzeptabel ist die Argumentation, Informationen über ein bereits abgeschlossenes Geschäft könnten Aufschluss über das Marktverhalten der öffentlichen Hand geben und sich deswegen künftig generell negativ auswirken, wenn anderswo vergleichbare Geschäfte anstünden. Mit solchen Überlegungen wäre ein Informationszugang bei fiskalischem Handeln des Staates generell nicht mehr möglich, was einer Bereichsausnahme gleichkäme, die der Gesetzgeber bewusst und ausdrücklich nicht gewollt hat.

Deswegen muss eine Behörde, die sich auf diese Ausnahme berufen will, für den konkreten Einzelfall darlegen, welche negativen Auswirkungen die vom Antragsteller gewünschte Information für ihr Geschäftsgebaren haben kann. Geht es um bereits abgeschlossene Geschäfte, z. B. um den bei der Veräußerung einer Liegenschaft erzielten Preis, kann § 3 Nummer 6 IFG nur herangezogen werden, wenn in einem zeitlichen und örtlichen Zusammenhang weitere vergleichbare Geschäfte anstehen, für die die Kenntnis des schon einmal erzielten Preises relevant sein kann.

Leider geht die Tendenz eher in die andere Richtung. Mit sehr allgemein gehaltenen Überlegungen werden häufig Informationsanträge abgelehnt, wenn Auskunft zum Ge-

geschäftsgebaren staatlicher Stellen verlangt wird. Dies geschieht selbst dann, wenn es dabei um längst abgeschlossene Fälle geht. Dem werde ich auch weiterhin im Interesse der Informationsfreiheit entgegenzutreten.

2.1.7 Es wurde Vertraulichkeit vereinbart

Immer wieder werden Anträge auf Informationszugang abgelehnt, weil in der Sache mit anderen Stellen Vertraulichkeit vereinbart worden sei.

Die vertrauliche Behandlung von Informationen und Unterlagen war lange Zeit ein wichtiger Teil der allgemeinen Amtsverschwiegenheit. Nachdem dieser Grundsatz durch das IFG durchbrochen worden ist, kann es im Einzelfall zu Konflikten kommen. Der Gesetzgeber hat dies durchaus gesehen und mehrere Ausnahmenvorschriften für den Umgang mit vertraulichen Informationen geschaffen (vgl. auch 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.2.5). So schützt § 3 Nummer 3 Buchstabe a IFG die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen und § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG die Vertraulichkeit von noch laufenden Beratungen und Gesprächen in oder zwischen Behörden (vgl. Kasten a). § 3 Nummer 4 IFG regelt den Umgang mit Informationen und Unterlagen, die als Verschlusssache eingestuft sind oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen (vgl. Nr. 2.1.8). Schließlich besteht nach § 3 Nummer 7 IFG kein Informationsanspruch bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht (vgl. Kasten b). Eine Behörde soll nicht durch einen Informationsantrag gezwungen werden können, ihre Informanten offenzulegen, weil die Staatsverwaltung in vielen Fällen für die effiziente Erfüllung ihrer Aufgaben darauf angewiesen ist, Hinweise und Unterlagen aus der Bevölkerung zu bekommen, etwa im Hinblick auf Steuervergehen, Schwarzarbeit, Verstöße gegen Umweltauflagen etc. Müssten in diesen Fällen Informanten mit der Offenlegung ihrer Identität rechnen, würde sich der Staat sehr schnell um entsprechende Hinweise bringen. Soweit bei Anträgen auf Informationszugang einer dieser gesetzlichen Ausnahmetatbestände erfüllt ist, und zwar konkret und einzelfallbezogen, würde eine Ablehnung des Antrags völlig zu Recht erfolgen.

Im Berichtszeitraum bin ich aber mehrfach von Antragstellern angerufen worden, denen entgegengehalten wurde, für die von ihnen gewünschten Informationen sei Vertraulichkeit vereinbart worden. Dies waren zum Beispiel Fälle, in denen die Verwaltung Verträge mit privaten Dritten geschlossen hatte, die aber keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthielten. Um trotzdem den Einblick in diese Unterlagen verwehren zu können, berief man sich darauf, mit dem Dritten sei Vertraulichkeit vereinbart worden, die zu respektieren sei. In einigen Fällen wurden vergleichbare Vertraulichkeitsabsprachen auch für den Verkehr zwischen einzelnen Behörden oder für die Arbeit bestimmter Gremien in der öffentlichen Verwaltung geltend gemacht.

Dem bin ich entgegengetreten. Über die erwähnten vom Gesetzgeber vorgesehenen Ausnahmetatbestände hinaus kann der gesetzliche Anspruch für jedermann, nach dem IFG Akteneinsicht zu nehmen oder sich in anderer Weise Zugang zu amtlichen Informationen zu verschaffen, nicht durch Absprachen oder Vereinbarungen mit Dritten unterlaufen werden. Der Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger steht nicht in der Verfügungsmacht der Verwaltung. Vertraulichkeitszusagen, die dem IFG entgegenstehen würden, dürfen nicht gemacht werden, denn die Verwaltung ist an Gesetz und Recht gebunden, zu dem auch das IFG gehört. Das Gleiche gilt auch für innerbehördliche Vorgänge einschließlich der Arbeit verwaltungsinterner Gremien. Auch hier kann nicht einfach Vertraulichkeit vereinbart oder zugesichert werden, wenn es dafür nicht eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gibt, die dem IFG nach § 1 Absatz 3 IFG vorgeht. Geschieht dies dennoch, kann ein Antrag nach dem IFG nicht deswegen abgelehnt werden.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, das IFG werde auf diese Weise auf die Belange Dritter ausgedehnt. Transparenz beim Verwaltungshandeln gilt auch dort, wo Behörden im Kontakt zu Unternehmen oder sonstigen Dritten stehen. Wer mit staatlichen Stellen z. B. Geschäfte machen will, muss diese Transparenz akzeptieren. Berechtigte Belange, wie etwa der Schutz personenbezogener Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder das Urheberrecht sind durch die Ausnahmetatbestände des IFG hinreichend geschützt.

Kasten a zu Nr. 2.1.7

§ 3 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

...

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 Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,

...

7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,

...

Kasten b zu Nr. 2.1.7

Auszug aus der Begründung zu § 3 Nummer 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.

2.1.8 Verschlussachen – Einstufung allein reicht nicht aus

Nunmehr ist höchstrichterlich geklärt, dass allein die formale Einstufung eines Dokuments als Verschlussache nicht genügt, um den Zugang zu diesem zu verweigern.

Nach dem Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 4 IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, „wenn die Information einer [...] durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt“. Bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 2.2.5) hatte ich auf das Problem hingewiesen, dass nach dem reinen Wortlaut dieser Regelung allein die formale Einstufung eines Dokuments als Verschlussache – unabhängig von der materiellen Richtigkeit der Einstufungsentscheidung – einem Antrag auf Informationszugang entgegengehalten werden könnte. Dies erschien insbesondere im Hinblick auf solche Einstufungen bedenklich, die zum Zeitpunkt des IFG-Antrags bereits längere Zeit zurücklagen, da hier das Geheimhaltungsbedürfnis zwischenzeitlich entfallen sein konnte. Zum anderen bestand die Gefahr, dass Unterlagen nur im Hinblick auf künftige IFG-Anträge als „VS-NfD“ eingestuft würden, möglicherweise sogar erst nach Antragstellung. Ich hatte daher von den Behörden verlangt, dass sie zumindest bei älteren Einstufungen einen IFG-Antrag zum Anlass nehmen, die fortbestehende Berechtigung der Einstufung noch einmal zu überprüfen, und betont, dass ich grundsätzlich die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle der Einstufungsentscheidung für erforderlich halte.

Erfreulicherweise hat nunmehr das Bundesverwaltungsgericht in zwei Urteilen vom 29. Oktober 2009 (– 7 C 21.08 – zum „Leitfaden Sprachnachweis“ des

Goethe-Instituts; – 7 C 22.08 – zu Flugplandaten angeblicher CIA-Flüge, vgl dazu auch Nr. 4.19.8) entschieden, dass allein die formale Einstufung einer Information als Verschlussache einen Anspruch auf Informationszugang noch nicht ausschließt. Vielmehr muss die Einstufung auch materiell gerechtfertigt sein, was ein Gericht u. U. durch Beiziehung der fraglichen Unterlagen nachzuprüfen hat.

Kasten zu Nr. 2.1.8

Auszug aus dem Urteil des BVerwG vom 29. Oktober 2009 – 7 C 21.08 –

„Jedenfalls nach dem Sinn und Zweck des § 3 Nummer 4 IFG sowie nach der damit untrennbar verbundenen Systematik des § 3 IFG kommt es auf die materielle Richtigkeit der Einstufung als Verschlussache an. § 3 IFG schützt nach der amtlichen Überschrift besondere öffentliche Belange gegen Nachteile, die ihnen drohen, falls eine Information bekannt wird. Die nur formale Einstufung als Verschlussache ist losgelöst von den eventuell hinter ihr stehenden materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen nicht schutzwürdig. Den öffentlichen Belangen drohen keine Nachteile, wenn eine als Verschlussache eingestufte Information bekannt wird, es sei denn, die Einstufung entspricht den materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen, wie sie in § 3 Nummer 4 VSA i. V. m. § 4 SÜG geregelt sind. Es besteht kein Grund für die Annahme, der Gesetzgeber habe in § 3 Nummer 4 IFG einen Ausschlussstatbestand schaffen wollen, der nicht in vergleichbarer Weise wie die anderen Ausschlussstatbestände dem Schutz materieller öffentlicher Belange dient. Zwar löst bereits die formale Einstufung als Verschlussache für den damit befassten Bediensteten eine Pflicht zur Vertraulichkeit aus. Sie besteht aber nur zum Schutz der materiellen Geheimhaltungsbedürfnisse, wie sie in der Verschlussachenanweisung geregelt sind. Nur von einer ihr entsprechenden Einstufung als Verschlussache lässt sich sagen, dass die mit ihr begründete Pflicht zur Vertraulichkeit in der Verschlussachenanweisung geregelt ist, wie der Wortlaut der Vorschrift es verlangt. Für das Verhältnis der Behörde zu außenstehenden Dritten ist aber weniger die Pflicht ihrer Bediensteten zur Vertraulichkeit maßgeblich, sondern die mit ihr gegebenenfalls verbundenen materiellen Geheimhaltungsinteressen.

[...] Ob der Kläger einen Anspruch auf Zugang zu dem Leitfaden Sprachnachweis des Goethe-Instituts hat, hängt danach davon ab, ob die materiellen Voraussetzungen für eine Einstufung des Leitfadens als Verschlussache vorliegen. [...] Die Beklagte behauptet dies, ohne ihre Behauptung durch konkrete Darlegungen zum Inhalt des Leitfadens nachvollziehbar zu machen. Ob ihre Behauptung zutrifft, hängt deshalb davon ab, welchen Inhalt der Leitfaden tatsächlich hat und ob sein Bekanntwerden geeignet ist, die von der Beklagten heraufbeschworene Gefahr herbeizuführen. Dies wird das Verwaltungsgericht nur dann nachprüfen können, wenn es den Leitfaden als entscheidungserhebliche Unterlage zur näheren Nachprüfung seiner materiell zutreffenden Einstufung als Verschlussache beizieht.“

Ich begrüße diese deutlichen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts und appelliere an die Behörden, bei Anträgen auf Zugang zu eingestuftem Informationen stets sehr sorgfältig zu prüfen, ob die Einstufung materiell (noch) begründet ist. Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts strahlen auch auf meine eigene Kontrolltätigkeit aus. Wenn es für den Ablehnungsgrund des § 3 Nummer 4 IFG maßgeblich darauf ankommt, ob die Einstufung zu Recht erfolgt ist, und ein Gericht dies überprüfen könnte, muss auch ich die Möglichkeit haben, mich bei entsprechenden Eingaben von der Rechtmäßigkeit einer Einstufung zu überzeugen. Die Behörden dürften mir daher eine hierzu erforderliche Einsicht in die entsprechenden Unterlagen nicht verweigern. Auch wenn ich in vielen Fällen aus Kapazitätsgründen zu einer solchen inhaltlichen Prüfung nicht in der Lage sein werde, behalte ich mir vor, in Einzelfällen von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen.

2.1.9 Wie offen ist die Diplomatie?

Zur schwierigen Abgrenzung zwischen Transparenz und dem Schutz außenpolitischer Belange hat das Bundesverwaltungsgericht Leitlinien gesetzt.

Zwar werden die internationalen Beziehungen in der modernen westlichen Demokratie nicht mehr allein in dunklen Hinterzimmern verhandelt. Dennoch ist die internationale Diplomatie auch heute noch in weiten Bereichen von Vertraulichkeit geprägt. Auf der anderen Seite hat sich das Demokratieverständnis der Öffentlichkeit in der Weise gewandelt, dass die Bürgerinnen und Bürger auch in diesem Bereich wissen wollen, was die von ihnen legitimierte staatlichen Institutionen tun. Folgerichtig hatte ich mich im Berichtszeitraum mit einigen Eingaben zu befassen, bei denen es vor allem darum ging, das Verhältnis zwischen Transparenz und notwendiger diplomatischer Vertraulichkeit unter dem Blickwinkel des Informationsfreiheitsgesetzes auszutariieren.

Die Gesetzeslage ist scheinbar eindeutig: Nach § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG besteht dann kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen haben kann. So einfach ist die Sache im konkreten Einzelfall dann aber nicht. So muss zum einen geklärt werden, ob das Bekanntwerden einer Information sich kausal nachteilig auf die internationalen Beziehungen auswirken kann, was nur aufgrund einer Prognoseentscheidung möglich ist, die die zuständige Behörde treffen und begründen muss. Dies ist zwar auch bei anderen Ausnahmetatbeständen der Fall. Hier besteht aber die Besonderheit, dass die Pflege der internationalen Beziehungen noch immer stark von den politischen Erfahrungen der beteiligten Personen und dem persönlichen Vertrauensverhältnis mit ausländischen Vertretern geprägt ist. Insofern ist es für Dritte außerordentlich schwierig, die Prognoseentscheidung der Behörde nachzuvollziehen. Das gilt sowohl für meine Überprüfung, ob die Ablehnung eines Informationsersuchens rechtmäßig war, als auch für die gerichtliche Kontrolle von ablehnenden Entscheidungen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in einem Urteil vom 29. Oktober 2009 nunmehr umfassend mit der Anwendung von § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG befasst (Urteil des BVerwG vom 29. Oktober 2009, – 7 C 22.08 –). Hintergrund war der beim BMVBS gestellte Antrag auf Auskunft über bestimmte Flugbewegungen angeblich von der amerikanischen CIA durchgeführter illegaler Flüge. Ich habe über diesen Fall bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit unter einem anderen Blickwinkel berichtet (1. TB Nr. 4.12.4; siehe auch unten Nr. 4.19.8).

Das Bundesverwaltungsgericht hat zunächst klargestellt, dass § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG der informationspflichtigen Stelle einen Beurteilungsspielraum in der Frage einräumt, was nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen seien. Ob diese nachteiligen Auswirkungen durch das Bekanntwerden der Informationen eintreten können, erfordere eine Prognoseentscheidung dieser Stelle. Für die Regelung der auswärtigen Beziehungen räume das Grundgesetz der Bundesregierung einen weiten Gestaltungsspielraum ein, innerhalb dessen die Bundesregierung die außenpolitischen Ziele und die verfolgte Strategie bestimme. Dieser Spielraum entziehe sich mangels rechtlicher Kriterien weitgehend einer gerichtlichen Kontrolle. Auch ob das Bekanntwerden einer Information diesen Zielen gegenüber einem bestimmten Staat und der zu ihrer Erreichung verfolgten Strategieuträglich sei, könne nur durch die Bundesregierung beurteilt werden. Nur sie könne bewerten, ob eine erwartete Einwirkung auf die auswärtigen Beziehungen hingenommen werden könne oder vermieden werden solle.

Das Gericht stellt auch an den Grad der Gewissheit, ob sich das Bekanntwerden nachteilig auswirken kann, keine hohen Anforderungen. Gerichtlich könne nur überprüft werden, ob die Prognose plausibel und nachvollziehbar, der Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt worden sei und keine offensichtlich fehlerhaften, insbesondere in sich widersprüchlichen Prognosen vorgenommen worden seien. Interessant ist auch die Feststellung des Gerichts, dass die informationspflichtige Stelle bei der Beurteilung der nachteiligen Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen alle denkbaren Verwendungsmöglichkeiten der Informationen im Auge haben und diese objektiv im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Beziehungen zu einem bestimmten Staat prüfen müsse.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass den Behörden ein weiter – gerichtlich nicht überprüfbarer – Beurteilungsspielraum eingeräumt ist, was überhaupt als nachteilige Auswirkungen in Betracht kommt und ob sich die Herausgabe der beantragten Informationen tatsächlich nachteilig auswirken könnte. Für meine eigene Kontrolle bedeutet dies, dass diese sich ebenfalls im Wesentlichen auf eine Plausibilitätsprüfung beschränken muss.

Der Schutz der diplomatischen Beziehungen ist selbstverständlich auch in solchen Fällen zu berücksichtigen, wo es um das Verhältnis zu den Organen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten geht. Deshalb ist auch die Verweigerung der Herausgabe einer Klageschrift eines Mitgliedstaates vor dem Europäischen Gerichtshof

(vgl. Nr. 4.19.9 sowie 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 4.5.3) nicht zu beanstanden, wenn die Bundesregierung einen Nachteil der Beziehungen zum Mitgliedstaat nachvollziehbar begründet und sich dabei auch auf die ausdrückliche Ablehnung der Herausgabe durch den betroffenen Mitgliedstaat beruft.

Der weite – gerichtlich nicht überprüfbar – Gestaltungsspielraum entbindet die informationspflichtigen Stellen jedoch nicht von der generellen Verpflichtung, den Ausnahmetatbestand möglichst eng auszulegen und der Transparenz so weit wie möglich Vorrang einzuräumen. Die eher offene Praxis des hier in erster Linie (aber nicht ausschließlich) betroffenen Auswärtigen Amtes gab bisher erfreulicherweise keinen Anlass zu grundsätzlicher Kritik an der Gewährung des Informationszugangs (vgl. Nr. 3.3.3).

2.1.10 Wie sind Dritte zu beteiligen?

Das Verfahren zur Beteiligung Dritter bei IFG-Anträgen wirft Fragen auf und war wiederholt Gegenstand von Eingaben.

Das Gesetz trifft an mehreren Stellen Regelungen zur Beteiligung von Drittbetroffenen. Zunächst ist nach § 8 Absatz 1 IFG einem Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn seine Belange durch einen Antrag auf Informationszugang nach dem IFG berührt sind. Die Beteiligung erfolgt grundsätzlich von Amtes wegen. Wann konkret ein solches Verfahren durchzuführen ist, geht aus den §§ 5, 6 und 7 IFG hervor. Eine zentrale Rolle nehmen hierbei die beiden erstgenannten Vorschriften ein:

Gemäß § 5 Absatz 1 IFG ist ein Zugang zu Informationen, die personenbezogene Daten Dritter enthalten, nur möglich, soweit der Dritte eingewilligt hat oder das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. Zudem wird die Weitergabe besonderer Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Absatz 9 BDSG gem. § 5 Absatz 1 Satz 2 IFG von der ausdrücklichen Einwilligung des Dritten abhängig gemacht.

Dabei entspricht der Begriff der personenbezogenen Daten i. S. d. § 5 Absatz 1 IFG der Legaldefinition des § 3 Absatz 1 BDSG. Diese Gesetzesbestimmung begrenzt den Schutzbereich auf natürliche Personen. Damit gewährleistet die Vorschrift bei der Prüfung von Informationsersuchen den Schutz personenbezogener Daten und grenzt Informationszugang und Datenschutz voneinander ab.

Kasten zu Nr. 2.1.10

§ 3 Absatz 1 und Absatz 9 BDSG

(1) Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener).

(9) Besondere Arten personenbezogener Daten sind Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben.

Die zweite der beiden in § 5 Absatz 1 IFG genannten Alternativen sieht eine Einwilligung des Betroffenen in die Weitergabe seiner personenbezogenen Daten vor. Auch wenn sie systematisch erst an zweiter Stelle angeführt wird, sollte bei entsprechenden Anträgen zunächst nach der Einwilligung gefragt werden.

Denn die an erster Stelle genannte Interessenabwägung kann das Einholen der Einwilligung durch die Beteiligung des Dritten nicht einfach ersetzen. Es handelt sich nicht um zwei gleichwertige Alternativen, zwischen denen frei gewählt werden könnte. Der Gesetzestext räumt lediglich die Möglichkeit ein, in bestimmten Fällen trotz versagter Einwilligung den Informationszugang zu gewähren (vgl. Nr. 4.11.5).

Sofern ein Antrag auf Information auch den Zugang zu personenbezogenen Daten Dritter im Sinne des § 5 Absatz 1 und 2 IFG betrifft, muss dieser ausnahmsweise begründet werden (§ 7 Absatz 1 Satz 3 IFG). Die Begründung ist von der Behörde im Vorfeld der Beteiligung einzufordern. Der Dritte soll so die Möglichkeit erhalten, besser über eine eventuelle Weitergabe von Informationen entscheiden zu können. Die Drittbetroffenen wären dann gemäß § 5 Absatz 1 IFG i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG entsprechend zu beteiligen.

Neben dem Schutz personenbezogener Daten darf auch der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, wenn der Drittbetroffene eingewilligt hat (§ 6 Satz 2 IFG). In Anbetracht der Schwierigkeit für Behörden, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als solche zu erkennen, kann ein entsprechendes Drittbeteiligungsverfahren aus mehreren Gründen hilfreich sein (vgl. auch Nr. 2.1.3). Die informationspflichtige Stelle muss berücksichtigen, dass trotz des Vorliegens oder der Geltendmachung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Dritte sein Einverständnis zum Informationszugang erteilen kann. Sollte er sich dagegen auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen, kann die Behörde diese Angaben in ihre Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 6 Satz 2 IFG überhaupt erfüllt sind, mit einbeziehen. Letztlich muss dann aber die Behörde entscheiden, ob sie ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis annimmt und bei fehlender Einwilligung den Informationszugang versagt. Sie kann sich nicht einfach auf die Angaben des Dritten berufen (vgl. Nr. 4.15.5).

Ein Drittbeteiligungsverfahren ist in der Regel also nicht nur obligatorisch, sondern kann die Prüfung eines Antrages auf Informationszugang auch erleichtern.

Kommt es zu einer Drittbeteiligung, ist die Bestandskraft der Entscheidung gegenüber dem Dritten oder bei Anordnung der sofortigen Vollziehung der Ablauf von zwei Wochen seit Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten

abzuwarten, bevor Zugang zu Unterlagen gewährt oder Auskünfte erteilt werden können.

Besonders problematisch ist die Frage, ob bei einer Beteiligung eines Dritten diesem personenbezogene Daten des Antragstellers übermittelt werden dürfen:

Obwohl Anträge nach IFG grundsätzlich formlos gestellt werden können, wird regelmäßig ein schriftlicher Antrag mit Begründung erforderlich sein, wenn Belange Dritter im Sinne von § 5 Absatz 1 und 2 oder § 6 betroffen sind. Sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein Dritter ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann, gibt die Behörde ihm schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme. Dazu wird es in der Regel nicht erforderlich sein, den Dritten über die Identität des Antragstellers zu unterrichten, damit dieser über seine Einwilligung in die Freigabe seiner personenbezogenen Daten oder seiner Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse entscheiden kann. Schließlich ist es für den Dritten im Ergebnis unerheblich, wer den Antrag gestellt hat, da mit einer Freigabe die Daten faktisch allgemein zugänglich gemacht werden. Etwas anderes kann für den Inhalt der Begründung gelten. Dieser könnte ein Grund für die Einwilligungsentscheidung sein. Die Begründung im Volltext wiederzugeben, erscheint aber nicht zwingend erforderlich.

Eine Übermittlung personenbezogener Daten des Antragstellers an den betroffenen Dritten ist jedenfalls zur Bearbeitung seines Antrages in Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe der informationspflichtigen Stelle im Sinne des § 16 Bundesdatenschutzgesetz nicht erforderlich.

Sollte im Einzelfall der Dritte auf einer Nennung des Antragstellers bestehen oder diese aus anderen Gründen erforderlich sein, sollte zuvor der Antragsteller nach seinem Einverständnis gefragt werden.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen sollte die Behörde den Antragsteller aber ohnehin immer zunächst fragen, ob er hinsichtlich der Daten des Dritten einer Schwärzung oder Abtrennung der Daten zustimmt. Nach § 7 Absatz 2 IFG kann sich der Antragsteller auch mit einer Unkenntlichmachung der Informationen, die Belange Dritter berühren, einverstanden erklären. Dann ist das zuvor beschriebene Verfahren nach § 8 IFG entbehrlich und die Daten des Dritten werden geschützt. Im Ergebnis ist dann auch eine schnellere Entscheidung der Behörde möglich, da Drittbeteiligungsverfahren mitunter sehr lange dauern können, wie ich mehrfach feststellen musste.

2.1.11 Was ist bei den Gebühren zu beachten?

Die Erhebung von Gebühren und Auslagen scheint sich in den überwiegenden Fällen im Rahmen des Gesetzes zu bewegen. Trotzdem ist die Praxis der Gebührenerhebung noch verbesserungsfähig.

Bei meinen Beratungs- und Kontrollbesuchen in verschiedenen Bundesbehörden (vgl. Nr. 3.3) hat sich gezeigt, dass die Gebührenerhebung überwiegend moderat und damit informationszugangsfreundlich und nicht abschreckend gestaltet wird. In vielen Fällen wird auch

ganz auf die Erhebung von Gebühren verzichtet. Wie die Eingaben zeigen, treten in Einzelfällen jedoch Schwierigkeiten auf.

Die Erhebung der Gebühren bei Informationsanträgen richtet sich ausschließlich nach § 10 IFG und der Informationsgebührenverordnung (IFGGebV). Einzelne Behörden versuchen hingegen immer wieder, die Gebühren nach allgemeinen gebührenrechtlichen Vorschriften oder für sie geltenden Spezialvorschriften (wie z. B. der Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes) zu berechnen (vgl. Nr. 3.3.4). Dies ist schon deshalb rechtswidrig, weil die IFGGebV eine Spezialnorm ist, die anderen Vorschriften über die Gebührenerhebung vorgeht. Zudem ist es gerade Zweck der speziellen Kostenvorschriften des IFG und der IFGGebV, den Informationszugang nicht durch abschreckende Gebühren zu verhindern.

Die Gebühren können sich nach § 10 Absatz 2 IFG durchaus am jeweils entstandenen Verwaltungsaufwand orientieren. Sie sind dabei aber so zu bemessen, dass das Recht auf Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Damit ist der Gesetzgeber bewusst vom Prinzip der Kostendeckung abgewichen, um den freien Zugang zu Informationen auf diese Weise zu fördern. Tragendes Prinzip der Gebührenerhebung ist deshalb gerade nicht die Kostendeckung, sondern die Förderung des Informationszugangs durch moderate Gebühren. Die mögliche Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands hat deshalb vor allem den Zweck, dass die Praxis der Gebührenerhebung durch eine Behörde in sich stimmig und plausibel ist. Bei gleichem Aufwand soll auch eine gleich hohe Gebühr erhoben werden. Es ist deshalb in der Regel nicht zulässig, Stundensätze der mit der Bearbeitung befassten Beschäftigten eins zu eins auf die Gebühr zu übertragen (vgl. 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.2.8).

Bei der Gebührenmessung für die Bearbeitung von Anträgen nach dem IFG kann auch das sogenannte Äquivalenzprinzip nur sehr eingeschränkt angewandt werden. Nach diesem Prinzip soll sich die Höhe der Gebühren am individuellen Wert bemessen, den die Verwaltungsleistung für den Antragsteller hat. Da der Zugang zu Informationen nach dem IFG voraussetzungslos zu gewähren ist, kann der individuelle Nutzen für den Antragsteller von der Behörde in der Regel nicht festgestellt werden.

Immer wieder stelle ich fest, dass bei der Bemessung der Gebühren Kriterien zugrunde gelegt werden, die hierfür nicht herangezogen werden dürften.

So muss es ein Antragsteller nicht hinnehmen, dass eine schlechte Behördenorganisation zu seinen Lasten geht. Eine unübersichtliche Aktenführung oder eine unzureichend geführte Registratur erhöhen zwar den Aufwand beim Finden von Vorgängen. Dieser erhöhte Aufwand ist von der Behörde zu verantworten und darf nicht auf den Antragsteller abgewälzt werden.

Gerade in Behörden, die nur wenige Informationssuchen nach dem IFG zu bearbeiten haben, verursacht die rechtliche Prüfung des Antrages häufig einen höheren

Aufwand als bei Behörden, die vielfältige Erfahrungen mit dem IFG haben. Zudem ist der Aufwand beim ersten Antrag oft höher als bei Folgeanträgen. Auch diese Aspekte dürfen grundsätzlich nicht in die Bemessung der Gebühren einbezogen werden. Vielmehr ist hier nach objektiven Kriterien der fiktive Routinefall zugrunde zu legen. Auch die rechtliche Prüfung von Zuständigkeiten und Ausnahmetatbeständen darf hinsichtlich ihres zeitlichen Aufwandes nicht dem Antragsteller in Rechnung gestellt werden. Dies ergibt sich schon daraus, dass die gleichen Prüfungen auch dann anfallen, wenn der Antrag aufgrund eines Ausnahmetatbestandes abgelehnt wird. In diesem Falle kommt eine Gebührenerhebung aber nicht in Betracht.

Entscheidend für die Gebührenhöhe ist hingegen der Aufwand, der unmittelbar mit der Durchführung des Informationszugangs zusammenhängt. Hierzu gehört z. B. das Aussondern geheimhaltungsbedürftiger Informationen nach § 7 Absatz 2 IFG oder das Verfahren zur Beteiligung Dritter nach § 8 IFG.

Wie ich bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit betont habe (dort Nr. 2.2.8), ist für einen Standardfall nicht etwa der Mittelwert zwischen der geringstmöglichen und der höchstmöglichen Gebühr zugrunde zu legen. Vielmehr ist der Standardfall als derjenige zu betrachten, der die niedrigste Gebühr der jeweiligen Gebührenziffer auslöst. Höhere Gebühren können nur bei einem gegenüber dem Durchschnitt höheren Aufwand berechnet werden. Bei einem außerordentlich geringen Aufwand besteht immer die Möglichkeit, gemäß § 2 IFGGebV aus Billigkeitsgründen ganz auf eine Gebührenerhebung zu verzichten.

2.1.12 Informationszugang zu Dokumenten eines Amtshilfeersuchens

Wird eine Bundesbehörde von einer anderen Bundes- oder Landesbehörde um Amtshilfe gebeten, stellt sich die Frage, zu welchen Informationen Bürgerinnen und Bürger bei der ersuchten Behörde Zugang haben.

Besonders umstritten sind die Fälle, in denen eine Bundesbehörde von der Behörde eines Landes um Amtshilfe ersucht wird, in dem es kein Informationsfreiheitsgesetz gibt, und sich ein Antrag auf Informationszugang genau auf diese Vorgänge bezieht. So werden beispielsweise Entscheidungen der örtlichen Ausländerbehörden über dauerhafte Visa Bestandteil der Vorgänge beim Auswärtigen Amt.

Von Seiten dieser Länder wird argumentiert, über das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes würden auf diese Weise Informationen zugänglich, die nach dem Willen des Landesgesetzgebers nicht zugänglich sein sollen. Das Recht auf Informationszugang nimmt hierauf jedoch nur bedingt Rücksicht.

Bezieht sich ein Antrag auf Informationszugang auf Unterlagen, die im Rahmen der Amtshilfe bei der ersuchten Behörde entstanden sind, kann der Informationszugang nicht allein mit dem Verweis auf die Amtshilfe für eine

andere Behörde verweigert werden. Die mir hier entgegengehaltenen Ausnahmetatbestände greifen nicht.

Aus § 3 Nummer 5 IFG ergibt sich ausdrücklich, dass das IFG grundsätzlich auch solche Informationen erfasst, die eine Bundesbehörde von einer anderen Behörde bekommen hat. Dabei spielt es keine Rolle, wo diese Informationen herkommen. Nach der bewussten Entscheidung des Gesetzgebers sollen auch solche Informationen grundsätzlich zugänglich sein, die aus den Ländern oder z. B. von Institutionen oder Mitgliedstaaten der EU stammen. Da das IFG insoweit keine Einschränkung enthält, kommt es auch nicht darauf an, ob für die Ursprungsbehörde, aus der die Informationen kommen, ein Informationsfreiheitsgesetz existiert und falls ja, ob die Informationen dort zugänglich wären. Ein Anspruch auf Informationszugang besteht lediglich dann nicht, wenn die entsprechenden Unterlagen nur vorübergehend beigezogen sind und nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen. Übertragen auf die Amtshilfe bedeutet das, dass das Amtshilfeersuchen sowie die im Rahmen der Vornahme der Amtshilfe entstandenen Informationen einschließlich des Ergebnisses der Amtshilfe grundsätzlich zugänglich sind, wenn nicht andere Ausschlussgründe vorliegen. Denn diese Informationen verbleiben in der Regel dauerhaft in den Vorgängen der ersuchten Behörde. Zur Veranschaulichung mitgeschickte Originalakten sind jedoch in der Regel nicht zugänglich, da sie nach Vornahme der Amtshilfe zurückgeschickt und damit nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden.

Darüber hinaus wurde argumentiert, die Amtshilfe sei einer Verwaltungsentscheidung gleichsam nur vorgelagert und deshalb ein Informationszugang regelmäßig nach § 4 Absatz 1 Satz 1 IFG ausgeschlossen. Das Amtshilfeersuchen sowie die weiteren Informationen, die sich auf die Vornahme der Amtshilfe selbst beziehen, stellen nicht den Entwurf zu einer Entscheidung dar und zwar weder einer solchen der um Amtshilfe ersuchenden Behörde noch der ersuchten Behörde. Auch wenn man das Ersuchen als vorbereitende Arbeit betrachten könnte, so dient das Dokument jedenfalls nicht der unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die im Ersuchen enthaltenen Informationen in eine ganz konkret bevorstehende Entscheidung münden würden. Dies ist jedoch nicht Zweck des Ersuchens, das lediglich den Anlass zu den Amtshilfehandlungen der ersuchten Behörde gibt. § 4 Absatz 1 Satz 1 IFG soll sicherstellen, dass Behörden in ihrer Willensbildung nicht beeinflusst werden können. Grundlagen, Fakten und Sachverhaltsdarstellungen, die einer Entscheidungsfindung vorausgehen, beeinflussen die Willensbildung nicht und sind daher von dem Ausnahmetatbestand des § 4 Absatz 1 Satz 1 IFG nicht erfasst.

Auch der Informationszugang zu den Ergebnissen einer Amtshilfetätigkeit kann nicht mit dem Verweis auf § 4 Absatz 1 Satz 1 IFG verweigert werden, da sie regelmäßig ein Resultat der Beweiserhebung darstellen. Dieses dient nicht der unmittelbaren Vorbereitung der behördlichen Entscheidung, wie § 4 Absatz 1 Satz 2 IFG ausdrücklich klarstellt.

In einem Fall wurde mir entgegengehalten, die ersuchte Behörde sei gar nicht der richtige Anspruchsgegner. Sie sei nicht die federführende Stelle und damit nicht zur Verfügung über die Informationen berechtigt. Diese Auffassung trifft ebenfalls nicht zu. Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 ist jede Bundesbehörde anspruchspflichtig, die zur Verfügung über die Informationen berechtigt ist. Zur Verfügung berechtigt ist eine Behörde selbstverständlich auch über diejenigen Informationen, die ihr im Wege der Amtshilfe nicht nur vorübergehend zur Verfügung gestellt worden sind. Die ersuchte Behörde ist für alle Handlungen, die sie selbst im Rahmen der Amtshilfe vornimmt, auch verantwortlich und damit für diesen Ausschnitt aus dem gesamten Verfahren auch die federführende Behörde. Es kommt weder darauf an, wo die Informationen herkommen, noch darauf, wer in dem dahinter stehenden Verfahren eine verbindliche Entscheidung trifft.

Wird also eine Bundesbehörde im Wege der Amtshilfe von einer anderen Behörde in Anspruch genommen, so sind im Ergebnis die dabei anfallenden Informationen mit Ausnahme vorübergehend übergebener Originalakten grundsätzlich vom Anspruch auf voraussetzungslosen Zugang zu Informationen erfasst.

2.1.13 Wer hat Angst vorm schwarzen Mann ...?

Die Beweggründe für einen Antrag auf Zugang zu Informationen und Angaben über den Antragsteller sind – außer in den Fällen des § 7 Absatz 1 Satz 3 IFG – völlig unerheblich.

Ein Antrag auf Zugang zu Informationen ist im Allgemeinen an keine bestimmte Form gebunden. Er kann schriftlich, elektronisch, mündlich oder auch telefonisch gestellt werden. Sofern das Informationsersuchen nicht begründet werden muss, sind etwaige Beweggründe und Absichten des Antragstellers oder Informationen über ihn völlig irrelevant. Solche Angaben dürfen bei der Bearbeitung des Antrages und der Entscheidung über den Informationswunsch keine Rolle spielen.

Wiederholt musste ich feststellen, dass Behörden Nachforschungen über die Antragsteller angestrengt hatten oder sich scheinbar von beruflichen oder persönlichen Hintergründen der Antragsteller beeinflussen ließen (vgl. Nr. 4.3.4, 4.11.5, 4.15.4). Das sog. „googeln“ von Personen erschien ihnen in einigen Fällen als legitimes Mittel, um sich ein erstes Urteil zu bilden.

Kasten zu Nr. 2.1.13

§ 7 Absatz 1 Satz 3 IFG

Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Absatz 1 und 2 oder § 6 IFG, muss er begründet werden.

Für die Bearbeitung eines Informationsersuchens sind Beruf, Religionszugehörigkeit, Mitgliedschaft in einem Verein, Bürgerinitiative etc., Informationsinteresse, Häu-

figkeit der Informationsersuchen oder andere Verbindungen zur Behörde nicht zu berücksichtigen bzw. zu prüfen. Vor allem dürfen derartige Angaben die Entscheidung über den Zugangsantrag nicht beeinflussen. Diese Entwicklung halte ich für bedenklich und werde sie kritisch beobachten.

2.1.14 Auch bei der Informationsfreiheit den Datenschutz beachten!

Immer wieder taucht die Frage auf, wie die Behörden mit den Vorgängen umgehen sollen, die im Zusammenhang mit dem Verfahren nach dem IFG entstehen.

Die Gewährung bzw. Ablehnung eines Informationszugangs nach dem IFG ist ein klassisches Verwaltungungsverfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Die hierbei entstehenden Vorgänge und Akten sind dementsprechend genauso zu behandeln wie in jedem anderen Verwaltungungsverfahren auch.

Der Antrag, seine Bearbeitung und Bescheidung ergeben einen Verwaltungsvorgang, der entsprechend den allgemeinen Regelungen zu registrieren und archivieren ist.

Sofern der Antragsteller eine natürliche Person ist, werden in einem Verfahren nach dem IFG auch dessen personenbezogene Daten erhoben. Dies gilt natürlich auch dann, wenn natürliche Personen als Dritte an dem Verfahren beteiligt sind. Dies bedeutet, dass im Umgang mit diesen Daten wiederum die datenschutzrechtlichen Vorschriften beachtet werden müssen. Dies gilt insbesondere für die Grundsätze der Erforderlichkeit, der Zweckbindung und für die Löschung der personenbezogenen Daten.

Erhält eine Behörde einen Antrag auf Informationszugang, so darf sie die in diesem Zusammenhang erhobenen bzw. gespeicherten personenbezogenen Daten des Antragstellers nur (weiter-)verarbeiten und nutzen, wenn dies zur Bearbeitung des Antrages unmittelbar erforderlich ist. Da der Informationszugang nach dem IFG voraussetzungslos zu gewähren ist, darf innerhalb der Behörde nicht nach dem Antragsteller recherchiert werden. Es ist für die Bearbeitung des Antrages nicht erforderlich zu wissen, in welchen anderen Angelegenheiten der Antragsteller mit der Behörde in Kontakt steht oder stand (vgl. auch Nr. 2.1.13). Zulässig ist allein die Prüfung, ob dem Antragsteller die begehrten Informationen bereits vorliegen, da dies nach § 9 Absatz 3 IFG einen Ablehnungsgrund darstellt.

Eine Übermittlung von Daten des Antragstellers an andere öffentliche Stellen kann ausnahmsweise dann zulässig sein, wenn der Antrag nicht bei der zuständigen Behörde gestellt wurde und er an die zuständige Behörde weitergeleitet werden soll. Der Antragsteller ist dann über die Übermittlung zu unterrichten. In allen anderen Fällen ist eine Übermittlung an andere Behörden unzulässig. Insbesondere in Fällen, in denen sich der Antrag (auch) auf Informationen bezieht, die die verfassungsberechtigte Behörde von einer anderen Behörde erhalten und dauerhaft in die eigenen Vorgänge aufgenommen hat, darf die

Ursprungsbehörde nicht gefragt werden, ob sie mit einer Herausgabe an den Antragsteller einverstanden wäre. Die nach § 7 Absatz 1 IFG zuständige Behörde muss vielmehr selbständig über die Herausgabe auch dieser Informationen entscheiden.

Die personenbezogenen Daten des Antragstellers sowie der Dritten unterliegen auch im Verfahren nach dem IFG einer Zweckbindung. Jede Verarbeitung und Nutzung dieser Daten für andere Zwecke ist grundsätzlich unzulässig, sofern nicht eine der im Datenschutzrecht geregelten Ausnahmen greift. Dies bedeutet, dass die Informationen grundsätzlich auch nicht für andere IFG-Verfahren in der gleichen Behörde verarbeitet oder genutzt werden dürfen.

Hinsichtlich der Aufbewahrung gilt auch für IFG-Vorgänge die in § 20 Absatz 2 BDSG verankerte datenschutzrechtliche Grundregel, dass personenbezogene Daten zu löschen sind, wenn ihre Kenntnis für die verantwortliche Stelle zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. Um jeder Gefahr einer Diskriminierung vorzubeugen, sollte die Speicherfrist möglichst kurz bemessen werden. Dies bedeutet, dass nach Ablauf möglicher Rechtsmittelfristen kein Grund für eine weitere Speicherung der Daten mehr besteht. Eine längere Speicherung kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass geprüft werden müsse, ob der Antragsteller bereits über die Informationen verfügt. Es muss vielmehr in Kauf genommen werden, dass diese Prüfung nach einer Löschung der Daten des Antragstellers nicht mehr so einfach vorgenommen werden kann. Gesetzliche Aufbewahrungsfristen können einer Löschung allerdings entgegenstehen. In diesem Falle sind die Daten gemäß § 19 Absatz 3 BDSG zu sperren. Sie stehen dann nur noch für sehr eingeschränkte Zwecke zur Verfügung, etwa für die Inanspruchnahme des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts oder auch für einen Informationszugang nach dem IFG. Eine Nutzung gesperrter IFG-Vorgänge zum Zwecke der Prüfung nach § 9 Absatz 3 IFG wäre hingegen rechtswidrig. Schließlich müssen auch für IFG-Verfahren die archivrechtlichen Vorschriften zur Anbietet von Archivgut beachtet werden.

2.2 Rechtsprechung

Der freie und voraussetzungslose Zugang zu Verwaltungsinformationen und -vorgängen für jedermann ist für die Rechtskultur in Deutschland, die bislang vom Amtsgeheimnis geprägt war, etwas völlig Neues. Entsprechend groß ist die Unsicherheit bei der Anwendung der neuen Vorschriften, die ihrerseits viele Fragen aufgeworfen haben bzw. offen lassen. Bei meiner Tätigkeit habe ich daher immer wieder rechtliche Lösungen für neue Fallgestaltungen zu entwickeln, für die ich weder auf Gerichtsentscheidungen noch auf juristische Fachliteratur zurückgreifen konnte. Umso wichtiger ist die Rolle, die der Rechtsprechung in dieser Anfangsphase der Informationsfreiheit zukommt.

2.2.1 Rechtsprechung zum IFG – der Anfang ist gemacht

Für die Anwendung des IFG kommt der Rechtsprechung eine wichtige Rolle zu. Die ersten höchstrichterlichen Entscheidungen liegen vor, aber viele Fragen sind noch offen.

Angesichts der eher restriktiven Anwendung des IFG durch eine Reihe von öffentlichen Stellen des Bundes, aber auch unklarer oder allgemein gehaltener Gesetzesbestimmungen, die unterschiedliche Auslegungen zulassen, hat sich in den letzten Jahren eine Reihe von Problemkreisen und Fragestellungen ergeben, wo nur noch die Rechtsprechung weiterhelfen kann. Aufgrund der örtlichen Verteilung der entsprechenden Bundesbehörden sind es dabei einige wenige Verwaltungsgerichte, die einen maßgeblichen Einfluss haben, insbesondere in Berlin und Köln. Inzwischen liegt eine Reihe von Urteilen vor, naturgemäß überwiegend erstinstanzlich, die zwar nicht immer meinem Verständnis des IFG entsprechen, aber zumindest ein Stück weit Klarheit gebracht haben.

So hat das VG Berlin in einer Reihe von Urteilen sog. „Regierungstätigkeit“ in den Bundesministerien vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen (vgl. im Einzelnen Nr. 2.1.1). Hier bleibt abzuwarten, ob diese den Zielen des IFG eher zuwiderlaufende Gesetzesauslegung in den höheren Instanzen bestätigt wird.

Das VG Frankfurt hat meine Auffassung zum Verhältnis der in Spezialgesetzen enthaltenen Ausprägung des allgemeinen Amtsgeheimnisses zum von der Ausnahme des § 3 Nummer 4 Alt. 2 IFG geschützten besonderen Amtsgeheimnis weitgehend bestätigt (vgl. Nr. 4.19.3).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in höchster Instanz inzwischen klargestellt, dass bei Dokumenten, die nach der Verschlusssachenanordnung eingestuft sind, ein IFG-Antrag zu einer Überprüfung dieser Einstufung führen muss und deren Berechtigung auch materiell von den Gerichten überprüft werden kann, und damit meine Rechtsauffassung (vgl. 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.2.5) bestätigt.

Höchstrichterlich geklärt wurde auch, dass die Annahme eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses und damit der Informationsausschluss nach § 6 Satz 2 IFG nur in Betracht kommen kann, wenn die Herausgabe der Information nachteilige Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation des entsprechenden Unternehmens haben kann, was impliziert, dass es sich insoweit überhaupt um Wettbewerb mit anderen Unternehmen befindet (vgl. Nr. 2.1.3). Auch hier sehe ich mich durch die Rechtsprechung bestätigt.

Neben dem materiellen Gehalt der Urteile hat sich bei der Rechtsprechung aber auch ein eher formal-verfahrensrechtliches Problem ergeben, nämlich inwieweit die Verwaltungsgerichte überhaupt in eine vertiefte Prüfung der tatsächlichen Umstände, insbesondere der angeblich geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen als solchen, einsteigen. Häufig verlassen sich die Gerichte auf das Vorbringen der Behörde. So prüft z. B. das Verwaltungsgericht

Berlin (grundlegend Urteil vom 10. September 2008 – VG 2 A 167.06 – ; vgl. hierzu auch Nr. 4.19.1) etwaige Ausschlussgründe anhand des Maßstabs, ob deren Vorliegen von der Behörde plausibel dargelegt werden könne. Einer gerichtlichen Anforderung der fraglichen Akten bedürfe es demgegenüber nicht. Das IFG gehe im Grundsatz davon aus, dass das Verwaltungsgericht eine Entscheidung über Umfang und Bestehen von Informationszugangsansprüchen ohne Kenntnis der streitbefangenen amtlichen Unterlagen zu treffen habe.

Diesen Ansatz halte ich für bedenklich. Insbesondere in Fällen, in denen ich nicht eingeschaltet bin und ggf. Einsicht in die Unterlagen nehmen könnte, hat der Bürger danach regelmäßig schlechte Karten, da keine unabhängige Instanz die tatsächlichen Grundlagen der vorgebrachten Geheimhaltungsgründe, beispielsweise das Bestehen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, überprüft. Ich habe erhebliche Zweifel, ob dies mit der Rechtsschutzgarantie des Artikel 19 Absatz 4 GG vereinbar ist. Ich halte es daher für erforderlich, dass sich die Gerichte in Verfahren, in denen gerade streitig ist, ob und inwieweit die gesetzlichen Voraussetzungen einer Zugangsverweigerung vorliegen, Kenntnis vom Inhalt der geheim gehaltenen Unterlagen verschaffen. Um zu verhindern, dass durch die gerichtliche Anforderung der Unterlagen diese dem Akteneinsichtsrecht der Prozessbeteiligten (§ 100 Absatz 1 VwGO) unterfallen und der Kläger somit auf diesem Wege vor einer gerichtlichen Sachentscheidung Einsicht in die ihm materiell möglicherweise verschlossenen Informationen nehmen könnte, bedarf es hier der Möglichkeit eines sog. In-camera-Verfahrens entsprechend § 99 Absatz 2 VwGO (vgl. Kasten). Da die Frage der Anwendbarkeit von § 99 Absatz 2 VwGO auf Klageverfahren nach dem IFG allerdings in Literatur und Praxis umstritten ist, wäre zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit eine gesetzgeberische Klarstellung wünschenswert.

Kasten zu Nr. 2.2.1

§ 99 VwGO

(1) Behörden sind zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften verpflichtet. Wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser Urkunden, Akten, elektronischen Dokumente oder dieser Auskünfte dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen, kann die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage von Urkunden oder Akten, die Übermittlung der elektronischen Dokumente und die Erteilung der Auskünfte verweigern.

(2) Auf Antrag eines Beteiligten stellt das Obergericht ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss fest, ob die Verweigerung der Vorlage der Urkunden oder Akten, der Übermittlung der elektronischen Dokumente oder der Erteilung von Auskünften rechtmäßig ist. Verweigert eine oberste Bundesbehörde

die Vorlage, Übermittlung oder Auskunft mit der Begründung, das Bekanntwerden des Inhalts der Urkunden, der Akten, der elektronischen Dokumente oder der Auskünfte würde dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten, entscheidet das Bundesverwaltungsgericht; Gleiches gilt, wenn das Bundesverwaltungsgericht nach § 50 für die Hauptsache zuständig ist. Der Antrag ist bei dem für die Hauptsache zuständigen Gericht zu stellen. Dieses gibt den Antrag und die Hauptsacheakten an den nach § 189 zuständigen Spruchkörper ab. Die oberste Aufsichtsbehörde hat die nach Absatz 1 Satz 2 verweigerten Urkunden oder Akten auf Aufforderung dieses Spruchkörpers vorzulegen, die elektronischen Dokumente zu übermitteln oder die verweigerten Auskünfte zu erteilen. Sie ist zu diesem Verfahren beizuladen. Das Verfahren unterliegt den Vorschriften des materiellen Geheimschutzes. Können diese nicht eingehalten werden oder macht die zuständige Aufsichtsbehörde geltend, dass besondere Gründe der Geheimhaltung oder des Geheimschutzes der Übergabe der Urkunden oder Akten oder der Übermittlung der elektronischen Dokumente an das Gericht entgegenstehen, wird die Vorlage oder Übermittlung nach Satz 5 dadurch bewirkt, dass die Urkunden, Akten oder elektronischen Dokumente dem Gericht in von der obersten Aufsichtsbehörde bestimmten Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Für die nach Satz 5 vorgelegten Akten, elektronischen Dokumente und für die gemäß Satz 8 geltend gemachten besonderen Gründe gilt § 100 nicht. Die Mitglieder des Gerichts sind zur Geheimhaltung verpflichtet; die Entscheidungsgründe dürfen Art und Inhalt der geheim gehaltenen Urkunden, Akten, elektronischen Dokumente und Auskünfte nicht erkennen lassen. Für das nichtrichterliche Personal gelten die Regelungen des personellen Geheimschutzes. [...]

2.2.2 Möglichkeiten, den BfDI in ein Gerichtsverfahren einzubeziehen

Eine verwaltungsprozessuale Beiladung kollidiert mit meiner gesetzlich garantierten Unabhängigkeit.

Die Rechte des Antragstellers, gegen eine ablehnende Entscheidung der Behörde förmliche Rechtsbehelfe (in Gestalt von Widerspruch und verwaltungsgerichtlicher Klage) einzulegen oder sich gemäß § 12 Absatz 1 IFG an mich zu wenden, stehen unverbunden nebeneinander. Sie können alternativ, parallel oder nacheinander ausgeübt werden; meine Anrufung ist weder Voraussetzung noch Hindernis für die Erhebung von Widerspruch und Klage. Dementsprechend erfolgt meine Einschaltung in der Praxis auch zu verschiedensten Verfahrenszeitpunkten. Petenten, die sich parallel zum gerichtlichen Klageverfahren an mich wenden, verfolgen dabei häufig das Ziel, meine Stellungnahme in das Gerichtsverfahren einzubringen.

Dies hat in Einzelfällen dazu geführt, dass das Verwaltungsgericht mich gemäß § 65 VwGO zu dem Verfahren beigeladen hat. Die Voraussetzungen einer Beiladung sind nach meiner Auffassung jedoch nicht gegeben, da angesichts meiner rechtlichen Stellung und meiner ge-

setzunglich garantierten Unabhängigkeit die gerichtliche Entscheidung über einen individuellen Informationszugangsanspruch nicht meine rechtlichen Interessen im Sinne des § 65 Absatz 1 VwGO (vgl. Kasten) berührt. Nach § 22 Absatz 4 Satz 2 BDSG bin ich in Ausübung meines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Meine Entscheidungen sind nicht verbindlich im Rechtssinne und unterliegen deswegen auch keiner gerichtlichen Kontrolle. Ich sehe daher nicht, wie die Entscheidung eines individuellen Rechtsstreits meine Rechtsposition tangieren könnte. Auch würde die Beiladungsfolge der Rechtskrafterstreckung (§ 121 Nummer 1 i. V. m. § 63 Nummer 3 VwGO, vgl. Kasten) mit meiner Unabhängigkeit bei der Prüfung und Bewertung von mir zu kontrollierender Sachverhalte kollidieren.

Gleichwohl bin ich im Regelfall selbst daran interessiert, meinen Standpunkt und meine Sachkenntnis – sowohl zum IFG im Allgemeinen als auch bezogen auf einen konkreten Fall – in ein laufendes gerichtliches Verfahren einzubringen. Ich gehe allerdings davon aus, dass hierfür auch andere prozessuale Formen zur Verfügung stehen als meine Beiladung.

Kasten zu Nr. 2.2.2

§ 65 Absatz 1 VwGO

Das Gericht kann, solange das Verfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen oder in höherer Instanz anhängig ist, von Amts wegen oder auf Antrag andere, deren rechtliche Interessen durch die Entscheidung berührt werden, beiladen.

§ 121 Nummer 1 i. V. m. § 63 VwGO

Rechtskräftige Urteile binden, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist, die Beteiligten und ihre Rechtsnachfolger [...].

Beteiligte am Verfahren sind

1. der Kläger,
2. der Beklagte,
3. der Beigeladene (§ 65)
4. [...].

2.3 Zur Entwicklung der Informationsfreiheit im Berichtszeitraum

In den letzten zwei Jahren hat sich die Informationsfreiheit national wie international weiterentwickelt. Bis aber wirklich überall die Transparenz der Staatsverwaltung die Regel ist, wird noch viel Zeit vergehen.

2.3.1 Die Informationsfreiheit im parlamentarischen Raum

Der Deutsche Bundestag hat sich im Berichtszeitraum mehrfach mit der Informationsfreiheit und dem IFG beschäftigt.

Immer wieder standen in den letzten zwei Jahren Fragen und Probleme der Informationsfreiheit und des IFG auf der Tagesordnung des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse.

2.3.1.1 Reaktionen auf meinen ersten Tätigkeitsbericht

Am 8. April 2008 habe ich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages meinen 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007 (Bundestagsdrucksache 16/8500) übergeben, den der Deutsche Bundestag am 29. Mai 2008 in erster Lesung zusammen mit meinem 21. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz behandelt und an eine Reihe von Ausschüssen überwiesen hat. Eine vertiefte Diskussion fand dann aber nur im September 2008 im Unterausschuss für Neue Medien statt. Nachdem das federführende Bundesministerium des Innern dort noch erklärt hatte, keine Stellungnahme abgeben zu wollen, wurde dann doch im Jahre 2009 dem Innenausschuss eine Stellungnahme der Bundesregierung zu meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit vorgelegt, der dieses Thema daraufhin im Juni 2009 behandeln wollte. Zur Vorbereitung dieser Sitzung hatte ich noch einmal schriftlich darauf hingewiesen, dass es Probleme bei der Abgrenzung der verschiedenen Informationszugangsregelungen im IFG, UIG und VIG gebe, deren Anwendungsbereiche sich teilweise überschneiden. Auch die jeweiligen Ausnahmeregelungen seien unterschiedlich geregelt und führten zu einer uneinheitlichen Rechtsprechung. Eine Vereinheitlichung der Informationszugangsregelungen, eine Beschränkung der Ausnahmetatbestände und eine Evaluierung dieser gesetzlichen Regelungen seien dringend geboten.

Zu einer Diskussion meines Tätigkeitsberichts und dieser Vorschläge im federführenden Innenausschuss ist es dann aber nicht mehr gekommen. Wegen des Endes der Legislaturperiode wurde von der Berichterstattung vielmehr gemäß § 80 Absatz 3 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages abgesehen.

Dies bedauere ich besonders, weil dadurch auch die Frage einer Evaluierung des IFG durch die Bundesregierung nicht erörtert werden konnte. Diese war ursprünglich in § 14 IFG für das Jahr 2009 vorgesehen. Durch eine fehlerhafte redaktionelle Anpassung dieser Norm bei der Streichung der ursprünglich vorgesehenen Befristung des Gesetzes läuft diese Vorschrift aber jetzt ins Leere. Der Deutsche Bundestag könnte die Bundesregierung indes jederzeit zu einer Evaluierung des IFG auffordern, die dann Grundlage für eine Überarbeitung des Gesetzes sein könnte.

2.3.1.2 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat 2009 dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages eine Stellungnahme zu meinem Tätigkeitsbericht zugeleitet. Darin kommt sie insgesamt zu einer positiven Bilanz und stützt sich dabei in allgemeiner Form auf die von mir vorgenommene Einschätzung. In den von mir angesprochenen konkreten Punkten

kommt sie aber durchgängig zu einer anderen Bewertung. Dies gilt nicht nur für alle von mir ausgesprochenen Beanstandungen, sondern auch überall dort, wo ich einzel-fallbezogen Kritik am Behördenverhalten geübt oder auf von mir beobachtete Tendenzen bei der Anwendung des IFG hingewiesen habe.

Auch bei den von mir geschilderten Rechtsproblemen widerspricht sie überwiegend meiner Einschätzung. Dies ist sicher ein Stück weit der unterschiedlichen Rollenverteilung geschuldet. Bei meiner Arbeit betrachte ich mich aber als neutralen Mittler, der versucht, außergerichtlich zwischen verschiedenen Positionen zu vermitteln und auf die Einhaltung des gesetzlich eingeräumten Informationszuganges zu achten. Dabei hatte und habe ich auch immer die berechtigten Interessen der Verwaltung im Blick, soweit sie auf die vom Gesetzgeber definierten Ausnahme-gründe gestützt werden können. Ich hätte es deswegen begrüßt, wenn die Bundesregierung etwas offener auf die von mir dargestellten Probleme und Rechtsfragen eingegangen wäre. Eine Evaluierung entsprechend § 14 IFG halte ich nach wie vor für erforderlich.

2.3.1.3 Anfragen und Anträge im parlamentarischen Raum

Unabhängig von meinem Tätigkeitsbericht und meiner eigenen Arbeit hat sich der Deutsche Bundestag im Berichtszeitraum mit zahlreichen Anfragen und Anträgen zur Informationsfreiheit beschäftigt. Neben mündlichen und schriftlichen Fragen einzelner Abgeordneter gab es insgesamt fünf Kleine Anfragen, zwei Anträge und eine Gesetzesinitiative.

So stellte die FDP-Fraktion am 23. April 2008 den Antrag „Vollzug des Informationsfreiheitsgesetzes verbessern“ (Bundestagsdrucksache 16/8893) und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 12. November 2008 den Antrag „Informationsfreiheitsgesetz konsequent weiterentwickeln“ (Bundestagsdrucksache 16/10880). Beide Anträge wurden am 13. Mai 2009 im Bundestagsplenum behandelt.

Die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 23. Januar 2008 „Bilanz der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes für das Jahr 2007“ (Bundestagsdrucksache 16/7876) wurde von der Bundesregierung am 8. Februar 2008 beantwortet (Bundestagsdrucksache 16/8004). Die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Freigabe von Akten der Bundesregierung“ (Bundestagsdrucksache 16/11079) beantwortete die Bundesregierung am 12. Dezember 2008 (Bundestagsdrucksache 16/11354). Am 28. Januar 2009 brachte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Kleine Anfrage „Bilanz des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes für das Jahr 2008“ (Bundestagsdrucksache 16/11709) ein, die am 6. Februar 2009 beantwortet wurde (Bundestagsdrucksache 16/11851). Kurz darauf folgte am 28. Januar 2009 die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Gewährleistung des Informationsanspruches der Bürgerinnen und Bürger nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes“ (Bundestagsdrucksache 16/11790) mit der Antwort der Bundesregierung vom 13. Februar 2009

(Bundestagsdrucksache 16/11958). Schließlich stellte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 16. Dezember 2009 die Kleine Anfrage „Informationsfreiheit als Zukunftsaufgabe“ (Bundestagsdrucksache 17/297).

Außerdem brachte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 4. März 2009 den „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste sowie des Informationszugangsrechts“ (Bundestagsdrucksache 16/12189) ein, der in Artikel 2 die Aufhebung des § 3 Nummer 8 IFG vorsah.

2.3.1.4 Versuchte Einschränkung des IFG für die Finanzaufsicht

Der Vorstoß des Bundesrates zur Schaffung einer Bereichsausnahme für Finanzaufsichtsbehörden ist zum Glück gescheitert.

Im Gesetzgebungsverfahren zum sog. Zahlungsdienstleistungsgesetz (Bundestagsdrucksache 16/11613) versuchte der Bundesrat, das IFG im Bereich der Finanzaufsicht noch weiter einzuschränken. Er schlug vor, § 3 IFG dahingehend zu ergänzen, dass ein Anspruch auf Informationszugang nicht besteht „gegenüber Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen wie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank, soweit diese auf Grund von besonderen Gesetzen Aufgaben der Finanz-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht wahrnehmen oder zur Wahrung der Integrität und Stabilität der Finanzmärkte tätig werden“ (a. a. O., S. 63 f.).

Eine solche Änderung des IFG hätte eine Bereichsausnahme für die genannten Aufsichtsbehörden bedeutet und war aus meiner Sicht entschieden abzulehnen. Ich wandte mich daher an den Finanzausschuss des Bundestages und wies in einem Schreiben sowie im Rahmen einer öffentlichen Anhörung auf meine gravierenden Bedenken hin. Auch die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland appellierte in einer Entschließung vom 26. Januar 2009 (Anlage 5) an den Bundestag, eine solche Einschränkung des IFG nicht zu beschließen. Meine Kritik begründete sich im Einzelnen wie folgt:

Der Gesetzgeber des IFG hat ganz bewusst und aus guten Gründen darauf verzichtet, bestimmte Behörden – mit Ausnahme der Nachrichtendienste (§ 3 Nummer 8 IFG) – von vornherein vom Anwendungsbereich des IFG auszunehmen. Vielmehr hat er zum Schutz besonderer öffentlicher oder privater Belange in den §§ 3 bis 6 IFG konkrete Ausnahmetatbestände formuliert, bei deren Vorliegen im Einzelfall ein Anspruch auf Informationszugang nicht besteht bzw. ein entsprechender Antrag abgelehnt werden kann. Die Schaffung einer Bereichsausnahme für die Finanzaufsichtsbehörden könnte einen Dammbbruch für weitere Regelungen zum Ausschluss auch anderer Behördenzweige aus dem Anwendungsbereich des IFG bedeuten. Dies liefe der Intention des IFG, das den freien Informationszugang als Regelfall und die Informationsverweigerung als begründungspflichtige Ausnahme vorsieht, völlig zuwider.

Zudem ist in § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG bereits ein konkreter Ausnahmetatbestand zum Schutz der Kontroll- und Aufsichtsaufgaben von Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden vorgesehen. Ein Anspruch auf Informationszugang besteht demnach nicht, wenn das Bekanntwerden der begehrten Information nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der genannten Behörden haben kann. Dieser Ausnahmetatbestand – verbunden mit den Regelungen zum Schutz von personenbezogenen Daten bzw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§§ 5, 6 Satz 2 IFG) sowie ggf. von internationalen Beziehungen oder laufenden Gerichtsverfahren (§ 3 Nummer 1 Buchstabe a und g) – reicht aus meiner Sicht völlig aus, um in diesem Bereich tatsächlich geheimhaltungsbedürftige Informationen zu schützen.

Die Rechtsprechung ist gerade auf dem Weg, differenzierte und sachgerechte Kriterien für die Anwendung von § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG zu entwickeln. So hat vor allem das Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. in mehreren Entscheidungen zum Informationszugang bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (vgl. näher hierzu Nr. 4.19.3) betont, dass die Behörde jeweils substantiiert darzulegen hat, inwieweit im konkreten Fall eine vollständige oder partielle Freigabe der begehrten Informationen geeignet wäre, sich nachteilig auf die Funktionsfähigkeit der Behörde auszuwirken. Ein Verweis auf nicht von vornherein auszuschließende abstrakt gegebene nachteilige Auswirkungen auf ihre Kontroll- und Aufsichtsaufgaben soll nicht ausreichen, um dem Antragsteller den beantragten Informationszugang zu verwehren. Das Gericht hat zudem zu Recht festgestellt, dass der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG nicht auch die freiwillige und überobligatorische Kooperation der Marktteilnehmer mit der Aufsichtsbehörde schützt. Diese von der Rechtsprechung eingeleitete Gesetzesauslegung durch eine Gesetzesänderung zu korrigieren und den Zugang zu Informationen der Finanzaufsichtsbehörden gänzlich auszuschließen, widerspräche Sinn und Zweck des IFG und den berechtigten Auskunftsinteressen der Bürgerinnen und Bürger.

Gerade mit Blick auf die jüngste Finanz- und Bankenkrise halte ich es für sehr bedenklich, die in diesem Bereich ohnehin nur begrenzt vorhandene Transparenz noch weiter einzuschränken. Nachdem gerade auch die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden in die öffentliche Kritik geraten ist, sollte das Vertrauen der Öffentlichkeit in die staatlichen Kontrollinstanzen durch mehr Offenheit wieder hergestellt und nicht durch Einschränkung der Informationsfreiheit noch weiter erschüttert werden. Ich begrüße es daher sehr, dass sich der Bundestag fraktionsübergreifend gegen die vom Bundesrat vorgeschlagene Bereichsausnahme ausgesprochen hat (vgl. Bundestagsdrucksache 16/12487, S. 4 f.).

2.3.2 Mehr Informationsfreiheit auf Landesebene

Im Berichtszeitraum haben drei weitere Länder Informationsfreiheitsgesetze erlassen, sodass das Prinzip des freien Zugangs zu amtlichen Informationen nun insge-

samt in elf Ländern auch auf der Landes- und Kommunalebene verankert ist.

Am 29. Dezember 2007 trat das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz in Kraft (Gesetz vom 20. Dezember 2007, GVBl. 2007, S. 256). Dem folgte im Jahr 2008 das Land Sachsen-Anhalt, dessen Informationszugangsgesetz vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 242) am 1. Oktober 2008 in Kraft trat. Das vorerst letzte Bundesland, das ein entsprechendes Gesetz erlassen hat, ist Rheinland-Pfalz (Landesinformationsfreiheitsgesetz vom 26. November 2008 [GVBl. 2008, S. 296], in Kraft getreten am 1. Januar 2009).

Während in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz Vollregelungen zur Informationsfreiheit geschaffen wurden, beschränkt sich das Thüringer Gesetz im Wesentlichen auf einen Verweis auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes. In Sachsen-Anhalt, dessen Gesetz inhaltlich weitgehend dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes entspricht, wurde dem Landesbeauftragten für den Datenschutz auch die Funktion des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit übertragen. In Thüringen und Rheinland-Pfalz wurde auf das Amt eines Beauftragten für Informationsfreiheit verzichtet.

Bemerkenswert ist die Entwicklung in Hamburg: Nachdem dort zunächst – wie später auch in Thüringen und Rheinland-Pfalz – ein bloßer Verweis auf das Bundesgesetz geregelt und auf die Einrichtung eines eigenen Beauftragten verzichtet worden war, hat der Gesetzgeber nunmehr ein völlig neues Gesetz erlassen (Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz vom 17. Februar 2009, GVBl. 2009, S. 29). Damit wurde auch in Hamburg eine Vollregelung geschaffen, mit der das Recht auf Zugang zu behördlichen Informationen gestärkt und erweitert worden ist. Außerdem hat jetzt auch Hamburg dem Landesdatenschutzbeauftragten das Amt eines Beauftragten für Informationsfreiheit übertragen.

In den übrigen Ländern ohne geregelten Informationszugang wurden zwar verschiedentlich Entwürfe für Informationsfreiheitsgesetze vorgelegt, diese fanden jedoch bisher keine parlamentarische Mehrheit. In Bayern ist zu beobachten, dass eine Reihe von Kommunen Satzungen zur Informationsfreiheit für ihre Kommunalverwaltungen beschlossen haben, um den Bürgerinnen und Bürgern zumindest auf der kommunalen Ebene den freien Zugang zu Informationen und damit mehr Transparenz zu ermöglichen.

Inhaltlich hat sich die heterogene Landschaft bei den Informationsfreiheitsgesetzen in Deutschland eher noch verfestigt. Dies macht es für die Bürgerinnen und Bürger nicht immer leicht, ihre Rechte wahrzunehmen, da sie häufig nicht wissen, welches Informationszugsrecht zur Anwendung kommt und wie weit ihr Recht auf freien Zugang zu Informationen in der jeweiligen Konstellation tatsächlich reicht. So wünschenswert es wäre, dass die Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern inhaltlich stärker vereinheitlicht würden, ist es angesichts des föderalen Systems in Deutschland jedoch eher unwahrscheinlich, dass es dazu kommen wird. Umso wichtiger

ist es deshalb, dass die Beauftragten für die Informationsfreiheit ihre Kooperation vertiefen (vgl. auch Nr. 2.3.3) und die Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte informieren.

2.3.3 Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten in Bund und Ländern

Für die Verwirklichung der Informationsfreiheit in Deutschland ist die Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten ein wichtiges Element.

Im Berichtszeitraum haben sowohl die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) als auch der von der IFK eingesetzte Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) jeweils viermal unter halbjährlich wechselndem Vorsitz getagt. Dabei hat die auf inzwischen zehn Mitglieder angewachsene IFK einige Entschlüsse verabschiedet, die die Informationsfreiheit in der öffentlichen Diskussion und im politischen Raum stärker verankern sollen.

Ein Schwerpunkt der IFK war die Umsetzung der Informationsfreiheit in den Finanzverwaltungen, da diese häufig für sich in Anspruch nehmen, die Informationsfreiheitsgesetze würden für sie nicht gelten. Hierzu hat die IFK auf ihrer 16. Sitzung am 10./11. Juni 2008 in Saarbrücken in einer Entschlüsse (Anlage 2) klargestellt, dass durch die Informationsfreiheitsgesetze auch in der Finanzverwaltung der Grundsatz der Transparenz gelte. Dem stehe auch die Abgabenordnung nicht entgegen. Wie sich aus einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. März 2008 (1 BvR 2388/03) ergebe, der den Bürgerinnen und Bürgern einen aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung hergeleiteten Anspruch auf Zugang zu den eigenen Steuerinformationen zuspricht. Das Gleiche muss dann auch für den voraussetzungslosen Zugang zu Informationen aufgrund der Informationsfreiheitsgesetze gelten, sofern nicht eine in den Gesetzen geregelte Ausnahme (z. B. das Steuergeheimnis) greift.

Leider hat die Entschlüsse bisher nur wenig bewirkt: Das Bundesministerium der Finanzen will den gesetzlich voraussetzungslos vorgesehenen Informationszugang nach wie vor vom Vorliegen eines berechtigten Interesses abhängig machen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht habe ich dies beanstandet. Auch aus der Politik hat es immer wieder Forderungen gegeben, die Transparenz in der Finanzverwaltung und der Finanzaufsicht einzuschränken. So hat sich die IFK mit einer Entschlüsse vom 26. Januar 2009 auch deutlich gegen die Schaffung einer Bereichsausnahme für Finanzaufsichtsbehörden ausgesprochen (vgl. im Einzelnen dazu Nr. 2.3.1.4).

Ein weiteres wichtiges Thema für die IFK war und ist die Informationsfreiheit im europäischen Kontext und die Auswirkungen auf die Situation in Deutschland. Hierzu zählt einerseits die Stärkung der Informationsfreiheit auf europäischer Ebene. So hat sich die IFK in einer Entschlüsse kritisch mit Vorschlägen der Europäischen Kommission auseinandergesetzt, die zu einer deutlichen

Beschränkung der Informationsfreiheit bei den Organen und Institutionen der Europäischen Union führen würden. Darüber hinaus hat sich die IFK mehrfach für die Verabschiedung und Unterzeichnung der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten ausgesprochen (Entschlüsse der 17. IFK am 3./4. Dezember 2008 in Schwerin, Anlage 4), um erstmals ein völkerrechtlich verbindliches Regelwerk zur Informationsfreiheit zu erhalten (vgl. dazu ausführlich Nr. 2.4.2). Schließlich setzt sich die IFK seit längerem dafür ein, dass die Empfänger von EU-Agrar- und Fischereisubventionen soweit wie möglich öffentlich gemacht werden, damit die Verwendung der nicht unerheblichen Mittel aus den Agrar- und Fischereifonds für die Öffentlichkeit transparent wird (vgl. 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 4.8.2). Dies hat – nicht zuletzt aufgrund der in der gesamten EU geführten öffentlichen Diskussionen – letztlich dazu geführt, dass auf europäischer und nationaler Ebene entsprechende Rechtsgrundlagen für eine generelle Veröffentlichung dieser Informationen geschaffen wurden (Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz – AFIG – vom 26. November 2008, BGBl. I S. 2330 sowie Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung – AFIVO – vom 10. Dezember 2008, eBAnz. 2008 AT147V1). So kann auf der von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung im Auftrag der Länder betriebenen Internetseite www.agrar-fischerei-zahlungen.de nachvollzogen werden, welche Betriebe Subventionen aus welchem Fonds in welcher Höhe erhalten haben (s. Kasten zu Nr. 2.3.3). Auch wenn ein noch höheres Maß an Transparenz wünschenswert wäre, ist die Entwicklung insgesamt als ein großer Erfolg für die Informationsfreiheit in Deutschland und Europa anzusehen (vgl. dazu auch Nr. 4.19.6).

Große Bedeutung misst die IFK der Vereinheitlichung und Vereinfachung des Informationsfreiheitsrechts in Deutschland zu. So erfreulich es die Fortschritte bei der Informationsfreiheit in Bund und Ländern sind (vgl. Nr. 2.3.2), so unbefriedigend ist für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Behörden die Tatsache, dass es inzwischen eine ganze Reihe von informationen zugangsrechtlichen Vorschriften gibt, deren Anwendungsbereiche sich zum Teil überschneiden und deren Verhältnis zueinander oft nicht klar ist. So weichen nicht nur die allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern inhaltlich zum Teil deutlich voneinander ab, sondern es wurden auch weitere spezifische Informationszugangsrechte in Bund und Ländern geschaffen. Die bekanntesten Beispiele sind die Umweltinformationsgesetze sowie das Verbraucherinformationengesetz mit den entsprechenden landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen. Die IFK hat hierzu auf ihrer 18. Sitzung am 23./24. Juni 2009 in Magdeburg (Anlage 6) sowie auf ihrer 19. Sitzung am 16. Dezember 2009 in Hamburg (Anlage 8) zwei Entschlüsse verabschiedet, in denen eine stärkere Vereinheitlichung und Vereinfachung auf hohem Niveau gefordert wird. Damit sollen die Gesetze bürger- und für die Behörden anwendungsfreundlicher werden, um so die Transparenz auch ganz praktisch zu verbessern. Gleich-

zeitig gehören auch die zahlreichen Ausnahmetatbestände auf den Prüfstand.

Auf Mitarbeiterebene hat die IFK den AKIF eingesetzt, der u. a. eine Reihe von Anwendungsfällen aus der täglichen Praxis der Informationsfreiheitsbeauftragten mit dem Ziel diskutiert, in Deutschland eine möglichst einheitliche Anwendung des Informationsfreiheitsrechts zu gewährleisten. Damit sind die Sitzungen des AKIF eine wichtige Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch für die zuständigen Mitarbeiter der Informationsfreiheitsbeauftragten.

Die Sitzungen des AKIF und der IFK sind öffentlich. Die Termine werden rechtzeitig vor den Sitzungen auf den Internetseiten der Informationsfreiheitsbeauftragten bekanntgegeben. Ebenso sind die Protokolle der Sitzungen beider Gremien im Internet verfügbar.

Kasten zu Nr. 2.3.3

Veröffentlichung von Agrar- und Fischereisubventionen

Aufgrund des AFIG und der AFIVO werden folgende Informationen über die Betriebe auf der Seite www.agrar-fischerei-zahlungen.de veröffentlicht:

Für die Agrarsubventionen:

- Name und Vorname bei natürlichen Personen
- Bei juristischen Personen vollständiger eingetragener Name mit Rechtsform
- Bei Vereinigungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit der vollständige eingetragene Name oder sonst amtlich anerkannte Name
- Postleitzahl und Gemeinde
- Betrag der Direktzahlungen aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)
- Betrag der sonstigen Marktordnungszahlungen aus dem EGFL
- Gesamtbetrag der öffentlichen Zahlungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) einschließlich des nationalen Kofinanzierungsanteils aus
 - der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“,
 - Landesmitteln,
 - anderen öffentlichen Einrichtungen (Kommunen) und
- Gesamtbetrag aller zuvor genannten Zahlungen, die der Empfänger im betreffenden EU-Haushaltsjahr erhalten hat

Für die Fischereisubventionen:

- Name des Begünstigten,
- Bezeichnung der Operation/des Vorhabens und
- Höhe der für das Vorhaben aufgewendeten öffentlichen Mittel.

2.3.4 Was man alles unter Informationsfreiheit verstehen kann

In der letzten Legislaturperiode sorgte das Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten in Kommunikationsnetzen für große Aufregung. Als Informationsfreiheitsbeauftragter sollte mir nach dem Gesetz eine neue Aufgabe übertragen werden, die die Informationsfreiheit geradezu ins Gegenteil verkehren würde.

Die Bekämpfung von Kinderpornografie ist eine Aufgabe, die den Gesetzgeber und alle gesellschaftlichen Gruppen vor große Herausforderungen stellt. Dies gilt umso mehr, wenn sich Kinderpornografie in Kommunikationsnetzen abspielt. Vor diesem Hintergrund hat die letzte Bundesregierung im Sommer 2009 der Verbreitung von Kinderpornografie im Internet den Kampf angesagt – ein Ziel, das ich uneingeschränkt unterstütze. Nach intensiven Beratungen und öffentlich geführten Diskussionen beschloss der Deutsche Bundestag am 18. Juni 2009 das Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten in Kommunikationsnetzen (Zugangserleichterungsgesetz – ZugErschwG – Bundestagsdrucksache 16/13411).

Die Verbindung dieses Gesetzentwurfs zu meiner Funktion als Informationsfreiheitsbeauftragter bleibt damit aber noch im Verborgenen. Worum geht es? Durch diesen Gesetzentwurf sollte das Bundeskriminalamt beauftragt werden, eine Sperrliste über Domainnamen, Internetprotokoll-Adressen und Zieladressen von Telemedienangeboten zu führen, die Kinderpornografie nach § 184b StGB enthalten. Für den Fall, dass die Löschung dieses Internetangebotes nicht möglich war, sollten diese Webseiten von Diensteanbieter gesperrt werden. Ob diese Internetangebote zu Recht in die Sperrliste aufgenommen wurden, sollte von einem Expertengremium beurteilt werden. Die Bildung dieses Gremiums und die Bestellung der fünf Experten wurden mir übertragen. Die Begründung, weshalb gerade ich mit dieser Aufgabe betraut werden sollte, lässt sich im Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (16/227) nachlesen. Dort heißt es: „Wir führen dieses Gremium doch ein, gerade um die Informationsfreiheit zu sichern, damit Seiten, die nicht pornografischen Inhaltes sind, nicht fälschlicherweise gesperrt werden.“ Und an anderer Stelle liest man: „Es geht ja darum, zu verhindern, dass Seiten ungerechtfertigt auf die Liste gelangen, weil sie einen anderen Inhalt als Kinderpornografie haben. Es geht also um Informationsfreiheit.“

Ich beurteile diese Frage anders und habe im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen auch nachdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass ich durch diese Aufgabe meine Unabhängigkeit als Informationsfreiheitsbeauftragter gefährdet sehe. Insbesondere wird durch eine wie auch immer geartete Teilnahme an Maßnahmen zur Kontrolle und Filterung von Internet-Inhalten der Gedanke der Informationsfreiheit geradezu ins Gegenteil verkehrt. Bedauerlicherweise ist der Gesetzgeber meinen Empfehlungen nicht gefolgt, sondern hat mich nach Zustimmung durch den Deutschen Bundesrat am 10. Juli 2009 mit der

Bildung des Expertengremiums beauftragt. Noch in der alten Legislaturperiode schloss sich an die Verabschiedung des Gesetzentwurfs ein Prüfverfahren vor der EU-Kommission an. Nach der sog. Transparenzrichtlinie sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kommission über Gesetzesvorhaben zu unterrichten, sofern diese die Rechte der Informationsgesellschaft betreffen. Nachdem dieses Prüfverfahren abgeschlossen wurde, ohne dass die EU-Mitgliedstaaten Bedenken äußerten, wurde die Urschrift des Gesetzes dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung zugeleitet. Allerdings war inzwischen die Legislaturperiode abgelaufen und die neue Regierung vereinbarte in ihrem Koalitionsvertrag eine Aussetzung bzw. Nichtanwendung des Gesetzes. Kriminelle Angebote sollten gelöscht statt gesperrt werden; nach Ablauf eines Jahres sollte eine Neubewertung ergebnisoffen vorgenommen und bis dahin keine Sperrliste geführt werden.

Das Gesetz ist erst am 23. Februar 2010 in Kraft getreten (BGBl. I, S. 78ff). Die Bundesregierung hat mir sodann mitgeteilt, dass sie eine Gesetzesinitiative zur Löschung kinderpornografischer Inhalte im Internet beabsichtige und sich bis zum Inkrafttreten dieser Regelung ausschließlich für die Löschung derartiger Seiten einsetzen, aber keine Zugangssperren vornehmen werde. Vor diesem Hintergrund wird aus meiner Sicht die Bestellung des geplanten Expertengremiums hinfällig.

2.4 Informationsfreiheit im europäischen und internationalen Bereich

Informationsfreiheit – ein weltumspannendes Problem.

Die Prinzipien der Informationsfreiheit – Transparenz, demokratische Teilhabe, öffentlicher Diskurs oder Korruptionsprävention – gelten natürlich nicht nur in Deutschland, sondern sind auch in vielen anderen Ländern weltweit fester Bestandteil einer demokratischen Kultur. Zudem ist Informationsfreiheit im Zeitalter des globalen Informationsaustausches nicht allein auf die jeweilige nationale Ebene beschränkt. Daher spielt der freie Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors zunehmend auch bei internationalen und europäischen Institutionen eine Rolle.

Die europäische und internationale Vernetzung erfordert eine enge Zusammenarbeit und den Austausch von Erfahrungen mit den Informationsfreiheitsbeauftragten und Ombudsleuten in anderen Ländern. Gleichzeitig gilt es, auch auf internationaler Ebene verbindliche Regeln und Standards für die Informationsfreiheit zu schaffen und mit Leben zu erfüllen.

Informationsfreiheit ist in Deutschland im internationalen Vergleich noch ein recht junges Rechtsgebiet. Insofern profitiert der BfDI in hohem Maße von den Erfahrungen der Kolleginnen und Kollegen innerhalb und außerhalb Europas. Gleichzeitig bringt sich der BfDI im Rahmen seiner Kapazitäten auch aktiv in die Zusammenarbeit mit den Informationsfreiheitsbeauftragten auf europäischer und internationaler Ebene ein.

2.4.1 Europäische und Internationale Konferenzen

Im Berichtszeitraum tagten sowohl auf internationaler als auch auf europäischer Ebene die jeweiligen Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten.

Die 3. Europäische Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fand am 29. September 2008 unter Vorsitz der Slowenischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragten in der Nähe von Ljubljana statt. Hauptthema der Konferenz, an der auch ein Mitarbeiter des BfDI teilnahm, war die zu dieser Zeit noch im Entwurfsstadium befindliche Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (nähere Details hierzu unter Nr. 2.4.2). Darüber hinaus wurden Erfahrungen hinsichtlich der aktuellen Entwicklungen und konkreter Fälle zur Informationsfreiheit ausgetauscht.

Vom 27. bis 30. September 2009 fand in Oslo die 6. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten statt. Wichtiger Schwerpunkt der Veranstaltung waren u. a. die Herausforderungen und Chancen für die Informationsfreiheit angesichts der neuen Informationstechnologien. Hierbei standen neben technischen Fragen die Balance zwischen Informationsfreiheit und dem Schutz der personenbezogenen Daten sowie dem Schutz des geistigen Eigentums im Mittelpunkt. Darüber hinaus wurde der wichtigen Frage nachgegangen, inwieweit Informationsfreiheit und Transparenz dazu beitragen könnten, Krisen auf dem Finanzmarkt zu verhindern. Einerseits wurde diskutiert, wie Transparenz gewährleistet werden kann, wenn immer mehr öffentliche Aufgaben in private Hände gegeben werden. Zum anderen ist zu fragen, ob mehr Offenheit bei der staatlichen Aufsicht über die Finanzmärkte dazu führt, dass problematische Entwicklungen schneller und in größerem Umfang bekannt werden und so zumindest die Auswirkungen von Krisen gemildert werden können. Dies ist auch für die Situation in Deutschland von Interesse, da es auf politischer Ebene bereits Vorstöße gab, die Transparenz gerade bei der Finanzaufsicht noch stärker einzuschränken (vgl. Nr. 2.3.1.4).

2.4.2 Zwei Schritte vor, ein Schritt zurück – Europaratskonvention zur Informationsfreiheit ohne deutsche Unterschrift?

Der Europarat hat 2009 die Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten angenommen (SEV-Nr. 205). So erfreulich es ist, dass damit die erste völkerrechtlich bindende Regelung zur Informationsfreiheit entsteht, so enttäuschend ist der Umgang der maßgeblichen deutschen Stellen mit diesem völkerrechtlichen Vertrag.

Die Schaffung einer völkerrechtlich bindenden Rechtsgrundlage zur europaweiten Verankerung der Informationsfreiheit kann nicht hoch genug geschätzt werden. Ihr Inkraft-Treten vorausgesetzt, würde die Konvention einen verbindlichen Mindeststandard setzen, den alle Unterzeichnerstaaten umsetzen müssten. Für Deutschland würde dies vor allem bedeuten, dass die fünf Länder in die Pflicht genommen würden, die bisher noch kein Infor-

mationsfreiheitsgesetz haben. Dies wäre ein großer Schritt für mehr Transparenz und mehr demokratische Teilhabe. Allerdings ist fraglich, ob sich die Bundesrepublik Deutschland diesem Prozess anschließen wird.

Solange die Verhandlungen auf der Ebene des Europarats liefen, bestand grundsätzlich noch Anlass zum Optimismus. Zwar sind die Informationsfreiheitsbeauftragten in Europa nicht offiziell in die Verhandlungen eingebunden worden. Gleichwohl hat sich die Europäische Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten deutlich positioniert und sich aktiv gegenüber der parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee des Europarats eingebracht. Die Konferenz hat die Konvention grundsätzlich begrüßt, in wichtigen Details jedoch Verbesserungen gefordert. In einem gemeinsamen Brief an den Vorsitzenden des Ministerkomitees, den schwedischen Außenminister Carl Bildt, wurde u. a. darauf hingewiesen, dass der Entwurf der Konvention keine klaren Antwortfristen bei Informationersuchen vorgebe, dass die Beschwerdemechanismen bei abgelehnten Ersuchen nur unzureichend ausgestaltet seien und dass durch die Unterzeichnerstaaten sämtliche Vertragsklauseln wieder abbedungen werden könnten. Diese Aktivitäten führten jedoch zu keinen Änderungen mehr, die Konvention wurde am 18. Juni 2009 angenommen.

Aus deutscher Sicht überwiegen allerdings deutlich die Vorzüge der Konvention, die zugunsten der Informationsfreiheit stellenweise über das hinausgeht, was die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der meisten Länder vorsehen. So gelten die auch in der Konvention vorhandenen Ausnahmetatbestände anders als im IFG nicht absolut, sondern sehen immer eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Veröffentlichung der Information vor. Eine solche Interessenabwägung im deutschen Recht würde eine flexiblere Anwendung des IFG ermöglichen und wesentlich mehr Informationen zugänglich machen, ohne dass dies die im Gesetz vorgesehenen Ausnahmetatbestände grundsätzlich in Frage stellen würde. Ein weiterer positiver Aspekt ist, dass jede Einsichtnahme in Dokumente vor Ort bei der verfügungsberechtigten Behörde gebührenfrei sein soll, was in den deutschen Informationsfreiheitsgesetzen so nicht vorgesehen ist. Ein solcher Verzicht auf Gebühren würde sich kaum haushaltsrechtlich auswirken, würde aber für den Einzelnen die Hürden bei der Inanspruchnahme des Rechts auf Informationszugang noch einmal deutlich senken.

Die IFK hat deshalb die Konvention ausdrücklich begrüßt und die Bundesregierung in einer Entschließung vom 3./4. Dezember 2008 aufgefordert, sie zügig zu unterzeichnen und zu ratifizieren (siehe Anlage 4). Damit war vor allem auch die Hoffnung verbunden, die fünf Länder, in denen es noch keine Informationsfreiheitsgesetze gibt, könnten ihre ablehnende Haltung aufgeben, damit Deutschland nicht erneut zum Schlusslicht in Europa wird.

Nach dieser insgesamt erfreulichen Vorgeschichte kam dann aber die Enttäuschung: Das BMI hat mir auf Nachfrage mitgeteilt, dass die Bundesregierung die Konvention des Europarates nicht unterzeichnen und ratifizieren

werde. Für den Bund bestehe hierfür kein Bedarf, da das IFG bereits einen vergleichbaren Standard vorsehe. Vor allem aber gebe es erheblichen Widerstand aus den Ländern gegen eine Unterzeichnung, darunter auch solchen, in denen es bereits Informationsfreiheitsgesetze gibt. Dies wäre äußerst bedauerlich, da nun tatsächlich das eintritt, was gerade verhindert werden sollte: Deutschland wird in Sachen Informationsfreiheit erneut zum Schlusslicht.

Die Bundesregierung ist aufgerufen, ihre ablehnende Haltung zu der Konvention noch einmal zu überprüfen.

3 Informationsfreiheit – Zahlen, Fakten und Probleme

3.1 Statistische Auswertung der Eingaben 2008 und 2009

Die Anfragen und Eingaben bleiben zahlenmäßig auf konstant hohem Niveau, verschieben sich jedoch thematisch. Ein Schwerpunkt meiner Arbeit liegt damit in der Bearbeitung teils komplexer Eingaben zu konkreten Informationsanträgen.

Auch vier Jahre nach Einführung des Gesetzes am 1. Januar 2006 besteht bei Bürgern und Behörden weiterhin großer Beratungsbedarf. Nicht in jedem Fall lässt sich beispielsweise ohne weiteres feststellen, ob das Gesetz auf die jeweilige öffentliche Stelle Anwendung findet.

Die Bürgerinnen und Bürger wandten sich daher oft an mich, um allgemeine Informationen über das IFG, seine Reichweite und seine Grenzen zu erhalten.

Nachdem im ersten Berichtszeitraum die Zahl der Eingänge im Jahr 2007 um 37,8 Prozent im Vergleich zu 2006 abgenommen hatten, blieben sie im aktuellen Berichtszeitraum auf einem relativ konstanten Niveau. So haben sich im Jahr 2008 Bürgerinnen und Bürger in 134 Fällen an mich gewandt. Im darauffolgenden Jahr 2009 wurde ich in insgesamt 114 Fällen angerufen.

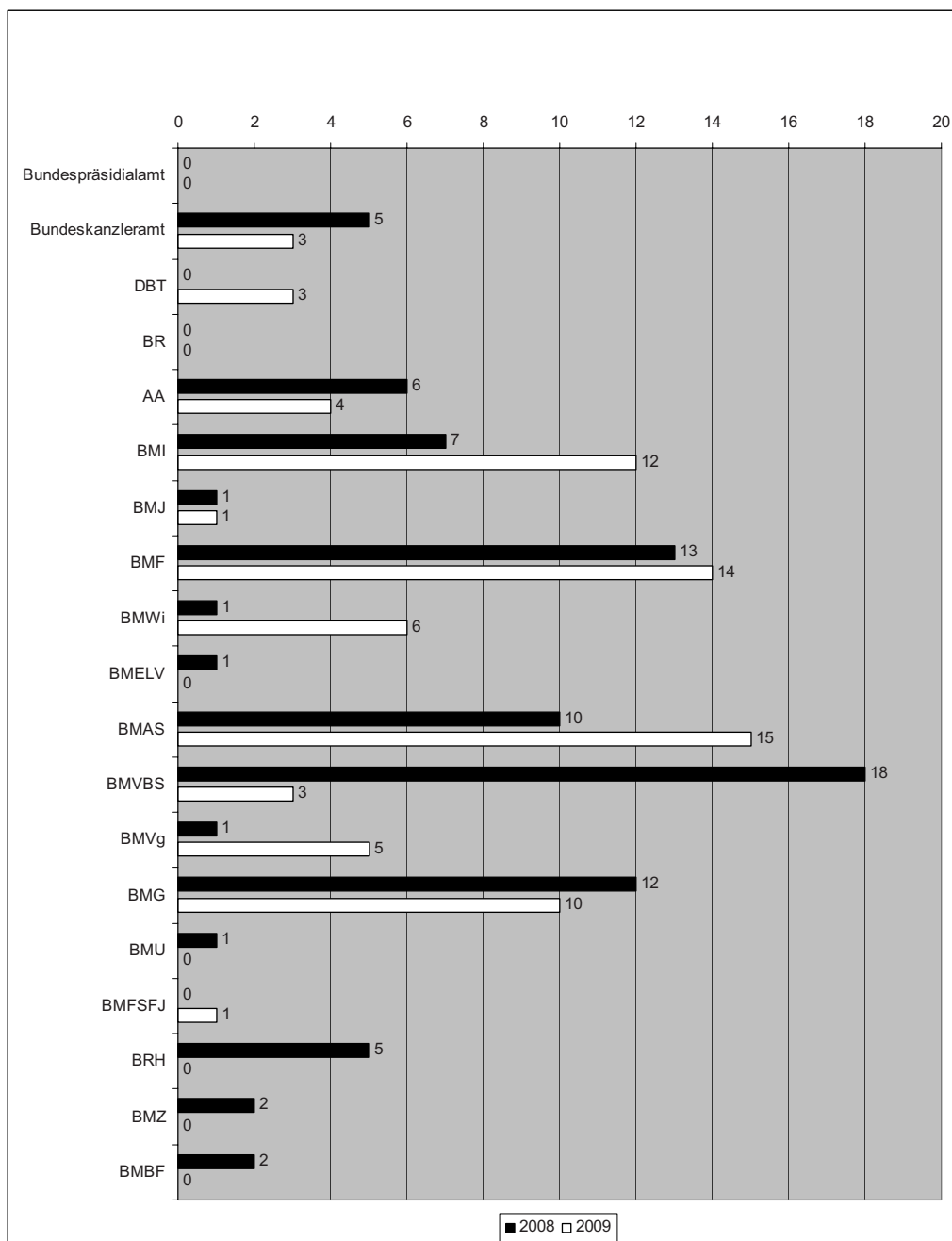
Die Anzahl der allgemeinen Anfragen reduzierte sich von 65 im Jahr 2008 auf 41 im Jahr 2009. Dies ist ein Rückgang von 36,9 Prozent. Dieser Trend spiegelt sich bei den absoluten Zahlen der Eingaben nach § 12 Absatz 1 IFG aber nicht wieder, weil es dafür mehr Beschwerden gegeben hat:

2009 wandten sich 69 Bürger an mich, weil sie ihr Recht auf freien und voraussetzungslosen Informationszugang nach dem IFG in einem konkreten Fall als verletzt ansahen, während es 2008 68 waren.

Nach einzelnen Bereichen der Bundesverwaltung konzentrierten sich die Eingaben auf die Ressorts mit einer hohen Zahl von Behörden im Geschäftsbereich. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und lassen sich nicht allein mit der Einstellung der Behörden zum IFG erklären. Die Eingaben betrafen die einzelnen Geschäftsbereiche unterschiedlich stark. Dies lässt jedoch keine Rückschlüsse auf den Umgang der jeweiligen Behörde mit dem IFG zu. Auch werde ich nicht in jedem Fall angerufen, in dem der Antragsteller mit dem Ergebnis seiner Anfrage nicht zufrieden ist. Häufig geben sich die Betroffenen gleichwohl damit zufrieden oder sie legen Rechtsmittel ein, ohne die Möglichkeit einer Eingabe bei mir zu nutzen.

Abbildung 1 (zu Nr. 3.1)

Eingänge von Beschwerden nach Geschäftsbereichen

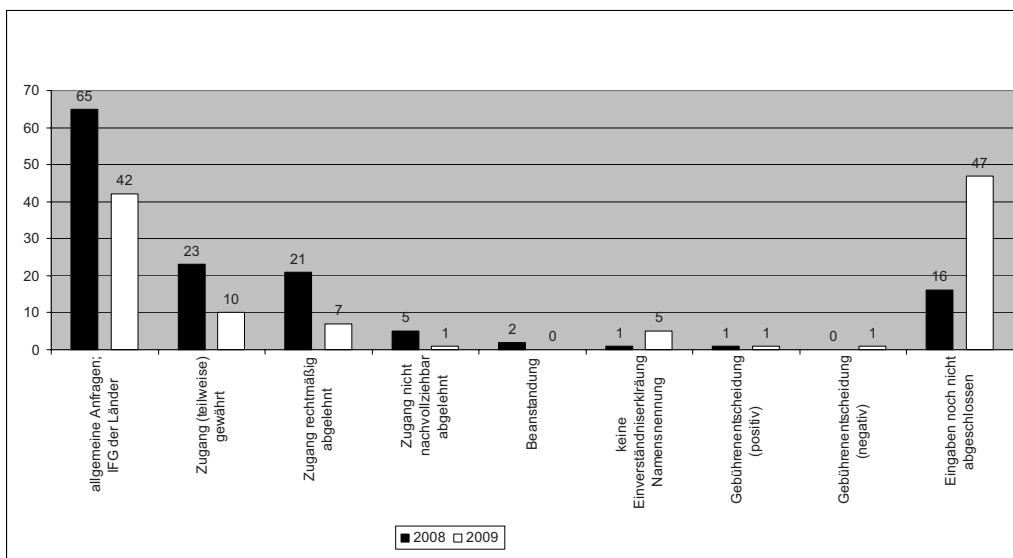


Eine Kontinuität bei den Ressorts, zu denen verhältnismäßig viele Eingaben bei mir eingehen, lässt sich nicht ablesen. Etwaige Tendenzen lassen sich so nur schwer feststellen. Des Weiteren habe ich nicht in allen Fällen der Auffassung der Behörde widersprochen. Nicht jede Beschwerde bedeutet deswegen auch eine fehlerhafte Anwendung des IFG. Es wurde vielmehr deutlich, dass sich die öffentlichen Stellen mit dem IFG verstärkt befasst und die Reichweite der gesetzlichen Ausnahmegründe auslegt haben.

Um dies besser beurteilen zu können, habe ich die abgeschlossenen Verfahren ausgewertet und kategorisiert. Im Ergebnis ist mein Tätigwerden durchaus positiv für die Antragstellerinnen und Antragsteller zu werten. So gewährten die Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes im zurückliegenden Berichtszeitraum in 38,8 Prozent der bei mir abgeschlossenen Fälle den Informationszugang ganz oder teilweise.

Abbildung 2 (zu Nr. 3.1)

Ergebnis der Eingaben 2008/2009



Dieses insgesamt eher positive Resultat darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in vielen Fällen die Rechtsauffassungen zwischen den Behörden und mir stark differieren. Dies erklärt auch die vergleichsweise hohe Anzahl an Eingaben, die ich noch nicht abschließend bearbeiten konnte. Hier dauert die Diskussion mit den Behörden größtenteils noch an.

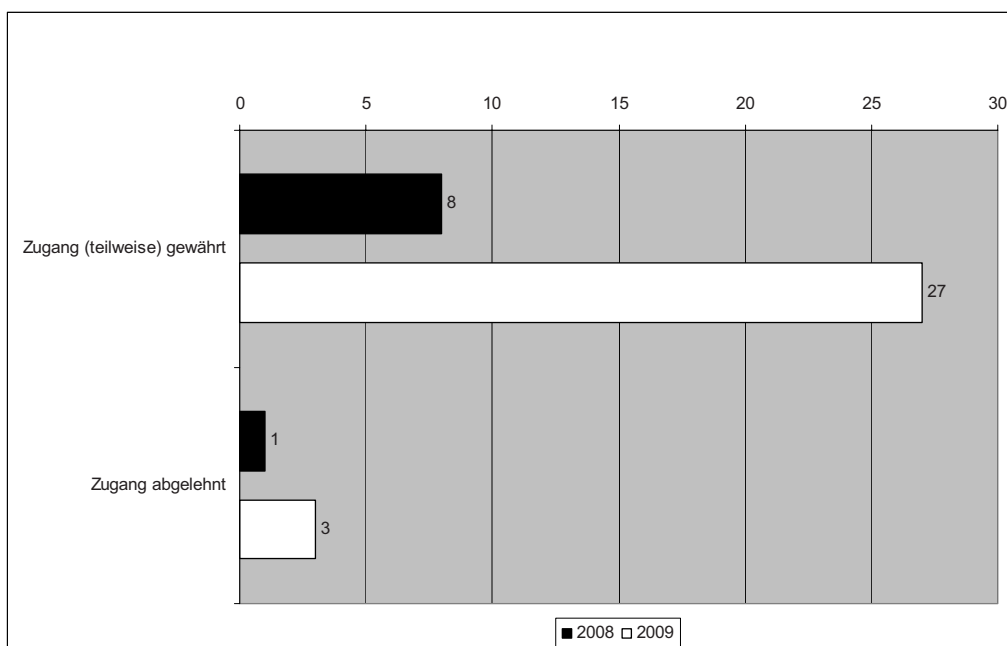
In 34,1 Prozent aller abgeschlossenen Eingaben habe ich die ablehnende Entscheidung der Behörden als gesetzeskonform beurteilt. Dies heißt jedoch nicht, dass ich in je-

dem Fall die Zurückweisung des Antrages auch für sinnvoll hielt. Vielmehr sind die einzelnen Ausnahmegründe so weit gefasst, dass eine Ablehnung nicht zu beanstanden war, obwohl auch eine positive Entscheidung durchaus möglich gewesen wäre.

Von der Möglichkeit einer förmlichen Beanstandung habe ich auch im zweiten Berichtszeitraum zurückhaltend Gebrauch gemacht. In insgesamt 4 Fällen habe ich das Verhalten der Behörden beanstanden müssen. Eine detaillierte Übersicht hierzu befindet sich im Abschnitt 6.

Abbildung 3 (zu Nr. 3.1)

IFG-Ersuchen beim BfDI 2008/2009



Neben den Beschwerden gegen das Verhalten anderer Behörden stellten Bürgerinnen und Bürger in den vergangenen zwei Jahren auch verstärkt bei mir selbst Anträge auf Zugang zu Informationen. Insbesondere im letzten Jahr nahm die Anzahl der Informationensuchen deutlich zu. So stieg die Zahl der Anträge von 2008 auf 2009 um mehr als das Dreifache.

Größtenteils habe ich die gewünschten Informationen bereit gestellt (89,7 Prozent). In einigen Fällen lagen mir die angefragten Informationen nicht vor oder der Antrag wurde zurückgezogen.

3.2 Fortbildungen zum Informationsfreiheitsgesetz

Die Einführung eines völlig neuen Rechtsinstituts, wie es der freie Zugang zu amtlichen Informationen ist, ist nur so gut, wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen damit umgehen können. Fortbildung ist deswegen wichtig.

In zahlreichen Gesprächen hatte sich gezeigt, dass der Fortbildungsbedarf in der Bundesverwaltung sehr hoch ist, ohne dass dem offenbar ein ausreichendes Angebot gegenüberstand. Ich habe daher im Jahr 2009 begonnen, selbst Fortbildungen anzubieten.

Bisher haben im Mai, Juni und Dezember 2009 Einführungskurse zum Informationsfreiheitsgesetz für jeweils etwa 25 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus der Bundesverwaltung stattgefunden. Die Nachfrage für die Veranstaltungen überstieg deutlich das Angebot an Plätzen.

Die Veranstaltungen hatten die folgenden Schwerpunkte:

- Zweck und Ziel der Informationsfreiheit,
- Gesetzliche Grundlagen,
- Anwendungsbereich des IFG und Verhältnis zu anderen Informationszugangsregeln,
- Grundbegriffe des IFG,
- Ausnahmetatbestände,
- Verfahren und Gebühren.

Erwartungsgemäß wurde am intensivsten über den Anwendungsbereich des IFG und über die Ausnahmetatbestände diskutiert. Dabei hat sich gezeigt, dass Informationsfreiheit vielfach noch immer eher als Last angesehen wird. Deshalb sollen die Fortbildungen den notwendigen Bewusstseinswandel zu mehr Transparenz unterstützen.

3.3 Beratungs- und Kontrollbesuche

Im zurückliegenden Berichtszeitraum habe ich erstmals Behörden anlassunabhängig kontrolliert, um die Umsetzung des IFG zu überprüfen. Dabei habe ich nicht nur den Umgang mit Informationszugangsanträgen geprüft, sondern die Behörden auch beraten. In Gesprächen erörterte ich mit den Behördenvertretern grundlegende Sachver-

halte bei der Anwendung des Gesetzes. Zudem erhielt ich bei den Besuchen und der stichprobenartigen Durchsicht der Anträge einen Überblick über das Spektrum der Anfragen und die interne Organisation ihrer Bearbeitung. Besondere Aufmerksamkeit widmete ich den (teilweise) zurückgewiesenen Anfragen und den mit Gebühren belegten Entscheidungen, bei denen sich die Antragsteller nicht gemäß § 12 Absatz 3 IFG an mich gewandt hatten.

3.3.1 Bundesministerium für Bildung und Forschung – Das IFG ist angekommen

Die erste Kontrolle bot wenig Überraschendes – erfreulicherweise.

Meine erste anlassunabhängige Kontrolle nahm ich 2008 im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) vor. Bereits vor dem eigentlichen Besuch prüfte ich, ob und in welchem Umfang die Veröffentlichungspflichten nach § 11 IFG erfüllt worden sind. Im Rahmen einer aktiven Informationspolitik müssen die Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich machen. Beide waren auf dem Internetauftritt des Ministeriums veröffentlicht, was im Vergleich mit den anderen Stellen noch keine Selbstverständlichkeit ist (vgl. Nr. 4.14.2). Daneben waren auch eine Reihe weiterer Informationen über unterschiedliche Themenbereiche auf der Internetseite eingestellt.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren über das Intranet und als Rundschreiben mit einer Hausanordnung über das Inkrafttreten des IFG informiert worden. Aus Sicht des IFG ist das BMBF eher als kleine Behörde zu betrachten. So gingen im Jahr 2007 insgesamt zehn Anträge auf Zugang zu Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz ein. Im ersten Halbjahr 2008 waren es sechs Anfragen. Organisatorisch ist die Aufgabe federführend im Justizariat des Hauses angebunden. Die Prüfung der Anträge erfolgt allerdings in den jeweiligen Fachreferaten, denen dazu Anwendungshinweise des BMBF zur Verfügung stehen, die Teil der elektronischen Geschäftsordnung des Ministeriums sind.

Bis zum Zeitpunkt meines Besuches war gegen eine Entscheidung des Ministeriums noch keine Klage eingereicht worden, im Jahr 2007 hat es zwei Widersprüche gegen IFG-Bescheide gegeben. Auf Grund der vergleichsweise geringen Anzahl an Informationensuchen konnte ich mir alle Unterlagen ansehen und überprüfen. Insgesamt bestätigte sich der durchweg positive Eindruck. Gegen die Entscheidungen der Behörde hatte ich im Wesentlichen keine Einwände. Auch hinsichtlich der Gebühren konnte ich keine Verstöße erkennen.

Nach Durchsicht der Unterlagen sprach ich im Rahmen eines Abschlussgespräches die mir aufgefallenen strittigen Punkte an und legte meine ggf. andere Rechtsauffassung dar. Insgesamt konnte ich aber eine erfreuliche Aufgeschlossenheit gegenüber dem IFG feststellen.

3.3.2 Bundesministerium der Justiz – Heiter mit wenig Wolken

Auch beim Bundesministerium der Justiz gab es nur wenig zu bemängeln.

Auch ein Besuch im Bundesministerium der Justiz (BMJ) verlief überwiegend positiv. Den Veröffentlichungspflichten gemäß § 11 IFG ist das Ministerium nachgekommen und es nutzt seinen Internetauftritt ebenfalls für eine aktive Informationspolitik.

Organisatorisch ist die Aufgabe bei einem Referat in der Zentralabteilung angesiedelt, das bei Anträgen auch federführend tätig wird. Die eigentliche Prüfung der Informationsersuchen erfolgt auch hier in den jeweiligen Organisationseinheiten, die über die angefragten Unterlagen verfügen. Im Falle eines Widerspruches gegen die Ablehnung eines Informationsantrages erfolgt die Bearbeitung unmittelbar durch das Justizariat. Die zentrale Bearbeitungsstelle wurde mit Inkrafttreten des IFG zunächst im Rahmen einer Pilotphase installiert und schließlich dauerhaft beibehalten.

Während 2007 insgesamt 39 IFG-Anträge beim BMJ eingingen, waren es im ersten Halbjahr 2008 zwanzig, was einem konstanten Antragszugang entspricht. Im nachgeordneten Bereich gingen nur wenige Anfragen ein. Eine Vorlagepflicht des Geschäftsbereiches besteht jedoch nur bei problematischen Fällen.

Bei den von mir durchgesehenen Antragsverfahren bestanden gegen die Entscheidungen der Behörde überwiegend keine Einwände. Einige der älteren Unterlagen wiesen allerdings einen Stempel „EDV-Abfrage negativ“ auf. Auf Nachfrage erläuterte mir das BMJ, mit einer Abfrage im internen Aktenbearbeitungssystem sei überprüft worden, ob der Informationssuchende bereits zu einem früheren Zeitpunkt einen Antrag gestellt habe. Auf das Jedermannsrecht gemäß § 1 Absatz 1 IFG wies ich hin. Mir wurde versichert, dass eine solche Recherche zwischenzeitlich nicht mehr durchgeführt werde (vgl. auch Nr. 2.1.13).

Zusammenfassend hatte ich auch bei meinem zweiten Kontrollbesuch nur sehr wenig an der internen Organisation und Bearbeitung der IFG-Anträge auszusetzen, so dass ich auch diesen Besuch als positiv wertete.

3.3.3 Auswärtiges Amt – Gute Aus- und Einsicht

Auch beim Auswärtigen Amt herrscht erfreulich viel Transparenz.

Das Auswärtige Amt (AA) hat seinen Hauptsitz in Berlin am Werderschen Markt. Bekannt ist die Behörde unter anderem auch wegen ihres Neubaus in Berlin mit großen Fensterflächen und einer Glasfassade, die an der Nordseite des Gebäudes einen Blick bis weit ins Innere gewährt. Ob diese offene und transparente Gestaltung auch hinsichtlich der Informationsfreiheit auf die Behörde zutrifft, habe ich im Rahmen eines Beratungs- und Kontrollbesuches im April 2009 überprüft.

Bereits im Vorfeld des Besuches konnte ich feststellen, dass der Internetauftritt des AA für eine aktive Informationspolitik genutzt wird. Neben den veröffentlichungspflichtigen Organisations- und Aktenplan enthält die Startseite eine Registerkarte „Informationsservice“. Inhalt dieser Registerkarte sind u. a. häufige Fragen, Reden und Pressemitteilungen, Publikationen und Newsletter. Eine Rubrik trägt den Titel „Informationsfreiheitsgesetz“. Der Nutzer findet hier u. a. Allgemeines zum IFG, die Kontaktdaten für Anfragen und ein Kontaktformular für Anträge nach dem IFG. Zudem verweist das AA auf die Möglichkeit, sich an den BfDI zu wenden, wenn man mit der Entscheidung der Behörde nicht zufrieden ist. Daneben werden noch eine Vielzahl anderer Informationen (bspw. Reiseinformationen, Angaben zum Politischen Archiv) auf der Website zur Verfügung gestellt.

Das AA zählt zu den Behörden mit dem höchsten Antragsaufkommen. Lobenswert ist die hausinterne Organisation, an deren Spitze eine koordinierende Stelle für die eingehenden Anträge eingerichtet wurde. Durch standardisierte und elektronische Arbeitsabläufe werden die Informationsersuchen zeitnah beschieden. Die fristgerechte Beantwortung entsprechend § 7 Absatz 5 IFG erfolgt durch ein elektronisches Bearbeitungssystem und wird von der koordinierenden Stelle überwacht.

Bei einer stichprobenartigen Überprüfung der bearbeiteten Informationsanträge konnte ich feststellen, dass die Behörde in einer Vielzahl der Fälle sehr informationsfreundlich agiert. Von den Ausnahmetatbeständen wird nur restriktiv Gebrauch gemacht. Die Arbeitsweise des AA schlägt sich auch in den bei mir eingegangenen Eingaben nieder. Seine Entscheidungen konnte ich größtenteils nachvollziehen.

Beachtet wird vom AA auch, dass Informationen, die bereits einmal nach dem IFG zur Verfügung gestellt wurden, nicht den Schutzfristen des § 5 Absatz 1 bis 3 BArchG unterfallen. Hierfür führt die Behörde eine entsprechende Statistik über die erteilten Informationen und versieht diese mit einem entsprechenden Stempel, um sie auch für das Archiv entsprechend zu kennzeichnen.

Insgesamt vermittelte die Behandlung von IFG-Anträgen einen positiven Eindruck. Die Bearbeitung der Anfragen erfolgt in der Regel innerhalb der Frist des § 7 Absatz 5 IFG. Die Erhebung von Gebühren wird sehr restriktiv gehandhabt. Auch der weitreichende Ablehnungsgrund des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG (Schutz internationaler Beziehungen) wurde bislang nur in eindeutigen Fällen herangezogen. Selbst bei einem relativ hohen Verwaltungsaufwand wird zumeist von der Erhebung von Gebühren abgesehen. Die Steuerung durch eine koordinierende Stelle erweist sich im AA als effektiv und sichert eine einheitliche Auslegung des Gesetzestextes.

In einigen der überprüften Fälle hätte ich allerdings eine andere Rechtsauffassung vertreten. Das AA nahm meine diesbezüglichen Hinweise im Rahmen eines Abschlussgespräches auf und sicherte eine Überprüfung der hausinternen Auffassung zu. Insgesamt habe ich bei meinem Besuch einen sehr informationsfreundlichen Standard festgestellt.

3.3.4 Eisenbahn-Bundesamt – Viele Köche verderben den Brei

Nicht alle Behörden des Bundes sind sicher im Umgang mit dem Gesetz.

Das Eisenbahn-Bundesamt war die erste nachgeordnete Behörde, bei der ich einen Beratungs- und Kontrollbesuch durchführte. Dabei handelt es sich um eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVBS mit Hauptsitz in Bonn. Es ist u. a. die Sicherheitsbehörde für die Eisenbahnen in Deutschland und Aufsichtsbehörde für das Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes. Neben der Zentrale werden die Aufgaben auch in zwölf Außenstellen wahrgenommen.

Auf Grund diverser Ereignisse im Schienenverkehr, über die in der Öffentlichkeit diskutiert wurde, gingen bei der Behörde vermehrt Informationsanträge ein. In der Folge erhielt ich mehrere Eingaben von Antragstellern, die ihr Recht auf Informationszugang als verletzt ansahen.

Die Zusammenarbeit mit der Behörde gestaltete sich nicht in jedem Fall kooperativ. Dies setzte sich bedauerlicherweise auch vor und während meines Besuches fort. Auf meine Bitte um Übersendung des aktuellen Organisations- und Aktenplanes hin wurde ich auf die Website des EBA verwiesen. Leider war der nach § 11 Absatz 2 IFG veröffentlichungspflichtige Aktenplan im Internetauftritt aber nicht zu finden, was ich vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr hinnehmen kann.

Kasten zu Nr. 3.3.4

§ 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.

Am ersten Tag meines Besuches stellten meine Mitarbeiter mit einiger Verwunderung fest, dass offenbar keinerlei Interesse oder Bereitschaft an einem persönlichen Gespräch bestand. Sie hatten somit keine Möglichkeit, etwas über die hausinterne Organisation bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen zu erfahren. Ihnen wurden lediglich die zusammengetragenen Einzelfälle zur Durchsicht übergeben.

Die Durchsicht dieser Unterlagen ermöglichte schließlich Rückschlüsse auf die Ablauforganisation bei der Bearbeitung von Informationsanträgen. Die eingehenden Anträge werden in der Zentrale des EBA nicht gesondert erfasst, gesichtet, weitergeleitet, überwacht oder bearbeitet. Vielmehr entscheiden die fachlich zuständigen Referate und

Außenstellen in Eigenregie, ob überhaupt ein Informationsersuchen vorliegt und gegebenenfalls der Zugang gewährt oder abgelehnt wird. Auch wenn das IFG keine bestimmte Organisationsform vorschreibt, beurteile ich diese Behandlung von Informationsanträgen kritisch. Innerhalb des gesamten Hauses erhält keine Stelle einen Überblick und kann ggf. koordinierend eingreifen. Dieses Defizit machte sich in der Einzelfallbearbeitung deutlich bemerkbar. Die Anträge wurden von den bearbeitenden Stellen sehr unterschiedlich behandelt.

- Die Uneinheitlichkeit beginnt bereits bei der Frage, was ein IFG-Antrag ist. So wurden Schreiben von Bürgern, die nicht auf eine Akteneinsicht oder Behördeninformation zielten, als IFG-Antrag bearbeitet. Umgekehrt ist nicht auszuschließen, dass IFG-Anträge nicht als solche erkannt und behandelt worden sind.
- Das IFG wurde auch für Anfragen und Amtshilfeersuchen öffentlicher Stellen herangezogen, obwohl das Gesetz eindeutig nur für Bürger und private Stellen gilt und keine Datenübermittlungsnorm für Behörden untereinander ist. Vom Gesetz vorgeschriebene Verfahren (z. B. Beteiligung Drittbetroffener) wurden fehlerhaft durchgeführt.
- Kostenbescheide erfolgten nicht auf der Grundlage der Informationsgebührenverordnung (IFGGebV), sondern auf Basis des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (BEVVG) i. V. m. der Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (BEGebV).

Die meisten Mängel hätten vermieden werden können. Sie waren Folgen einer ungenügenden internen Organisation. Um dies mit dem EBA zu erläutern, baten meine Mitarbeiter während der Kontrolle ausdrücklich um ein Abschlussgespräch. Leider war trotz Zusage zum vereinbarten Termin keiner der zuständigen Ansprechpartner zu erreichen. Ein derartiges Verhalten einer Behörde im Rahmen eines Beratungs- und Kontrollbesuches durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist bislang einmalig.

Auf Grund der beachtlichen Verstöße und festgestellten Schwierigkeiten habe ich gegenüber dem zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine Beanstandung gem. § 25 Absatz 1 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG ausgesprochen (siehe Anlage 1).

3.3.5 Wie sieht es beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus?

Bei einem Beratungs- und Kontrollbesuch beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge konnte ich einen positiven Eindruck gewinnen. Etwas zu verbessern gibt es aber immer.

Im Oktober 2009 habe ich beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen anlassunabhängigen Beratungs- und Kontrollbesuch durchgeführt. Auch wenn ich dabei einen überwiegend positiven Eindruck gewinnen und eine grundsätzlich informationszugangsfreundliche Bearbeitung der Anträge erkennen konnte, hatte ich doch einige Verbesserungsvorschläge. Zwei Punkte können auch für

andere Behörden relevant sein, nämlich der Internet-Auftritt und die Aktenführung.

Zwar hatte das Bundesamt entsprechend den Vorgaben in § 11 IFG auf seiner Internet-Seite Informationen veröffentlicht. Allerdings ließen sich die Dokumente nicht ohne weiteres erschließen. Ich habe daher angeregt, die – an anderer Stelle auf der Internet-Seite des Bundesamtes durchaus bereits vorhandenen – Informationen ggf. durch Links unter dem Stichwort „Informationsfreiheit/ Informationsfreiheitsgesetz“ zusammenzuführen, durch allgemeine Hinweise zur Antragstellung zu ergänzen und zukünftig regelmäßig zu überprüfen, welche Informationen zusätzlich eingestellt bzw. verlinkt werden können. Dem ist das Bundesamt zwischenzeitlich nachgekommen.

Verbesserungsbedürftig war die Gestaltung der Bescheide, wenn nach § 7 Absatz 2 IFG Teile der Informationen auszusondern sind. Diese Regelung umfasst nicht nur die vollständige Stattgabe des Antrags, sondern (auch) Fälle der teilweisen Ablehnung. Dies muss sich in der Begründung und der Rechtsbehelfsbelehrung der Bescheide widerspiegeln.

Auch sollte bei der Aktenführung berücksichtigt werden, dass grundsätzlich alle amtlichen Informationen dem Zugangsanspruch nach § 1 Absatz 1 IFG unterfallen. Das Informationsfreiheitsgesetz gewährt im Übrigen einen voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen, die Beweggründe eines Antragstellers, einen Antrag zu stellen, sind daher für die Bearbeitung unerheblich.

4 Rechtlich und thematisch erwähnenswerte Einzelfälle

Die folgenden Fälle gehen auf Eingaben der vergangenen zwei Jahre zurück und sind sowohl vom rechtlichen als auch vom inhaltlichen Aspekt besonders interessant. Sie geben einen Einblick in das Themenspektrum, für das sich Bürgerinnen und Bürger interessiert haben, und zeigen auf, in welchen Bereichen des Gesetzes weiterhin Unsicherheiten in der Anwendung bestehen. Einige Einzelfälle bieten auch Anlass, meine grundsätzliche Auffassung zur Auslegung einzelner Versagungsgründe zu verdeutlichen. Der Querschnitt dieser Eingaben lässt jedoch keinen Rückschluss auf alle IFG-Anfragen bei öffentlichen Stellen zu. Denn es wenden sich in der Regel nur Antragstellerinnen und Antragsteller an mich, die ihr Recht auf Informationszugang als verletzt ansehen oder mit der Kostenentscheidung nicht einverstanden sind. Da ich nur auf Anfrage tätig werde, erhalte ich auch nur von einem Teil der (partiell) zurückgewiesenen Informationsanträge Kenntnis und prüfe nur einen Bruchteil der Bescheide über Gebühren und Auslagen.

4.1 Wo arbeiten Mitarbeiter der Ministerien noch?

Zur Frage, bei welchen Unternehmen Beschäftigte der Bundesministerien einer Nebentätigkeit nachgehen, gab es eine Menge Diskussionen.

Ein Antragsteller wandte sich an alle Bundesministerien und das Bundeskanzleramt mit Ausnahme des Bundesministeriums der Verteidigung mit dem Wunsch, ihm auf Grundlage des IFG die Namen der juristischen Personen mitzuteilen, für die Mitarbeiter der obersten Bundesbehörden und des Bundeskanzleramtes genehmigte Nebentätigkeiten ausüben.

Das BMI hat dem Antrag nicht entsprochen. Für die anderen Bundesressorts, mit Ausnahme des BMF, übernahm es, federführend ebenfalls die Prüfung des Antrages, so dass auch diese Behörden den Informationszugang versagten. Auch das BMF lehnte den Antrag ab, verfolgte aber eine vom BMI abweichende Argumentation. Das BMVg hat im Rahmen einer Fragestunde des Deutschen Bundestages die Unternehmen, bei denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Nebentätigkeiten ausüben, offengelegt (Bundestagsdrucksache 16/5802, Frage 45).

Das BMI stützte die Zurückweisung des Informationszugangs im Wesentlichen auf folgende Argumente:

- a) Der Antrag sei auf Grund des § 1 Absatz 3 IFG abzulehnen:
Der Name des Unternehmens, bei dem ein Beschäftigter eine genehmigte Nebentätigkeit ausübe, stelle ein Personalaktendatum dar. Als *lex specialis* käme daher § 90 ff. BBG (alt) bzw. die §§ 107, 110 BBG (neu) zur Anwendung, die dem IFG vorgingen.
- b) Ein Informationszugang sei nur möglich, wenn Rückschlüsse auf bestimmte oder bestimmbare Personen, also die betroffenen Mitarbeiter ausgeschlossen werden könnten. Durch zusätzliche Recherchen sei hier aber ein Personenbezug herstellbar.

Diese Argumente vermochte ich nicht nachzuvollziehen.

Nach § 1 Absatz 3 IFG gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen grundsätzlich dem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz vor.

Kasten a zu Nr. 4.1

§ 1 Absatz 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.

§ 107 BBG – Zugang zur Personalakte

(1) Zugang zur Personalakte dürfen nur Beschäftigte haben, die im Rahmen der Personalverwaltung mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragt sind, und nur soweit dies zu Zwecken der Personalverwaltung oder der Personalwirtschaft erforderlich ist. Zugang zu entscheidungsrelevanten Teilen der Personalakte haben auch Gleichstellungsbeauftragte, soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

(2) Auf Verlangen ist Beauftragten für den Datenschutz nach § 4f des Bundesdatenschutzgesetzes Zugang zur Personalakte zu gewähren. Zugang haben ferner die mit Angelegenheiten der Innenrevision beauftragten Beschäftigten, soweit sie die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Erkenntnisse nur auf diesem Weg und nicht durch Auskunft aus der Personalakte gewinnen können. Jede Einsichtnahme nach Satz 2 ist aktenkundig zu machen.

§ 110 Absatz 1 BBG

Beamtinnen und Beamte haben, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, ein Recht auf Einsicht in ihre vollständige Personalakte.

Die hierzu vom BMI angeführten §§ 107 und 110 BBG verdrängen das IFG aber nur dann, wenn sie jeweils denselben Sachverhalt regeln, also Zugang zu amtlichen Informationen zum Gegenstand haben. Wäre dies der Fall, würden die Vorschriften zusammen oder einzeln das IFG nach § 1 Absatz 3 IFG zur Gänze verdrängen. Bei näherer Betrachtung kann § 107 BBG überhaupt nicht als Informationszugangsregelung betrachtet werden, sondern eher als verfahrensrechtliche/organisatorische Regelung. Anderenfalls würde sie bereits § 110 BBG widersprechen. Das dort geregelte Einsichtsrecht Betroffener in die eigene Personalakte ist dagegen eine Vorschrift, die nicht den gleichen Regelungsgegenstand wie das IFG hat. Das Recht Beschäftigter des öffentlichen Dienstes auf Einsichtnahme in die Personalakte ist vielmehr als Betroffenenrecht zu verstehen und der gleichen Ebene wie der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch gem. § 19 BDSG zuzuordnen. Beide Regelungen eröffnen im Gegensatz zum IFG keinen Zugangsanspruch zum gesamten Informationsbestand einer öffentlichen Stelle des Bundes und verfolgen entsprechend ein anderes Ziel als das IFG.

Damit kam nach meiner Auffassung die Ausschlusswirkung des § 1 Absatz 3 IFG nicht zum Tragen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes war damit eröffnet.

Im zweiten Schritt prüfte ich, ob im IFG vorgesehene Ausnahmegründe einem Informationszugang dennoch entgegenstehen könnten. Nebentätigkeiten von Mitarbeitern von Bundesbehörden sind in der Regel anzeige- bzw. genehmigungspflichtig (§ 3 TVöD, §§ 99, 100 BBG) und werden damit der jeweiligen Dienststelle bekannt. Für den Zugang zu den begehrten Informationen kommt es insbesondere auf die Frage an, inwieweit § 5 Absatz 2 1. Halbsatz IFG einschlägig sein könnte.

Kasten b zu Nr. 4.1

§ 5 Absatz 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.

Hierunter fallen alle Unterlagen, die den Beschäftigten betreffen und mit seinem Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis in einem unmittelbaren inneren Zusammenhang stehen.

Hierzu zählen auch anzeige- oder genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten. Der Antragsteller begehrte jedoch keine Einsicht in Personalakten, sondern beschränkte sein Anliegen explizit auf die Namen der Unternehmen, bei denen Mitarbeiter der obersten Bundesbehörden in Nebentätigkeit beschäftigt sind. Diese stehen in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis. So mag die Anzeige oder Genehmigung einer Nebentätigkeit zwar in einem solchen Zusammenhang stehen, der Name des Unternehmens jedoch nicht. Damit ist nach meiner Auffassung die begehrte Information selbst – auch wenn sie in der Personalakte enthalten sein mag – kein Personalaktendatum, so dass ich § 5 Absatz 2 IFG für nicht einschlägig hielt.

Die Personalakten selbst dürfen dem Antragsteller nicht offengelegt werden. Die gewünschte Information hätte allerdings von den verantwortlichen Beschäftigten gem. § 107 BBG herausgesucht werden können.

Da ich zugleich auch Bundesbeauftragter für den Datenschutz bin, habe ich besonders sorgfältig geprüft, ob aus dem Namen des Unternehmens auf die Person des Beschäftigten Rückschlüsse hätten gezogen werden können, ob also ein Personenbeziehbarkeit im Sinne des Datenschutzes vorlag. Im Ergebnis konnte ich hier datenschutzrechtliche Bedenken praktisch ausschließen. Es hätten andere miteinander verkettete „Voraussetzungen“ erfüllt sein müssen, um vom Unternehmensnamen auf die Person des Betroffenen zu kommen. Dies hielt ich für praktisch ausgeschlossen. Darüber hinaus zeigt die Herausgabe vergleichbarer Informationen durch das Bundesministerium der Verteidigung, dass die dargelegten Befürchtungen unbegründet waren.

Das BMF verfolgte eine andere Argumentationslinie. Es wies das Informationsersuchen mit der Begründung zurück, die Informationen lägen der Behörde nicht vor, da eine entsprechende Auswertung bzw. Übersicht nicht gefertigt werde. Diese Ansicht konnte ich überhaupt nicht nachvollziehen:

Durch die Genehmigungs- und Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten liegen der Behörde Angaben über Art, Arbeitgeber und Umfang vor. Zudem belegte die Beantwortung einer kleinen Anfrage im Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 16/6253), dass auch dem BMF Informationen über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Nebentätigkeiten ausüben, vorlagen.

Darüber hinaus ist es rechtlich ohne Belang, ob eine Auswertung in der Form, in der die Information begehrt wird, bereits vorgenommen worden ist. Ein Recherchieren/Zusammenstellen von bereits vorhandenen Informationen sehe ich nicht als Informationsbeschaffung an. Es ist für den Informationszugang nach dem IFG nicht erforderlich, dass die Informationen in der gewünschten Form vorliegen. Der Informationsanspruch bezog sich auf gegenwärtig tatsächlich vorhandene Informationen, die zumindest in den Unterlagen zu den einzelnen Beschäftigten hätten

vorzufinden sein müssen. Trotz meiner Bitte um Überprüfung, ob tatsächlich keine Unterlagen vorzufinden seien, wurde eine weitere Prüfung abgelehnt, da der ablehnende Bescheid zwischenzeitlich bestandskräftig geworden sei.

Wegen der mangelnden Bereitschaft zur gesetzlich vorgeschriebenen Zusammenarbeit und auch wegen der Ablehnung des Informationsersuchens selbst habe ich gegenüber dem BMF eine formelle Beanstandung ausgesprochen. Es wurden in diesem Fall keine Argumente vorgetragen, die einem Informationszugang nach dem IFG hätten entgegenstehen können (siehe Anlage 1).

4.2 Ablehnung wegen Unbestimmtheit des Antrages

Ein möglicherweise zu allgemein formulierter Antrag auf Informationszugang darf nicht wegen Unbestimmtheit abgelehnt werden.

Mir wurden zwei Fälle bekannt, in denen Behörden jeweils den Informationswunsch zunächst ablehnten, weil der Antrag zu unbestimmt sei.

Ein Antrag auf Informationszugang ist an keine bestimmten Voraussetzungen gebunden. Daher trifft das Gesetz auch keine direkte Aussage zur inhaltlichen Bestimmtheit eines Informationsersuchens. Der Gesetzgeber wies in der Begründung zu § 7 IFG darauf hin, dass derartige Regelungen wegen § 25 VwVfG entbehrlich seien.

Kasten zu Nr. 4.2

§ 25 VwVfG – Beratung, Auskunft

(1) Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten.

(2) Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. Soweit es der Verfahrensbeschleunigung dient, soll sie dem Antragsteller nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben.

Durch den Rückgriff auf diese allgemeine Vorschrift wird deutlich, dass die Behörde die Pflicht hat, bei allgemein formulierten Anträgen auf eine Präzisierung hinzuwirken. Ein Antrag kann somit nicht wegen Unbestimmtheit von vornherein abgelehnt werden. Vor allem ist zu berücksichtigen, dass Bürgerinnen und Bürger oft nur einen sehr begrenzten Einblick in die Verwaltungsstrukturen einer Behörde haben und somit nicht ohne weiteres eine An-

frage gezielt stellen können. Auch im Rahmen der bürgerfreundlichen Verwaltung halte ich es für angebracht, dem Antragsteller einen groben Überblick über das von ihm angefragte Themengebiet zu geben. Die Behörde kann auf diese Weise aktiv mitwirken, das Informationsersuchen zeitnah und mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand im Sinne beider Parteien zu bescheiden.

Derartige Fallkonstellationen werde ich in Zukunft kritisch beobachten und, soweit notwendig, auch beanstanden.

4.3 Bundeskanzleramt

4.3.1 Woher kam das Geld für die Sternsinger?

Informationen über die Herkunft der Spende der Bundeskanzlerin an die Sternsinger dürfen nicht offengelegt werden.

Im Januar 2008 ging beim Bundeskanzleramt ein Antrag auf Informationszugang ein. Gegenstand der Anfrage war der Besuch der Sternsinger bei der Bundeskanzlerin. Im Besonderen begehrte der Antragsteller Auskunft darüber, ob die überreichte Spende von der Bundeskanzlerin privat bezahlt oder aus öffentlichen Mitteln finanziert wurde. Das Bundeskanzleramt lehnte das Informationsersuchen ab.

Das IFG kommt nur für amtliche Informationen bei Behörden und öffentlichen Einrichtungen des Bundes zur Anwendung. Ausgaben, die die Bundeskanzlerin privat tätigt, fallen demnach nicht unter den Informationszugangsanspruch des IFG. Allenfalls Ausgaben aus dem Etat des Bundeskanzleramtes könnten somit unter den Anwendungsbereich des IFG fallen. Der entsprechende Haushaltstitel unterliegt jedoch gem. § 10a BHO der Geheimhaltung.

Kasten zu Nr. 4.3.1

§ 10a BHO – Geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten

(1) Bei Ausgaben, deren Verwendung geheimzuhaltend ist, kann der Haushaltsplan bestimmen, dass die Prüfung durch den Bundesrechnungshof nach § 19 Satz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 des Bundesrechnungshofgesetzes vorgenommen wird.

(2) Aus zwingenden Gründen des Geheimschutzes kann der Bundestag in Ausnahmefällen die Bewilligung von Ausgaben, die nach geheimzuhaltenden Wirtschaftsplänen bewirtschaftet werden sollen, im Haushaltsgesetzgebungsverfahren von der Billigung der Wirtschaftspläne durch ein Gremium von Mitgliedern des Haushaltsausschusses (Vertrauensgremium) abhängig machen, das vom Bundestag in entsprechender Anwendung von § 2 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2346) für die Dauer der Wahlperiode gewählt wird. Soweit sein Recht auf Kon-

trolle reicht, verfügt das Vertrauensgremium über die gleichen Rechte wie das Parlamentarische Kontrollgremium; §§ 5, 6, 7, 8, 12 und 13 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2346) gelten entsprechend. Sofern der Bundestag nichts anderes beschließt, sind die Wirtschaftspläne für die Nachrichtendienste vom Bundesministerium der Finanzen dem Vertrauensgremium zur Billigung vorzulegen. Das Vertrauensgremium teilt die Abschlussbeträge der Wirtschaftspläne rechtzeitig dem Haushaltsausschuss mit. Die Mitglieder des Vertrauensgremiums sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekanntgeworden sind. Der Vorsitzende des Parlamentarischen Kontrollgremiums, sein Stellvertreter und ein beauftragtes Mitglied können an den Sitzungen des Vertrauensgremiums mitberatend teilnehmen. Bei den Sitzungen zur Beratung der Wirtschaftspläne der Dienste und deren Vollzug gilt dies auch für die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums.

(3) Der Bundesrechnungshof prüft in den Fällen des Absatzes 2 nach § 19 Satz 1 Nummer 1 Bundesrechnungshofgesetz und unterrichtet das Vertrauensgremium, das Parlamentarische Kontrollgremium sowie die zuständige oberste Bundesbehörde und das Bundesministerium der Finanzen über das Ergebnis seiner Prüfung der Jahresrechnung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Präsident des Bundesrates ist auf Verlangen durch die zuständige oberste Bundesbehörde zu unterrichten. § 97 Absatz 4 bleibt unberührt.

Somit unterliegen die Zahlungen, die aus diesem Haushaltstitel geleistet werden einer gesetzlichen Geheimhaltungsvorschrift. Die ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel darf nur vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes überprüft werden. Damit lagen die Voraussetzungen des § 3 Nummer 4 IFG vor, wonach u. a. ein Informationszugang nicht besteht, wenn eine Rechtsvorschrift die Information als geheim schützt. Die ablehnende Entscheidung des Bundeskanzleramtes teilte ich im Ergebnis.

4.3.2 Nicht einmal ich darf reinschauen!

Das Bundeskanzleramt verweigerte bei einer Kontrolle zu Unrecht die Einsicht in Unterlagen.

Ein Bürger beantragte 2008 beim Bundeskanzleramt (BK) den Zugang zu Dokumenten und Schriftwechsel mit anderen Behörden, die zu seiner Person vorlagen. Seinem Antrag wurde teilweise entsprochen. Dabei war in einem Schreiben des BK an das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) eine Passage geschwärzt. Die Behörde lehnte den vollständigen Zugang ab, da dies unter Berücksichtigung von Duktus und Inhalt der geschwärzten Passage die künftige Zusammenarbeit zwischen BK und BMVBW nachhaltig beeinträchtigen könne. Die Voraussetzungen des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG seien damit erfüllt.

Nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Dieser Ausnahmegrund kann allerdings nach meinem Verständnis nur dann in einem zeitlich begrenzten Korridor („solange“) herangezogen werden, wenn die Herausgabe des Beratungsinhaltes die Arbeitsfähigkeit oder die Aufgabenerfüllung einer Behörde in unzumutbarer Weise beeinträchtigen würde (vgl. auch Nr. 4.10.1). Das BK führte in seinem Bescheid aus, die Passage beinhalte einen Grad an offenem Meinungsaustausch, der üblicherweise dem direkten und persönlichen Gespräch vorbehalten wäre. Es ging also nicht um den Inhalt der Beratungen, sondern lediglich um die gewählte Form. Der angeführte Ausnahmegrund und auch das IFG als Ganzes schützt keine offenen Formulierungen bzw. den inhaltlichen Stil der innerbehördlichen Kommunikation. Ziel des Transparenzgebotes soll es zudem auch sein, behördliche Entscheidungen besser nachvollziehen zu können. Außerdem waren die Beratungen zum Zeitpunkt der Antragstellung längst abgeschlossen. Das teilweise geschwärzte Schriftstück stammte aus dem Jahr 2005. Die Auffassung des BK vermochte ich daher nicht zu teilen.

Nachdem ich dem Petenten das Ergebnis meiner Prüfung mitgeteilt hatte, wandte er sich erneut an das BK und verlangte Zugang zu jenem Schriftstück. Zusätzlich stellte er einen neuen IFG-Antrag, der als Zugang zu sämtlichen Informationen, die in einem inhaltlichen Zusammenhang mit den seine Person betreffenden Unterlagen stehen, ausgelegt wurde. Das BK verfügt in der gleichen Angelegenheit nämlich noch über ein weiteres Schreiben eines Mitglieds des Deutschen Bundestages (MdB) an den Chef des Bundeskanzleramtes, Vorlagen und Vermerke. Den Zugang zu dem die Angelegenheit des Petenten betreffenden Abgeordnetenschreiben lehnte das BK jedoch vollumfänglich ab, da es nicht als Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 IFG gehandelt habe. Vielmehr sei eine solche Korrespondenz zwischen Mitgliedern des Deutschen Bundestages und dem Chef des BK – mithin zwischen zwei Verfassungsorganen – als sog. Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung zu verstehen. Darüber hinaus würden auch für dieses Dokument die Voraussetzungen des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG vorliegen.

Diesen vom Verwaltungsgericht Berlin im Rahmen eines IFG-Verfahrens verwandten Begriff, der im IFG gar nicht vorkommt, vermag ich mir aus mehreren Gründen nicht zu eigen zu machen (vgl. Nr. 2.1.1). Das Gericht geht davon aus, dass es sich hierbei um materielle Staatstätigkeit handelt. Dazu zählen nach seiner Auffassung die von der Regierung in Erfüllung ihrer politischen Funktion vorgenommenen Entscheidungen, die der Regierung von der Verfassung aufgegeben sind und die, ohne sich an den Staatsbürger unmittelbar zu wenden, für Bestand und Leben des Staates sorgen. Selbst wenn ich diesen Maßstab meiner Prüfung zu Grunde gelegt hätte, halte ich es für ausgeschlossen, dass sich die angefragten Dokumente inhaltlich auf Tätigkeiten beziehen, die für Bestand und Leben des Staates sorgen. Allein die Tatsache, dass die Schriftstücke vom Chef des Bundeskanzleramtes bzw. von einem MdB stammen, reichen für die Annahme einer

sog. Regierungstätigkeit nicht aus, zumal es sich hier um die Person des Petenten handelte.

Den hilfswise angeführten § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG hielt ich auch bei diesen Unterlagen nicht für einschlägig.

Die Ausführungen und Begründungen der Behörde waren nach meiner bisherigen Erfahrung sehr ungewöhnlich. Um die ablehnenden Entscheidungen besser nachvollziehen zu können, hatte ich das BK gebeten, mir eine ungeschwärzte Kopie der strittigen Dokumente entsprechend § 12 Absatz 3 IFG i. V. m. § 24 Absatz 4 BDSG vorübergehend zu übersenden.

Kasten zu Nr. 4.3.2

§ 24 Absatz 4 BDSG

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, insbesondere in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme, zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Kontrolle nach Absatz 1 stehen,
2. jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren.

Die in § 6 Absatz 2 und § 19 Absatz 3 genannten Behörden gewähren 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.

Dies wurde abgelehnt, jedoch ein Einsichtstermin in den Räumlichkeiten des BK vereinbart. Auch nach Kenntnis des geschwärzten Teils des zuerst genannten Schreibens erschien mir die Heranziehung des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG als Ablehnungsgrund in keiner Weise nachvollziehbar.

Die Einsichtnahme in das Schreiben des MdB an den Chef des Bundeskanzleramtes mit Anlagen sowie eine hierzu gefertigte Vorlage des Fachreferates mit Verfügungen/Vermerken u. a. des Chefs des Bundeskanzleramtes wurde mir verweigert. Das BK vertrat die Auffassung die Prüfungskompetenz des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit reiche nicht so weit, dass er in Unterlagen Einsicht nehmen könne, die nicht dem Anwendungsbereich des IFG unterfallen, wobei es hier aber gerade darum ging, ob dies der Fall sei.

Nach § 12 Absatz 3 IFG gelten für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes entsprechend. Danach kontrolliert der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit die Einhaltung der Vorschriften des IFG

(§ 24 Absatz 1 BDSG analog). Ferner sind die öffentlichen Stellen des Bundes verpflichtet, den BfDI bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen (§ 24 Absatz 4 BDSG). Zu den wichtigsten Unterstützungspflichten zählt u. a., Einsicht in alle Unterlagen zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Kontrolle stehen. Das Einsichtsrecht ist damit sehr umfassend und besteht damit grundsätzlich in alle Unterlagen. Für den in § 24 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 BDSG geforderten „Zusammenhang mit der Kontrolle“ reicht es aus, wenn die Unterlagen nach Lage der Dinge möglicherweise etwas darüber aussagen können, ob die öffentliche Stelle die Vorschriften des IFG beachtet hat. Hierzu muss selbstverständlich auch die Frage gehören, ob die von einem Antragsteller konkret zur Einsicht begehrten Dokumente überhaupt dem Anwendungsbereich des IFG unterfallen.

Damit habe ich als Bundesbeauftragter ein umfängliches Akteneinsichtsrecht auch beim BK, sofern die Einsichtnahme im Zusammenhang mit einer Kontrolle nach § 24 Absatz 1 BDSG steht. Somit war inakzeptabel, dass die Behörde versuchte, meine gesetzlichen Rechte zu beschneiden, indem sie sich darauf berief, der Anwendungsbereich des IFG sei nicht eröffnet und ein Einsichtsrecht damit ausgeschlossen. Abgesehen davon, dass nach meiner Ansicht der Anwendungsbereich des IFG eröffnet war, umfasst es meine Kontrollkompetenz nach § 24 Absatz 1 BDSG gerade auch, eine solche Entscheidung der anspruchspflichtigen Behörde zu überprüfen. Ansonsten könnten meine Kontrollbefugnisse leicht unterlaufen werden.

Die Verweigerung der Einsichtnahme durch das BK verstieß daher gegen § 24 Absatz 4 Satz 2 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG.

Ich habe die Beschneidung meiner Prüfungskompetenz gegenüber dem Chef des Bundeskanzleramtes nach § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG beanstandet (siehe Anlage 1).

4.3.3 Was fand die Forschungsgruppe Rosenholz heraus?

Die Abgrenzung von IFG und Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) ist ein schwieriges Feld.

Bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.2.2) hatte ich die Problematik angesprochen, wie das StUG und das IFG voneinander abzugrenzen sind. Unstreitig ist, dass es sich bei den Bestimmungen des StUG über den Zugang zu den bei der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) verwahrten Stasi-Unterlagen um spezialgesetzliche Zugangsregelungen im Sinne des § 1 Absatz 3 IFG handelt, die für ihren Regelungsbereich dem IFG vorgehen. Ebenso besteht Konsens darüber, dass die BStU hinsichtlich ihrer allgemeinen Verwaltungstätigkeit dem IFG unterliegt. Die konkrete Grenzziehung bereitet allerdings Probleme, wie sich auch in diesem Berichtszeitraum wieder gezeigt hat.

So wandte sich ein Petent an mich, da die BStU seinem Antrag auf Zugang zu Informationen über ihre ehemalige Forschungsgruppe Rosenholz, die sich mit den mikroverfilmten Karteien der für die Auslandsspionage der ehemaligen DDR zuständigen Hauptverwaltung Aufklärung (sog. Rosenholz-Dateien) beschäftigte, nur teilweise stattgegeben hatte. Der Petent hatte Einsicht begehrt in die Unterlagen der BStU über Gründung, Arbeit und Ergebnisse der Forschungsgruppe, insbesondere in eventuelle Anweisungen zur Bildung, zum Auftrag und zur Auflösung sowie in den Bericht der Forschungsgruppe von 2005, Aufzeichnungen über dessen behördeninterne Abstimmung, Schlussfolgerungen der Behördenleitung und die veranlasste Überarbeitung. Die BStU hatte ihre teilweise Ablehnung des Antrags u. a. damit begründet, dass in den begehrten Vorgängen sowohl Stasi-Unterlagen als auch Informationen aus Stasi-Unterlagen enthalten seien und insoweit das StUG das IFG verdränge. Nach meiner Auffassung gilt der Vorrang des StUG jedoch nur für den Zugang zu den Stasi-Unterlagen als solchen (einschließlich Kopien von diesen), nicht aber für den Zugang zu Behördenvorgängen, in die Informationen aus Stasi-Unterlagen eingeflossen sind. Ich habe den Fall daher ausführlich mit der BStU diskutiert, ohne diese allerdings von meinem Standpunkt überzeugen zu können. Mit Blick auf das parallel laufende Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht Berlin habe ich die Angelegenheit in der Folge zurückgestellt.

Das Verwaltungsgericht Berlin hat nunmehr durch rechtskräftiges Urteil vom 8. September 2009 (– VG 2 A 8.07 –) die Klage teilweise abgewiesen und im Übrigen die BStU verpflichtet, über den Antrag des Petenten unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Zur Abgrenzung von StUG und IFG führt das Gericht aus, dass neben den Stasi-Unterlagen als solchen und Duplikaten hiervon auch personenbezogene Informationen, die im Rahmen der Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes durch die BStU aus Stasi-Unterlagen exzerpiert und aufgezeichnet werden (sog. „Meta-Daten“ in Tabellen, Listen, Aufsatzentwürfen, Übersichten, Zusammenstellungen etc.), nicht in den Anwendungsbereich des IFG fielen. Zwar handele es sich hier nicht um Stasi-Unterlagen i. S. d. § 6 Absatz 1 StUG, denn diese Aufzeichnungen seien neue, nicht von der Staatssicherheit, sondern von den Forschern der BStU erstellte Informationsträger, in die aus Stasi-Unterlagen stammende Daten eingingen. Dennoch richte sich der Zugang zu diesen personenbezogenen Informationen ausschließlich nach dem StUG, da der Gesetzgeber durch die Regelung des § 37 Absatz 1 Nummer 5 i. V. m. § 32 Absatz 3 StUG die Veröffentlichung personenbezogener Informationen, die im Rahmen der Eigenforschung der BStU verwertet und aufgezeichnet werden, ebenfalls dem spezifischen Schutzmechanismus des StUG unterworfen habe.

Ich habe Zweifel, ob die Bestimmung des § 37 Absatz 1 Nummer 5 StUG als Zugangsregelung i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG angesehen werden kann, da sie kein spezifisches Zugangsrecht normiert, sondern lediglich festlegt, unter welchen Voraussetzungen die BStU von sich aus im

Rahmen ihres Aufarbeitungsauftrags personenbezogene Informationen veröffentlichen darf. Die entsprechenden Erwägungen können m.E. allenfalls im Rahmen des § 5 IFG (Schutz personenbezogener Daten), nicht aber bereits bei der Frage der grundsätzlichen Anwendbarkeit des IFG eine Rolle spielen. Gleichwohl respektiere ich natürlich die verwaltungsgerichtliche Entscheidung und werde verfolgen, wie die BStU ihre Verpflichtung zur Neubescheidung des konkreten Antrags umsetzt. Es bleibt aber abzuwarten, ob die Frage der Abgrenzung von StUG und IFG nicht doch einmal höchstrichterlich geklärt werden wird.

4.3.4 Wie lange dauert das denn noch?

Ein Antrag auf Informationszugang kann zwar nicht in jedem Fall innerhalb der vorgesehenen Monatsfrist beschieden werden, mehr als ein Jahr ist aber nicht akzeptabel.

Kurz vor Ablauf der in § 7 Absatz 5 Satz 2 IFG normierten Monatsfrist wandte sich ein Antragsteller an mich, weil sein Antrag auf Informationszugang von der Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK) noch nicht beschieden worden sei. Die angefragten Unterlagen enthielten allerdings personenbezogene Daten Dritter. Diese waren zunächst gemäß § 5 Absatz 1 IFG i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG entsprechend zu beteiligen (vgl. Nr. 2.1.10). Damit griff die Soll-Frist von einem Monat nicht. Insoweit konnte ich kein fehlerhaftes Verhalten der SPK erkennen.

Die Beantwortung der Anfrage verzögerte sich jedoch beträchtlich. Offenbar stand der Antragsteller in Verbindung zu einem Dritten, der in einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit der SPK stand, die allerdings das eigentliche Informationsersuchen nicht tangierte. Daher wies ich darauf hin, der Antrag sei unabhängig von der gerichtlichen Auseinandersetzung mit der dritten Person unverzüglich zu bescheiden (vgl. Nr. 2.1.13).

Ab diesem Zeitpunkt erhielt ich von der Behörde keine weitere Nachricht. Erst auf wiederholte Nachfrage unter Androhung einer Beanstandung übersandte mir die SPK einen stattgebenden Bescheid. Wenngleich ich den letztendlich gewährten Informationszugang begrüße, vergingen zwischen meinem letzten Hinweis und der Entscheidung mehr als fünf Monate. Vom Zeitpunkt der Antragstellung an verstrich gar mehr als ein Jahr. Gründe, die für die lange Dauer der Bearbeitungszeit nach dem IFG hätten ursächlich sein können, sind mir nicht bekannt und wurden mir auch nicht erläutert.

Mir ist durchaus bewusst, dass es in komplexen und vielschichtigen Einzelfällen zu einer längeren Verzögerung bei der Bearbeitung kommen kann. Eine Bearbeitungsdauer von mehr als einem Jahr ist aber deutlich zu lang. Sofern eine längere Bearbeitungszeit eines Informationsersuchens absehbar ist, empfehle ich, den Kontakt mit den Antragstellern durch Zwischennachrichten oder Sachstandsmitteilungen aufrecht zu erhalten. Dies sollte aus Gründen einer bürgerfreundlichen Verwaltung zum Standard gehören.

4.4 Deutscher Bundestag

4.4.1 Behördliche Stellungnahmen im Petitionsverfahren unterliegen nicht dem IFG

Unterlagen, die in einem Petitionsverfahren dem Deutschen Bundestag übermittelt werden, müssen von ihm nicht nach dem IFG herausgegeben werden.

Wenn sich Bürger mit einer Petition an das Parlament wenden, bittet der Petitionsausschuss die beteiligten Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes in der Regel um eine schriftliche Stellungnahme zum vorgetragenen Sachverhalt. In zwei unabhängig voneinander eingegangenen Eingaben beantragten Bürger beim Deutschen Bundestag (DBT) Zugang zu entsprechenden Stellungnahmen von Behörden. Das Informationsersuchen wurde zurückgewiesen, da es sich nach Ansicht des DBT beim gesamten Petitionsverfahren und der Tätigkeit des Petitionsausschusses nicht um die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG, sondern um die Erledigung von Verfassungsaufgaben handele.

Der Deutsche Bundestag zählt nicht zu den Behörden im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG. Er ist vielmehr als öffentliche Stelle dem § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG zuzurechnen, der sonstige Bundesorgane erfasst, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Zu diesen Einrichtungen zählen neben dem Bundestag auch der Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Bundesbank. Durch die Einbeziehung der genannten Behörden wird der Anwendungsbereich des IFG ausdrücklich weit gefasst.

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des IFG auf diese Bundesorgane ist allerdings, dass diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Öffentlich-rechtlich ist die Tätigkeit einer Behörde, wenn sie der Ausführung von Rechtssätzen des öffentlichen Rechts dient oder ihre Berechtigung aus ihnen herleitet, d. h. die Aufgaben und Zuständigkeiten sind sachlich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen und haben ihre Grundlage im öffentlichen Recht. Damit sind beispielsweise parlamentarische Angelegenheiten, Rechtsprechung oder sonstige unabhängige Tätigkeiten vom Informationszugang ausgeschlossen.

Die Arbeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages gründet sich auf Artikel 17 GG.

Kasten a zu Nr. 4.4.1

Artikel 17 GG

Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

Damit ist die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, was die Bearbeitung von Petitionen

betrifft, nicht als öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe, sondern als Verfassungsaufgabe zu verstehen. Das VG Berlin hat in einem ähnlich gelagerten Fall die Ablehnung des Informationszugangs bestätigt. (Urteil des VG Berlin vom 10. Januar 2008 – VG 2 A 112.07 –).

Kasten b zu Nr. 4.4.1

Auszug aus dem Urteil des VG Berlin vom 10. Januar 2008 – VG 2 A 112.07 –

Auch ein Anspruch des Klägers nach § 1 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I, S. 2722) besteht nicht. Nach dieser Vorschrift hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG gilt dieses Gesetz für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Behörde im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG ist in Anlehnung an § 1 Absatz 4 VwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Der Begriff der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ist ebenso wie derjenige der Verwaltungsaufgaben in § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG im materiellen Sinne zu verstehen, d. h. die wahrzunehmenden Aufgaben und Zuständigkeiten müssen sachlich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sein und ihre Grundlage im öffentlichen Recht haben. Nur wenn und soweit die Stelle materielles Verwaltungsrecht ausübt, ist sie Behörde im Sinne des Gesetzes; entsprechendes gilt für sonstige Bundesorgane oder -einrichtungen (vgl. Urteil der Kammer vom 10. Oktober 2007 – VG 2 A 101.06 – m. w. N.). Hieran fehlt es jedoch. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages erfüllt bei der Prüfung und Bescheidung von Petitionen keine Aufgaben der Verwaltung, sondern überprüft aufgrund der Regelungen des Artikel 17 GG und des Gesetzes nach Artikel 45c die Tätigkeit der Verwaltung [...].

Die Rechtsauffassung des Deutschen Bundestages teile ich.

4.5 Bundesrechnungshof

4.5.1 Auch der Bundesrechnungshof unterfällt dem Anwendungsbereich des IFG

Die Ausnahmebestimmungen des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG sind zwar weitreichend, aber nicht umfassend.

Beim Bundesrechnungshof beantragte ein Bürger Zugang zu Prüfungsunterlagen der Behörde. Inhaltlich umfasste die Prüfung eine Straßenbaulast für die Bundesstraße 51 im Stadtgebiet von Münster. Der Rechnungshof wies das Ersuchen unter Hinweis auf § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG vollumfänglich zurück. Nach Auffassung der Be-

hörde greife der Ausnahmegrund grundsätzlich in den Fällen, in denen Informationen über künftige, andauernde oder abgeschlossene Prüfungen angefragt werden.

Kasten zu Nr. 4.5.1

§ 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben könnte auf [...]
e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle

Diese Regelung soll den Bundesrechnungshof davor schützen, Informationen herausgeben zu müssen, deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf die Erfüllung seiner Aufgaben haben kann. Die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand durch den BRH soll grundsätzlich nicht beeinträchtigt werden. Die Gesetzesbegründung zu § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG konkretisiert die Ausnahmeregelung, indem der Ausschluss des Informationszugangs auf die Informationen beschränkt wird, die die Behörde im Rahmen ihrer Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt.

Der Petent legte während des bei mir laufenden Beschwerdeverfahrens beim BRH Widerspruch gegen den ablehnenden Bescheid ein. Noch bevor die Behörde mir gegenüber Stellung nahm, half sie dem Widerspruch ab und übersandte das begehrte Dokument dem Antragsteller kostenfrei. Diese Entscheidung konnte ich nur begrüßen, zeigt sie doch, dass die Behörde ihre anfänglich weite Auslegung des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG überprüft hat und auf den Einzelfall bezogen zu dem Schluss gelangt ist, dass keine nachteiligen Auswirkungen auf die Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle zu erwarten wären.

4.5.2 Schutz der richterlichen Unabhängigkeit

Steht das Beratungsgeheimnis der Mitglieder des Bundesrechnungshofes dem IFG entgegen?

Ein Bürger beantragte Zugang zu den Unterlagen über ein Prüfverfahren des Bundesrechnungshofes beim Auswärtigen Amt (AA). Gegenstand der Untersuchungen des BRH waren Diskrepanzen zwischen den veranschlagten und tatsächlichen Einnahmen der Auslandsvertretungen. Konkret begehrte der Antragsteller Einblick in alle Unterlagen des Vorganges, seit wann die Untersuchungen des BRH liefen, wann mit einem Abschluss zu rechnen sei und unter welchem Aktenzeichen der Vorgang geführt werde.

Den Antrag hat der BRH unter Bezugnahme auf § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG abgelehnt, weil nachteilige Auswirkungen auf die Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle zu erwarten seien (vgl. auch Nr. 4.5.1).

Gegen die ablehnende Entscheidung hat der Petent keinen Widerspruch eingelegt. Im März 2008 erhob er jedoch

Klage beim VG Köln, beschränkt auf die Auskunft, wann die Untersuchungen des BRH begonnen hätten. Im Laufe des Verfahrens nannte der BRH den Zeitpunkt des Beginns der Prüfung sowie das Aktenzeichen und einigte sich diesbezüglich mit dem Kläger einvernehmlich.

Mit einem neuerlichen Antrag begehrte der Antragsteller Einsicht in das Schreiben des BRH an das AA, in dem die Prüfung angekündigt wurde. Der BRH wies diesen Antrag unter Verweis auf sein Ablehnungsschreiben zurück.

Die Ablehnung des Informationszuganges auf der Grundlage des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG vermochte ich in der Sache in weiten Teilen nicht zu beanstanden, weil der Bundesrechnungshof unter die Regelungen dieses Ausnahmegrundes fällt. Allerdings umfasst die Ausnahme nicht den gesamten Tätigkeitsbereich der Behörde.

Von einem Informationszugang sind nur die Angaben und Unterlagen ausgenommen, die der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüf- und Beratungstätigkeit erlangt (vgl. Begründung zum IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493). Die Behörde hätte daher einzelfallbezogen prüfen und begründen müssen, ob die begehrten Unterlagen solche Informationen enthalten. Die Ausführungen hierzu im Ablehnungsbescheid hielt ich für zu allgemein und somit nicht für ausreichend.

Für Auskünfte zu dem Aktenzeichen und dem Beginn der Untersuchungen konnte § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG nach meiner Auffassung nicht herangezogen werden. Bei diesen Angaben handelt es sich nicht um Informationen, die der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt hat. Eine Auskunft über diese Daten wäre daher uneingeschränkt möglich gewesen. Es handelt sich bei der Prüfungsankündigung gegenüber dem Auswärtigen Amt und bei der Vergabe des Aktenzeichens um schlichtes Verwaltungshandeln. Eventuelle nachteilige Auswirkungen, die durch die Herausgabe dieser Informationen entstehen hätten können, waren für mich nicht ersichtlich.

Bezüglich des Informationszuganges zu sämtlichen Unterlagen des Vorganges war § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG allerdings einschlägig. Informationen, die der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt hat, können auf dieser Grundlage abgelehnt werden. Zum Zeitpunkt der Antragstellung handelte es sich allerdings auch um ein noch laufendes Verwaltungsverfahren. Daher hätte in diesem Fall auch § 4 Absatz 1 IFG herangezogen werden können.

Sinn und Zweck des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG ist der Schutz vertraulicher Ermittlungen und Beratungstätigkeiten des Bundesrechnungshofes. Geschützt werden also Informationen, deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf die Erfüllung der Aufgaben des Bundesrechnungshofes haben kann. Für Ermittlungen und Untersuchungen trifft dies allerdings nur für künftige und andauernde Prüfverfahren zu. Nach dem Abschluss des Verfahrens unterliegen diese Informationen nicht mehr dem Schutz des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG, da die zu schützenden vertraulichen Ermittlungen beendet sind. Die Tätigkeit des BRH wäre durch die Bekanntgabe der

Informationen zu diesem Zeitpunkt nicht mehr beeinträchtigt. Die Behörde selbst veröffentlicht nach Beendigung des Verfahrens ausgewählte Prüfungsergebnisse in ihren Bemerkungen (Jahresberichte).

§ 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG ist für abgeschlossene Prüfverfahren nicht einschlägig.

Meiner Auffassung zur Reichweite des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG ist der BRH allerdings nicht gefolgt und verwies auf das Beratungsgeheimnis seiner in richterlicher Unabhängigkeit entscheidenden Mitglieder (Artikel 114 Absatz 2 GG). Das Beratungsgeheimnis der Mitglieder des Bundesrechnungshofes ist als Bestandteil der richterlichen Unabhängigkeit zu verstehen. Die Unbefangenheit bei zu treffenden Entscheidungen soll gewahrt werden. Die Regelungen des Artikel 97 Absatz 1 GG i. V. m. § 43 Deutsches Richtergesetz (DRiG) finden auf die Mitglieder des Bundesrechnungshofes entsprechend Anwendung, so dass das dort geschützte Beratungsgeheimnis nicht durch einen Antrag nach dem IFG konterkariert werden kann. In den Fällen, in denen der Bundesrechnungshof in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird, kommt das IFG daher überhaupt nicht zur Anwendung. Für den BRH kommt das IFG deswegen nur soweit zur Anwendung, wie öffentlichen-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden, die nicht der richterlichen Unabhängigkeit unterliegen.

Zu den Mitgliedern des Bundesrechnungshofes i. S. d. § 3 Absatz 1 Bundesrechnungshofgesetz (BRHG) zählen allerdings nicht die Prüfbeamten des mittleren und gehobenen Dienstes sowie die weiteren Bediensteten (§ 4 BRHG). Sie besitzen demnach keine richterliche Unabhängigkeit. Insoweit gilt das IFG in vollem Umfang.

Im konkreten Fall waren mit dem Abschluss die zu schützenden vertraulichen Ermittlungen beendet. Es wären meines Erachtens in diesem Einzelfall keine negativen Folgen durch eine Herausgabe von Informationen zu befürchten gewesen. Ein teilweiser Informationszugang nach Abschluss des Prüfverfahrens erschien mir daher grundsätzlich möglich. Der BRH ist dieser Auffassung bedauerlicherweise nicht gefolgt.

4.6 Auswärtiges Amt

4.6.1 Verschollene Unterlagen in Pakistan

Was die Vollständigkeit und Richtigkeit der amtlichen Unterlagen anbetrifft, setzt das Gesetz eindeutige Grenzen.

Das Auswärtige Amt (AA) fördert u. a. in Pakistan ausländisch-deutsche Kulturgesellschaften. Über den Trägerverein „Pakistan-German Society Lahore“ (PGSL) wurde u. a. das sog. „Annemarie-Schimmel-Haus“ finanziert und unterstützt. Zu den Unterlagen dieser Zuwendung gehörte ein Bürger Informationszugang.

Im Auswärtigen Amt selbst waren die gewünschten Dokumente nicht vorhanden, da das Goethe-Institut vor Ort die entsprechenden Aufgaben für die Behörde wahrnimmt. Das Goethe-Institut seinerseits hatte einen Großteil der angefragten Informationen nicht auffinden kön-

nen. Auf seinen Antrag hin erhielt der Petent einen Bescheid mit einigen Unterlagen. Nicht enthalten waren allerdings die Förderanträge, da diese nicht vorhanden seien. Der Antragsteller hielt die erteilten Informationen für unzureichend und in sich unstimmtig. Daher schaltete er erneut das AA ein und bemängelte konkret inhaltliche Sachverhalte. Die Behörde wertete die Äußerungen als Widerspruch. Im Verlauf des Widerspruchsverfahrens erläuterte das AA gegenüber dem Antragsteller nochmals den Sachverhalt und unterstrich, dass alle vorhandenen Unterlagen vollständig zur Verfügung gestellt worden seien.

Der gewährte Informationszugang war zu begrüßen. Aus den mir vorliegenden Unterlagen ging nachvollziehbar hervor, dass das AA nach mehrmaliger Prüfung festgestellt hatte, dass keine weiteren Informationen vorhanden waren. Der Zugang zu den beantragten Unterlagen wurde dem Antragsteller – soweit vorhanden – vollumfänglich gewährt.

§ 2 Nummer 1 IFG konkretisiert den Umfang des Informationszuganges nach dem IFG. Demnach fallen alle Formen von vorhandenen Aufzeichnungen unter den Begriff der amtlichen Information. Diesem Erfordernis ist das AA nachgekommen. Es wurde glaubhaft dargelegt, mehrfach beim Goethe-Institut, in der Auslandsvertretung in Islamabad und in der Zentrale des AA die Akten sorgfältig auf Zuwendungsanträge hin überprüft zu haben. Diese Anträge waren in den Unterlagen des AA/Goethe-Instituts nicht (mehr) vorhanden. Nachforschungen nach den Gründen und Ursachen fallen nicht unter den Regelungsgehalt des IFG.

Die vom Petenten bezweifelte Richtigkeit der übersandten Unterlagen fällt ebenfalls nicht unter den Regelungsgehalt des IFG. Die Behörde muss gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 IFG die inhaltliche Richtigkeit der Information nicht prüfen. Daher können die vom Antragsteller dargelegten eventuellen Unstimmigkeiten der übersandten Zuwendungsbescheide, nicht-vorschriftsgemäße Aktenführung sowie eine eventuelle zweckfremde Verwendung der Zuwendungen dahingestellt bleiben, weil sie nicht die Anwendung des IFG betreffen und deswegen nicht in meine Zuständigkeit fallen.

Dass die Behörde zu diesen Punkten Ausführungen machte, die über das IFG hinausgingen, ist als bürgerfreundliches Entgegenkommen zu werten.

Bezüglich des Widerspruches gegen die mögliche Verweigerung von Informationen hielt die Behörde den Rechtsbehelf für zulässig, jedoch unbegründet. Die angefragten Dokumente befanden sich trotz umfangreicher und intensiver Recherche nicht in den Unterlagen.

Das Informationsersuchen wurde daher weder ganz noch teilweise abgelehnt. Eine Ablehnung wäre nur möglich gewesen, soweit dies Gründe nach den §§ 3 bis 6 IFG gerechtfertigt hätten, dem Antragsteller wurden aber alle vorhandenen Informationen zur Verfügung gestellt. Damit wäre der Widerspruch nach meiner Auffassung auch in diesem Punkt unzulässig gewesen, da nach § 9 Absatz 4 Satz 1 IFG nur gegen einen ablehnenden Be-

scheid Widerspruch eingelegt werden kann. Dies gilt auch dann, wenn die Unterlagen theoretisch vorhanden sein müssten. Auf das Ergebnis hatte die Zulassung des Widerspruches jedoch keine Auswirkungen.

Auf Grund einer erneuten Anfrage des Antragstellers wurde das Goethe-Institut seitens des AA erneut und dringend gebeten, nach den erbetenen Unterlagen intensiv zu forschen. Ein Großteil der Dokumente konnte dann aufgrund dieser neuen Recherche tatsächlich aufgefunden werden und der Informationszugang so weitestgehend gewährt werden.

4.6.2 Warum durfte ich nicht einreisen?

Der Schutz internationaler Beziehungen geht einem Informationszugang in der Mehrzahl der Fälle vor.

Das AA erhielt ein Informationsersuchen zu verschiedenen Unterlagen der deutschen Botschaft in Kairo. Hintergrund der Anfrage war eine verweigerte Einreise der Antragstellerin nach Ägypten. Antrag und Widerspruch wurden seitens der Behörde abgelehnt bzw. zurückgewiesen. Gegen diese Entscheidung erhob die Widerspruchsführerin Klage vor dem VG Berlin, zog diese allerdings zurück, so dass das Verfahren letztlich eingestellt wurde.

Die Behörde lehnte das Ersuchen ab, da die angefragten Unterlagen in der Botschaft in Kairo größtenteils nicht vorhanden seien. Ferner sei ein Zugang zu einem Dokument der ägyptischen Behörden zu den Gründen des Einreiseverbotes auf Grund des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG nicht möglich gewesen.

Das IFG sieht gemäß § 1 Absatz 1 IFG den Zugang zu amtlichen Informationen vor. Das Vorhandensein der gewünschten Information bei der Behörde ist als Tatbestandsmerkmal zwar nicht explizit aufgeführt, es ist allerdings eine denkbare Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch nach dem IFG (§ 2 Nummer 1 IFG). Zudem sieht das IFG eine Informationsbeschaffungspflicht der Bundesbehörden und der ihnen gleichgestellten Organe und Einrichtungen grundsätzlich nicht vor. Demzufolge ist nur ein Zugang zu konkret vorhandenen behördlichen Informationsbeständen auf der Grundlage des IFG möglich.

Insoweit teilte ich die ablehnende Auffassung der Behörde, da das AA über die angefragten Unterlagen nicht verfügte.

Dem Zugang zu einem Dokument der ägyptischen Behörden, in dem die Gründe des Einreiseverbotes enthalten waren, stand nach Auffassung der Behörde jedoch § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG entgegen.

Kasten zu Nr. 4.6.2

§ 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben könnte auf
 - a) internationale Beziehungen.

Geschützt werden damit u. a. die auswärtigen Belange und Interessen der Bundesrepublik Deutschland sowie das diplomatische Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten. Damit ist der Bereich des Ausnahmegrundes relativ weit gefasst. Der Schutz ist nicht auf bestimmte Informationen begrenzt. Er umfasst alle Bereiche auswärtiger Beziehungen, in denen amtliche Informationen anfallen können und an deren Bekanntwerden die Bundesrepublik kein Interesse hat. Letztlich muss jedoch eine hinreichende Wahrscheinlichkeit nachteiliger Auswirkungen der internationalen Beziehungen vorliegen. Eine pauschale Heranziehung des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG ist vom IFG ausdrücklich nicht vorgesehen, da es sich sonst um eine unzulässige Bereichsausnahme handeln würde. Insofern ist die informationspflichtige Stelle gehalten, die Voraussetzungen des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG konkret auf den Einzelfall bezogen zu prüfen und den gesetzlich zugestandenem behördlichen Beurteilungsspielraum auf Grund des prinzipiellen Transparenzgebotes restriktiv anzuwenden.

Darüber kann im Rahmen des diplomatischen Vertrauensverhältnisses zu ausländischen Staaten auch ein informationsrechtliches Rücksichtnahmegebot bestehen. Dieses kann im Einzelfall ebenfalls zu einer Ablehnung des Informationsersuchens gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG führen.

Im vorliegenden Fall waren beide Voraussetzungen erfüllt. Sie waren von der Behörde auch einzelfallbezogen dargelegt worden. In seinem Widerspruchsbescheid verdeutlichte das AA, dass die Herausgabe des Dokumentes mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen zu Ägypten haben und die Zusammenarbeit beeinträchtigen könne. Ein Informationszugang zu dem genannten Dokument war daher nicht möglich, gegen die Ablehnung des Informationsersuchens hatte ich daher keine Bedenken.

4.6.3 Der gesamte Vorgang bleibt unter Verschluss

Die Einstufung einer Information als VS – Nur für den Dienstgebrauch darf nicht automatisch zur Zurückweisung des Informationsersuchens führen.

Zur Thematik „Colonia Dignidad“ beantragte ein Bürger Zugang zu den beim AA vorhandenen Unterlagen. Seine Anfrage stützte er sowohl auf das Bundesarchivgesetz (BArchG) als auch auf das IFG.

Zugang zu den an das Bundesarchiv bzw. im Fall des Auswärtigen Amtes an sein Politisches Archiv abgegebenen Unterlagen ist nur im Rahmen der Vorschriften des BArchG möglich. Das BArchG gilt auch nach Inkrafttreten des IFG fort und geht dem Informationszugang als spezialgesetzliche Regelung gemäß § 1 Absatz 3 IFG vor. Dokumente, die an das Bundesarchiv bzw. an das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes abgegeben worden sind, unterliegen gemäß § 5 Absatz 1 BArchG einer dreißigjährigen Sperrfrist. Lediglich für Archivgut, das vor der Übergabe an das Bundesarchiv, an das Politische Archiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften

bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat, gilt gemäß § 5 Absatz 4 BArchG die dreißigjährige Sperrfrist nicht.

Deshalb blieb nach dem IFG ein Zugang nur zu solchen Unterlagen zu prüfen, die noch nicht an das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes übergeben worden waren. Nach Auffassung der Behörde standen einem Informationszugang § 3 Nummer 4 sowie § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG entgegen. Für weite Teile der Unterlagen seien ferner § 3 Nummer 7 sowie § 5 Absatz 1 und 2 IFG einschlägig gewesen.

Gemäß § 3 Nummer 4 IFG besteht ein Informationszugangsanspruch 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.

Die i. R. s. Unterlagen zur Thematik „Colonia Dignidad“ waren als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) eingestuft. Sogenannte Verschlussachen sind im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse (§ 4 Absatz 1 Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG). Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VSA) konkretisiert, unter welchen Voraussetzungen derartige Informationen eingestuft werden dürfen. Die Einstufung selbst nimmt die jeweilige Behörde vor.

Mit der Einstufung der Unterlagen durch das AA lagen bereits die formellen Voraussetzungen des § 3 Nummer 4 Alt. 1 Var. 2 IFG vor. Dem unmittelbaren Gesetzeswortlaut ist nicht zu entnehmen, dass auch die materiell-rechtliche Begründung der Einstufung von mir oder dem Gericht in einem möglichen Klageverfahren überprüfbar ist. Daher ging ich seinerzeit davon aus, dass letztlich für die eingestuften Informationen nur ein geringer Einschätzungsspielraum verblieb. Allenfalls die Überprüfung, ob die Gründe für die Geheimhaltung auch noch bei Antragsstellung bestanden, hätten zu einem anderen Ergebnis führen können. Ein Antrag auf Zugang zu eingestuften Informationen sollte stets zum Anlass genommen werden, deren Erforderlichkeit nochmals zu überprüfen. Insbesondere in Fällen, in denen die Einstufung bereits längere Zeit zurückliegt, könnte das Geheimhaltungsinteresse zwischenzeitlich entfallen sein (vgl. 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.2.5).

Dem ist das AA nachgekommen. Es hielt die Einstufung als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ für weiterhin notwendig.

Weiter führte die Behörde § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG als Ablehnungsgrund an. Nach dieser Vorschrift besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben kann (vgl. auch Nr. 2.1.9 und Nr. 4.6.2).

Die angefragten Akten stuft das AA als sensibel ein und hielt eine Belastung der bilateralen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Chile für möglich, sollten Unterlagen herausgegeben werden. Für die Heranziehung des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG ist bereits die bloße Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf internationale Beziehungen ausreichend. Damit lagen die Voraussetzungen dieses Ausnahmegrundes vor.

Die Entscheidung über den Widerspruch wurde im Einvernehmen mit dem Antragsteller zurückgestellt, da zu der Frage, ob und inwieweit Gerichte die Rechtmäßigkeit der Einstufung von Unterlagen als Verschlussache überprüfen dürfen, Rechtsstreitigkeiten anhängig waren. Zwischenzeitlich hat das Bundesverwaltungsgericht in zwei Verfahren u. a. zur Reichweite des § 3 Nummer 4 Alt. 1 Var. 2 IFG entschieden und allein die formale Einstufung einer Information als Verschlussache nicht für ausreichend gehalten, um einen Anspruch auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz auszuschließen (vgl. Nr. 2.1.8 und 4.19.8). Vielmehr müssten auch die materiellen Voraussetzungen vorliegen und deren Rechtmäßigkeit gegebenenfalls in einem In-camera-Verfahren überprüft werden.

4.7 Bundesministerium des Innern

4.7.1 Nächster Halt: mit Videoüberwachung

Wie geheim die Videoüberwachung an den Bahnhöfen der Deutschen Bahn AG bleiben muss, blieb zwischen dem Bundesministerium des Innern (BMI) und mir streitig.

Eine Antragstellerin beehrte beim BMI Einsicht in die Vertragsunterlagen des gemeinsamen Sicherheitszentrums der Deutschen Bahn AG (DB AG) und des Bundes vom August 2005.

Außerdem wollte sie noch wissen, wie viele Bahnhöfe mit Videokameras überwacht werden, wie viele Kameras auf den jeweiligen Bahnhöfen installiert sind und in welcher Qualität die Geräte Bilder liefern. Darüber hinaus beehrte sie auch Einsicht in Unterlagen zur Kostenaufteilung der von der DB AG und der Bundespolizei gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben.

Der Antrag wurde vom Ministerium abgelehnt. Eine Einsichtnahme in die Vereinbarung zur Nutzung der optisch-elektronischen Einrichtungen (Videokameras) in den Verkehrsstationen der DB AG wurde nach § 3 Nummer 2 IFG und § 6 Satz 2 IFG verweigert.

Informationen zur Anzahl der Videokameras und Bahnhöfe sowie zur Qualität der Aufzeichnungen wurden auf Grundlage von § 3 Nummer 2 und § 3 Nummer 4 IFG abgelehnt.

Die Auffassung des BMI, bei dem „Vertrag über die Nutzung der optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoaufzeichnung) in den Verkehrsstationen der DB AG durch die Bundespolizei“ vom 24. November 2005 handele es sich zur Gänze um ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der DB AG i. S. d. § 6 Satz 2 IFG, erschien mir äußerst fraglich.

Nach den Kriterien der Rechtsprechung sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i. S. d. § 6 Satz 2 IFG 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 Interesse geheim gehalten werden sollen (vgl. Nr. 2.1.3).

Bezogen auf die Nutzungsvereinbarung zwischen der Bundespolizei (BPol) und der DB AG war für mich nicht erkennbar, zu welchen Wettbewerbern die DB AG in Konkurrenz stehen soll. Als Eigentümer und/oder Betreiber der Bahnhöfe stellt die DB AG der BPol die vorhandene Überwachungstechnik zur Nutzung zur Verfügung. Wirtschaftliche Nachteile im Wettbewerb konnte ich hier schon deshalb nicht erkennen, weil die DB AG ihr Eigentum zur Nutzung überlässt. Bahnhöfe, die nicht der DB AG gehören, werden von der Nutzungsvereinbarung nicht erfasst („... Verkehrsstationen der DB AG ...“).

Im Wettbewerb steht die Bahn nur im Bereich des Schienenverkehrs. Dieser war durch die Anfrage aber gar nicht betroffen. Die Überwachung der Bahnhöfe dient zudem in erster Linie der Sicherheit und gehört nicht zum eigentlichen Geschäfts- und Betätigungsfeld der DB AG.

Auch ein Geschäftsgeheimnis konnte ich nicht erkennen. Darunter ist vornehmlich kaufmännisches Wissen zu verstehen.

Die Nutzung der Videokameras in den Bahnhöfen der DB AG gehört sicherlich nicht hierzu. Auf Grund einer datenschutzrechtlichen Prüfung konnte ich die streitgegenständliche Nutzungsvereinbarung zwischen der DB AG und der BPol und vermochte darin ein Geschäftsgeheimnis nicht zu erkennen.

Deswegen konnte für die Vereinbarung § 6 Satz 2 IFG nicht als Ablehnungsgrund herangezogen werden. Ein vom BMI angestrebtes Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 Absatz 1 IFG i. V. m. § 6 IFG bei der DB AG wäre entbehrlich gewesen. Die Einwilligung der DB AG zu einer Informationsweitergabe war nicht notwendig. Einer Offenlegung des Vertragswerkes stand § 6 IFG nicht entgegen.

Nach Ansicht des BMI hätte die Veröffentlichung der Nutzungsvereinbarung zudem die öffentliche Sicherheit gefährdet.

Kasten zu Nr. 4.7.1

§ 3 Nummer 2 IFG

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

Um einen Informationszugang aus diesem Grund abzulehnen, muss einzelfallbezogen mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit davon auszugehen sein, das Bekanntwerden der begehrten Informationen könne in absehbarer Zeit zu einer aktiven Schädigung geschützter Rechtsgüter

durch den Antragsteller oder einen Dritten führen. Die lediglich theoretische Möglichkeit, die Information könnte zu einem Rechtsbruch führen, reicht daher nicht aus. Dies würde auch dem Sinn und Zweck des IFG, Verwaltungshandeln transparenter zu gestalten, zuwider laufen, da jede Information theoretisch geeignet wäre zu einem Rechtsbruch beizutragen. Eine konkrete Gefahr muss demzufolge zwingend vorliegen.

Diese konkrete Gefahr bei Veröffentlichung der Nutzungsvereinbarung war für mich nicht erkennbar. Inhaltlich werden in dem vertraglichen Regelungswerk nur Nutzungsbestimmungen und das Auftragsverhältnis festgehalten. Da das BMI die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nicht konkret und einzelfallbezogen dargelegt hatte, schied § 3 Nummer 2 IFG ebenfalls aus.

Aus dem gleichen Grund wurden auch Informationen zur Anzahl der Videokameras und Bahnhöfe sowie zur Qualität der Aufzeichnungen abgelehnt. Das Ministerium führte aus, es sei den gesetzlichen Erfordernissen gemäß § 27 Satz 2 Bundespolizeigesetz (BPolG) und § 6b Absatz 2 BDSG durch eine entsprechende Ausschilderung in den Bahnhöfen nachgekommen. Detailliertere Informationen, wie sie die Antragstellerin begehrte, könnten zu einer Berechenbarkeit der Videoaufzeichnung für Straftäter führen. Auch diese Auffassung teile ich nicht.

Insbesondere hinsichtlich der Anzahl der Kameras auf den jeweiligen Bahnhöfen erscheint mir die Ablehnung des Informationsantrages auf der Grundlage des § 3 Nummer 2 IFG zweifelhaft. Eine Information über die Anzahl der Kameras lässt noch keine Rückschlüsse auf Stellen zu, die eventuell (nicht) von der Überwachung erfasst werden. Die schlichte Anzahl gibt noch keinen Aufschluss darüber, an welchen Stellen sich Kameras befinden, welchen Aufnahmewinkel sie erfassen, welche Bahnhofsbereiche intensiv und welche Gebiete nicht überwacht werden. Auch die Zahl und Namen der Bahnhöfe, auf denen Kameras installiert sind, führen zu keiner Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Die vom BMI befürchtete Berechenbarkeit für potenzielle Straftäter ergibt sich insoweit bereits durch die sichtbaren Piktogramme und Kameras, die auf eine Videoaufzeichnung hinweisen.

Weiter führte das BMI an, Anzahl, Art und Einsatz von Führungs- und Einsatzmitteln, Ausstattungs- und Einsatzkonzepte der Bundespolizei seien gemäß § 3 Nummer 2 IFG vom Informationszuganganspruch ausgeschlossen.

Dass sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen vor dem Bekanntwerden geschützt werden sollen, habe ich nicht angezweifelt. Darum ging es in diesem Fall jedoch nicht. Weder enthält die Nutzungsvereinbarung Informationen über polizeitaktische Vorgehensweisen oder den Umgang mit den Kameras auf Bahnhöfen, noch gehören Angaben über die Zahl der Kameras und Bahnhöfe zu den verwaltungsinternen Abläufen und Strukturen. Es lassen sich nach meiner Einschätzung aus diesen allgemeinen Angaben eben gerade keine Rückschlüsse auf Art und Intensität der Überwachung durch die Bundespolizei ziehen. Letztlich ist nicht die bloße Anzahl der Einsatz-

mittel entscheidend, sondern zusätzlich auch Art und Umfang Ihres Einsatzes. Danach war aber nicht gefragt worden. Der Ausnahmetatbestand kam damit auch in dieser Hinsicht nicht zum Tragen.

Hinsichtlich von Informationen über die Qualität der Aufzeichnungen, Betrachtungs- und Aufnahmewinkel erschien mir die Ablehnung auf der Grundlage von § 3 Nummer 2 IFG plausibel. Derart detaillierte Angaben fallen unter den Schutzbereich dieser Norm.

Die Unterlagen über die Zahl der überwachten Bahnhöfe und die Zahl der auf einzelnen Verkehrsstationen verwendeten Kameras sind aus Sicherheitsgründen als VS-NfD eingestuft worden. Damit stand einem Informationszugang § 3 Nummer 4 IFG entgegen.

Eine materiell-rechtliche Prüfung der Einstufung oblag nach damaliger Rechtsauffassung dem BfDI nicht (vgl. Nr. 2.1.8).

Das Ministerium beharrte auf seiner Rechtsauffassung und hielt an der vollumfänglichen Ablehnung des Informationsersuchens fest.

4.7.2 Was kostet die Information?

Welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Prüfung von IFG-Ersuchen betraut werden, liegt im Ermessen der informationspflichtigen Stelle.

Ein Bürger beantragte beim BMI den Zugang zu Unterlagen über die Bundespolizei. Seinem Antrag wurde in vollem Umfang entsprochen. Für die Bereitstellung der Unterlagen erhielt der Antragsteller einen Kostenbescheid i. H. v. 61,40 Euro, den er für zu hoch hielt. Daher wandte er sich hilfesuchend an mich.

Die Gebührenhöhe errechnete sich wie folgt:

- Nr. 2.1 Teil A der Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV; 20 Minuten Aufwand eines Mitarbeiters des mittleren Dienstes bei Zugrundelegung eines Stundensatzes von 30 Euro für das Ermitteln von Aktenzeichen, Bestellung im Zwischenarchiv, Heraussuchen der Vorgänge bzw. Dokumente
- Nr. 2.1 Teil A der Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV; 45 Minuten Aufwand eines Mitarbeiters des höheren Dienstes bei Zugrundelegung eines Stundensatzes von 60 Euro für die Zusammenstellung, Durchsicht und Prüfung der Dokumente
- Nr. 1.1 Teil B der Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV; Auslagen für 64 Kopien à 0,10 Euro (6,40 Euro)

Für Amtshandlungen nach dem IFG werden Gebühren und Auslagen erhoben (§ 10 Absatz 1 IFG), wobei die Gebühren grundsätzlich nach dem Verwaltungsaufwand bemessen werden können. Der Verwaltungsaufwand umfasst den gesamten, auf die Amtshandlung entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand einschließlich der kalkulatorischen Kosten (vgl. Nr. 2.1.11). Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat entsprechende Personalkostensätze und Sachkostenpauschalen für Kostenberechnungen veröffentlicht, die in diesem Fall

allerdings nicht als Berechnungsgrundlage dienen. Das BMI legte eigene Berechnungen zugrunde, die unter den Kostensätzen des BMF lagen. In diversen gerichtlichen Entscheidungen wurde aber die Heranziehung der Personalkostensätze und Sachkostenpauschalen des BMF als Grundlage für die Berechnung des Verwaltungsaufwandes nicht beanstandet. Die für die Antragsteller günstigere Berechnungsweise des BMI habe ich ausdrücklich begrüßt.

Der Petent bezweifelte im konkreten Fall, dass mit der Durchsicht der Unterlagen ein Mitarbeiter des höheren Dienstes beauftragt werden musste. Das BMI begründete jedoch die Notwendigkeit des Einsatzes eines Mitarbeiters des höheren Dienstes mit der erforderlichen Prüfung, ob gesetzliche Ausschlussstatbestände vorlagen. Dabei konnte es sich auch auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 6. Mai 2008 (VG 2A 84.07) stützen. Ferner ist der Behörde bei der Wahl der Mitarbeiter grundsätzlich ein Ermessen einzuräumen. Das Prüfen der Akten kann durch einen Mitarbeiter des höheren Dienstes durchgeführt werden, insbesondere wenn dieser fachlich mit der Materie vertraut ist. Auf diese Weise reduziert sich der Zeitaufwand, was sich letztlich auch auf die Höhe der Gebühren niederschlagen kann. Ein fehlerhaftes Ermessen war somit nicht erkennbar.

Zwar hat das Ministerium die gesamte zeitliche Dauer der Prüfung für die Berechnung herangezogen, die Sachkostenpauschalen und Personalkostensätze des BMF wurden allerdings unterschritten. Die verwendeten Kostensätze lagen für den höheren Dienst 15,75 Prozent und für den mittleren Dienst 28,57 Prozent unter denen des BMF. Insofern waren die Anforderungen des § 10 Absatz 2 IFG, Kosten nach dem Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend zu erheben, erfüllt. Eine wirksame Inanspruchnahme des Informationszuganges i. S. d. § 10 Absatz 2 zweiter Halbsatz IFG erschien mir daher möglich, so dass ich gegen die Höhe der Gebühren keine Einwände hatte.

4.7.3 Erst zahlen, dann sehen!

Auch wenn das Prinzip der Vorkasse für die Gebühren und Auslagen im IFG bzw. der IFGGebV nicht vorgesehen ist, kann dies in bestimmten Einzelfällen gerechtfertigt sein.

Das Bundesministerium des Innern erhielt einen Antrag auf Zugang zu Unterlagen über staatenlose ehemalige rumänische Staatsbürger. Vor der abschließenden Bearbeitung wurde der Antragsteller über den Umfang der ihn interessierenden Akten unterrichtet. Da es sich um mehr als 3 000 Seiten handelte, die einzeln durchzusehen waren, wurde er darauf hingewiesen, dass voraussichtlich die Höchstgrenze für Gebühren von 500 Euro erreicht werden könne. Darüber hinaus beabsichtigte das BMI, die Gebühren bereits vor der Einsichtnahme einzuziehen.

Für Amtshandlungen nach dem IFG werden gemäß § 10 Absatz 1 IFG Gebühren und Auslagen erhoben. Deren Höhe orientiert sich grundsätzlich am entstandenen Verwaltungsaufwand; sie müssen die Kosten aber nicht

decken. Zudem dürfen sie auf den Bürger nicht abschreckend wirken.

Bei der Festsetzung der Gebühr im Einzelfall sind der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand, die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlung für den Antragsteller sowie dessen wirtschaftliche Verhältnisse zu berücksichtigen (vgl. Nr. 2.1.11).

Gemäß § 2 IFGGebV können Gebühren aus Gründen der Billigkeit um bis zu 50 Prozent gesenkt werden. In besonderen Fällen kann darauf sogar gänzlich verzichtet werden.

Der Antragsteller hatte gegenüber dem BMI zwischenzeitlich den Bezug von Sozialleistungen nachgewiesen, woraufhin die Behörde von der Erhebung der Gebühren Abstand nahm. Dies sowie den vorausgegangenen Hinweis auf die zu erwartende besonders hohe Gebühr habe ich ausdrücklich begrüßt.

Die Erhebung eines Vorschusses wäre in diesem konkreten Fall aber ausnahmsweise gerechtfertigt gewesen, da auf Grund eines früheren Informationswunsches berechtigte Zweifel an der Zahlungswilligkeit des Antragstellers bestanden. Im Rahmen eines früheren Antrags, bei dem Billigkeitsgründe nicht geltend gemacht worden waren, kam der Antragsteller der Zahlungsaufforderung nämlich nicht nach. In einem solchen Fall halte ich es für legitim, bei einer erneuten Anfrage der gleichen Person Kosten die Gebühren im Wege der Vorkasse vorab zu vereinnahmen, so denn welche anfallen.

4.7.4 Wie viel Korruption gibt es?

Die vom Bundeskriminalamt (BKA) erstellten „Bundeslagebilder Korruption“ sind in der Langversion als Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch eingestuft. Einem Zugang zu den Berichten stand nach damaliger Rechtsauffassung § 3 Nummer 4 IFG entgegen.

Beim BKA beantragte ein Bürger die Übersendung der Langfassungen der Bundeslagebilder Korruption von 2005 bis 2007. Das BKA hat diese zwar auf seiner Website im Internet zur Verfügung gestellt. Dabei handelt es sich jedoch um sog. pressefreie Kurzfassungen. Die Lagebilder der Jahre 2000 bis 2004 waren dagegen zum Zeitpunkt der Antragstellung in ihren Langfassungen im Internet abrufbar. Das BKA lehnte die Übersendung der Langfassungen ab, da die Berichte der Jahre 2005 bis 2007 als VS-NfD eingestuft seien (§ 3 Nummer 4 IFG).

Nach § 3 Nummer 4 IFG kann eine Behörde den Informationszugang 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 (vgl. Nr. 2.1.8, 4.7.1). Damit lagen die formellen Voraussetzungen für den Ausnahmetatbestand vor. Eine materiell-rechtliche Überprüfung habe ich auf Grund der damaligen Rechtsauffassung nicht vorgenommen. Die Behörde be-

gründete die Einstufung damit, dass die Lagebilder sich an die polizeiliche und politische Entscheidungsebene richteten, Informationen zu speziellen Tatbegehungsweisen enthielten und eine polizeifachliche Bewertung zum Inhalt hätten. Darüber hinaus seien in den Berichten Angaben über erwartbare phänomenologische Entwicklungen und polizeilichen Handlungsbedarf enthalten.

In seiner Eingabe an mich machte der Antragsteller deutlich, er wolle für sein Studium lediglich eine bestimmte Statistik aus den Lagebildern Korruption erhalten. Daraufhin bat ich das BKA, zu prüfen, ob Gründe gegen die isolierte Herausgabe dieser Statistik sprächen (teilweiser Informationszugang gem. § 7 Absatz 2 IFG). Bedauerlicherweise lehnte die Behörde auch einen teilweisen Informationszugang ab, was ich nach der damaligen Rechtsauffassung nicht beanstandete. Nach der bereits erwähnten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes und der damit verbundenen materiell-rechtlichen Prüfungsbefugnis für Unterlagen, die als Verschlussache eingestuft sind, hätte ich möglicherweise die Auffassung der Behörde nicht geteilt. Gerade auch im Hinblick auf die Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Sektor halte ich hier Transparenz für unabdingbar.

4.7.5 Einsicht in die Verträge zur Zugangs-sperre bei Kinderpornografie?

Bisweilen ist die öffentliche Sicherheit tatsächlich gefährdet.

Mit Eingaben wandten sich mehrere Bürger an mich, denen vom BKA Einsicht in den oder die Verträge zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten im Internet verweigert wurde.

Das BKA lehnte den Zugang zu den Verträgen u. a. wegen § 3 Nummer 2 IFG ab. Nach dieser Vorschrift besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann (vgl. Nr. 4.7.1). Der Begriff öffentliche Sicherheit ist im Sinne des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts zu verstehen, d. h. die Unversehrtheit der Rechtsordnung, der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit der Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger sind schutzwürdig (vgl. Begründung zum IFG zu § 3, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 10). Der Schutzzumfang umfasst damit nicht nur die Belange des Staates, sondern auch Rechtsgüter einzelner Personen.

Für die Heranziehung des § 3 Nummer 2 IFG muss das Bekanntwerden der begehrten Information eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründen. Es genügt z. B. nicht, dass die Information abstrakt geeignet ist, zu einem Rechtsbruch missbraucht zu werden. Letztlich wäre sonst jede Information geeignet, rechtsmissbräuchlich verwendet zu werden.

Es verbleibt dennoch ein breit gefächertes Schutzzumfang. Zunächst habe ich geprüft, ob das Tatbestandsmerkmal „öffentliche Sicherheit“ in diesem konkreten Fall einschlägig war: Da die Verträge nach Angaben des BKA

konkrete technische Abläufe zum Inhalt haben, bei deren Kenntnis die Sperren umgangen werden können, kam als zu schützendes Rechtsgut hier u. a. die Unterbindung der Verbreitung kinderpornografischer Schriften in Betracht (§ 184b StGB). Außerdem war auch der Jugendschutz der öffentlichen Sicherheit im Sinne des § 3 Nummer 2 IFG zuzurechnen.

Eine konkrete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im Sinne der Vorschrift liegt insbesondere vor, wenn bei Gewährung des Informationszuganges unter verständiger Würdigung der Sachlage in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für das Schutzgut einträte. Dabei reduzieren sich die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit umso mehr, je größer der mögliche Schaden bzw. die Bedeutung des Schutzgutes ist.

Wegen der Möglichkeit, auf Grund des Informationszuganges die Sperre umgehen zu können, hätte die Bekanntgabe der Information tatsächlich zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit führen können.

Dieser Ausnahmegrund war jedoch nicht für den gesamten Vertragstext gegeben, sondern nur hinsichtlich der im Vertrag beschriebenen technischen Abläufe.

Das BKA wies den Antrag allerdings auch nach § 6 Satz 1 IFG zurück, wonach ein Informationszugang nicht besteht, soweit der Schutz geistigen Eigentums dem entgegensteht. In seiner Stellungnahme wies das BKA zunächst darauf hin, dass es sich bei den abgeschlossenen Verträgen um geistiges Eigentum der Behörde und der Vertragspartner handele. Unter das zu schützende geistige Eigentum im Sinne des § 6 Satz 1 IFG fallen vor allem Urheber-, Marken-, Patent-, Gebrauchs-, und Geschmacksmusterrechte (vgl. Begründung zum IFG zu § 6, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14).

Das Urheberrecht stellt dabei auf den Schutz geistiger Werke in der Literatur, Wissenschaft und Kunst ab. Die gewerblichen Schutzrechte umfassen dagegen die übrigen zuvor genannten Rechtsgebiete. Damit sind der Reichweite des § 6 Satz 1 IFG Grenzen gesetzt.

Die Verträge über die Sperrung von Websites mit kinderpornografischen Inhalten wurden auf freiwilliger Basis zwischen der Behörde und den Internet-Zugangsanbietern geschlossen. Für mich war dabei nicht erkennbar, inwieweit die Schutzgüter des § 6 Satz 1 IFG hätten betroffen sein können, wenn Dritte Einblick in die Verträge nehmen

Im weiteren Verlauf des Verfahrens begründete das BKA dann die Ablehnung auch mit zu schützenden Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Sinne des § 6 Satz 2 IFG (vgl. Nr. 2.1.3). Darüber hinaus sei vertraglich vereinbart worden, die Dokumente nicht zu veröffentlichen.

Auch nach eingehender Prüfung konnte ich nicht erkennen, dass die in den Verträgen enthaltenen Informationen insgesamt als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis hätten qualifiziert werden können. Dies wäre nur etwas bei Angaben zu Fertigungstechniken und Kalkulationsberechnungen denkbar gewesen. Jedoch ging ich in diesem Fall davon aus, dass die Vertragswerke derartige Informatio-

nen nicht enthalten, so dass es bereits an den Grundvoraussetzungen für ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis mangelte. Zudem kann eine Vertraulichkeitsvereinbarung zwischen den Vertragspartnern nicht dazu führen, dass § 6 Satz 2 IFG zur Anwendung kommt. Eine derartige Vereinbarung kann den gesetzlichen Informationszugangsanspruch nicht außer Kraft setzen. Sonst könnte jede amtliche Information zwischen mehreren Beteiligten durch eine solche Vertraulichkeitsvereinbarung dem Informationszugang nach dem IFG entzogen werden.

Somit war mir die Ablehnung für die nicht-technischen Vertragsbestandteile weder nach § 3 Nummer 2 IFG noch nach § 6 IFG nachvollziehbar. Ein teilweiser Informationszugang gemäß § 7 Absatz 2 IFG lag für mich im Bereich des Möglichen. Das BKA ist dieser Auffassung jedoch nicht gefolgt.

4.8 Bundesministerium der Justiz

4.8.1 Das ist Regierungstätigkeit!

Ministerien lehnen zu häufig Informationsanträge wegen sog. Regierungstätigkeit ab.

Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) erhielt einen Antrag auf Auskunft und Einsicht zu Unterlagen über die Entwicklung der Sorgetragung nicht verheirateter Eltern. Die Anfrage bezog sich thematisch u. a. auf eine Befragung des BMJ bei rechtsberatenden Stellen (Jugendämter, Rechtsanwälte). Konkret ging es um § 1626a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), der die Sorgetragung nicht verheirateter Eltern regelt. Hierfür müssen beide Elternteile übereinstimmende Sorgeerklärungen abgeben. Ferner nimmt der Gesetzgeber an, dass eine gemeinsame Sorgetragung nach § 1626a Absatz 1 Nummer 1 BGB besteht, wenn die Eltern mit dem Kind zusammenleben. Durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, 1 BvL 20/99 vom 29. Januar 2003) ist der Gesetzgeber aufgefordert, die Richtigkeit seiner prognostischen Annahme zu überprüfen. Dadurch soll verifiziert werden, ob die gesetzgeberische Annahme der Wirklichkeit entspricht, also beide Elternteile im Falle des Zusammenlebens die Sorgetragung für die Kinder wahrnehmen. Teil dieser Überprüfung ist die erwähnte Befragung der Jugendämter und auf Familienrecht spezialisierter Rechtsanwälte.

Das Ministerium lehnte die Akteneinsicht ab, da es in diesem Fall nicht als Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG gehandelt habe (vgl. Nr. 2.1.1). Sein Beitrag zur Erfüllung des Prüfauftrages des BVerfG und damit die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung sei zudem noch nicht abgeschlossen. Zur Begründung für die seiner Auffassung nach den Informationszugang ausschließende Regierungstätigkeit verwies das BMJ auf zwei Urteile des VG Berlin (VG 2 A 101.06 und VG 2 A 68.06). Das erstgenannte Urteil sprach dem Bundeskanzleramt im Rahmen der Begleitung und Umsetzung des Projektes „Ostseepipeline“ eine Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung zu. Im zweiten Urteil bestätigte das gleiche Gericht dem BMJ, im Rahmen der Vorbereitung und Ausarbeitung der Vorlage des Rechtsanwalts-

vergütungsgesetzes Regierungstätigkeit ausgeübt zu haben. In den beiden genannten Entscheidungen hatte das Gericht die Behördeneigenschaft verneint und auch für das BMJ insoweit den § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG für anwendbar erklärt.

Nach dem Gesetzeswortlaut werden von der Regelung des § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG nur sonstige Bundeseinrichtungen und –organe erfasst, also solche, die nach den üblichen Definitionen nicht als Behörden angesehen werden können. Hierzu zählen insbesondere die Bundesgerichte, Bundestag, Bundesrat und die Bundesbank. Der Auffangtatbestand des § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG schließt damit auch die Bundeseinrichtungen in den Anwendungsbereich des IFG ein, die im organisationsrechtlichen Sinne keine Behörden sind. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es daher, den Anwendungsbereich des IFG zu erweitern und alle öffentlichen Einrichtungen des Bundes zu erfassen. Die beiden genannten erstinstanzlichen Entscheidungen entsprechen deswegen nicht dem Gesetzeswortlaut und dem Sinn und Zweck des IFG, Verwaltungshandeln auch in der Ministerialbürokratie transparenter zu gestalten.

Aber selbst wenn man die Wertung des VG Berlin zugrunde legen würde, wäre fraglich, ob die sog. Regierungstätigkeit hier als Ausnahmegrund hätte herangezogen werden können. Das BVerfG hatte in seiner Entscheidung vom 29. Januar 2003 dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, zu prüfen, ob seine prognostische Annahme zu § 1626a Absatz 1 Nummer 1 BGB bei zusammenlebenden Eltern der Realität entspricht. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre § 1626a Absatz 1 Nummer 1 BGB mit Artikel 6 Absatz 2 GG unvereinbar und der Gesetzgeber müsste diese Regelung entsprechend korrigieren.

Zum Zeitpunkt der Antragstellung stand allerdings noch nicht fest, ob eine Gesetzesänderung notwendig sein würde. Das Ministerium prüfte dies lediglich, die Vorbereitung einer Gesetzesvorlage war somit noch nicht absehbar. Es fehlten daher die konkreten vorbereitenden Tätigkeiten, wie sie das VG Berlin in den erwähnten Entscheidungen beschrieben hatte, so dass schon deswegen nicht von sog. Regierungstätigkeit ausgegangen werden konnte.

Daher habe ich geprüft, ob weitere Ausschlussgründe in Erwägung zu ziehen gewesen wären. Möglicherweise wäre der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses gemäß § 4 Absatz 1 IFG einschlägig gewesen. Der Antrag auf Informationszugang richtete sich auf eine Umfrage bzw. einen Vorgang, der zum damaligen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war. Das BMJ legte ausführlich die Notwendigkeit weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen dar, um abschließende Aussagen zum Prüfauftrag des BVerfG treffen zu können. Weiterhin hing vom Ergebnis der Prüfung unmittelbar ab, ob der Gesetzgeber tätig werden musste. Damit waren nach meiner Auffassung die Voraussetzungen des § 4 Absatz 1 Satz 1 IFG erfüllt. Ein Informationszugang schied daher zunächst aus.

Das BMJ hielt jedoch an der ursprünglichen Begründung für die Ablehnung fest, was den Antragsteller dazu veranlasste, den Rechtsweg zu beschreiten. Wegen des laufenden Verfahrens verweigerte das Ministerium dann eine weitere Stellungnahme mir gegenüber. Dieses Verhalten verstößt gegen den Grundsatz der Parallelität zwischen laufenden außergerichtlichen Streitschlichtungsverfahren und Rechtsweg und vor allem auch gegen die Pflicht zur Zusammenarbeit mit mir (vgl. Nr. 4.14.1). Die Eingabe habe ich wegen des gerichtlichen Verfahrens zurückgestellt.

4.9 Bundesministerium der Finanzen

4.9.1 Viel hilft nicht viel!

Die Ablehnung eines Informationsantrages beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) war im Ergebnis rechtmäßig, aber die Anführung von gleich sieben Ablehnungsgründen war doch weit überzogen.

Ende 2008 beantragte ein Bürger beim BMF Zugang zum Prüfbericht von „PricewaterhouseCoopers“ über die Überweisung von 319 Millionen Euro der KfW an Lehman Brothers Inc.

Dies lehnte das Ministerium vollumfänglich nach § 3 Nummer 4 und § 7 IFG i. V. m. § 4 Absatz 4 KfW-Satzung (Verschwiegenheitspflicht), § 3 Nummer 1 Buchstabe g, Nummer 3 Buchstabe b, Nummer 4 und Nummer 6 sowie § 6 IFG ab. Nicht einmal ein teilweiser Informationszugang nach § 7 Absatz 2 Satz 1 IFG sei möglich.

Nach § 3 Nummer 4 IFG kann eine Behörde den Informationszugang 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 (vgl. Nr. 2.1.8; 4.7.1; 4.7.4).

Das BMF ging von dieser Ausnahme aus, weil der Bericht als „streng vertraulich“ eingestuft sei. Unklar war für mich allerdings, ob diese Einstufung nach der Verschlussachenanweisung (VSA) erfolgt war. Nur in diesem Fall hätten die formellen Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes vorgelegen. War die Einstufung hingegen nicht nach der VSA erfolgt, hätte dieser Ausnahmegrund nur herangezogen werden können, sofern die Information einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterlegen hätte. Im Rahmen des Berufsgeheimnisses nach § 3 Nummer 4 IFG soll vor allem das Vertrauensverhältnis zwischen dem Berufsträger und der Person, die dessen Sachkunde in Anspruch nimmt, geschützt werden (z. B. Verschwiegenheitspflicht von Rechtsanwälten, Ärzten, Notaren). Auch das Bankgeheimnis fällt unter den Schutzbereich des § 3 Nummer 4 IFG, es besteht allerdings nur zwischen dem Kreditinstitut und dem Kunden, diese Konstellation lag hier nicht vor. Der BMF hatte den Prüfbericht während einer Sitzung des Verwaltungsrates im September 2008 als Mitglied erhalten. Ein Berufsgeheimnis schied daher aus.

Unter einem besonderem Amtsgeheimnis sind insbesondere das Meldegeheimnis, Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis oder das allgemeine Verwaltungsgeheimnis nach § 30 VwVfG zu verstehen. Diese beziehen sich allerdings auf den persönlichen Lebensbereich einer natürlichen Person, also auch auf eine andere Konstellation. Ansätze für ein besonderes Amtsgeheimnis vermochte ich deswegen nicht zu erkennen, so dass § 3 Nummer 4 IFG als Ablehnungsgrund ausschied, es sei denn die Einstufung „streng vertraulich“ wäre nach der Verschlusssachenanweisung erfolgt.

§ 3 Nummer 7 IFG soll insbesondere Hinweisgeber und Informanten schützen (vgl. 2.1.7, 4.15.6). Der Zugang zum Prüfbericht konnte meiner Ansicht nach nicht nach § 3 Nummer 7 IFG verwehrt werden. Die Mitglieder des Verwaltungsrates der KfW sind keine anonymen Hinweisgeber im Sinne der Vorschrift. Bereits die Gesetzesbegründung zu § 3 Nummer 7 IFG nimmt vertrauliche Informationsermittlungen zwischen Behörden ausdrücklich aus.

§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG schützt die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens sowie den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung von Ermittlungen. In seinem Bescheid führte das BMF aus, die Überweisung an Lehman Brothers sei Gegenstand staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen gewesen. Die Durchführung eines Ermittlungsverfahrens ist im Sinne der Vorschrift gefährdet, wenn hinreichende Anhaltspunkte bestehen, dass die Wahrheitsfindung durch eine Herausgabe der Information erschwert werden würde. Davon ging in diesem Fall auch ich aus. Wegen der umfangreichen medialen Berichterstattung und öffentlichen Diskussion der Überweisung von der KfW an Lehman Brothers Inc. musste bei einer vorzeitigen Bekanntgabe des Prüfberichts mit einer Beeinflussung der Ermittlungen gerechnet werden. Insofern war der § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG zum Zeitpunkt der Antragstellung als Ausnahmegrund gegeben. Dieser Ablehnungsgrund ist allerdings zeitlich begrenzt. Nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens kann er nicht länger herangezogen werden. Auf ein etwaiges Gerichtsverfahren wäre er nicht übertragbar gewesen, da auch ohne Veröffentlichung des Berichtes mit einer entsprechenden medialen Aufmerksamkeit hätte gerechnet werden müssen.

Gemäß § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden (vgl. 4.10.1).

Zwischen dem BMF und der KfW fanden eine solche Korrespondenz oder Beratungen, in denen Meinungen ausgetauscht wurden, allerdings nicht statt. Das Ministerium hatte über seine Mitglieder im Verwaltungsrat von dem Prüfbericht erfahren. Der Prüfbericht selbst diente meines Erachtens auch nicht der staatsinternen Willensbildung, sondern schilderte die Abläufe der i. R. s. Überweisung. Zudem sind behördliche Beratungen nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG nur schutzwürdig, wenn die Veröffentlichung des Beratungsinhalts die Arbeitsfähigkeit oder die Aufgabenerfüllung mit hinreichender Wahr-

scheinlichkeit in unzumutbarer Weise beeinträchtigen würde.

Derartige unzumutbare Beeinträchtigungen der Aufgabenerfüllung der KfW oder des BMF waren für mich nicht ersichtlich. Selbst wenn es sich um Beratungen i. S. d. § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG gehandelt hätte, hätte die Vorschrift deswegen nicht als Ablehnungsgrund herangezogen werden können.

§ 4 IFG schützt laufende Verwaltungsverfahren und zwar bis zu dem Zeitpunkt, in dem eine behördliche Entscheidung oder Maßnahme getroffen wird; danach entfällt der Ausnahmegrund. Damit wohnt der Vorschrift bereits eine zeitliche Befristung inne. Ferner wird in § 4 Absatz 1 Satz 2 IFG eine Rückausnahme vorgenommen, wonach regelmäßig Ergebnisse von Beweiserhebungen, Gutachten oder Stellungnahme Dritter nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen. Da der Prüfbericht von PricewaterhouseCoopers, einer behördenexternen Stelle, erstellt worden war, waren die Voraussetzungen der Regelausnahme des § 4 Absatz 1 Satz 2 IFG erfüllt und auch dieser Ausnahmegrund somit nicht gegeben.

Die sog. fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr nach § 3 Nummer 6 Alt. 1 IFG dienen dem Schutz der Einnahmen des Bundes und der Herstellung eines fairen Wettbewerbs (vgl. Nr. 2.1.6, 4.9.4, 4.10.1).

Die KfW nahm in diesem Fall wie ein privates Geldinstitut am Wirtschaftsverkehr teil und trat mit der Absicht der Gewinnerzielung auf. Auch die Gesetzesbegründung ordnet die privatrechtlichen Bankgeschäfte der KfW zum Schutzbereich des § 3 Nummer 6 IFG. Dazu zählten die Überweisung und deren Hintergründe zweifelsfrei, weshalb die Herausgabe des Prüfberichtes nach § 3 Nummer 6 IFG versagt werden durfte.

Gemäß § 6 IFG besteht ein Informationszugang nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums dem entgegensteht. Weiterhin ist für einen Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen die Einwilligung des betroffenen Dritten erforderlich (vgl. 2.1.3).

Die entsprechenden Voraussetzungen waren im vorliegenden Fall allerdings nicht erfüllt. § 1 Absatz 1 KfW-Gesetz bestimmt, dass es sich bei der KfW um eine Anstalt des öffentlichen Rechts des Bundes handelt. Die Regelungen des § 6 IFG schützen ausschließlich die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse juristischer Personen des Privatrechts.

Auch wenn ich die Ablehnungsentscheidung im Ergebnis teilte, hielt ich das Anführen von insgesamt sieben Ausnahmegründen für übertrieben und eher für ein Zeichen von Unsicherheit. Die Behörden sind grundsätzlich gehalten, die Ausnahmetatbestände der §§ 3 bis 6 IFG eng auszulegen (vgl. Begründung zum IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 9), und eine Ablehnung konkret und einzelfallbezogen zu begründen. Die Aneinanderreihung einer Vielzahl von Ausnahmetatbeständen macht eine fundierte Begründung nicht wett.

Beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) ging ein gleichlautender IFG-Antrag ein. Entgegen dem BMF führte das BMWi nur einen Ablehnungsgrund an, den ich jedoch ebenfalls nicht unbedingt für einschlägig hielt.

Als Ablehnungsgrund führte das Ministerium nur § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG an. Eine Veröffentlichung des Berichtes hätte seiner Auffassung nach zu zusätzlichen Belastungen für die betroffenen Personen und deren Umkreis führen bzw. die staatlichen Ermittlungen beeinträchtigen können, da der Bericht Grundlage staatsanwaltlicher Ermittlungen war. Ferner sei ein zivilrechtliches Verfahren anhängig gewesen.

§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG sah ich auch hier zumindest für das staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren als einschlägig an.

Vorrangig war meines Erachtens jedoch erneut das sog. fiskalische Interesse des Bundes im Wirtschaftsverkehr gemäß § 3 Nummer 6 Alt. 1 IFG zu schützen.

Besonders interessant fand ich die unterschiedlichen Begründungen, die das BMF und das BMWi für die inhaltlich gleiche Anfrage angeführt hatten, zeigte es doch, dass die Ausnahmegründe des IFG viel Interpretationsspielraum lassen und die Behörden die Ausnahmetatbestände unterschiedlich auslegen.

4.9.2 Informationen über die Hedge Fund Regulierung während des G7-Finanzministertreffens

Zu Unterlagen, über die während eines Treffens der G7-Finanzminister beraten wurde, besteht kein Informationszugang nach dem IFG.

Das BMF erhielt eine Anfrage, mit der Einblick in die Akte zur Hedge Fund Regulierung während des G7-Finanzministertreffens begehrt wurde. Der Zugang zu den beantragten Informationen wurde abschlägig beschieden, da nach Auffassung des Ministeriums, die Tätigkeit des G7-Finanzministertreffens keine Behördentätigkeit sei. Öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben würden von diesem Gremium nicht wahrgenommen. Auch im Falle einer Anwendbarkeit des IFG würden die Ausnahmeregelungen des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG und § 3 Nummer 7 IFG einem Informationszugang entgegenstehen.

§ 1 Absatz 1 IFG stellt auf Behörden des Bundes ab. Laut der Begründung des Gesetzes (Bundestagsdrucksache 15/4493) entspricht der Begriff der Behörde den Ausführungen des § 1 Absatz 4 VwVfG. Danach ist eine Behörde eine Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (vgl. hierzu näher Nr. 2.1.2).

Die Vereinigung G8 (früher G7) ist der informelle Zusammenschluss der sieben führenden Industrienationen und Russlands. Allerdings ist sie keine internationale Organisation wie die Vereinten Nationen sowie keine supranationale Organisation wie die Europäische Union mit autonomer Rechtsordnung und eigenen Organen. Zudem gibt es für die G8 keinen eigenständigen Verwaltungsapparat. Sie ist daher ein informeller Zusammenschluss der

acht wirtschaftlich und politisch führenden Nationen der Welt. Damit wertete ich das i. R. s. Treffen der G7-Finanzminister nicht als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe. Das IFG des Bundes kam für diese Unterlagen nicht zur Anwendung.

Doch selbst wenn man angenommen hätte, dass die Vereinigung G8 ein formeller Zusammenschluss wäre, hätten mit hoher Wahrscheinlichkeit die Voraussetzungen des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG (vgl. Nr. 2.1.9) vorgelegen. Auch wenn ich das Interesse an Informationen über dieses Treffen durchaus nachvollziehen konnte, zeigt dieses Beispiel doch auch, dass die Ausnahmegründe des IFG in vielen Fällen zu weit gefasst sind.

4.9.3 Keine vollständige Akteneinsicht?

Ein Petent beschwerte sich, die von ihm begehrten Akten seien von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) nicht vollständig vorlegt worden.

Ein Petent hatte bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben Einsicht in die Verwaltungsakten eines ehemaligen Tanklagers hinsichtlich der Untertageanlage beantragt. Diese Einsicht wurde ihm auch gewährt, allerdings nach Auffassung des Petenten nicht in die vollständigen Unterlagen, weshalb er sich bei mir beschwerte. Er vermisste u. a. eine Aufstellung der seiner Ansicht nach entnommenen Unterlagen und eine Begründung, warum die Akteneinsicht teilweise verwehrt werde.

Kasten zu Nr. 4.9.3

Das IFG umfasst alle amtlichen Informationen öffentlicher Stellen des Bundes. Das Zugangsrecht besteht zu Aufzeichnungen, die amtlichen Zwecken dienen, unabhängig von der Art der Speicherung, d. h. sowohl Schriftstücke als auch elektronisch, optisch, akustisch oder anderweitig gespeicherte Daten. Aus dieser Formulierung ergibt sich auch, dass die Behörde zur Erfüllung eines Informationsbegehrens keine neuen Schriftstücke oder sonstige Datenträger herstellen muss. Der Informationszugangsanspruch erfasst vielmehr nur bei der Behörde bereits bestehende Aufzeichnungen. Es besteht nach dem IFG kein Anspruch auf eine Bearbeitung vorhandener oder eine Beschaffung weiterer Informationen.

Eine (teilweise) Ablehnung des Informationszugangs muss immer begründet werden. Ich habe daher die BImA um weitere Informationen und eine Stellungnahme gebeten, um die Angelegenheit rechtlich würdigen zu können.

In der Sache ging es um insgesamt 57 Aktenordner. Nachdem Versuche einer Konkretisierung des Anliegens gescheitert waren, bat der Antragsteller darum, alle Akten zur Verfügung gestellt zu bekommen, um selbst auswählen zu können. Seinem Wunsch entsprechend erhielt der Petent Gelegenheit, den Aktenbestand im Original einzusehen, den die BImA zuvor auf Ausschlussgründe, insbe-

sondere auf die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, des Datenschutzes, anderweitiger Rechte Dritter, wirtschaftlicher Interessen des Bundes und auf etwaige Geheimhaltungsbedürfnisse durchgesehen hatte. Dies ist ein durchaus übliches Verfahren im Rahmen der Antragsbearbeitung. Dabei wurden nach Aussage der BImA auch keine Aktenteile entfernt. Dies hatte der Antragsteller vermutet, weil er die von ihm in den Vorgängen erwarteten Unterlagen nicht gefunden hatte. Die Stellungnahme der BImA und die darin enthaltenen Informationen waren für mich im Ergebnis durchaus nachvollziehbar.

Soweit der Petent zudem eine vollständige Aufstellung nicht zur Einsicht freigegebener Akten mit Benennung des Inhalts, Anzahl der Seiten und Begründung für die Ausnahme von der Akteneinsicht begehrt hatte, hat die BImA diesen Teil des Antrags abgelehnt, weil keine Unterlagen vorenthalten, sondern vielmehr alle liegenschaftsrelevanten Akten zur Einsicht freigegeben worden waren.

Der Antragsteller hat mir daraufhin zur weiteren Prüfung eine Aufstellung der Akten, die seines Erachtens von der BImA nicht vorgelegt worden waren, zur Verfügung gestellt und die Unregelmäßigkeiten in der Aktenführung in einer Liste zusammengefasst.

Die BImA hat hierzu umfassend und nachvollziehbar Stellung genommen und dargelegt, dass sie den Antrag i. S. d. IFG bearbeitet hat. Dies habe ich dem Petenten mitgeteilt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass ich die Angelegenheit selbstverständlich nochmals aufgreifen würde, wenn neue Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass die Bearbeitung des Antrages durch die Behörde doch nicht den Regelungen des IFG entsprochen haben sollte.

4.9.4 Zu verkaufen: Flughafengrundstück Köln/Bonn

Der Zugang zu Informationen über die Veräußerung von Bundeseigentum führt weiter zu zahlreichen Diskussionen und unterschiedlichen Rechtsauffassungen.

Ein Antrag auf Zugang zu Unterlagen über den vorgesehenen Verkauf des Flughafengrundstückes Köln/Bonn sowie zu Akten über Regelungen zur Erbpacht dieses Geländes ging bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ein. Die Behörde lehnte das Informationsersuchen wegen des Schutzes der fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr (§ 3 Nummer 6 IFG) und wegen eines laufenden Gerichtsverfahrens (§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG) ab.

Die Einnahmen des Bundes sind nach § 3 Nummer 6 IFG zu schützen, die Herstellung eines fairen Wettbewerbs zu gewährleisten (vgl. Nr. 2.1.6; 4.9.1; 4.10.1). Insofern ist die Regelung bedingt ein Äquivalent zum Schutz wirtschaftlicher Interessen privater Dritter nach § 6 IFG (vgl. Gesetzesbegründung zum IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11). § 3 Nummer 6 IFG soll verhindern, dass sich Dritte wirtschaftliche Vorteile zu Lasten öffentlicher Haushalte verschaffen.

Eine pauschale Heranziehung des Ausnahmetatbestandes ist allerdings nicht möglich. Es muss im Einzelfall darlegt werden, inwieweit das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen.

Das Flughafengrundstück sollte seinerzeit an die Flughafengesellschaft „Flughafen Köln/Bonn GmbH“ veräußert werden. Mit diesem Unternehmen gab es gerichtliche Auseinandersetzungen hinsichtlich der Erhöhung der Erbpacht. Die Rechtsstreitigkeiten ruhten zum Zeitpunkt der Antragstellung und sind zwischenzeitlich durch einen Vergleich beigelegt worden.

Beim Verkauf des Grundstückes trat die BImA wie ein Dritter als Marktteilnehmer im Privatrechtsverkehr auf. Das Verkaufsgeschäft war zum Zeitpunkt des ablehnenden Bescheides noch nicht abgeschlossen. Durch die vorzeitige Bekanntgabe der Einzelheiten des Verkaufs und der Einigung im Streit um die Höhe der Erbpacht wäre eine Verschlechterung der Verhandlungsposition des Bundes, vertreten durch die BImA, hinreichend wahrscheinlich gewesen. So hätte sich beispielsweise der Kaufpreis negativ entwickeln, einer der Gesellschafter seine Zustimmung zur Veräußerung verweigern oder der Rechtsstreit über die Erbpacht nicht beigelegt werden können. In allen Fällen hätten durch vorzeitige Herausgabe der Verkaufsunterlagen wirtschaftliche Nachteile für den Bundeshaushalt eintreten können. Die Argumentation der BImA erschien mir insoweit nachvollziehbar und einfallbezogen.

Eine globale Beeinträchtigung des allgemeinen fiskalischen Interesses des Bundes im Wirtschaftsverkehr reicht für die Anwendung des § 3 Nummer 6 IFG dagegen nicht. Es muss immer mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine konkrete negative Auswirkung für den öffentlichen Haushalt zu erwarten sein. Anderenfalls könnte dieser Ausnahmegrund quasi als Bereichsausnahme herangezogen werden. Dies war vom Gesetzgeber jedoch ausdrücklich nicht vorgesehen.

Eine Ablehnung auf unbestimmte Zeit auf der Grundlage des § 3 Nummer 6 IFG halte ich deswegen für ausgeschlossen. Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes ist es, Verwaltungshandeln transparenter zu gestalten. Gerade im korruptionsgefährdeten Bereich der Veräußerung von Vermögensgegenständen würde ein dauerhafter Informationsausschluss dem Grundgedanken des IFG entgegenstehen. Daher halte ich es für erforderlich, bei derartigen Anfragen zu prüfen, ob ein Informationszugang zu einem anderen (späteren) Zeitpunkt möglich ist.

Dies wäre insbesondere nach dem Abschluss des Veräußerungsverfahrens anzunehmen. Das schutzwürdige Interesse des Bundes am Wirtschaftsverkehr entfällt dann. Nach dem Verkauf des Flughafengrundstückes wären meiner Auffassung nach keine negativen Folgen für die BImA zu befürchten. Auswirkungen auf den Kaufpreis oder der Regelungen zur Erbpacht wären nicht zu erwarten. Die Behörde vertrat jedoch die Auffassung, die fiskalischen Interessen könnten auch dann noch beeinträchtigt

werden, wenn dem Informationsbegehren nach Abschluss des Vertrages und Beilegung des Rechtstreites stattgegeben würde.

Gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG ist ein Informationszugang nicht möglich, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens haben kann (vgl. Nr. 4.9.1). Auch hier müssen die negativen Auswirkungen konkret und einzelfallbezogen erläutert werden. Den bloßen Verweis der BImA auf ein anhängiges Gerichtsverfahren hielt ich für nicht ausreichend, um das Informationsersuchen aus diesem Grund zurückzuweisen.

4.9.5 Was lief da bei der HSH Nordbank AG?

Der Gesetzgeber hat für die Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden keine umfassende Bereichsausnahme vorgesehen.

Eine Bürgerin stellte bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten über die Kreditvergabep Praxis der HSH Nordbank AG in den Jahren 2006 und 2007. Ihr Ersuchen richtete sich vor allem auf die Meldepflichten des Kreditinstitutes gegenüber der BaFin. Die Behörde lehnte den Zugang gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG, § 3 Nummer 4 IFG i. V. m. § 11 Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (FinDAG) und § 9 Gesetz über das Kreditwesen (KWG) sowie § 6 Satz 2 IFG ab.

Kasten a zu Nr. 4.9.5

§ 3 Nummer 1 Buchstabe 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.

Da es sich hierbei um keine Bereichsausnahme für die dort genannten Behördenzweige handelt, ist im Rahmen des § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG von der jeweiligen Finanz-, Wettbewerbs- bzw. Regulierungsbehörde in jedem Einzelfall darzulegen, worin konkret die nachteilige Auswirkung auf ihre Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben liegen könnte, wenn die begehrte Information bekannt wird. Einen weitergehenden Schutz über die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben hinaus sieht § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG nicht vor. Die BaFin ist eine Finanzbehörde im Sinne der Vorschrift.

Um § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG heranziehen zu können, hätten die in den Unterlagen enthaltenen Informationen im Zusammenhang mit den Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der BaFin stehen müssen. Schutzzweck dieses Ausnahmegrundes ist, sensible Informationen vom Zugang auszuschließen, die für die Wahrnehmung der Kontroll- und Aufsichtsaufgaben essentiell sind.

Den Ausführungen der BaFin zufolge enthielten die Unterlagen vertrauliche Informationen bzw. Tatsachen über den Geschäftsbetrieb der HSH Nordbank AG. Bei einer Herausgabe sei zu befürchten, die beaufsichtigten Unternehmen würden künftig Informationen vorenthalten. Diese Gefahr bestand nach Auffassung der Behörde losgelöst von dem konkreten Informationsersuchen der Antragstellerin betreffend die HSH Nordbank AG. Der Aufsichts- und Kontrollauftrag der Behörde werde generell nachhaltig beeinträchtigt, da bei Auskunftserteilung das Informationsverhalten der Dritten künftig negativ beeinflusst werden könnte und sich so auf die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben auswirken würde. Der Informationszugang zu von der BaFin vorgenommenen Bewertungen einzelner aufsichtsrelevanter Sachverhalte sei deswegen im Interesse einer effektiven Wahrnehmung der Aufsichts- und Kontrollaufgaben der BaFin gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG ausgeschlossen.

Diese Ansicht vermochte ich nicht zu teilen, da mir der Einzelfallbezug fehlte.

Der Schutzzweck der Norm wurde auch in diesem Fall von der BaFin zu weit verstanden. § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG ist nach meinem Verständnis nicht dazu da, jede von der BaFin wahrgenommene Tätigkeit im Rahmen ihrer Kontroll- und Aufsichtsaufgaben vom Informationszugang auszunehmen. Vielmehr kommt es im jeweiligen Einzelfall darauf an, ob mit hinreichender Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf die Kontroll- und Aufsichtstätigkeit zu erwarten wären. Diese Auffassung wurde in einem ähnlich gelagerten Fall auch vom Verwaltungsgericht Frankfurt vertreten, wonach die Vorschrift keine umfassende Bereichsausnahme darstelle (vgl. Urteil des VG Frankfurt vom 23. Januar 2008 – 7 E 3280/06(V) – ; vgl. Nr. 4.19.3). Eine abstrakte generelle Gefährdung der Wahrnehmung der Kontrollaufgaben reicht deswegen nicht aus, um den Informationszugang zu verwehren. In der gleichen Entscheidung unterstrich das Gericht zudem, dass die Gefahr einer generellen Beeinträchtigung der zukünftigen Zusammenarbeit mit den zu beaufsichtigenden Institutionen für eine Ablehnung eines IFG-Antrages nicht genüge.

Auch § 3 Nummer 4 IFG, wonach ein Informationszugangsanspruch nicht besteht, 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, hielt ich nicht für einschlägig. Die i. R. s. Unterlagen waren nach Auffassung der BaFin gemäß § 3 Nummer 4 IFG i. V. m. § 9 KWG und § 11 FinDAG nicht zugänglich, weil diese Vorschriften als Geheimhaltungs- bzw. Vertraulichkeitspflicht im Sinne des § 3 Nummer 4 Alt. 1 IFG zu verstehen seien.

In der Tat sieht u. a. auch die Gesetzesbegründung zum IFG das KWG als Quelle für gesetzliche Geheimhaltungsregelungen an. Fraglich war in diesem Fall jedoch, ob § 9 Absatz 1 Satz 1 KWG bzw. § 11 FinDAG hierzu zu zählen sind.

Kasten b zu Nr. 4.9.5

**§ 9 Absatz 1 Satz 1 KWG
Verschwiegenheitspflicht**

(1) Die bei der Bundesanstalt beschäftigten und die nach § 4 Absatz 3 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes beauftragten Personen, die nach § 46 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 bestellten Aufsichtspersonen, die nach § 37 Satz 2 und § 38 Absatz 2 Satz 2 und 4 bestellten Abwickler sowie die im Dienst der Deutschen Bundesbank stehenden Personen, soweit sie zur Durchführung dieses Gesetzes tätig werden, dürfen die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse des Instituts oder eines Dritten liegt, insbesondere Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, nicht unbefugt offenbaren oder verwerten, auch wenn sie nicht mehr im Dienst sind oder ihre Tätigkeit beendet ist.

**§ 11 FinDAG
Verschwiegenheitspflicht**

Die Verschwiegenheitspflicht der Beschäftigten der Bundesanstalt in Bezug auf Tatsachen, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind, bestimmt sich nach den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen, auf Grund deren der einzelne Beschäftigte tätig geworden ist. Satz 1 gilt für die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Beiräte hinsichtlich der ihnen bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben bekannt gewordenen Tatsachen entsprechend.

Mit § 3 Nummer 4 Alt. 1 IFG beabsichtigte der Gesetzgeber, Unterlagen und Sachverhalte, die besonderen Verschwiegenheitspflichten der Behörden und öffentlichen Stellen unterliegen, ausdrücklich vom Informationszugang auszunehmen. Zu berücksichtigen ist dabei aber auch, dass die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit für eine Informationsverweigerung nach dem IFG nicht länger ausreicht. Insofern war zu prüfen, ob es sich bei § 9 Absatz 1 Satz 1 KWG um eine besondere Verschwiegenheitspflicht im Sinne des § 3 Nummer 4 Alt. 1 IFG handelt oder aber um die Ausprägung der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nach § 67 BBG. Die in der Vorschrift formulierte Pflicht zur Verschwiegenheit muss im Interesse eines Dritten liegen. Darüber hinaus beschreibt die Regelung jedoch nicht, welche Informationen der Vertraulichkeit unterliegen. Lediglich der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird explizit hervorgehoben. Diese werden jedoch auch über § 6 Satz 2 IFG vor einem Informationszugang besonders geschützt bzw. von der Einwilligung des Drittbetroffenen abhängig gemacht. Eine weitergehende Schutzfunktion des § 9 Absatz 1 Satz 1 KWG erschien mir fraglich. Nicht jede Erkenntnis, die der BaFin im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit bekannt wird, kann unter den Anwendungsbereich dieser Norm fallen. Andernfalls würde es sich um eine Bereichsausnahme handeln, die vom Gesetzgeber ausdrücklich nicht vorgesehen

wurde. In Anbetracht dieser Umstände habe ich § 9 Absatz 1 Satz 1 KWG und § 11 FinDAG nur als konkretisierten Ausdruck der allgemeinen Pflicht zu Amtsverschwiegenheit bewertet, was für eine Ablehnung nach § 3 Nummer 4 IFG nicht ausreicht (vgl. auch Nr. 4.19.3 zur vergleichbaren Regelung des § 8 Absatz 1 WpHG).

Die von der BaFin angeführten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wären über § 6 Satz 2 IFG hinreichend geschützt gewesen, standen im Sinne der Informationsfreiheit jedoch unter dem Einwilligungsvorbehalt durch den betroffenen Dritten. Ob es sich bei den begehrten Informationen über Kreditverträge der HSH Nordbank AG, deren Anzahl, Höhe und Verwendungszweck tatsächlich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 6 Satz 2 IFG handelte, blieb fraglich (vgl. Nr. 2.1.3).

Bislang konnte ich dies nicht überprüfen. Die Diskussion mit der Behörde dauert auch aus diesem Grunde weiter an. Über den Ausgang werde ich berichten.

4.9.6 Wir sind keine Behörde!

Wie weit die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) auskunftspflichtig ist, war wiederholt zentraler Streitpunkt.

Im Rahmen diverser staatlicher Förderprogramme vergibt die KfW Darlehen. Bürgerinnen und Bürger, die diese Förderung in Anspruch nehmen möchten, erhalten sie jedoch nicht direkt von der KfW, sondern von Banken und Sparkassen, die ihrerseits im Kontakt mit der KfW stehen. Dennoch verfügt auch diese über Unterlagen zu den jeweiligen Darlehen. Zwei Antragsteller wandten sich an mich, weil Ihnen die KfW den Zugang zu Informationen verwehrt hatte mit dem Argument, die Unterlagen zu diesen Darlehen fielen nicht unter den Anwendungsbereich des IFG. Es handelte sich nach Auffassung der KfW hierbei um keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben.

Kasten zu Nr. 4.9.6

§ 1 Absatz 1 Satz 2 IFG

Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Der Anwendungsbereich des IFG wird durch diese Regelung erweitert. Sie stellt klar, dass auch staatliche Institutionen, die nicht von der Behördendefinition erfasst werden, wie beispielsweise Bundestag, Bundesrat, die Bundesgerichte und die Bundesbank, dem IFG unterfallen, allerdings nur soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Parlamentarische Angelegenheiten, Rechtsprechung und sonstige unabhängige Tätigkeiten sind damit vom Informationszugang ausgenommen (Gesetzesbegründung zum IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8). Die Gesetzesbegründung führt weiter aus, die Einschränkung gelte „soweit sie öffentlich-rechtlich tätig werden“ gelte insbesondere für die

Kreditinstitute des Bundes. Hierauf stützte die KfW ihre Ablehnung.

Meiner Ansicht nach wird die KfW allerdings nicht von § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG erfasst, da es sich bereits um eine Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG handelt. Nach der zur Begriffsbestimmung heranzuziehenden Legaldefinition des § 1 Absatz 4 VwVfG ist eine Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (funktionaler Behördenbegriff). Dieser Rückgriff dient jedoch nur zur Begriffsklärung, d. h. es ist nicht erforderlich, dass die öffentliche Stelle auch unter den Anwendungsbereich des VwVfG fällt. Auf die Informationspflicht bezogen, ist außerdem völlig irrelevant, ob die Stelle im konkreten Fall öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich gehandelt hat (vgl. näher zum Behördenbegriff Nr. 2.1.2).

§ 1 Absatz 1 Satz 1 IFG gilt weiter nur für Bundesbehörden. Die öffentliche Stelle muss daher der Bundesverwaltung zuzurechnen sein. Sofern der Bund nach Artikel 86 ff. GG Behörden im Rahmen der Bundesverwaltung eingerichtet hat, liegen die Voraussetzungen des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG vor.

Zusammenfassend sind damit alle Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung als Behörde des Bundes im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG zu qualifizieren. Die KfW ist gemäß § 1 Absatz 1 KfW Gesetz eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie ist damit zweifelsfrei der Bundesverwaltung im Sinne der Artikel 86 ff. GG zuzuordnen. Als Anstalt des öffentlichen Rechts unterfällt sie der mittelbaren Bundesverwaltung und ist damit eine Behörde im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG.

Für den Fall, dass das IFG anwendbar sein sollte, berief sich die KfW bei beiden Informationsanträgen hilfsweise auf die §§ 6 und 3 Nummer 7 IFG für ihre Ablehnung. Ferner unterlägen die Unterlagen dem Bankgeheimnis.

§ 6 IFG schützt die Interessen Privater. Dieser Ausnahmegrund kann deswegen nicht für Informationen der KfW als Behörde herangezogen werden. Insofern scheidet eine Ablehnung nach § 6 IFG aus.

Nach § 3 Nummer 6 IFG ist der Informationszugang allerdings auch ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, die fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen. Diese sog. fiskalischen Interessen des Bundes dienen dem Schutz der Einnahmen des Bundes und der Herstellung eines fairen Wettbewerbs (vgl. auch Nr. 2.1.6 und Nr. 4.10.1).

Auch wenn die KfW als Anstalt des öffentlichen Rechts eine Bundesbehörde im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG ist, nimmt sie grundsätzlich auch wie ein privates Geldinstitut am Wirtschaftsverkehr teil und tritt mit der Absicht der Gewinnerzielung auf. Auch die Gesetzesbegründung ordnet die privatrechtlichen Bankgeschäfte der KfW dem Schutzbereich des § 3 Nummer 6 IFG zu (Gesetzesbegründung zum IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11). Ob allerdings die Förder- bzw. Refinanzierungsdarlehen, die die KfW lediglich im Rahmen

staatlicher Förderprogramme verwaltet, auch zu den privatrechtlichen Bankgeschäften der KfW zu zählen sind, war fraglich.

Die KfW vergibt Darlehen zu vergünstigten Konditionen. Der Darlehensvertrag wird dabei nicht mit einer Privatperson, sondern mit der Hausbank des Antragstellers geschlossen. Die Grundlage für ein solches Programm bildete in einem Fall ein Vertrag zwischen dem Bund (BMVBS), den fünf neuen Bundesländern, Berlin und der KfW sowie eine dazugehörige Richtlinie. In diesem Vertrag wurde der Zeitraum und das Gesamtvolumen der Darlehen festgelegt. Die Richtlinie konkretisierte den Ablauf des Programms. Gemäß Nr. 1.1 der Richtlinie gewährten der Bund und die Länder 10 Mrd. DM als Zuwendungen in Form von Zinsverbilligungen nach Maßgabe der Richtlinie und des § 44 BHO. Daher vertrat ich die Ansicht, die Vergabe der Darlehen sei im konkreten Fall als Zuwendung zu werten gewesen. Die KfW hätte somit kein privatrechtliches Bankgeschäft getätigt und sich nicht auf fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr berufen können.

Die KfW machte weiter § 3 Nummer 7 IFG geltend. Ein Anspruch auf Informationszugang nach § 3 Nummer 7 IFG besteht nicht bei vertraulich erhobenen oder übermittelten Informationen und soll insbesondere Hinweisgeber und Informanten schützen (vgl. Nr. 2.1.7, 4.15.6). Eine Ausdehnung auf sonstige Vertraulichkeitsinteressen, insbesondere den Schutz von Behörden selbst sieht § 3 Nummer 7 IFG nicht vor. Die Verweigerung des Informationszugangs auf Grund der Regelungen des § 3 Nummer 7 IFG hielt ich in beiden Fällen für abwegig.

Ferner führte die KfW den Schutz des Bankgeheimnisses als Ablehnungsgrund an. Danach wäre die KfW nicht berechtigt, Informationen auch über die jeweiligen Geldinstitute herauszugeben.

Das Bankgeheimnis wird als Ablehnungsgrund im IFG nicht konkret angeführt. Der Bundesgerichtshof hat allerdings das Bankgeheimnis dem Berufsgeheimnis zugeordnet (Urteil des BGH vom 27. Februar 2007 – XI ZR 195/05 –). Damit könnten die Voraussetzungen des § 3 Nummer 4 Alt. 2 IFG vorliegen, der bei Berufsgeheimnissen den Informationszugang ausschließt. Die KfW selbst ist zwar eine Anstalt des öffentlichen Rechts, sie tätigt jedoch auch privatrechtliche Bankgeschäfte. Somit erstreckt sich das Bankgeheimnis für diesen Bereich auch auf die KfW. In den beschriebenen Fällen hat sie allerdings kein privatrechtliches Bankgeschäft getätigt. Danach hätte die KfW lediglich eine Verschwiegenheitspflicht gegenüber den Instituten, die die Darlehen an die Kreditnehmer ausgeben. Somit hätte die KfW § 3 Nummer 4 Alt. 2 IFG nur für ein zu schützendes Bankgeheimnis der Banken und Sparkassen heranziehen können, mit denen sie bei der Darlehensvergabe zusammenarbeitete. Insofern hätten die Anträge zu Recht zurückgewiesen werden können. Allerdings begrenzten sich die Anfragen nicht nur auf solche Informationen, so dass auch ein teilweiser Informationszugang hätte in Betracht gezogen werden müssen. Generell sehe ich die Heraufstufung des Bankgeheimnisses zu einem Berufsgeheimnis auf der gleichen Ebene wie

beispielsweise die ärztliche Schweigepflicht oder das Patientengeheimnis kritisch.

Bedauerlicherweise hielt die Behörde – denn als solche ist die KfW im Sinne des IFG zu bezeichnen – an ihrer Auffassung fest und lehnte den Informationszugang in Gänze ab.

4.9.7 Wir sind erst recht keine Behörde!

Auch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder sieht für sich den Anwendungsbereich des IFG nicht eröffnet.

Ein Versicherter der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) beantragte bei jener Einrichtung auf der Grundlage des IFG Zugang zu den seine Person betreffenden Unterlagen.

In ihrer Stellungnahme führte die VBL aus, das IFG sei auf sie nicht anwendbar. Die Versorgungsanstalt sei keine Behörde im Sinne des § 1 Absatz 4 VwVfG und fiele damit nicht unter § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG. Auch nehme sie keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahr, so dass § 1 Absatz 1 Satz 2 und 3 ebenfalls auszuschließen seien.

Die VBL ist eine Versorgungseinrichtung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert, wird sie von Bund und Ländern getragen, wobei das BMF seit 1950 die Aufsicht über die Anstalt inne hat.

Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG hat jeder nach Maßgabe des IFG gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Da das IFG selbst keine Definition des Behördenbegriffes vorsieht, wird im Allgemeinen auf die Legaldefinition des § 1 Absatz 4 VwVfG zurückgegriffen, wonach eine Behörde jede Stelle ist, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (vgl. Nr. 2.1.2).

Nach meinem Verständnis ist die VBL der mittelbaren Bundesverwaltung zuzuordnen, da sie sich selbst in ihrer Satzung als Anstalt des öffentlichen Rechts bezeichnet (§ 1 VBLS). Insofern wäre sie bereits auf Grund des Namens dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Darüber hinaus vertrete ich die Auffassung, dass sich die Rechtsgrundlage für die Errichtung der VBL aus Artikel 86, 87 GG ergibt, wonach sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts oder Anstalt zur Bundesverwaltung zu rechnen ist. Sie untersteht zudem der Aufsicht des BMF (§ 3 Absatz 1 VBLS).

Letztlich muss die öffentliche Stelle des Bundes, an die sich ein Antrag nach dem IFG richtet, lediglich die rechtliche Qualität einer Behörde haben, um informationspflichtig zu sein. Die Anspruchsverpflichtung nach dem IFG besteht unabhängig von der Handlungsform der Verwaltung, d. h. es ist irrelevant, ob die Verwaltung öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich gehandelt hat.

Den Anwendungsbereich des IFG nach § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG sah ich daher als eröffnet an, weshalb ich § 1

Absatz 1 Satz 2 und 3 IFG keiner weiteren Prüfung unterzog.

Die Versorgungsanstalt beharrte allerdings auf ihrem Standpunkt, sie sei kein Träger der öffentlichen Verwaltung und agiere ausschließlich als privatrechtliches Versicherungsunternehmen.

Da ich dies nicht nachvollziehen konnte, zumal sich die Anstalt im Hinblick auf den Datenschutz als öffentliche Stelle betrachtet, habe ich das aufsichtsführende BMF um Stellungnahme gebeten. Auch das Ministerium schließt eine Anwendung des IFG aus den von der VBL genannten Gründen aus und verweist u. a. darauf, dass in gerichtlichen Verfahren die Satzung der VBL als allgemeine Versicherungsbedingung betrachtet wurde.

Diese Einlassung hat mich nicht überzeugt. Allein die Tatsache, dass die Satzung bestimmt, die VBL sei eine Anstalt des öffentlichen Rechts und das BMF die Rechtsaufsicht innehat, ist meiner Auffassung nach für das Vorliegen des Behördenbegriffs gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG bereits ausreichend.

4.9.8 Was kann nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- und Aufsichtstätigkeit der Finanzbehörden haben?

Darf das Bundesministerium der Finanzen einem Petenten die Einsicht in die dortigen Verwaltungsakten zu einer Eingabe verweigern?

Ein Petent hatte Einsicht in den infolge seiner Eingabe zu einer bestimmten Sparkasse beim Bundesministerium der Finanzen entstandenen Verwaltungsvorgang begehrt. Das BMF hat dies abgelehnt, weil die den Antragsteller interessierenden Informationen der Verschwiegenheitspflicht gem. § 9 Kreditwesengesetz (KWG) unterlägen, soweit es um den mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zum Sachverhalt geführten Schriftwechsel gehe.

Nach dieser Vorschrift dürfen Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse der Sparkasse liegt, insbesondere Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, nicht unbefugt offenbart werden. Die dort ebenfalls genannten Ausnahmen seien vorliegend nicht gegeben. Diese Auffassung vermag ich nicht zu teilen. Nach § 3 Nummer 4 IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Bei § 9 KWG handelt es sich zwar um eine Konkretisierung der allgemeinen dienstlichen Verschwiegenheitspflichten. Aus der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit ergibt sich allerdings gerade kein Berufs- oder Amtsgeheimnis i. S. v. § 3 Nummer 4 IFG, das einen Ausschluss rechtfertigen würde. In dem Umfang, in dem nach dem IFG ein Anspruch auf Informationszugang besteht, greift die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nicht (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 13). Soweit nach dem IFG ein Anspruch auf Informationszugang besteht, ist ein Offenbaren von Informationen somit nicht „unbefugt“ i. S. d. § 9 KWG (vgl. Nr. 4.9.5). Zudem habe ich

deutlich gemacht, dass die Frage, ob und inwieweit im Einzelfall Belange Dritter zu schützen sind, vorliegend ausschließlich nach den Regelungen der §§ 5 und 6 IFG zu beurteilen sei. Diesem Verständnis der gesetzlichen Vorschriften hat das BMF allerdings widersprochen.

Soweit das Ministerium den Anspruch auf Informationszugang nach § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG ablehnt, weil das Bekanntwerden der begehrten Information nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanzbehörden haben könne („Die Weitergabe unternehmensbezogener Informationen an beliebige Interessierte würde das Vertrauen in die unparteiische Tätigkeit des BMF und anderer Finanzbehörden erheblich beeinträchtigen und die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben stören“), habe ich darauf hingewiesen, dass die Behörde im Einzelfall die konkrete Nachteilswirkung darlegen müsse. Auch hier sind die Positionen streitig geblieben.

Der Petent hat gegen die ablehnende Entscheidung des Ministeriums Klage vor dem Verwaltungsgericht Berlin erhoben. Mit Urteil vom 3. Dezember 2008 – VG 2 A 132.07 – hat das Gericht die Klage als unbegründet zurückgewiesen, da das BMF den Ausschlussgrund nach § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG hinreichend plausibel und nachvollziehbar dargelegt habe. Die Voraussetzungen der Vorschrift seien hier erfüllt, denn das Bekanntwerden der in Rede stehenden Stellungnahme der BaFin könne nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtstätigkeit der BaFin haben. Nachteilige Auswirkungen lägen schon dann vor, wenn sich das Bekanntwerden der Information negativ oder ungünstig auswirken könne. Das Ministerium habe in diesem Zusammenhang zudem plausibel gemacht, dass die Fähigkeit der BaFin zu einer effektiven Erfüllung ihrer Aufgaben auch von der Bereitschaft der Institute zu einer Zusammenarbeit mit der BaFin beeinflusst werde, diese Zusammenarbeit aber im Falle einer Veröffentlichung von Informationen der hin in Frage stehenden Art gestört werden könnte.

Das Gericht hat die Berufung zugelassen, da der Auslegung des § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG grundsätzliche Bedeutung zukomme. Zu dem Ablehnungsgrund des § 3 Nummer 4 IFG hat das VG Berlin keine weitere Entscheidung getroffen, so dass die Frage, ob und inwieweit dem Anspruch auch dieser Ausschlussgrund entgegensteht, vom Gericht nicht behandelt wurde. Das Berufungsverfahren ist zurzeit noch anhängig. Dem Ergebnis sehe ich mit Interesse entgegen.

4.10 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

4.10.1 Was kostete die Kaserne?

Können Informationen über den gescheiterten Verkauf einer ehemaligen Kaserne das fiskalische Interesse des Bundes im Wirtschaftsverkehr beeinträchtigen?

Beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wurde der Zugang zu drei Schreiben der Bundesregierung an die Europäische Kommission beantragt. Inhaltlich

ging es dabei um die Veräußerung der Liegenschaft „Kaserne Eggerstedt“ durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), die nicht zustande gekommen war. Zwei der drei Schriftstücke waren vertraulich an die Kommission übermittelt worden, eines dieser Schreiben enthielt u. a. den Namen eines Bieters und die Höhe der jeweiligen Gebote. Das Ministerium lehnte den Zugang zu diesem Schriftstück ab und führte dafür fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr (§ 3 Nummer 6 IFG), nachteilige Auswirkungen auf laufende behördliche Entscheidungsprozesse (§ 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG und § 4 IFG), den Schutz vertraulich übermittelter Informationen (§ 3 Nummer 7 IFG) sowie Geschäftsgeheimnisse (§ 6 Satz 2 IFG) als Begründung an.

Der Ausnahmegrund der fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr § 3 Nummer 6 Alt. 1 IFG schützt die Einnahmen des Bundes und die Herstellung eines fairen Wettbewerbs (vgl. Nr. 2.1.6, 4.9.1, 4.9.4). Das BMWi interpretierte diesen Ausnahmegrund sehr weit, was ich so nicht nachzuvollziehen vermochte. Im Rahmen einer Liegenschaftsveräußerung kann sich die frühzeitige Herausgabe von Informationen (beispielsweise die Höhe des Gebotes) negativ auf den öffentlichen Haushalt auswirken. Nachfolgende Bieter könnten so ihr Gebot besser einschätzen und festlegen. Ein möglicherweise deutlich höheres Gebot wäre somit vereitelt, da sich andere Bieter an der bekannten Höhe orientieren würden. Insoweit teilte ich die Auffassung der Behörde.

Allerdings war das Verkaufsverfahren nicht abgeschlossen worden. Die BImA beabsichtigt, den Verkauf der Liegenschaft zu einem späteren Zeitpunkt erneut auszuschreiben, wann ist allerdings offen. Die Voraussetzungen könnten sich in der Zwischenzeit erheblich ändern, insbesondere wenn ein Bodenwertgutachten durch eine mögliche Änderung des Rahmenplanes der Stadt Pinneberg hinfällig würde. Es bestanden deswegen erhebliche Zweifel, ob die Informationen über das abgebrochene Veräußerungsgeschäft in der Zukunft fiskalische Interessen beeinträchtigen könnten.

Gemäß § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Unter dem Begriff Beratung ist die Betätigung der staatsinternen Willensbildung, die auf schriftlichem oder auf mündlichem Wege innerhalb einer Behörde oder zwischen verschiedenen Behörden erfolgt, zu verstehen. Die Heranziehung dieses Ausnahmegrundes ist zudem durch die einschränkende Wendung „solange“ zeitlich begrenzt. Nach dem Abschluss der innerbehördlichen Beratungen kann § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG nicht länger geltend gemacht werden.

Das BMWi führte diesen Ausnahmegrund in Zusammenhang mit § 4 IFG an und bezog sich auf ein anstehendes zweites Vergabeverfahren, das allerdings noch nicht begonnen hatte. Eine unzumutbare Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit bzw. der Aufgabenerfüllung der Behörden konnte ich nicht erkennen, so dass ich diesen Ablehnungsgrund für nicht einschlägig hielt.

§ 4 IFG schützt laufende Verwaltungsverfahren und zwar bis zu dem Zeitpunkt, in dem eine behördliche Entscheidung oder Maßnahme getroffen wird; danach entfällt der Ausnahmegrund. Die zu schützende behördliche Maßnahme muss konkret bevorstehen. Ferner müsste der Erfolg der Entscheidung bzw. Maßnahme durch den Informationszugang vereitelt werden. Das Ministerium ging davon aus, dass durch die Bekanntgabe der Informationen die Veräußerung in einem zweiten Vergabeverfahren vereitelt werden könnte. Dies war zum Zeitpunkt der Antragstellung aber lediglich beabsichtigt. Damit stand die Maßnahme nicht konkret bevor.

Ein Anspruch auf Informationszugang nach § 3 Nummer 7 IFG besteht nicht bei vertraulich erhobenen oder übermittelten Informationen, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung zum Zeitpunkt des Antrages noch fortbesteht. Durch diese Regelung werden insbesondere Hinweisgeber und Informanten geschützt (vgl. Nr. 2.1.7). Der Zugang zu dem Schreiben an die Kommission konnte damit nicht nach § 3 Nummer 7 IFG verwehrt werden.

Nach § 6 Satz 2 IFG besteht ein Informationszugang nicht bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen soweit der betroffene Dritte nicht eingewilligt hat (vgl. Nr. 2.1.3). Ein Beteiligungsverfahren hatte das Ministerium nicht durchgeführt. Dies wäre jedoch notwendig gewesen, um den § 6 Satz 2 IFG als Ausnahmegrund anführen zu können.

Auch in diesem Fall sah ich in der Ablehnung des Antrages einen Informationsausschluss per se gerade als Widerspruch zum Grundgedanken des IFG, das gerade in den korruptionsgefährdeten Bereichen der Auftragsvergabe und Veräußerung von Vermögensgegenständen Transparenz schaffen will. Darüber hinaus kann der Ablehnungsgrund nach dem Abschluss des Veräußerungsverfahrens nicht länger angeführt werden, weil das schutzwürdige Interesse des Bundes im Wirtschaftsverkehr dann entfallen wäre. Das BMWi hielt jedoch an seiner Auffassung fest, die Herausgabe von Informationen über den Verkauf von Liegenschaften könne sich generell negativ auf das Geschäftsgeheimnis des Bundes auswirken. Dies käme aber letztlich einer Bereichsausnahme für die Veräußerung von Liegenschaften gleich, die im Gesetz bewusst nicht vorgesehen wurde.

Während des Beschwerdeverfahrens stellte sich jedoch heraus, dass die Stadt Pinneberg eine Änderung des Rahmenplanes auf unbestimmte Zeit zurückgestellt hatte. Bei unveränderten Rahmenbedingungen bestand aber die konkrete Möglichkeit, dass sich eine Bekanntgabe der Informationen vor Abschluss eines erneuten Veräußerungsverfahrens negativ auf die fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr im Sinne des § 3 Nummer 6 Alt. 1 IFG auswirken könnte. Im Ergebnis teilte ich daher für den konkreten Fall die ablehnende Auffassung des BMWi, obwohl bezüglich der zeitlichen Reichweite des Ausnahmegrundes weiterhin Dissenz besteht.

Für den Widerspruchsbescheid machte die Behörde Gebühren in Höhe von 60 Euro geltend. Sie seien für das Er-

stellen des Ausgangsbescheids von einem Mitarbeiter des höheren Dienstes und für die erforderliche Abstimmung innerhalb der Bundesregierung angefallen. Dieser Berechnungsgrundlage trat ich mit Nachdruck entgegen. Die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung darf dem Antragsteller nicht in Rechnung gestellt werden. Er kann bei der Antragstellung nicht damit rechnen, dass seine Anfrage eine Abstimmung mehrerer Ressorts erfordert, deren Aufwand er teilweise zu erstatten hat. Auch konnte ich keinen unmittelbaren Bezug zur Antragsbearbeitung erkennen, der Voraussetzung für die Erhebung von Gebühren ist. Das Ministerium wich bedauerlicherweise nicht von seiner Entscheidung ab.

4.11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

4.11.1 Wie wurde die Höhe des Arbeitslosengeldes-II ermittelt?

Bei einer schwierigen Anfrage zur Offenlegung der Berechnung des Arbeitslosengeldes-II schaltete mich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales von sich aus ein.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bat mich in einem Fall darum, einen Informationsantrag und seine darauf erfolgte Antwort zu überprüfen. Die Anfrage richtete sich auf Unterlagen zur Berechnung des Regelsatzes der Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II). Diese beziehen sich auf die Berechnungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII, die wiederum anhand der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes ermittelt wurde. Die EVS wird alle fünf Jahre durchgeführt. Im Auftrag des BMAS hat das Statistische Bundesamt die EVS aufgearbeitet und gefiltert. Die aufbereiteten Daten wurden dem Ministerium gegen Entgelt zur Verfügung gestellt. Auf der Grundlage der EVS wurde dann der Regelsatz gemäß der Regelsatzverordnung (RSV) ermittelt (Grundlage für die RSV ist § 28 SGB XII). Die Berechnungsunterlagen dienten seinerzeit auch dem Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales als Grundlage und sind als Ausschussdrucksachen gekennzeichnet worden.

Der Antragsteller hatte gegen einen ablehnenden Bescheid des BMAS Widerspruch eingelegt. Im Rahmen meiner diesmal von der Behörde veranlassten Prüfung galt es zu klären, ob Ausschussdrucksachen in den Anwendungsbereich des IFG fallen, Zugang zu den hier in Rede stehenden Gutachten und Stellungnahmen nach dem IFG möglich war und die vom Statistischen Bundesamt gekauften Daten auf der Grundlage des IFG herausgegeben werden mussten:

Der Deutsche Bundestag ist nach § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG nur insoweit anspruchspflichtig, als er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Parlamentarische Aufgaben sind daher vom Informationszugang ausgenommen (vgl. Nr. 4.4.1). Die Drucksachen des Deutschen Bundestages sind dem parlamentarischen Tätigkeitsbereich zuzurechnen. Ihre Veröffentlichung durch den Deutschen Bundestag selbst ändert an diesem Um-

stand nichts. Die Beratungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages sind zudem nach § 69 Absatz 1 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) nicht öffentlich. Der Zugang zu unveröffentlichten Ausschussdrucksachen auf der Grundlage des IFG ist daher nicht möglich, da das Gesetz gar keine Anwendung findet.

Befinden sich dagegen Abschriften von Ausschussdrucksachen bei anderen Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes, die nicht entsprechend § 3 Nummer 4 Alt. 1 IFG eingestuft sind, in deren Vorgängen, ist das IFG insoweit anwendbar, weil es sich dann um amtliche Informationen i. S. d. IFG handelt. Die Ausnahmetatbestände des IFG verhindern gleichwohl eine u. U. verfrühte Bekanntgabe oder schützen geheimhaltungsbedürftige Unterlagen. Liefern Behörden oder andere öffentliche Stellen des Bundes ihrerseits Stellungnahmen oder Unterlagen an einen Ausschuss des Deutschen Bundestages, kommt das IFG grundsätzlich zum Tragen. Derartige Dokumente bleiben in der Verfügungsgewalt der jeweiligen Stelle, die sie bearbeitet hat.

Im vorliegenden Fall ging es um eine Stellungnahme, die dem Ausschuss übersandt und dadurch später zur Ausschussdrucksache wurde.

Der Umfang der angefragten Unterlagen umfasste vier Aktenschränke. Darin enthalten waren zahlreiche Berechnungen für die Ermittlung des Regelsatzes, Korrekturberechnungen, Statistik-Daten und Gutachten bzw. Stellungnahmen externer Wissenschaftler. Letzteren war mehrfach Vertraulichkeit und Anonymität zugesichert worden. Gutachten und Stellungnahmen unterliegen jedoch grundsätzlich dem Informationszugang nach dem IFG. Die Offenbarung der personenbezogenen Daten der Verfasser jener Unterlagen verletzt das schutzwürdige Interesse dieser Personen nach § 5 Absatz 3 IFG in der Regel nicht, Ausnahmen sind in begründeten Einzelfällen aber möglich.

Kasten a zu Nr. 4.11.1

§ 5 Absatz 3 IFG

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.

Die Gesetzesbegründung zum IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493) präzisiert als einen solchen Ausnahmefall, wenn der Dritte durch die Offenbarung seiner Daten der Gefahr spürbarer Nachteile ausgesetzt würde.

Eine solche Gefahr hielt ich hier für gegeben: Die öffentliche Diskussion über die Höhe des Regelsatzes beim

ALG II reißt auch Jahre nach Inkrafttreten der Regelung nicht ab. Bei der Bemessung des Regelsatzes und den grundlegenden Bewertungen handelte es sich um eine unpopuläre Entscheidung. Eine Offenlegung der Gutachterdaten könnte zu erheblichen Nachteilen für die Autoren der Gutachten und Stellungnahmen führen und u. U. Repressalien und Anfeindungen zur Folge haben. Daher lag in diesem Fall eine Ausnahme von § 5 Absatz 3 IFG vor. Die betroffenen Personen hätten vor einer Offenlegung entsprechend beteiligt werden müssen. Alternativ hätte der Antragsteller gefragt werden können, ob er mit einer Schwärzung der personenbezogenen Daten einverstanden sei.

Das BMAS hat vom Statistischen Bundesamt Statistiken auswerten lassen und die Auswertungen gegen Entgelt erworben. Die Daten der EVS sind für das Jahr 2003 im Internet frei abrufbar. Allerdings waren die Statistiken für die Regelsatzbemessung entsprechend aufbereitet und ausgewertet worden. Fraglich war nun, ob das Ministerium die von ihm erworbenen Auswertungen im Rahmen einer Anfrage nach dem IFG hätte weitergeben können/müssen. Das Statistische Bundesamt nimmt mit dem Verkauf von statistischen Auswertungen wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatverkehrsverkehr teil. Deswegen war § 3 Nummer 6 IFG an dieser Stelle einschlägig, der verhindern soll, dass sich Dritte durch einen Informationszugang wirtschaftliche Vorteile zu Lasten öffentlicher Haushalte verschaffen. Das Bundesamt tritt hier als Urheber der Information auf und könnte sie auch an weitere Kunden verkaufen. Die Voraussetzungen hätten allerdings nur vorgelegen, wenn das Statistische Bundesamt Einwände gegen eine Weitergabe bzw. Veröffentlichung der Unterlagen gehabt hätte.

Dem Ministerium habe ich daher vorgeschlagen, eventuelle vertragliche Bestimmungen mit dem Statistischen Bundesamt – sofern vorhanden – auf entsprechende Regelungen zu überprüfen oder mit dieser Behörde Kontakt aufzunehmen, um etwaige rechtliche Bedenken bezüglich der Weitergabe auszuschließen.

Das Ministerium wies den vom Antragsteller eingelegten Widerspruch zurück. Hinsichtlich des Zuganges zu den Sonderdatensätzen der EVS verwies es den Antragsteller an das Statistische Bundesamt. Auf Grund einer zwischen beiden Behörden geschlossenen Verwaltungsvereinbarung sei es ihm untersagt, diese Datensätze herauszugeben. Diese Begründung halte ich für fragwürdig, da auf diese Weise jedes Handeln einer Behörde dem Informationszugang nach dem IFG entzogen werden könnte. Daneben bezog sich das Ministerium jedoch auch auf § 3 Nummer 6 IFG als Ablehnungsgrund, den ich ebenfalls für einschlägig hielt.

Schließlich ging es in diesem Fall auch noch um den Umfang der Unterlagen, zu denen Zugang beantragt worden war. Das BMAS bezog sich auf § 1 Absatz 2 Satz 3 IFG und stellte dem Antragsteller anderes, gleichwertiges Informationsmaterial zur Verfügung, um eine hohe Gebührensfordernung zu vermeiden.

Kasten b zu Nr. 4.11.1

§ 1 Absatz 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.

Dieses Vorgehen unterliegt Bedenken. Das IFG ermöglicht dem Antragsteller, die Art und Weise des Informationszuganges grundsätzlich selbst zu bestimmen, also neben der Einsichtnahme auch die Anfertigung von Kopien des Originaldokumentes zu verlangen (§ 1 Absatz 2 Satz 2 IFG). Davon kann die informationspflichtige Stelle nur aus wichtigem Grund abweichen, der nach § 1 Absatz 2 Satz 3 IFG in einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand liegen kann. Hierfür muss die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des BMAS ernsthaft sein. Ein wichtiger Grund kann dagegen nicht mit eventuell hohen Gebührenforderungen begründet werden. Da der Informationszugang mit hoher Wahrscheinlichkeit nur teilweise gewährt werden konnte, wäre auch § 7 Absatz 2 IFG zu berücksichtigen gewesen:

Auf Grund des großen Umfangs der angefragten Unterlagen hätte deren Zusammenstellung bzw. die Beteiligung der Drittbetroffenen in einem groben Missverhältnis zum Erkenntnisgewinn stehen können. Die Wahrnehmung der originären Aufgaben der Behörde hätte durch die Anfrage in unzumutbarer Weise beeinträchtigt sein können.

Der Antragsteller hat gegen die ablehnende Entscheidung Klage erhoben. Über den Ausgang des Verfahrens werde ich berichten.

4.11.2 Zur Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten

Damit Gerichtsverfahren sachbezogen und unbefangen durchgeführt werden können, bedürfen sie in bestimmten Fällen eines Schutzes, auch vor Informationssuchen nach dem IFG.

Die Bundesrepublik Deutschland klagte gegen das Land Berlin in einem Verfahren vor dem Bundessozialgericht auf Erstattung von Zahlungen des Bundes zur anteiligen Tragung der Kosten für Heizung und Unterkunft nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II). Ein Bürger beantragte nach dem IFG die Überlassung einer Kopie der Klageschrift. Sein Antrag wurde wegen des Schutzes von besonderen öffentlichen Belangen bis zum Abschluss des laufenden Gerichtsverfahrens (§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG) und wegen schützenswerter Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin (§ 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG) abgelehnt.

Kasten zu Nr. 4.11.2

§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen.

Der Ausnahmegrund des § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG umfasst damit drei Alternativen, wobei sich das BMAS hier auf den Schutzgegenstand „Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens“ stützte. Die Schutzrichtung zielt auf Informationen der Ausgangsbehörde (hier des BMAS), die Ordnungsmäßigkeit der Durchführung von Gerichtsverfahren soll gewährleistet werden. Damit erfasst der Schutzbereich nur solche Informationen, die sich nachteilig auf das Verfahren auswirken könnten. Auch wenn die Informationen von einer verfahrensbeteiligten Behörde stammen, richtet sich der Schutz des Ausnahmegrundes ausschließlich auf das Gerichtsverfahren.

Unter den Begriff Gerichtsverfahren im Sinne des § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG fallen alle gerichtlichen Auseinandersetzungen, z. B. bei Arbeits-, Verwaltungs-, Zivil-, Sozialgerichten. Ein solches Verfahren ist laufend, wenn etwa eine Klage bereits anhängig ist oder von der Staatsanwaltschaft der Antrag eines Strafbefehls gestellt wurde. Das Ende eines gerichtlichen Verfahrens endet in der Regel mit der Rechtskraft eines Beschlusses oder Urteils, Einstellung oder Rücknahme der Klage.

Damit lagen die grundlegenden Voraussetzungen des § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG vor. Für eine Ablehnung des Informationssuchens muss das Bekanntwerden der Klageschrift nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung des laufenden Verfahrens vor dem Bundessozialgericht haben können.

Die Objektivität des Gerichtsverfahrens soll gewährleistet, bzw. eine Beeinflussung der Richter durch ein Bekanntwerden der Information verhindert werden. Der beabsichtigte Schutz der Rechtspflege lässt sich nicht auf die Verhandlungsposition der Prozessparteien übertragen, die für sich genommen nicht von § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG geschützt sind. Es muss beispielsweise die Gefahr bestehen, dass sich der Druck der öffentlichen Meinung auf den entscheidungsbefugten Spruchkörper auswirkt.

Insofern war eine einzelfallbezogene Abwägung zu treffen, die bloß allgemeine Gefahr einer Beeinflussung des Verfahrens durch die Herausgabe von Informationen und die dadurch angeregte Berichterstattung reicht für die Heranziehung des § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG nicht.

Das Verfahren, zu dem der Antragsteller Zugang begehrte, betrifft das sehr sensible Thema der Arbeitsmarktreform, das medial häufig Bestandteil von Bericht-

erstattungen war und ist. Eine Offenlegung der streitgegenständlichen Klageschrift birgt in hohem Maße die Gefahr, dass das Verfahren vor dem Hintergrund der Kontroversen über die Einführung des SGB II politisiert und emotionalisiert geführt würde und die Unabhängigkeit, Unbefangenheit und Entscheidungsfreiheit der mit der Sache befassten Mitglieder des Bundessozialgerichts gefährdet wäre. Diese Prognose erschien mir in diesem Fall nachvollziehbar, um eine Ablehnung zu rechtfertigen. Der Ablehnungsgrund ist allerdings zeitlich begrenzt, da nach Abschluss des Verfahrens – unabhängig von der grundsätzlichen Einschlägigkeit des § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG – die Ausnahmegründe entfallen wären.

Den zweiten vom BMAS genannten Ausnahmetatbestand konnte ich allerdings nicht gelten lassen. Das BMAS verwies auf Beratungen mit dem Land Berlin. Im Hinblick auf diese Beratungen drohe durch eine Veröffentlichung der Klageschrift eine Beeinträchtigung der Verhandlungspositionen der beteiligten Behörden. Diese Auffassung vermochte ich nicht zu teilen:

Unter einer Beratung im Sinne des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG ist die Betätigung der staatsinternen Willensbildung zu verstehen, die schriftlichem oder mündlich innerhalb einer Behörde oder zwischen verschiedenen Behörden erfolgt. Hierunter fallen verwaltungsinterne Beratungen, die der Meinungsbildung, dem Meinungsaustausch und der Entscheidungsfindung dienen. Die Unbefangenheit dieser innerbehördlichen Kommunikation soll geschützt werden.

Die behördlichen Beratungen sind allerdings nur schutzwürdig, wenn und solange eine Veröffentlichung von Informationen dieser Beratungen die Arbeitsfähigkeit oder die Aufgabenerfüllung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in unzumutbarer Weise beeinträchtigen würde. Die Heranziehung dieses Ausnahmegrundes ist zudem durch die einschränkende Wendung „solange“ zeitlich begrenzt. Nach dem Abschluss der innerbehördlichen Beratungen kann § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG nicht länger herangezogen werden. Letztlich hätte bereits allein die Klageerhebung des Bundes gegen das Land Berlin geeignet sein können, die Verhandlungen zu beeinträchtigen.

Etwas anderes könnte sich ergeben, wenn im Klageverfahren beide Parteien in Verhandlungen hinsichtlich eines Vergleiches eintreten würden. Eine Bekanntgabe von Informationen hätte dann möglicherweise derart die Verhandlungen beeinträchtigen können, dass von einer unzumutbaren Behinderung auszugehen gewesen wäre. Zum Zeitpunkt der Antragstellung war dies jedoch reine Spekulation.

4.11.3 Wie viel kostet der Aufenthalt in einer Rehabilitationsklinik?

Ein Antragsteller beehrte Auskunft über die Tagessätze in einer Rehabilitationsklinik. Dies wurde zunächst von der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) unter Hinweis auf fiskalische Interessen des Bundes und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen abge-

lehnt. Letztlich wurden die Tagessätze aber von der DRV Bund offengelegt.

Der Antragsteller hatte bei der Deutschen Rentenversicherung Bund Auskunft über die Höhe und die Zusammensetzung des vollpauschalierten Vergütungssatzes beantragt, den eine Klinik für den Aufenthalt eines Rehabilitanden erhält. Den Zugang zu diesen Informationen hat die DRV Bund ihm zunächst mit Hinweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gem. § 6 Satz 2 IFG verwehrt. In ihrer Stellungnahme an mich hat die DRV Bund zudem § 3 Nummer 6 2. Alt. IFG zur Begründung angeführt. Diese Regelung ist eine Entsprechung zu § 6 Satz 2 IFG, der mit dem Ausnahmetatbestand Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse vorrangig wirtschaftliche Interessen Privater schützt. Nach § 3 Nummer 6 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen. Diese Regelung basiert auf haushaltsrechtlichen Grundsätzen und dient dem Schutz der Einnahmen des Bundes.

Das Argument, Konkurrenten der gesetzlichen Krankenkassen könnten mit Hilfe des IFG in der Lage sein, eine strukturelle Ausforschung zu betreiben, wurde im Rahmen der Beratungen zum IFG von der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen immer wieder angeführt. Dabei wurde aber verkannt, dass mit dem Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ein ausreichender Schutz der geschäftlichen Belange zur Verfügung steht. Die Ergänzung hat lediglich klarstellenden Charakter und begründet keine vorübergehende Beschränkung des Informationsanspruchs. Ein Informationsanspruch ist gemäß § 3 Nummer 6 IFG somit nur dann ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen.

Ein fiskalisches Interesse des Bundes im Wirtschaftsverkehr besteht insbesondere in Situationen, in denen der Staat wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr und am Wirtschaftsleben teilnimmt. Hier wäre eine Pflicht zur Offenlegung von Informationen nach Auffassung des Gesetzgebers nicht gerechtfertigt. Der Gesetzgeber hatte dabei u. a. den Schutz vor Ausforschung im Blick.

Aufgrund der Stellung der DRV Bund ist es aber zumindest zweifelhaft, ob deren Vertragsabschlüsse mit Rehabilitationskliniken mit entsprechenden Vereinbarungen auf dem freien Markt vergleichbar sind. Vielmehr hat die DRV Bund einen großen Einfluss auf die Vertragsgestaltung, sie steht den Rehabilitationskliniken nicht auf gleicher Augenhöhe gegenüber. Es ist daher fraglich, ob ihre wirtschaftlichen Informationen hier ebenso schutzwürdig sind wie die Privater. Im Übrigen dient auch dort, wo bei der Preisermittlung Spielräume offen stehen, das Handeln der Deutschen Rentenversicherung Bund letztlich der Bestimmung eines rechtmäßigen Preises. Diesen gesetzlichen Vorgaben kann sie sich nicht durch den Hinweis auf

die Grundsätze der Privatautonomie entziehen. Die Offenbarung von Informationen lässt danach weder eine Wettbewerbsverzerrung noch eine Benachteiligung der Deutschen Rentenversicherung Bund befürchten (vgl. hierzu auch Urteil des VG Berlin vom 27. Juni 2007, – VG 2 A 136.06 –). Daraus kann abgeleitet werden, dass hier auch kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse seitens der DRV Bund vorlag.

§ 3 Nummer 6 IFG kam als Ablehnungsgrund mithin hier nicht in Betracht. Diese Regelung dient der Herstellung eines fairen Wettbewerbs, nicht aber der Verhinderung von Transparenz bei privatrechtlichen Auftreten der öffentlichen Hand.

Weiter hat sich die DRV Bund in ihrer Ablehnung § 6 Satz 2 IFG berufen. Im Rahmen des Drittbeteiligungsverfahrens nach § 8 IFG hat die betreffende Klinik der Herausgabe der Angaben widersprochen und dabei Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend gemacht.

Hier hat die DRV Bund allerdings verkannt, dass sie zunächst eigenständig entscheiden muss, ob überhaupt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegen kann. Nur dann ist eine Beteiligung Dritter vor Einräumung des Informationszugangs überhaupt erforderlich. Wird daraufhin der Dritte beteiligt – wie von der DRV Bund – und willigt dieser in den Informationszugang nicht ein, hat die öffentliche Stelle anhand der Begründung des Unternehmens zu prüfen, ob nach den gemachten Angaben tatsächlich ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis anzunehmen ist. Eine ungeprüfte Übernahme der Wertung des Unternehmens entspricht weder dem Sinn noch dem Wortlaut des Gesetzes. Das berechtigte Interesse an der Geheimhaltung ist dabei gemeinsam und gleichzeitig mit den anderen ein bestimmendes Merkmal für das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses.

Das Geheimnis muss danach objektiv geheimhaltungswürdig sein, was von der Behörde darzulegen ist (vgl. näher Nr. 2.1.3).

Die DRV Bund hat dazu ausgeführt, die Klinik habe ausdrücklich bestätigt, dass weitergehende Informationen zur Höhe des Vergütungssatzes unter ihr Betriebs- und Geschäftsgeheimnis fielen und daher nicht zur Veröffentlichung freigegeben werden könnten. Im Ergebnis hat die DRV Bund dem Antragsteller aber den Rahmen mitgeteilt, in dem sich der „tägliche Vergütungskorridor“ bewegt, und dies durch weitere allgemeine Angaben zur Preisgestaltung ergänzt.

Der Antragsteller hat also letztendlich die begehrte Auskunft erhalten, auch wenn die Bearbeitungszeit aufgrund der durchgeführten Drittbeteiligung, deren Erforderlichkeit zumindest fraglich war, insgesamt sehr lang war. Dennoch bewerte ich die konstruktiven Gespräche mit der DRV Bund in dieser Angelegenheit insgesamt als positiv und gehe davon aus, dass zukünftig das Ziel des IFG, das Vertrauen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern zu stärken, indem öffentliches Verwaltungshandeln transparenter und nachvollziehbar gemacht wird, bei der Vorgangsbearbeitung noch stärker im Vordergrund steht.

4.11.4 Es ist alles im Internet eingestellt!

Ein Informationszugang kann abgelehnt werden, wenn sich der Antragsteller die gewünschten Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Hierzu ist auch das Internet zu zählen.

Bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) beantragte eine Antragstellerin Einsicht in die Sozialgesetzbücher Nr. 1, Nr. 6 und Nr. 10 sowie in die dazugehörigen Rechtshandbücher und Arbeitsanweisungen der Behörde. Des Weiteren bat sie die Behörde, ihr eine Kopie des Bundesbeamtengesetzes (BBG) zur Verfügung zu stellen.

Den Antrag lehnte die Behörde gemäß § 9 Absatz 3 IFG ab, da sich die Antragstellerin die Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen könne.

Die gewünschten Gesetzestexte seien über das Internet abrufbar bzw. können dort oder auf dem Postweg als CD-ROM bestellt werden. Die Informationen seien zudem in Bibliotheken einsehbar.

Die Petentin schrieb mir in Ihrer Eingabe, sie verfüge über keinen Internetzugang und fühlte sich durch die Ablehnung in ihren Informationszugangsrechten verletzt.

Kasten zu Nr. 4.11.4

§ 9 Absatz 3 Alt. 2 IFG

Gemäß § 9 Absatz 3 Alt. 2 IFG kann ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn der Antragsteller sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Jeder denkbare Informationsträger, der technisch geeignet ist, einem unbestimmten Personenkreis die angefragten Informationen zu verschaffen, ist eine allgemein zugängliche Quelle im Sinne dieser Vorschrift.

Ich teile die Auffassung der DRV Bund insoweit, als das Internet, öffentliche Bibliotheken und behördliche Publikationen grundsätzlich zu allgemein zugänglichen Quellen zu zählen sind. Dabei ist unerheblich, ob die Information kostenlos oder zu Marktpreisen erhältlich ist. Die gewünschten Informationen waren in diesem Fall tatsächlich über die genannten Medien abrufbar, also prinzipiell allgemein zugänglich.

Im Falle einer Ablehnung aus diesem Grund halte ich es für geboten, seitens der Behörde darauf zu verweisen, wo der Antragsteller die Informationen erhalten kann. Ein allgemeiner, ungenauer Hinweis (bspw. Internet) wäre an dieser Stelle unzureichend.

Die Vorschrift räumt der Deutschen Rentenversicherung aber ein Ermessen ein, sie kann auch bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen von einer Zurückweisung des Antrages absehen und so die jeweiligen Umstände des Einzelfalls berücksichtigen. Es galt für mich daher zu prüfen, ob der Situation der Antragstellerin Rechnung ge-

tragen wurde und sie in der Lage war, sich die Informationen aus den genannten Quellen zu beschaffen. Hierzu zählen beispielsweise Wohnsitz, Behinderung und technische Ausstattung. Ich halte es für geboten, vor der Ablehnung eines Antrages auf Information eventuellen Aspekten nachzugehen, die im Einzelfall einem uneingeschränkten Zugang zu den allgemein zugänglichen Quellen entgegenstehen könnten.

Wie sie selbst mitgeteilt hatte, verfügte die Antragstellerin über keinen Internetzugang und nur begrenzte finanzielle Mittel.

Da auch kostenpflichtige Quellen von der Ausnahme erfasst werden, konnte ich die finanziellen Umstände nur bedingt berücksichtigen. Die Behörde verwies in ihrem Bescheid auf die Möglichkeit, kommunale öffentliche Bibliotheken zu nutzen, da die Petentin in einer Großstadt wohnte. Die Nutzung der Bestände vor Ort ist kostenfrei. In den Bibliotheken stehen zudem PC-Arbeitsplätze zur Verfügung, an denen gegen ein geringes Entgelt auf das Internet zugegriffen werden kann. Alternativ hätte sich die Petentin in einem Internet-Café die Informationen beschaffen können. Derartige Einrichtungen waren für sie in zumutbarer Weise erreichbar.

Insgesamt war der Antragstellerin der Informationszugang aus allgemein zugänglichen Quellen zuzumuten. Gegen die Ablehnung des Antrages aus den genannten Gründen hatte ich daher im Ergebnis keine rechtlichen Einwände, auch wenn ich mir ein flexibleres Eingehen der DRV Bund auf das Anliegen der Petentin gewünscht hätte.

4.11.5 Ein Drittbeteiligungsverfahren ist obligatorisch

Auch wenn personenbezogene Daten von Behördenmitarbeitern als Dritte angefragt werden, muss ein Drittbeteiligungsverfahren durchgeführt werden.

Bei einer Agentur für Arbeit ging ein Antrag auf Zugang zum Telefon- und E-Mail-Verzeichnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Ferner verlangte der Antragsteller die Veröffentlichung dieser Angaben im Internet auf der Grundlage des § 11 IFG. Die Behörde lehnte dies mit der Begründung ab, die Organisations- und Aktenpläne seien gemäß § 11 IFG nur in elektronischer Form ohne Angabe personenbezogener Daten zugänglich zu machen (siehe Kasten zu Nr. 3.3.4). Darüber hinaus wies sie einen Zugangsanspruch unter Berufung auf zu schützende personenbezogene Daten Dritter gem. § 5 Absatz 1 IFG zurück.

§ 11 IFG verpflichtet die Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes zu einer aktiven Informationspolitik, indem die Veröffentlichung von Informationen in bestimmten Bereichen vorgeschrieben wird. Gleichzeitig soll die Vorschrift aber auch zu einer Verwaltungsvereinfachung führen. Denn dadurch reduziert sich die Bearbeitung individueller Anträge zu eben jenen Angaben (vgl. auch § 9 Absatz 3 IFG).

Gemäß § 11 Absatz 2 IFG sind Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen, und zwar möglichst in elektronischer Form, allerdings ohne personenbezogene Daten. Damit sind auch die Namen, Telefonnummern und sonstigen bürobezogenen Daten einzelner Mitarbeiter ohne deren Einwilligung nach dem IFG nicht allgemein, sondern nur auf Antrag – unter Berücksichtigung der Voraussetzungen des § 5 – zugänglich. Eine Pflicht zur Veröffentlichung der Telefonlisten und E-Mail-Verzeichnisse der Mitarbeiter besteht somit nicht. Insofern stimme ich der ablehnenden Entscheidung der Arbeitsagentur zu.

Es galt jedoch zu klären, ob nicht auf Grund des individuell gestellten Antrages ein Informationszugang eingeräumt werden müsste. § 5 IFG trifft zum Schutz personenbezogener Daten Ausnahmeregelungen vom allgemeinen Informationszugangsanspruch. Nach § 5 Absatz 4 IFG sind allerdings als Rückausnahme Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern nicht vom Informationszugang ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

Diese Aufzählung ist abschließend, d. h. der Zugang zu weiteren Informationen über die Bearbeiter unterfiele § 5 Absatz 1 IFG. Bearbeiter im Sinne des § 5 Absatz 4 IFG sind jedoch nur Bedienstete, die mit der Bearbeitung eines bestimmten Vorgangs betraut sind. Durch diese Einschränkung sind nur die Amtsträger von der Rückausnahme des § 5 Absatz 4 IFG erfasst, die an einem konkreten Vorgang mitgewirkt haben. Zudem müssen die personenbezogenen Daten der Bearbeiter Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sein. Somit sind alle darüber hinausgehenden Informationen über Mitarbeiter einer Behörde, als personenbezogene Daten einzustufen, die nur nach Maßgabe des § 5 Absatz 1 IFG offengelegt werden dürfen. Dies galt auch für das pauschale Informationsbegehren zu den Kommunikationsdaten aller Beschäftigten der Arbeitsagentur.

Das mehrstufige Prüfverfahren des § 5 Absatz 1 IFG sieht ein Drittbeteiligungsverfahren oder eine Abwägung der Informationsinteressen vor (vgl. Nr. 2.1.10). Trotz meiner wiederholten Aufforderung, die Mitarbeiter entsprechend der gesetzlichen Regelungen zu beteiligen, weigerte sich die Behörde beharrlich. Sie hielt ihre eigene Abwägung für ausreichend und führte ihre Fürsorgepflicht an, die es gebiete, von einem Beteiligungsverfahren abzusehen.

Etwaige Hintergründe zur Person des Antragsteller bzw. Motive seines Informationsersuchens sind für die Entscheidung über den Antrag jedoch völlig unerheblich (vgl. Nr. 2.1.13). Darüber hinaus steht der Behörde bei der Anwendung des § 5 Absatz 1 IFG kein Ermessen zu. Die Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens ist vom Gesetz vorgegeben. Die Art und Weise, wie § 5 Absatz 1 IFG in diesem Fall angewendet worden ist, halte ich deswegen für bedenklich, auch wenn die erforderliche Beteiligung der Beschäftigten möglicherweise zu keinem anderen Ergebnis geführt hätte.

4.12 Bundesministerium der Verteidigung

4.12.1 Informationsgebührenverordnung oder Verwaltungskostengesetz?

Ein Antragsteller hatte beim Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) eine Auskunft in Form von Ausdrucken aus einer Datenbank beantragt. Er ging dabei davon aus, dass es sich um eine einfache, nach dem Gesetz gebührenfreie Auskunft handelt. Dies hat das Ministerium verneint und für die aus seiner Sicht notwendige Aufbereitung für die Auskunftserteilung Gebühren nach dem Verwaltungskostengesetz festgesetzt. Zu Recht?

Beschweren sich Bürgerinnen und Bürger beim Luftwaffenamt über Fluglärm, werden Angaben dazu (Datum, Uhrzeit und Ort eines Überflugs, personenbezogene Daten des Anrufers) in einer Datenbank gespeichert. Ein Antragsteller hatte beim Bundesministerium der Verteidigung Ausdrücke aus dieser Datenbank des Bürgertelefons begehrt, um Auskunft zu erhalten über die Anzahl, die Gründe und die Zeitpunkte der eingegangenen Beschwerden in einem bestimmten Zeitraum in einem bestimmten Gebiet: Nach seiner Auffassung ein Datenauszug per Knopfdruck, also eine einfache Auskunft nach dem IFG und damit gebührenfrei. Das BMVg hat aber für die Auskunftserteilung hohe Gebühren festgesetzt. Daraufhin hat sich der Antragsteller an mich gewandt.

Zunächst war hier zu rügen, dass das BMVg dem Antragsteller nicht hinreichend dargelegt hat, warum es sich bei seiner Anfrage nicht um eine einfache Auskunft handelt, wodurch der deutlich höhere Verwaltungsaufwand entsteht, der die Gebührenfestsetzung in dieser Höhe rechtfertigen würde und warum dieser Aufwand tatsächlich notwendig ist. Dies widerspricht dem Ziel des IFG, das Vertrauen zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern zu stärken, indem öffentliches Verwaltungshandeln transparenter und nachvollziehbar gemacht wird. Behörden sollten eingehende Anfragen im Sinne der Bürgernähe bearbeiten und Antragsteller auch hinsichtlich der voraussichtlichen Kosten umfassend informieren.

Erst in dem anschließenden Schriftverkehr hat das Ministerium mir gegenüber dargelegt, dass es zur Beantwortung – entgegen der Einschätzung des Antragstellers – erforderlich sei, manuell individuelle Anfragen zu erstellen, um aus den Tabellen für telefonische und schriftliche Eingaben den hinterfragten Flugbetrieb in dem vorgegebenen geografischen Bereich zu selektieren. Das bedeute, dass die nachgefragte Information erst hergestellt werden müsse, und die Gebührenbemessung sich damit nicht nach der Informationsgebührenverordnung (IFGGebV), sondern nach dem Verwaltungskostengesetz richte, da das IFG nicht einschlägig sei. Soweit so gut also?

Das IFG bezieht sich ausdrücklich auf bereits vorhandene Informationen und sieht mithin keine Verpflichtung der Behörden vor, neue Aufzeichnungen zu erstellen. Geht das BMVg also recht in der Annahme, die Gebühren für den zu erstellenden Datenbanksauszug richteten sich nach dem Verwaltungskostengesetz?

Bei meinen Prüfungen bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass vorliegend das IFG Anwendung findet und die vom BMVg festzusetzenden Gebühren in Rahmen der Gebührentatbestände der IFGGebV zu bemessen sind:

Das Zugangsrecht nach dem IFG umfasst alle Aufzeichnungen, die amtlichen Zwecken dienen, unabhängig von der Art der Speicherung, d. h. sowohl Schriftstücke als auch elektronisch, optisch, akustisch oder anderweitig gespeicherte Daten. Die gewünschten Angaben befanden sich in der Datenbank. Sie ist vergleichbar mit Papierakten, die auch auf Relevanz durchgesehen werden müssten. Aus den vorliegenden Angaben des BMVg ließ sich zwar schließen, aber nicht eindeutig herleiten, ob und inwiefern eine Datenaufbereitung zur Erstellung der Auskunft tatsächlich technisch so aufwändig wäre, dass es sich nicht mehr um eine einfache Auskunft handelte. So wie das Auskunftsbegehren des Antragstellers formuliert war, war eine Datenselektion zumindest aber in zeitlicher und räumlicher Hinsicht erforderlich. Auch nach eingehender Prüfung konnte ich allerdings den tatsächlich erforderlichen Aufwand, der beispielsweise durch das Unkenntlichmachen personenbezogener Daten oder Selektieren der gewünschten Daten entstehen würde, nicht abschließend abschätzen. Jedenfalls würden dadurch aber keine neuen Aufzeichnungen i. S. d. IFG erstellt, sondern vorhandene Unterlagen durchgesehen. Dieser Aufwand darf dem Petenten auch – in angemessener Höhe – in Rechnung gestellt werden.

Dem Antragsteller wurden aber vom BMVg die Gebühren entsprechend dem dort veranschlagten Verwaltungsaufwand in voller Höhe in Rechnung gestellt. Gegenüber dem Ministerium habe ich dies gerügt, da die Gebührenhöhe nicht den Vorgaben des IFG und der IFGGebV entsprach und ein höherer Gebührenrahmen nach dem Verwaltungskostengesetz nicht in Betracht kommen kann. Um den Zweck des Gesetzes nicht zu gefährden, soll der Verwaltungsaufwand zwar bei der Gebührenbemessung berücksichtigt, aber gerade nicht 1 : 1 dem Antragsteller in Rechnung gestellt werden.

Das BMVg teilt meine Rechtsauffassung nach wie vor nicht, hat die Gebührenhöhe aber nach nochmaliger Prüfung reduziert. Sie liegt nunmehr im Rahmen der in der IFGGebV festgelegten Sätze. So ist die Frage nach der richtigen Rechtsgrundlage für die Auskunftserteilung und die Gebührenbemessung zwischen dem Ministerium und mir zwar letztlich offen geblieben. Das Ergebnis entspricht aber nun dem Transparenzgedanken des IFG.

4.12.2 Ein guter Rat war auch nur gut gemeint

Zu meiner Tätigkeit gehört auch, die Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes bei der Anwendung des Gesetzes zu unterstützen. Nicht in jedem Fall wurde diese Hilfe angenommen.

Im Rahmen der Bearbeitung einer Eingabe gegen einen ablehnenden Bescheid einer Behörde im Geschäftsbereich des BMVg erhielt ich einen Abdruck der Anwendungshinweise zum IFG, die das Ressort (vgl. Nr. 4.12.4) für seinen Geschäftsbereich erlassen hatte, weil sich die

Behörde in ihrem ablehnenden Bescheid auf die Anwendungshinweise bezogen hatte. Da ich einige der Regelungen für problematisch hielt, habe ich das BMVg auf die meines Erachtens kritischen Punkte aufmerksam gemacht.

Nach den Anwendungshinweisen zum IFG für den Geschäftsbereich des BMVg erfüllen die Streitkräfte mit ihren militärischen Untergliederungen keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und seien somit keine Behörden i. S. d. IFG. Ferner seien die Einrichtungen der Streitkräfte gehalten, Informationensuchen nach dem IFG mit dem Hinweis abzulehnen, sie nähmen keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. In der Ablehnung solle auf die zuständige Behörde (BMVg) hingewiesen werden. Sollten militärische Dienststellen Verwaltungsakte erlassen, sei das IFG dagegen anwendbar.

§ 1 Absatz 1 IFG stellt zwar auf Behörden des Bundes ab. Die Gesetzesbegründung greift hinsichtlich des Begriffes Behörde auf § 1 Absatz 4 VwVfG zurück (vgl. Nr. 2.1.2, 4.9.6, 4.9.7). Ungeachtet dessen hege ich grundsätzlich Zweifel, dass auf Dienststellen der Streitkräfte mit ihren militärischen Untergliederungen das IFG generell nicht anwendbar ist. Bei Heranziehung der Legaldefinition des § 1 Absatz 4 VwVfG muss eine Behörde im Sinne dieser Vorschrift Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, also öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben. Demnach könnte allenfalls das IFG nur auf militärische Dienststellen keine Anwendung finden, die ausschließlich – ohne jegliche Verwaltungs- oder Stabsorganisation – militärische Aufgaben erfüllen. Dabei ist nicht der Sinn und Zweck der militärischen Dienststelle entscheidend, sondern deren tatsächliches Aufgabenspektrum.

Deshalb habe ich dem BMVg geraten, die Vorschriften entsprechend zu modifizieren. Das Ministerium ist diesem Rat nicht gefolgt und verwies darauf, dass es eigenverantwortlich innerbehördliche Regelungen treffe, um den Informationszugangsanspruch nach dem IFG zu gewährleisten. Erfreulich ist aber, dass es die Anwendbarkeit des IFG auf militärische Dienststellen grundsätzlich anerkannte.

4.12.3 Die Personalakte ist vertraulich

Für den Zugang zur Personalakte eines Dritten kommt das IFG nicht zur Anwendung.

Bei der Wehrbereichsverwaltung West (WBV West) beantragte eine Bürgerin Zugang zu Informationen über die Besetzung eines Dienstpostens in einer nachgeordneten Behörde. Das Informationensuchen lehnte die WBV West mit Schreiben vom 10. Februar 2009 ab, da ein Recht auf Akteneinsicht in die Personalakte des Inhabers der Stelle nicht bestünde (§ 5 Absatz 2 IFG, siehe Kasten zu Nr. 4.1).

§ 5 Absatz 2 Alt. 1 IFG schützt personenbezogene Daten Dritter, die einen unmittelbaren beruflichen Bezug haben. Hierzu sind u. a. Informationen aus Personalakten zu zählen. Allerdings umfasst der Schutzbereich nur Personalakten im materiellen Sinn, also Unterlagen, die mit einem

Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis in Zusammenhang stehen.

Der Informationszugang nach der ersten Alternative des § 5 Absatz 2 IFG ist jedoch nur ausgeschlossen, sofern der Drittbetroffene einer Weitergabe dieser Informationen nicht zustimmt. Dies setzt ein Beteiligungsverfahren gemäß § 8 Absatz 1 i. V. m. § 5 IFG voraus. § 5 Absatz 2 IFG setzt lediglich die Abwägungsklausel des § 5 Absatz 1 IFG für den dort umschriebenen Bereich außer Kraft. Auf meinen Hinweis hin holte die WBV West das erforderliche Drittbeteiligungsverfahren nach. Die betroffene Person verweigerte den Zugang zu ihrer Personalakte.

Alternativ bot die Behörde der Antragstellerin an, andere Informationen zur Verfügung zu stellen, die nicht unter den Schutzbereich des § 5 Absatz 2 IFG fielen, wovon sie jedoch keinen Gebrauch machte. Die Ablehnung des Informationensuchens war somit nicht zu beanstanden.

4.12.4 Das geheimnisvolle Abbild einer Festplatte

Ob die elektronische Kopie einer Festplatte nach dem IFG herauszugeben ist, konnte noch nicht abschließend geklärt werden.

Im Auftrag einer Behörde des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) nahm das Zentrum für Informationstechnik der Bundeswehr eine computerforensische Untersuchung eines Arbeitsplatz-PCs (APC) vor, um Anhaltspunkte einer nicht bestimmungsgemäßen Benutzung des APC zu untersuchen. Im Rahmen der Untersuchung wurde von der Festplatte des APC ein elektronisches Abbild (sog. Image) erstellt. Im Unterschied zu einer Kopie enthält ein Image Informationen über die (Dateisystem-)Struktur des Originaldatenträgers, da die Rohdaten gelesen werden und nicht nur die Dateien. Zu diesem Image beehrte die Mitarbeiterin, die den APC nutzte, Zugang. Ihr Antrag und Widerspruch wurden zurückgewiesen. Gegen die Entscheidung reichte die Antragstellerin Klage ein. In ihrer Stellungnahme führte die Behörde aus, sie sei als militärische Stelle keine Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 IFG und § 1 Absatz 4 VwVfG.

Dies gehe auch aus den für sie bindenden Anwendungshinweisen zum IFG für den Geschäftsbereich des BMVg hervor. Der Informationszugang sei auch in der Sache abzulehnen gewesen, da gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe b IFG Informationen zu militärischen oder sicherheitsempfindlichen Belangen hätten betroffen sein können. Durch die Überlassung eines Images hätten zudem personenbezogene Passwort- und Identitätsdaten der Maildatenbank recherchiert werden können.

Kasten zu Nr. 4.12.4

§ 3 Nummer 1 Buchstabe b IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf militärische und sonstige Sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr.

Gemäß § 1 Absatz 1 IFG i. V. m. § 1 Absatz 4 VwVfG ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, eine Behörde und informationspflichtig nach dem IFG.

Die verfügungsberechtigte Stelle gehört organisatorisch zur Streitkräftebasis. Die unmittelbar vorgesetzte Behörde ist das Streitkräfteunterstützungskommando (SKUKdo). Nach Ansicht dieser Stelle und des BMVg ist das IFG auf militärische Dienststellen nicht anwendbar, da sie nicht unter die Legaldefinition des § 1 Absatz 4 VwVfG fielen (vgl. Nr. 4.12.2). Diese Ansicht teilte ich nicht. Grundsätzlich zweifelte ich daran, dass auf Dienststellen der Streitkräftebasis das IFG generell nicht anwendbar sei. Bei Heranziehung der Legaldefinition des § 1 Absatz 4 VwVfG muss eine Behörde öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben. Demnach könnte das IFG allenfalls nur auf militärische Dienststellen keine Anwendung finden, die ausschließlich – ohne jegliche Verwaltungs- oder Stabsorganisation – militärische Aufgaben erfüllen. Zum nachgeordneten Bereich der Streitkräftebasis zählten seinerzeit beispielsweise auch die Universitäten der Bundeswehr, das Personalamt der Bundeswehr (PersAmtBw) und das Logistikzentrum der Bundeswehr. Die Universitäten nehmen ohne jeden Zweifel Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Dies ergibt sich bereits aus deren organisatorischem Aufbau mit Zentraler Verwaltung und Personalrat. Gleiches gilt auch beim PersAmtBw, zu dessen Aufgaben unter anderem die Personalgewinnung und -betreuung zählen, die klassische innere Verwaltungstätigkeiten darstellen. Das übergeordnete SKUKdo selbst hat eine Verwaltungsabteilung. Die Anwendbarkeit des IFG auf diese Stellen sah ich daher als gegeben an.

Auch eine Versagung des Informationszuganges auf Grund des § 3 Nummer 1 Buchstabe b IFG erschien mir fragwürdig. In ihrer Begründung gab die Behörde lediglich an, schutzwürdige sicherheitsrelevante Sachverhalte und Informationen könnten nicht ausgeschlossen werden. Diese bloße Vermutung rechtfertigt noch kein Versagen des Informationszuganges gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe b IFG. Der Stelle war zum damaligen Zeitpunkt selbst nicht abschließend bekannt, welche Daten sich auf der Festplatte befanden.

Auch konkrete sicherheitsrelevante Inhalte auf der Festplatte wären meiner Auffassung nach nicht schutzwürdig gewesen, da sie der Antragstellerin als Nutzerin des APC bereits bekannt waren. Auf die Überlassung sicherheitsrelevanter Maildatenbanken kam es der Antragstellerin zudem nicht an, so dass ein teilweiser Zugang nach § 7 Absatz 2 IFG möglich schien.

Darüber hinaus bezweifelte das BMVg im von der Antragstellerin angestregten Klageverfahren, dass die Festplatte ausschließlich amtliche Informationen i. S. d. § 2 Nummer 1 IFG enthalte. Vielmehr sei von Informationen auszugehen, die keinen Bezug zu bestimmaren Sach- und Verwaltungsvorgängen hätten. Diese Aussage erschien mir schon deshalb zweifelhaft, weil auf einem APC generell nur Daten mit einem dienstlichen Bezug enthalten bzw. einem bestimmten Vorgang zuzuordnen

sein sollten. Dies war aber letztlich völlig irrelevant. Der Vorgang, in den in diesem speziellen Fall Akteneinsicht begehrt wurde, war die Erstellung des Images, die im Übrigen ein Verwaltungsvorgang ist. Die Behörde erteilte dem Zentrum für Informationstechnik der Bundeswehr den Auftrag zur computerforensischen Untersuchung.

Ich bat die Behörde und das BMVg daher um detaillierte Stellungnahme und Mitteilung, ob fundierte Kenntnisse über sicherheitsempfindliche militärische Informationen auf der Festplatte vorlägen, die eine Versagung des Informationszuganges gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe b IFG hätten zur Folge haben können. Weiterhin sollte die Behörde erläutern, welche nicht-amtlichen Informationen sich auf der Festplatte befinden könnten. Nach diverser Schriftwechsel übernahm das Ministerium die Federführung und kündigte an, das Zentrum für Informationstechnik der Bundeswehr beauftragen zu wollen, das Image auf Ausschlussgründe hin zu überprüfen. Im Klageverfahren weigerte sich das BMVg dann jedoch gegenüber dem VG Aachen, das Image zu bearbeiten und verwies mich auf das laufende Gerichtsverfahren, bei dem es möglicherweise zu einer außergerichtlichen Beilegung des Rechtsstreits kommt. Über den Fortgang des Verfahrens werde ich im nächsten Tätigkeitsbericht informieren.

4.13 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

4.13.1 Wo ging es denn hin?

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hält den Zugang zu Fahrtenbüchern der Fahrer der Ministerin für ausgeschlossen. Ich teile diese Auffassung nicht.

Ein Antragsteller beehrte beim BMFSFJ Zugang zu den Fahrtenbüchern der Dienstwagen der Ministerin sowie zu den Einsatz- und Dienstplänen ihrer Fahrer. Sein Antrag wurde abgelehnt, da nach Auffassung des Ministeriums der Anwendungsbereich des IFG nicht eröffnet sei. Das IFG gewähre nur Zugang zu amtlichen Informationen, bei den angefragten Informationen handle es sich aber um Regierungstätigkeit. Darüber hinaus seien die gewünschten Unterlagen (Dienst- und Einsatzpläne der Fahrer) beim BMFSFJ nicht vorhanden. Ein Informationszugang wäre zudem wegen § 5 Absatz 1 IFG ausgeschlossen.

Diese Bewertung des Antrags teilte ich nicht: Nur soweit die Dienst- oder Einsatzpläne der Fahrer im Ministerium nicht vorlagen, konnte der Informationswunsch zurückgewiesen werden; das Vorhandensein der gewünschten Information ist als Tatbestandsmerkmal zwar nicht explizit aufgeführt, es ist allerdings eine denklogische Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch nach dem IFG (§ 2 Nummer 1 IFG). Die Ablehnung wegen sog. Regierungstätigkeit konnte ich auch in diesem Fall nicht nachvollziehen (vgl. Nr. 2.1.1, 4.8.1, 4.14.1). Das BMFSFJ ist als oberste Bundesbehörde der unmittelbaren Bundesverwaltung zuzuordnen. Es ist also eine Behörde im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG.

Die Annahme von Regierungstätigkeit begründete das Ministerium damit, dass in den Fahrtenbüchern inhaltlich

der Terminplan der Ministerin vorzufinden sei. Dies vermochte ich auch nicht bei Zugrundelegung des zitierten Urteils des VG Berlin (Urteil vom 10. Oktober 2007, – VG 2 A 101.06 –) nachzuvollziehen. Nach Auffassung des Gerichts ist Regierungstätigkeit gekennzeichnet durch „die von der Regierung in Erfüllung ihrer politischen Funktion vorgenommenen Entscheidungen“, d. h. „Bestimmung der Richtlinien der Politik durch die Bundeskanzlerin (Artikel 65 Satz 1 GG) sowie sonstige politische Führungsentscheidungen“. Für mich war in keiner Weise ersichtlich, wie die Fahrtenbücher der Fahrer der Ministerin politische Führungsentscheidungen darstellen sollen, um dementsprechend einen Informationszugang auf Grund von Regierungstätigkeit zu verweigern.

Auch hinsichtlich des Terminkalenders der Ministerin bzw. der entsprechenden Daten in den Fahrtenbüchern der Kraftfahrer ist die Amtlichkeit einer Information im Zusammenhang mit dem IFG ausdrücklich weit zu verstehen. Lediglich private Informationen, die persönlichen Zwecken dienen, sind vom Begriff „amtliche Information“ ausgenommen. Damit sind auch Inhalte des Fahrtenbuches des Ministerwagens als amtliche Informationen zu verstehen, sofern es sich nicht um ausdrücklich private Termine/Angaben handelt. Schließlich handelt die Ministerin als Amtsperson, ihre (dienstlichen) Termine stehen also im Zusammenhang mit einer amtlichen Tätigkeit. Ob die Termine Bestandteil eines Vorganges werden, ist unerheblich. Das IFG des Bundes (anders als einige Landesregelungen) ermöglicht einen Zugang zu amtlichen Informationen und nicht nur zu behördlichen Vorgängen oder Akten. Ich hielt daher einen zumindest teilweisen Informationszugang gemäß § 7 Absatz 2 IFG für möglich und geboten.

Auch der Schutz personenbezogener Daten (§ 5 Absatz 1 Satz 1 IFG) hätte nach meinem Verständnis keine vollumfängliche Ablehnung des Antrages gerechtfertigt. Das BMFSFJ wies darauf hin, dass in den angefragten Unterlagen eine Vielzahl personenbezogener Daten enthalten sei. Der Begriff der personenbezogenen Daten i. S. d. § 5 Absatz 1 IFG entspricht der Legaldefinition des § 3 Absatz 1 BDSG. Diese Gesetzesbestimmung begrenzt den Schutzbereich auf natürliche Personen.

Zwar überwiegt das Geheimhaltungsinteresse des Dritten in der Regel das Informationsinteresse des Antragstellers, dies kann von der anspruchspflichteten Behörde aber nicht – wie in diesem Fall geschehen – von vornherein angenommen werden. Auch wenn es sich bei der Drittbetroffenen um die Ministerin handelt, hätte sie gemäß § 5 Absatz 1 IFG i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG entsprechend beteiligt werden müssen, es sei denn der Antragsteller wäre mit einer Schwärzung dieser Daten einverstanden gewesen.

Sogar die Annahme, die Ministerin als Drittbetroffene würde ihr Einverständnis in jedem Fall verweigern und die Abwägung nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG deswegen zu keinem anderen Ergebnis führen, greift nicht für die Termine, die die Ministerin in amtlicher Funktion wahrgenommen hat. Daher bestand meiner Ansicht nach auch

unter diesem Aspekt ein zumindest teilweiser Anspruch auf Zugang zu den Fahrtenbüchern/Terminplänen.

Darüber hinaus wäre ein Drittbeteiligungsverfahren gemäß § 5 Absatz 1 IFG i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG durch das Ministerium auch bei den Personen durchzuführen gewesen, die im Rahmen der Termine namentlich in den Fahrtenbüchern genannt sind. Deren personenbezogene Daten wären ebenfalls gemäß § 5 Absatz 1 IFG schutzwürdig. Entbehrlich wäre ein solches Verfahren nur gewesen, wenn sich der Antragsteller mit der Schwärzung dieser Angaben einverstanden erklärt hätte.

Das Ministerium hielt jedoch an seiner Rechtsauffassung fest und entsprach dem Informationswunsch weiterhin nicht.

4.14 Bundesministerium für Gesundheit

4.14.1 Reinschauen erlaubt, weitersagen verboten

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) lehnt einen Informationsantrag zunächst ab, will dann doch Unterlagen herausgeben und gleichzeitig an seiner rechtlich ablehnenden Haltung festhalten.

Ein Bürger beantragte beim BMG Einsicht in die Akten zur Einführung der Nr. 3 der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) von 1996 und der entsprechenden Vorgängerbestimmung Nr. 1b GOÄ von 1983.

Das Ministerium bezweifelte die Anwendbarkeit des IFG, da es bei der Einführung der GOÄ keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahrgenommen habe. Der Behördenbegriff des § 1 Absatz 1 IFG sei nicht erfüllt und damit das IFG nicht anwendbar.

Dem kann nicht gefolgt werden: § 1 Absatz 1 IFG stellt auf Behörden des Bundes ab. Dabei entspricht der Begriff der Behörde dem des § 1 Absatz 4 VwVfG, wonach jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, eine Behörde ist (vgl. näher zum Behördenbegriff Nr. 2.1.2). Die Rechtsfolge ist dann der Zugang zu amtlichen Informationen im Sinne des § 2 Nummer 1 IFG, wonach jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, eine amtliche Information ist. Erfasst werden alle Formen von vorhandenen Aufzeichnungen. Gegenüber dem BMG habe ich daher deutlich gemacht, dass es weder auf die Art der Verwaltungsaufgabe noch auf die Handlungsform der Verwaltung (hoheitlich, schlicht-hoheitlich oder fiskalisch) ankomme und das IFG in diesem Fall eindeutig sei.

Auch die Begründung zum IFG stellt noch einmal klar, dass die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen als ein wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit der Bundesministerien in den Anwendungsbereich des IFG fällt (Begründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 7).

Bei den Regelungen zu Nr. 3 GOÄ von 1996 und entsprechend zu Nr. 1b GOÄ von 1983 handelte es sich zudem um bereits abgeschlossene Verfahren, so dass auch der ungeschriebene Ausnahmegrund der exekutiven Eigen-

verantwortung keinesfalls in Betracht kommen konnte. Weitere Ausnahmegründe waren nicht ersichtlich.

Meinen Ausführungen ist das Ministerium leider nicht gefolgt. Dennoch beabsichtigte es im Widerspruchsverfahren, dem Antragsteller Einsicht zu gewähren, ohne dabei eine Rechtspflicht anzuerkennen. Im weiteren Verlauf bezog es sich dann auf das Urteil des VG Berlin vom 16. Januar 2008 (VG 2 A 68.06), wonach Rechtsetzungsvorhaben als Regierungstätigkeit nicht dem IFG unterliegen (vgl. Nr. 2.1.1, 4.8.1, 4.13.1).

Dieser Auffassung konnte ich mich nicht anschließen, da es sich um längst abgeschlossene Verfahren handelte. Letztlich wurde jedoch dem Informationsersuchen dem Grunde nach entsprochen, was ich positiv wertete.

Die zunächst zugesagte Akteneinsicht kam jedoch nicht zustande. Vor der Einsichtnahme sollte der Antragsteller eine Verpflichtungserklärung unterzeichnen, derzufolge er die in den Unterlagen enthaltenen personenbezogenen Daten nicht verwenden dürfe, eine Anfertigung von Kopien nicht gestattet sei und eine Verwertung der Informationen in der Öffentlichkeit nur mit Zustimmung des BMG möglich sei. Als der Antragsteller sich weigerte, die Erklärung zu unterzeichnen, wurde ihm die Akteneinsicht verwehrt.

Dieses Verhalten der Behörde ist mit den Bestimmungen des IFG nicht vereinbar. Der Antragsteller beschritt daraufhin den Rechtsweg, was wiederum das Ministerium veranlasste, das parallel laufende Beschwerdeverfahren bei mir abzubrechen. Ich habe das BMG daher eindringlich auf die Bestimmungen des § 12 IFG hingewiesen, der jedem ermöglicht, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anzurufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach dem IFG als verletzt ansieht. Der Bundesbeauftragte wird dann in einer Ombudsfunktion, als außergerichtliche Streitschlichtungsstelle, tätig. Seine Anrufung kann zusätzlich zu Widerspruch und Klage erfolgen. Damit ist unerheblich, ob gleichzeitig ein Klageverfahren seitens des Antragstellers angestrengt worden ist. Das Petitionsverfahren beim BfDI läuft grundsätzlich parallel und soll u. a. der Behörde die Möglichkeit geben, ihre ablehnende Entscheidung auf Grund der Prüfergebnisse des Bundesbeauftragten erneut zu überdenken, um so eine außergerichtliche, einvernehmliche Lösung zu erreichen.

Ferner sind nach § 12 Absatz 3 IFG in Verbindung mit § 24 Absatz 4 BDSG die Behörden des Bundes verpflichtet, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen. Zu den in § 24 Absatz 4 Satz 2 BDSG genannten Unterstützungsmaßnahmen zählt u. a. die Gewährung von Auskünften. Ein gleichzeitig laufendes Gerichtsverfahren kann die Behörde nicht von ihren gesetzlichen Pflichten mir gegenüber entbinden.

Eine derartige Verlagerung der Entscheidungsverantwortung halte ich für äußerst bedenklich. In Anbetracht der Tatsache, dass mehrere Behörden sich auf diese Weise der Zusammenarbeit mit mir zu entziehen versuchten, werde

ich in ähnlich gelagerten Fällen zukünftig eine Beanstandung aussprechen. Da in der Sache das BMG nicht von seiner Haltung abwich, habe ich das Verfahren bis zum Vorliegen der gerichtlichen Entscheidung zurückgestellt. Über den Ausgang werde ich berichten.

4.14.2 Der Aktenplan gehört ins Internet

Die Beachtung der Veröffentlichungspflichten musste ich in mehreren Fällen anmahnen.

Anfang des Jahres 2008 bat ein Antragsteller das BMG, ihm den Aktenplan des Ministeriums zu übersenden, da er diesen im Internetauftritt nirgends finden konnte. Da er keine Antwort auf seine Anfrage erhielt, wandte er sich drei Monate nach Antragstellung Hilfe suchend an mich. Etwas mehr als ein halbes Jahr nach Antragseingang erhielt er einen Bescheid, wonach seinem Antrag vollumfänglich entsprochen wurde. Das BMG führte für die lange Bearbeitungszeit an, auf Grund wiederholter Umstrukturierungsmaßnahmen hätte der Aktenplan neu angepasst werden müssen und man habe dem Antragsteller eine möglichst aktuelle Version zukommen lassen wollen.

Eine derart lange Bearbeitungszeit konnte ich bei allem Verständnis für die genannten Gründe nicht hinnehmen. Bis auf eine Eingangsbestätigung erhielt der Bürger keine weitere Zwischennachricht. Im Wege eines bürgerorientierten Verwaltungshandelns hätte ich es für geboten erachtet, dem Antragsteller eine entsprechende Zwischenricht zu lassen.

Beim Aktenplan handelt es sich unbestritten um ein Medium, das insbesondere bei Umstrukturierungen von grundlegenden Veränderungen betroffen sein kann. Einer Veröffentlichung bzw. Herausgabe des zum Zeitpunkt der Überarbeitung gültigen Aktenplans steht das meines Erachtens jedoch nicht entgegen. Der Antragsteller könnte auf die absehbare Änderungen des Aktenplans hingewiesen werden. Aus diesem Grund wäre in diesem Fall ein Informationszugang zu einem früheren Zeitpunkt möglich gewesen.

Im Rahmen einer Umfrage für meinen ersten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte das Ministerium im November 2007 bereits darauf hingewiesen, der Aktenplan befände sich in der Überarbeitung. Ich habe daher die Eingabe zum Anlass genommen, das BMG auf die Veröffentlichungspflichten gemäß § 11 Absatz 2 und 3 IFG hinzuweisen, wonach der Aktenplan in elektronischer Form allgemein zugänglich zu machen ist. Erstaunlicherweise war dieser bis Redaktionsschluss – also mehr als ein Jahr nach dem IFG-Antrag – immer noch nicht oder wieder nicht im Internetauftritt vorzufinden. Ich werde daher zukünftig die Veröffentlichungspflichten anlassunabhängig überprüfen und ggf. tätig werden.

Ausdrücklich positiv anmerken möchte ich, dass bei laufenden Organisationsänderungen inzwischen einige Behörden auf ihrer Homepage darauf hinweisen, der Organisationsplan werde überarbeitet und stünde aus diesem Grunde zu diesem Zeitpunkt nicht zur Verfügung.

4.14.3 Dateiformat von Qualitätsberichten der Krankenhäuser – Fragen über Fragen

Ist der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) eine Behörde? Besteht Anspruch auf ein bestimmtes Dateiformat? Welche Rolle spielt das Informationsweiterverwendungsgesetz?

Ein Petent wandte sich an mich, weil er beim G-BA, der gemäß § 91 SGB V von den Kassenärztlichen Bundesvereinigungen, der Deutschen Krankenhausgesellschaft und dem Spitzenverband Bund der Krankenkassen gebildet wird, erfolglos Zugang zu den sog. Strukturierten Qualitätsberichten der Krankenhäuser beantragt hatte. Diese Berichte werden nach den Vorgaben des G-BA von den zugelassenen Krankenhäusern im Abstand von jeweils zwei Jahren einem festgelegten Empfängerkreis übermittelt und dann in Form einer PDF-Datei im Internet veröffentlicht. Der Petent beabsichtigte, auf Basis der Qualitätsberichte ein eigenes Internetportal zur Krankenhaussuche aufzubauen und begehrte daher vom G-BA die Überlassung der Qualitätsberichte im maschinenlesbaren XML-Format.

Der G-BA vertrat zunächst den Standpunkt, das IFG sei auf ihn gar nicht anwendbar. Er sei weder als Behörde zu verstehen, noch nehme er hinsichtlich der Regelungen zu den Qualitätsberichten öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahr. Vielmehr werde er hier normsetzend tätig.

Dieses Vorbringen überzeugte mich nicht. Der G-BA ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts unter der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Gesundheit und nimmt nach meinem Verständnis durchaus Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Öffentliche Verwaltung in dem für den Behördenbegriff des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG (vgl. Nr. 2.1.2) maßgeblichen materiellen Sinne ist die im öffentlichen Recht wurzelnde Tätigkeit einer Organisationseinheit außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung. Hauptaufgabe des G-BA ist die Richtliniensetzung gemäß § 92 SGB V. Selbst für diesen normsetzenden Bereich spricht aus meiner Sicht vieles für eine Anwendbarkeit des IFG, da es sich bei den Richtlinien des G-BA lediglich um untergesetzliche Normen und nicht um parlamentarische Gesetzgebung handelt. Lediglich letztere wollte der IFG-Gesetzgeber vom Informationszugang ausnehmen (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8). Die Anwendbarkeit des IFG auf die normsetzende Tätigkeit des G-BA bedurfte vorliegend jedoch keiner abschließenden Bewertung, da keine Information aus dem Bereich der Richtliniensetzung zu den Qualitätsberichten, sondern Zugang zu den Berichten als solchen begehrte wurde, die sich zum Zwecke der Weiterleitung an weitere zu beteiligende Organisationen bei der Geschäftsstelle des G-BA befanden. Bei den Tätigkeiten einer Geschäftsstelle handelt es sich um typische Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung, so dass die Anwendbarkeit des IFG aus meiner Sicht hier nicht zweifelhaft war. Auch der G-BA hat im weiteren Verlauf der Auseinandersetzung mit mir seine abweichende Auffassung nicht mehr aufrechterhalten.

Des Weiteren stellte sich die Frage, ob das IFG einen Anspruch auf Zugang zu Informationen in einem bestimmten Dateiformat – hier zu den Qualitätsberichten im XML- und nicht etwa im PDF-Format – gewährt. Da das XML-Format eine elektronische Weiterverwendung der Berichte ermöglicht, war der G-BA der Ansicht, dass es hier gar nicht um eine Frage des Zugangs zu den Informationen an sich, sondern um deren Weiterverwendung gehe und daher das IFG gar nicht herangezogen werden könne.

Diese Auffassung teile ich nicht. Für die Frage, ob nach dem IFG ein Informationszugangsanspruch besteht, ist es unerheblich, zu welchem Zweck die Information begehrt wird. Der Antragsteller ist (außer in den Fällen des § 7 Absatz 1 Satz 3 IFG) überhaupt nicht verpflichtet, seinen Antrag zu begründen. Dementsprechend spielt es auch bei der Wahl einer bestimmten Zugangsform nach § 1 Absatz 2 IFG (vgl. Kasten b Nr. 4.11.1) – wozu aus meiner Sicht auch die Wahl zwischen verschiedenen vorhandenen Dateiformaten zählt – keine Rolle, welche Möglichkeiten der Weiterverwendung diese potentiell eröffnet. Auch die sonstigen in § 1 Absatz 2 Satz 1 IFG genannten Zugangsarten sind mit jeweils unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten verbunden. So ermöglicht beispielsweise die Überlassung von Informationen in elektronischer Form generell andere Verwendungen als eine mündliche Auskunft oder eine Akteneinsicht, ohne dass dies für das Bestehen des Informationsanspruchs von Bedeutung wäre. Ebenso wenig ist für die Frage des Informationszugangs somit von Relevanz, dass das XML-Format der Qualitätsberichte datenbankfähig ist und daher eine entsprechende Verwendung nahe liegt. Innerhalb des IFG spielt das Dateiformat hier ausschließlich insofern eine Rolle, als es als besondere Art des Informationszugangs vom Antragsteller nach § 1 Absatz 2 Satz 2 IFG gewählt werden kann, sofern die Information bereits (auch) in diesem Format bei der Behörde vorhanden ist. Die Behörde dürfte nur dann von der Wahl des Antragstellers abweichen und die Information stattdessen in einem anderen Dateiformat zur Verfügung stellen, wenn hierfür ein wichtiger Grund bestünde (§ 1 Absatz 2 Satz 2 und 3 IFG). Einen solchen konnte ich vorliegend nicht erkennen. Insbesondere der Umstand, dass bei der XML-Version ggf. ein erhöhtes Risiko der (gewollten oder ungewollten) Abänderung der Daten besteht, spielt aus meiner Sicht für die Frage des Informationszugangs keine Rolle. Die Gefahr, dass die erhaltenen Informationen durch den Antragsteller verfälscht werden könnten, besteht grundsätzlich bei jeder Informationsherausgabe nach dem IFG. Etwaige Sanktionen hierfür finden sich außerhalb des Informationsfreiheitsrechts, etwa im Strafrecht oder im Datenschutzrecht.

Bestand nach meiner Auffassung also ein Anspruch nach dem IFG auf Überlassung der XML-Version der Qualitätsberichte, habe ich es sehr begrüßt, dass der G-BA in der Folge den Beschluss gefasst hat, das XML-Format zugänglich zu machen. Allerdings hat der G-BA die Herausgabe davon abhängig gemacht, dass der jeweilige Antragsteller vom G-BA beschlossene Allgemeine Nutzungsbedingungen im Sinne von § 4 Absatz 4 Satz 1 Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG – vgl. Kas-

ten) akzeptiert, die Authentizität und Aussagekraft der Daten gewährleisten sollten.

Diesem Verfahren stand ich skeptisch gegenüber. Auch wenn die Gesetzesbegründung zum IWG davon ausgeht, dass die geltenden Informationszugangsbestimmungen – insbesondere also das IFG – nicht oder nicht ausdrücklich regeln, ob und unter welchen Bedingungen die zugänglich zu machenden Informationen durch den Anspruchsinhaber weiterverwendet werden dürfen (Bundestagsdrucksache 16/2453, S. 11), bestehen doch erhebliche Zweifel, ob es mit Sinn und Zweck des IFG vereinbar wäre, wenn der nach ihm bestehende freie Informationszugang durch Verwendungsbeschränkungen nach dem IWG eingeschränkt und im Einzelfall faktisch wertlos werden könnte. Hinzu kommt, dass es dem begründungsfreien Recht auf Informationszugang nach dem IFG widersprechen würde, die konkreten Nutzungsabsichten im Rahmen der Antragstellung offen zu legen, was jedoch für eine Abgrenzung zwischen bloßem Zugang und einer Weiterverwendung Voraussetzung wäre. Dieses problematische Verhältnis von IFG und IWG ist allerdings wohl letztlich nur durch den Gesetzgeber aufzulösen. Daher habe ich die Allgemeinen Nutzungsbedingungen des G-BA – nachdem diese nochmals unter Berücksichtigung meiner Anregungen inhaltlich überarbeitet worden waren – als Kompromisslösung vorerst nicht beanstandet. Allerdings ist in dieser Angelegenheit noch ein Gerichtsverfahren anhängig, dessen Ausgang ich mit Interesse entgehe.

Kasten zu Nr. 4.14.3

§ 4 Absatz 4 Satz 1 IWG

Nutzungsbestimmungen und Entgelte für die Weiterverwendung, die allgemein Anwendung finden sollen, sind im Voraus festzulegen und, soweit dies technisch möglich und sinnvoll ist, elektronisch zu veröffentlichen [...].

4.14.4 Kopien kriegen Sie nicht!

Eine gewährte Akteneinsicht in die Originaldokumente bei der informationspflichtigen Stelle mindert nicht den Anspruch auf Kopien.

Beim AOK-Bundesverband (AOK-BV) beantragte ein Bürger Einsicht in die Unterlagen von sieben Vergabeverfahren, in die Geschäftsordnung und in die Ausführungsordnung des Lenkungsgremiums des Bundesverbandes. Tatsächlich Einsicht erhielt er allerdings nur in die Geschäftsordnung sowie teilweise in den Vergabevermerk eines Verfahrens. Seinem ausdrücklichen Wunsch, Kopien der eingesehenen Unterlagen zu erhalten, wurde nicht entsprochen. Ein weitergehender Informationszugang wurde verwehrt, da nach Auffassung des AOK-BV nach dem IFG lediglich die Informationen zugänglich zu machen seien, die keinerlei Rückschlüsse auf Bieter und deren Angebote zulassen. Zudem sei die Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) eine spezialge-

setzliche Informationszugsregelung, die gemäß § 1 Absatz 3 IFG vorrangig anzuwenden sei. Einem Zugang zur Geschäftsordnung und Ausführungsordnung des Lenkungsgremiums stehe § 3 Nummer 6 Alt. 2 IFG entgegen. Die Kopien wurden nicht herausgegeben, weil sie bei einer Veröffentlichung einen unrichtigen Eindruck hätten erwecken können.

Einen Informationszugang zu den Unterlagen der Vergabeverfahren hielt ich auch in diesem Fall nicht für ausgeschlossen (vgl. Nr. 2.1.4). Die Verfahren, in die der Antragsteller Einsicht nehmen wollte, waren bei Antragstellung abgeschlossen. Mögliche spezialgesetzliche Zugangsregelungen der VOL/A wären m. E. daher nicht zur Anwendung gekommen. Auch § 1 Absatz 3 IFG hielt ich in diesem Fall als Ablehnungsgrund für nicht einschlägig. Ein Drittbeteiligungsverfahren wegen möglicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wollte der AOK-BV nicht durchführen und begründete dies mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand. Das ist als Ablehnungsgrund im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens nach § 8 IFG jedoch gar nicht vorgesehen. Besteht ein Anspruch auf Informationszugang nur teilweise, ist dem Antragsteller gemäß § 7 Absatz 2 IFG der Zugang in dem Umfang zu gewähren, in dem der Informationszugang u. a. ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Dies trifft eindeutig nicht für das Beteiligungsverfahren der betroffenen Bieter zu. Für den entstehenden Aufwand hätten dem Antragsteller entsprechende Gebühren in Rechnung gestellt werden können. Auch wenn damit zu rechnen gewesen wäre, dass ein Teil der Bieter die Zustimmung verweigert hätte, hätten die Informationen bezüglich der übrigen Unternehmen herausgegeben werden können. Schließlich wäre zu prüfen gewesen, welche Angaben der Dritten in den Vergabeunterlagen überhaupt unter den Schutzbereich des § 6 Satz 2 IFG gefallen wären. Insbesondere bei Angaben zu Namen der Unternehmen und Endpreisen erscheint ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis in der Regel unwahrscheinlich. Letztlich hat der AOK-BV hinsichtlich des Einsichtsbegehrens in ein Vergabeverfahren ein Drittbeteiligungsverfahren durchgeführt. Ein Bieter war mit der Weitergabe seiner Unterlagen einverstanden. Dem Antragsteller wurden diese Dokumente zur Verfügung gestellt.

§ 3 Nummer 6 Alt. 2 IFG schützt die wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen. Hierunter fallen beispielsweise Leistungs- und Abrechnungsdaten sowie Mitglieder- und Vertragsdaten. Insofern ist § 3 Nummer 6 Alt. 2 IFG für den Bereich der Sozialversicherungen bedingt als Äquivalent zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen des § 6 Satz 2 IFG zu verstehen (vgl. nur Nr. 2.1.3). Für die Heranziehung dieses Ausnahmetatbestandes genügt jedoch nicht eine abstrakte Gefährdung der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen. Vielmehr ist die Norm eng auszulegen. Eine mögliche Beeinträchtigung müsste konkret bevorstehen. Dies war hier bislang nicht zu erkennen. Der AOK-BV hätte meiner Auffassung nach keine Nachteile erlitten, wenn er die Einsicht in die Geschäftsordnung des Lenkungsgremiums gewährt hätte. Der Antragsteller fragte lediglich nach der

Zusammenfassung der Verfahrensregelungen, nach denen Sitzungen und Versammlungen dieses Gremiums abzu- laufen haben, nicht jedoch nach inhaltlichen Themen. Deswegen konnte ich die Weigerung, die Geschäftsord- nung des Lenkungsremiums offen zu legen, nicht nach- vollziehen, zumal beispielsweise private Unternehmen die Geschäftsordnung ihres Vorstandes im Internet abruf- bar bereit halten.

Das IFG ermöglicht dem Antragsteller, die Art und Weise des Informationszuganges grundsätzlich selbst zu bestim- men, also neben der Einsichtnahme auch die Anfertigung von Kopien zu verlangen. Dies steht grundsätzlich nicht im Ermessen der informationspflichtigen Stelle. Die mögliche weitere Verwendung der Informationen ist für die Bearbeitung eines IFG-Antrages unerheblich. Inso- fern hatte der Antragsteller einen Anspruch, die Art des Zugangs zu wählen. Die Möglichkeit, bei Einsichtnahme Kopien fertigen zu lassen, sieht § 7 Absatz 4 IFG aus- drücklich vor.

Im Verlauf des Verfahrens machte der AOK-BV mich darauf aufmerksam, dass er gemäß § 212 ff. SGB V seit dem 1. Januar 2009 als Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) organisiert sei und nicht länger meiner Aufsicht unterläge, sondern der des Landes Berlin. Unabhängig von der heutigen Organisationsform war der Verband aber bis zum 31. Dezember 2008 eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und unterfiel damit dem Anwen- dungsbereich des IFG. Die Anträge auf Informationszu- gang wurden allesamt 2008 gestellt, also zu einem Zeit- punkt, als der AOK-BV noch nach dem Gesetz anspruchspflichtig war. Insofern konnte für dieses Mal dahingestellt bleiben, ob ich als Informationsfreiheitsbe- auftragter für den AOK Bundesverband als GbR zustän- dig bin. Entscheidend ist der Anspruch nach dem IFG zum Zeitpunkt der Antragstellung. Somit erachtete ich meine Zuständigkeit weiterhin als gegeben.

4.14.5 Wie gut ist die Pflege?

Die Ablehnung eines Informationsersuchens kann in kei- nem Fall damit begründet werden, die Informationen seien nicht selbsterklärend zu lesen.

Der Medizinische Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen e. V. (MDS) erhielt 2009 einen Antrag auf Zugang zu Daten, die die Medizinischen Dienste der Krankenversicherung (MDK) bei ihren Qualitätsprüfun- gen in stationären Pflegeeinrichtungen erheben. Diese Daten bildeten die Grundlage für den „Zweiten Bericht des MDS nach § 118 Absatz 4 SGB XI“. Der MDS führt die Berichte der MDK und seine eigenen Erkenntnisse und Erfahrungen zur Entwicklung der Pflegequalität und der Qualitätssicherung zu einem Bericht zusammen und legt diesen den Spitzenverbänden der Pflegekassen, dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) sowie den zu- ständigen Landesministerien vor. Der MDS ist ein einge- tragener Verein, dessen entscheidungsbefugtes Mitglied gemäß § 282 SGB V allein der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) ist. Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, wodurch das IFG hier zur Anwendung kommt. Der Antrag wurde

aber zurückgewiesen, da auf Grund einer gesetzlichen Änderung dem MDS bisher keine Daten vorlägen. Ein Zugang nach dem IFG scheidet wegen spezialgesetzlicher Regelungen (§ 114a SGB XI und § 115 Absatz 1a SGB XI) gemäß § 1 Absatz 3 IFG aus. Die Datensätze seien darüber hinaus als solche nicht selbsterklärend zu lesen.

Durch eine gesetzliche Änderung müssen die MDK erst- malig zum 30. Juni 2011 Bericht erstatten. Der o. g. „Zweite Bericht des MDS nach § 118 Absatz 4 SGB XI“ vom August 2007 wurde auf der Grundlage der seinerzeit geltenden Regelung erstellt. Die darin ausgewerteten Da- tensätze bezogen sich auf den Berichtszeitraum 2004 bis 2006. Demzufolge liegen dem MDS keine Daten vor, die jünger als drei Jahre sind.

Das IFG sieht gemäß § 1 Absatz 1 IFG den Zugang zu amtlichen Informationen vor. Das Vorhandensein der ge- wünschten Information bei der Behörde ist Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch nach dem IFG (§ 2 Nummer 1 IFG). Der Antragsteller bezog sich in seinem Antrag jedoch auf den Bericht des Jahres 2007, also die Daten, die für den Bericht verwendet wurden. Ich gehe deshalb davon aus, dass die begehrten Daten dem MDS zum Zeitpunkt der Antragstellung vorgelegen haben.

Gemäß § 1 Absatz 3 IFG gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften mit Ausnahme des § 29 VwVfG und § 25 SGB X dem allgemeinen Informationszugangsans- pruch nach dem IFG vor. Nach § 114a Absatz 6 SGB XI besteht für den MDS eine Berichtspflicht u. a. gegenüber dem BMFSFJ, BMG und BMAS. Eine solche Vorschrift ist jedoch keiner Informationszugangsregelung gleichzu- setzen. Die verdrängende Spezialnorm im Sinne des § 1 Absatz 3 IFG müsste Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen enthalten. Hierzu war die Be- richtspflicht meiner Auffassung nach nicht zu zählen.

§ 115 Absatz 1a SGB XI erlegt den Landesverbänden der Pflegekassen auf, Leistung und Qualität der Pflegeein- richtungen im Internet zu veröffentlichen. Die Vorschrift stellt damit ebenfalls keine Informationszugangsregelung dar. Zudem sind die Landesverbände der Pflegekassen die veröffentlichungspflichtigen Stellen. Die danach zu pu- blizierenden Informationen decken sich m. E. nicht mit denen, die vom Antragsteller angefragt wurden.

Das Argument, die angefragten Informationen könnten nicht selbsterklärend gelesen werden, konnte dahinge- stellt bleiben. Der Informationszugangsanspruch nach dem IFG ist umfassend – unabhängig vom Empfängerho- rizont – zu verstehen. Ferner stellt dieses Kriterium kei- nen Ablehnungsgrund nach dem IFG dar.

Das Verfahren mit dem GKV-Spitzenverband dauerte bis Redaktionsschluss noch an. Über den Ausgang werde ich berichten.

4.14.6 Informationszugang im Insolvenzverfahren

Tritt eine Krankenkasse in einem Insolvenzverfahren als Gläubigerin auf, kann der Insolvenzverwalter ihr gegen-

über möglicherweise berechnigte Ansprüche auf Informationszugang geltend machen.

Eine Krankenkasse hat wegen nicht abgeführter Sozialversicherungsbeiträge die Einleitung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen einer GmbH veranlasst. Der Insolvenzverwalter beantragte daraufhin bei der Krankenkasse den Zugang zu Informationen über die von der Insolvenzschuldnerin entrichteten oder nicht entrichteten Beiträge. Der Informationszugang wurde durch die Krankenkasse abgelehnt. Die vom Insolvenzverwalter nach erfolglosem Widerspruchsverfahren eingereichte Klage war in erster Instanz erfolgreich, über die Berufung war bei Redaktionsschluss noch nicht entschieden. Nach der Verkündung des erstinstanzlichen Urteils wandte sich der Insolvenzverwalter in einer Eingabe mit der Bitte um Unterstützung an mich.

Die Krankenkasse begründete ihre Ablehnung mit verschiedenen Argumenten. Zunächst sei schon der Anwendungsbereich des IFG gar nicht eröffnet, weil der Insolvenzverwalter in amtlicher Eigenschaft handele und deshalb nicht anspruchsberechtigt sei. Zudem enthalte die Insolvenzordnung (InsO) vorrangige und abschließende Regelungen zum Informationszugang, die Informationsansprüche gegenüber einem Insolvenzgläubiger ganz bewusst nicht vorsähen. Schließlich stünden die wirtschaftlichen Interessen der Krankenkasse einem Informationszugang entgegen, sodass der Ausschlussgrund des § 3 Nummer 6 IFG gegeben sei.

Die Argumente der Krankenkasse vermochten weder das erstinstanzliche Gericht noch mich zu überzeugen. Der Insolvenzverwalter ist anspruchsberechtigt. Ob er in amtlicher Eigenschaft handelt, spielt keine Rolle. Schon der Wortlaut des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG („jeder“) enthält keine Einschränkung des anspruchsberechtigten Personenkreises. Zwar wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht anspruchsberechtigt seien (s. Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 7). Der Insolvenzverwalter ist jedoch keine juristische, sondern eine natürliche Person. Zudem übt er keine Verwaltungstätigkeit aus und ist nicht Teil der Staatsverwaltung. Er ist – trotz der amtlichen Bestellung – rein privatrechtlich tätig. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Informationszugangsrecht nach dem IFG als Jedermannrecht einen voraussetzungslosen Zugang gewährt. Der Petent hätte also bei seinem Antrag ebenso gut darauf verzichten können, auf seine Stellung als Insolvenzverwalter überhaupt Bezug zu nehmen. In diesem Falle bestünden überhaupt keine Zweifel, dass er anspruchsberechtigt wäre.

Dem Anspruch auf Informationszugang stehen auch keine vorrangigen Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen im Sinne von § 1 Absatz 3 IFG entgegen. Zwar ist es richtig, dass die §§ 20 und 97 InsO nur Auskunftsansprüche gegenüber dem Insolvenzschuldner, nicht aber gegenüber dem Insolvenzgläubiger vorsehen. Ob der Gesetzgeber bewusst auf solche Ansprüche im Insolvenzverfahren verzichtet hat, ist fraglich, aber hier auch nicht entscheidend. Die Insolvenzordnung ist nämlich ohnehin nicht als vorrangige Regelung im Sinne von

§ 1 Absatz 3 IFG zu betrachten. Sie befasst sich ausschließlich mit privaten Rechtsverhältnissen im Insolvenzverfahren und den damit verbundenen Informationsansprüchen der Beteiligten untereinander. Insofern ist nicht der von § 1 Absatz 3 IFG vorausgesetzte Regelungsgegenstand betroffen, der an amtliche Informationen anknüpft. Um solche geht es in der Insolvenzordnung nicht. Dass juristische Personen des öffentlichen Rechts im Einzelfall zufällig Insolvenzgläubiger und damit auch Verfahrensbeteiligte eines Insolvenzverfahrens sein können, ändert nichts am grundsätzlich privatrechtlichen Charakter der Normen der Insolvenzordnung und an der Intention des Gesetzgebers, in der Insolvenzordnung keine Aussage zu Informationsansprüchen im Staat-Bürger-Verhältnis zu treffen.

Dem Anspruch auf Informationszugang stand auch nicht der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 6 IFG entgegen. Nach dessen zweiter Alternative besteht dann kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen. Gegenstand dieses Schutzes der Sozialversicherungen ist die Wettbewerbsposition eines Sozialversicherungsträgers. Für die gesetzlichen Krankenkassen geht es hierbei konkret um den Schutz des Wettbewerbs mit den anderen gesetzlichen Krankenkassen sowie den privaten Krankenversicherungen. Geschützt sind danach Informationen, die Rückschlüsse auf Mitgliederstruktur, Vertragsgestaltung oder sonstige Leistungsdaten der Krankenkasse zulassen. Solche Informationen sind hier nicht betroffen. Vielmehr geht es lediglich um eine Auskunft des Insolvenzverwalters über Beitragszahlungen des von ihm selbst verwalteten Unternehmens. Nachteile für die Krankenkasse im Wettbewerb sind damit nicht zu besorgen.

Im Ergebnis habe ich die Auffassung vertreten, dass der Informationszugang in dem beantragten Umfang zu gewähren war. Von einer förmlichen Beanstandung habe ich wegen des noch laufenden Rechtsstreits abgesehen.

4.15 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

4.15.1 Bauwerksdatenbank Bundesfernstraßen

Ein Zugang zu einer sehr großen Datenbank erweist sich sowohl rechtlich als auch praktisch als schwierig.

Ein Unternehmen beantragte beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) den Zugang zu Informationen über Autobahnbrücken aus der „Bauwerksdatenbank Bundesfernstraßen“. Der Antrag wurde teilweise zurückgewiesen, da nach Auffassung der Behörde einem Zugang zu Informationen zu einzelnen Bauwerken aus der Bauwerksdatenbank die Regelungen des § 3 Nummer 1 Buchstabe c und Nummer 2 IFG entgegenstünden.

Gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG ist der Zugang zu amtlichen Informationen nicht möglich, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Belange der inneren oder äußeren Sicherheit haben kann. Dies umfasst insbesondere den nichtmilitäri-

schen Sicherheitsbereich, wobei der Begriff Sicherheit i. S. d. des § 1 Absatz 1 BVerfSchG auszulegen ist (vgl. Gesetzesbegründung zu § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493). Danach ist die innere Sicherheit der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder. Eine Ablehnung des Informationswunsches auf dieser Grundlage wäre nur möglich, wenn die Bekanntgabe der Informationen mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit tatsächlich nachteilige Auswirkungen auf die innere Sicherheit haben könnte, also etwa die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Organe bedrohen würde.

Damit bestanden für mich bereits an der grundsätzlichen Heranziehung dieses Ausnahmegrundes ernsthafte Zweifel. Das BMVBS und auch das in diesem Fall beteiligte BMVg sind keine Sicherheitsbehörden. Das BMVBS führte in diesem Zusammenhang die Richtlinie 2008/114/EG des Rates vom 8. Dezember 2008 an, nach der die Mitgliedstaaten Sicherheitspläne für kritische Infrastrukturen erstellen sollen. Hierzu zählt neben der Energieinfrastruktur auch der Verkehr. In die Sicherheitspläne sollen u. a. Bedrohungsszenarios, Schwachstellen der einzelnen kritischen Infrastrukturen und eine Risikoanalyse aufgenommen werden. Die pauschale Klassifizierung der Verkehrsinfrastruktur als kritische Infrastruktur hielt ich für eine Ablehnung nach § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG allerdings nicht für ausreichend. In welcher Weise die innere Sicherheit durch Herausgabe welcher konkreten Informationen hätte gefährdet werden können, blieb offen.

§ 3 Nummer 2 IFG erfasst den Bereich der öffentlichen Sicherheit im Sinne des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts (vgl. Nr. 4.7.5). Im Vergleich zu § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG ist der Schutzbereich dieser Vorschrift deutlich weiter gefasst. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger (vgl. Gesetzesbegründung zu § 3 Nummer 2 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493). Diese aus dem Polizei- und Ordnungsrecht stammende Begriffsdefinition ist damit sehr weit gefasst, denn letztlich ist jede Information dazu geeignet, missbräuchlich bzw. rechtswidrig verwendet zu werden. Daher ist entscheidend, ob eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, also eine konkrete Gefahr bei Bekanntwerden der Information zu erwarten ist. Derartige konkrete Anhaltspunkte für eine Gefahr nannte das Ministerium nicht.

Weitere Schwierigkeiten ergaben sich aus dem Umfang der angefragten Informationen, obwohl die Antragstellerin nicht zu allen in der Bauwerksdatenbank Bundesfernstraßen enthaltenen Angaben Einsicht begehrte. Im Rahmen des Widerspruchsbescheides übersandte das Ministerium das Allgemeine Rundschreiben Straßenbau (ARS) 32/1997, das einen Überblick über die einzelnen Datengruppen liefert. Daraufhin stellte die Antragstellerin einen neuen, konkretisierten Antrag, dem das Ministe-

rium dann teilweise stattgab. Für den ablehnenden Teil wurde weiterhin § 3 Nummer 1 Buchstabe c und Nummer 2 IFG angeführt. Auf Grund der Komplexität der Thematik habe ich das BMVBS um ein klärendes Gespräch gebeten. In der konstruktiven Unterredung wurde über Inhalt und Hintergründe der Position des Ministeriums gesprochen sowie die unterschiedlichen Rechtspositionen erläutert. Das Ministerium signalisierte Kooperationsbereitschaft und lud auch die Antragstellerin zu einem Treffen ein. Im Anschluss an dieses Gespräch präzisierte das Unternehmen erneut seinen Antrag und passte seine Daten-Anforderungsliste dem Datenkatalog der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), die die Daten vorhält, an. Das BMVBS wandte sich erneut an mich und fragte, ob die Bereitstellung der äußerst umfangreichen verwaltungsinternen Daten zu den Bauwerken der Bundesfernstraßen unter Hinweis auf das IFG verlangt werden könne und wie die von der Antragstellerin beabsichtigte gewerbsmäßige Verwertung der Daten zu bewerten sei. Gegen eine gewerbsmäßige Nutzung der Daten bestehen aus Sicht des IFG keine Einwände. Das Gesetz sieht die Möglichkeit einer Informationsverweigerung nur in den dort genannten Fällen vor, so dass eine Ablehnung des Informationsersuchens auf Grund der beabsichtigten gewerbsmäßigen weiteren Nutzung im IFG keine Grundlage findet. Außerdem braucht ein Antragsteller nicht anzugeben, aus welchen Gründen oder zu welchen Zwecken er seinen Antrag gestellt hat.

Etwas anderes könnte sich möglicherweise allerdings aus dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) ergeben. Bei dem Gesetz handelt es sich um die Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG vom 17. November 2003, durch die die Weiterverwendung vorhandener Informationen, die im Besitz öffentlicher Stellen sind, geregelt werden soll.

Die erneute Prüfung des Bundesministeriums dauert noch immer an.

4.15.2 Wie hoch sollten die Boni bei der Deutschen Bahn sein?

Nicht alle Informationen, die die Deutsche Bahn betreffen, liegen dem Bund als Eigentümer vor.

Ein Bürger beantragte beim BMVBS Einsicht in Unterlagen zu Bonuszahlungen für den Vorstand der Deutschen Bahn AG (DB AG). Medien hatten berichtet, dass im Zuge des seinerzeit für Ende 2008 geplanten Börsenganges der Personalausschuss des Aufsichtsrates der Bahn solche Zahlungen für den Vorstand und die Führungsebene verabschiedet habe. Das Ministerium wies das Informationsersuchen zurück. Es führte an, der Personalausschuss des Aufsichtsrates der DB AG entscheide gemäß § 12 Absatz 2 der Satzung der DB AG i. V. m. § 9 der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der DB AG über Bonuszahlungen für den Vorstand. Dem BMVBS lägen dazu keine Akten vor.

Das IFG sieht gemäß § 1 Absatz 1 IFG den Zugang zu amtlichen Informationen vor. Das Vorhandensein der gewünschten Information bei der Behörde ist als Tatbe-

standsmerkmal zwar nicht explizit im IFG aufgeführt, es ist allerdings eine denklogische Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch nach dem IFG (§ 2 Nummer 1 IFG). Damit käme nur der Zugang zu konkret vorhandenen behördlichen Informationsbeständen in Betracht. Das Ministerium hatte glaubhaft dargelegt, über keinerlei Unterlagen zu dieser Sitzung zu verfügen. Gegen die ablehnende Entscheidung des Ministeriums hatte ich daher keine Bedenken.

4.15.3 Kein Zugang zu Projekten in Öffentlich-Privater-Partnerschaft?

Eine detaillierte Einsicht in Unterlagen eines Bauprojektes, das im Wege der Öffentlich-Privaten-Partnerschaft realisiert wird, kann die fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr beeinträchtigen.

Eine Eingabe betraf den Informationszugang zu sog. Öffentlich-Private-Partnerschaft-Projekten (ÖPP). Konkret wollte ein Bürger beim BMVBS Einblick in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) des ÖPP-Projektes Autobahn A8 (München-Augsburg) haben. Das Ministerium begründete seinen ablehnenden Bescheid mit der Beeinträchtigung fiskalischer Interessen im Wirtschaftsverkehr (§ 3 Nummer 6 IFG; vgl. Nr. 2.1.6).

Dieser Ablehnungsgrund dient dem Schutz der Einnahmen des Bundes und der Herstellung eines fairen Wettbewerbs. Er schützt ausschließlich das fiskalische Interesse des Bundes im Wirtschaftsverkehr, d. h. in den Fällen, in denen der Bund wie ein Dritter als Marktteilnehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung am Privatrechtsverkehr teilnimmt. Der marktwirtschaftliche Wettbewerb soll damit gewährleistet werden.

Eine Beeinträchtigung der fiskalischen Interessen muss aber konkret für den Einzelfall begründet werden: Das sog. A-Modell Pilotprojekt A8 ist eine ÖPP in Form des Betreibermodells. Bei dieser Art der ÖPP erhält ein privater Dritter nach Ausschreibung auf vertraglicher Basis eine Konzession für die Finanzierung des Ausbaus, Betriebs und die Erhaltung eines Autobahnabschnittes für die Dauer von 30 Jahren. Zur Refinanzierung erhält er die Einnahmen aus der LKW-Maut. Vor der Durchführung eines solchen A-Modells wird eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vergleich zur konventionellen Realisierung durchgeführt. Dieser sog. Vergleichswert wird oftmals als Public Sector Comparator (PSC) bezeichnet.

Das Ministerium vertrat die Auffassung, im Falle einer Veröffentlichung des PSC A8 (München-Augsburg) könnten Rückschlüsse auf die PSC folgender ÖPP-Vorhaben gezogen werden, die zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würden. Diese Argumentation war zunächst nicht nachvollziehbar: Eine Veröffentlichung des PSC bzw. der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat keinerlei Auswirkungen auf die fiskalischen Interessen des Bundes. Durch den Ausbau einer Autobahn im Rahmen einer ÖPP wird die Planung, Errichtung, Finanzierung und Betreibung eines Autobahnabschnittes einem privaten Dritten (Konzessionsnehmer) übertragen. Damit erfolgt der Ausbau des Streckenabschnittes im Rahmen des Bundesverkehrswe-

geplanes für die öffentliche Hand prinzipiell kostenneutral, da keine Investitionen durch den Bund getätigt werden müssen. Ein wirtschaftlicher Nachteil zu Lasten öffentlicher Haushalte war zum damaligen Zeitpunkt für mich nicht erkennbar. Die in der PSC enthaltenen Berechnungswerte sind empirischer Herkunft oder stammen aus vergleichbaren Maßnahmen. Insofern waren diese theoretischen Angaben nicht mit einem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis im Sinne des § 6 Satz 2 IFG zu vergleichen, da sie nicht einer konkreten Kostenkalkulation gleichzusetzen sind. Die Einnahmen des Bundes werden nicht gefährdet, seine Ausgaben erhöhen sich ebenfalls nicht.

Auch wäre m. E. der marktwirtschaftliche Wettbewerb im Falle einer Veröffentlichung nicht beeinträchtigt gewesen. Der Bund tritt als Partner in der ÖPP nicht wie ein privater Dritter am Markt auf. Dies widerspräche dem Grundgedanken der ÖPP, die nicht dazu dient, die Einnahmen des Bundes zu erhöhen. Insofern wären Rückschlüsse aus dem PSC für zukünftige Projekte unschädlich. Sie könnten zudem nur bedingt für andere Projekte verwendet werden, da durch die Komplexität und Diversität derartiger Vorhaben ein Vergleich nur begrenzt möglich wäre. Anhaltspunkte für negative Auswirkungen auf den Bund bzw. Wettbewerbsverzerrungen waren also zunächst nicht erkennbar.

In einer ergänzenden Stellungnahme führte das Ministerium dann jedoch an, dass die Daten zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit und des PSC auf das konkrete Projekt bezogen berechnet worden seien. Diese Vergleichsberechnung enthielt einerseits detaillierte Angaben über die Kosten der konventionellen Realisierung und andererseits Annahmen über die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit bei Ausführung und Betreibung durch einen privaten Konzessionsnehmer. Die Herausgabe dieser Daten der WU hätte nach Auffassung des Ministeriums (zukünftige) Auftragnehmer in die Lage versetzen können, die Kalkulationen des Bundes nachzuvollziehen und ihre Angebote entsprechend auszurichten. Eine Herausgabe der Daten aus der WU hätte so anderen Bietern bei zukünftigen ÖPP-Projekten strategisches Bieten ermöglicht. Im konkreten Fall sei dies besonders zu befürchten gewesen, da das Vergabeverfahren für das benachbarte ÖPP-Projekt „Ausbau A 8 Ulm–Augsburg“ noch nicht abgeschlossen sei. Die Daten aus der WU und dem PSC des Projektes „Ausbau A 8 München–Augsburg“ seien allein schon wegen der geografischen Gegebenheiten mit denen des anderen Abschnitts vergleichbar.

Die grundsätzliche Entscheidung, ob ein Vorhaben in Eigenleistung oder im Rahmen einer ÖPP realisiert wird, trifft der Staat aus wirtschaftlichen Erwägungen, die ihm durch § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vorgegeben sind. Für die Vergleichsberechnung zwischen den prognostizierten Einnahmen aus der Lkw-Maut der nächsten 30 Jahre und den errechneten Bau-, Instandhaltungs- und weiteren Kosten werden Annahmen getroffen, die den wirtschaftlichen Effizienzgewinn infolge einer privaten Trägerschaft, Realisierung und Instandhaltung betreffen. Diese Informationen bilden somit die Grundlage dafür,

welche Ausführung für wirtschaftlicher erachtet wird. Im Vergabeverfahren wird die Kostenkalkulation gegenüber den Bietern weitestgehend geheim gehalten. Der mögliche Konzessionsnehmer muss daher selbst die Kalkulation der genannten Kostenpunkte vornehmen. Dadurch ist er im Sinne des Wettbewerbs gezwungen, ein möglichst wirtschaftliches Gebot abzugeben. Mit Kenntnis der WU für den i. R. s. Konzessionsabschnitt wäre es für Bieter des ÖPP-Projektes „Ausbau A 8 Ulm–Augsburg“ möglich, sich rechnerisch den Kostenmodellen des Bundes anzunähern. In der Folge würde sich der angenommene finanzielle Effizienzgewinn reduzieren bzw. möglicherweise gar egalalisieren. Der Wettbewerb wäre auf diese Weise verzerrt und ggf. eingeschränkt gewesen. Diese Reduzierung oder gar der Wegfall der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit war für mich dann der Grund, eine Beeinträchtigung der fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr gemäß § 3 Nummer 6 Alt. 1 IFG anzunehmen, falls die angefragten Informationen offengelegt würden.

Ausschlaggebend war, dass es sich um eine öffentliche Auftragsvergabe handelte, von der sich der Bund durch Effizienzgewinne eine Einsparung öffentlicher Mittel versprach. Damit trat der Bund an dieser Stelle als Anbieter auf, der einem privaten Unternehmen vergleichbar ist. Die Ablehnung des Informationswunsches war in diesem konkreten Fall nicht zu beanstanden.

4.15.4 Schon mal was von Amtsverschwiegenheit gehört?

Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) machte im Rahmen einer Eingabe erstaunliche Ausführungen, wie ich mich gegenüber Antragstellern zu verhalten hätte.

Beim Eisenbahn-Bundesamt stellte ein Bürger einen Antrag, mit dem er Informationen zu gefährlichen Ereignissen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Triebfahrzeugen der Baureihen ET 423, 424, 425 und 426 begehrte. Dabei handelte es sich erkennbar um einen Journalisten einer bundesweit erscheinenden Tageszeitung.

Nachdem er mehr als ein halbes Jahr lang keinen Bescheid erhalten hatte, wandte er sich wegen der langen Bearbeitungsdauer an mich. Wenige Tage später wurden seinem Ersuchen teilweise entsprochen (§ 7 Absatz 2 Satz 1 IFG) und Gebühren in Höhe von 500 Euro erhoben. Das Verfahren unterzog ich dennoch einer Prüfung.

Positiv war, dass dem Antrag – jedenfalls teilweise – stattgegeben wurde; über die voraussichtlich lange Bearbeitungszeit war der Antragsteller zuvor in Kenntnis gesetzt worden. Dennoch hatte ich in der Sache Einwände gegen einige Verfahrenspunkte: Die Unterlagen enthielten personenbezogene Daten, die die Behörde als geheimhaltungsbedürftig einstufte und unkenntlich machte, weil sie ein berechtigtes Interesse des Antragstellers hieran von vornherein ausschloss. Gegen diese Verfahrensweise hatte ich Bedenken. Grundsätzlich hätte das EBA gemäß § 5 Absatz 1 IFG i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG den Dritten, deren personenbezogene Daten betroffen sein könnten,

Gelegenheit zur Stellungnahme geben müssen. Alternativ hätte die Behörde den Antragsteller fragen können, ob es ihm auch auf diese personenbezogene Daten ankommt oder er ggf. mit deren Unkenntlichmachung einverstanden wäre (§ 7 Absatz 2 Satz 2 IFG). Die schlichte Annahme, der Petent würde auf die personenbezogenen Daten verzichten, ist indes nicht mit dem IFG vereinbar. Ein mögliches Einverständnis der Dritten zur Freigabe ihrer Daten hätte auch Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand und damit auf die Höhe der Gebühren gehabt.

Mit dem Betrag von 500 Euro wurde die maximale Gebührenhöhe nach Teil A Nr. 3 der Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV ausgeschöpft.

Kasten zu Nr. 4.15.4

Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV, Teil A, Nr. 3

3 Einsichtnahme bei der Behörde einschließlich der erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften 15 bis 500 Euro

Der Betrag sollte sofort fällig sein. Mit einem vorläufigen Kostenbescheid wurden zudem vorab 60 Euro festgesetzt, die der Antragsteller als Vorauszahlung leisten sollte. Die Höhe der Gebühr wurde mit einem Arbeitsaufwand von deutlich über 11 Stunden begründet. Die Erläuterungen zur Gebührenhöhe hielt ich für nicht ausreichend, denn neben dem Arbeitsaufwand ist auch entscheidend, welchen Umfang die Unterlagen hatten, die personenbezogene Daten enthielten und entsprechend geschwärzt wurden. Ausschlaggebend war auch, dass die Sichtung der Unterlagen meiner Auffassung nach nicht unter den Gebührentatbestand nach Teil A Nr. 3 der Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV fällt. Für das Durchsehen der Unterlagen hätten keine Kosten geltend gemacht werden dürfen. Lediglich für den Aufwand, die personenbezogenen Daten unkenntlich zu machen, hätten Gebühren erhoben werden können. Die Höhe der Gebühren hätte auch geringer ausfallen können, wenn Dritte zuvor beteiligt worden wären und in die Offenlegung Ihrer Daten eingewilligt hätten bzw. der Antragsteller nach Rücksprache eventuell auf die Einsichtnahme in bestimmte Teilbereiche der Unterlagen verzichtet hätte.

Auch das hier gewählte Prinzip der Vorkasse entspricht nicht dem Grundgedanken des Informationsfreiheitsgesetzes, Verwaltungshandeln transparenter zu gestalten (vgl. Nr. 4.7.3). Grundsätzlich ist es zwar zu begrüßen, wenn dem Antragsteller bei erkennbar hohen Kosten vorab ein Hinweis gegeben wird. Ein Kostenbescheid, der nicht erkennen lässt, ob dem Antrag überhaupt stattgegeben wird, könnte den Eindruck erwecken, der Antragsteller solle durch die Erhebung von Gebühren von seinem Informationsbegehren abgebracht werden.

Auf meine Bitte, die Gebührenentscheidung nochmals zu überprüfen und mich über den weiteren Verlauf des Verfahrens zu unterrichten, reagierte das EBA ungehalten. Es warf mir vor, die seines Erachtens behördeninterne und damit angeblich naturgemäß vertrauliche Stellungnahme dazu genutzt zu haben, dem Antragsteller und damit der

Zeitung, für die er tätig war, Material in die Hände zu geben, das gegen die Interessen der Bundesrepublik Deutschland verwendet werde. Behördliche Differenzen innerhalb der Bundesverwaltung über die richtige Verwaltungspraxis seien üblicherweise im innerbehördlichen Eskalationswege – nötigenfalls durch Entscheidung der Bundesregierung – auszutragen. Ferner wurde die Mitteilung des Zwischenergebnisses meiner Prüfung an den Antragsteller als ernster Verstoß gegen die Pflicht zur Amtverschwiegenheit gemäß § 61 BBG a. F. beurteilt. Des Weiteren wurde mir in der Sache eine ungenaue Kenntnis der Tatsachen unterstellt und ein rechtswidriges Verhalten entschieden zurückgewiesen. Zu allem Überfluss forderte mich das EBA dann noch auf, Äußerungen, die Behörde hätte rechtswidrig gehandelt, gegenüber dem Antragsteller zu revidieren und ihm einen Abdruck des Schreibens zu übersenden. Dieses Verhalten offenbarte eine völlige Unkenntnis meiner gesetzlichen Funktion und Aufgaben.

Diese habe ich dem EBA noch einmal ausführlich erläutert und erklärt, dass ich die Petenten im Rahmen eines bürgerorientierten Verwaltungshandelns über den aktuellen Verfahrensstand zu unterrichten habe. Dass es sich bei einem Antragsteller um einen Journalisten handelte, mache bei der Bearbeitung einer Eingabe keinen Unterschied (vgl. Nr. 2.1.13). Schließlich wies ich das EBA darauf hin, dass das allgemeine Amtsgeheimnis mit dem Inkrafttreten des IFG durchbrochen wird.

Der Antragsteller beglich die m. E. zu hohe Gebührenforderung. Das EBA verwies auf die Bestandskraft des Bescheides und gewährte die zugesicherte teilweise Akteneinsicht.

4.15.5 Der Transrapid ist sicher – sicher geheim

Das Eisenbahn-Bundesamt und das Informationsfreiheitsgesetz – ein Beispiel.

Zwei Petenten hatten 2007 Zugang zu Unterlagen der Magnetschwebbahn-Strecke München Hbf–München Flughafen beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) beantragt, die u. a. das Sicherheitskonzept betrafen. Die Behörde hat beide Informationswünsche teilweise abgelehnt und ihre Entscheidung auf § 3 Nummer 1c und § 3 Nummer 2 IFG (siehe Kasten zu Nr. 4.7.1) gestützt, da in den Sicherheitsunterlagen, die gem. § 23 Magnetschwebbahn-Bau- und Betriebsordnung (MbBO) von der DB Magnetbahn GmbH (DB MB GmbH) erstellt worden waren, Ausführungen zu Gefährdungen, Maßnahmen, Rettungskonzepten und Risikoanalysen enthalten seien.

Kasten zu Nr. 4.15.5

§ 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf Belange der inneren und äußeren Sicherheit.

Beide Ausnahmetatbestände hielt ich hier nicht für einschlägig: § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG erfasst den nichtmilitärischen Sicherheitsbereich und gilt in erster Linie für Sicherheitsbehörden. Der Begriff der Sicherheit stützt sich auf die Begriffsbestimmungen des § 92 Absatz 3 Nummer 2 und 3 StGB. Demnach ist die „Funktionstüchtigkeit des Staates und seiner Einrichtungen“ zu schützen. Da das EBA keine Sicherheitsbehörde des Bundes ist, kann es sich demzufolge nicht auf § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG berufen. § 3 Nummer 2 IFG erfasst den Bereich der öffentlichen Sicherheit i. S. d. allgemeinen Gefahrenabwehrrechts. Von diesem sehr weit gefassten Tatbestand sollte aber nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Erforderlich ist jedenfalls, dass das Bekanntwerden der begehrten Information eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründet. Es genügt z. B. nicht, dass die Information abstrakt geeignet ist, zu einem Rechtsbruch missbraucht zu werden. Sonst würde § 3 Nummer 2 IFG dem Ziel des Gesetzes widersprechen, da in der Regel jede Information zumindest theoretisch geeignet sein kann, zu einem Rechtsbruch beizutragen. Das EBA hat aber keine konkreten Anhaltspunkte vorgebracht, die darauf hingedeutet hätten, dass die Antragsteller sich gesetzwidrig verhalten werden oder die gewünschten Informationen bei einer Weitergabe an Dritte von diesen für eine konkrete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit missbraucht werden könnten.

Unabhängig davon beabsichtigte das EBA, den Antragstellern teilweise Einsicht in das Sicherheitskonzept zu gewähren, hielt jedoch eine Beteiligung der DB MB GmbH für erforderlich, da deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sein könnten. Das Unternehmen verweigerte die Einwilligung und machte tatsächlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend. Dies hat die Behörde entsprechend den Vorgaben des IFG überprüft und ist dabei zu einem anderen Ergebnis gekommen. Gegen diese Entscheidung legte die DB MB GmbH Widerspruch ein.

Die Prüfung des Widerspruchs durch das Bundesamt zog sich dann allerdings in die Länge. Auf mehrmalige Nachfragen nach dem Sachstand erhielt ich immer nur die Auskunft, die Prüfung dauere noch an. Die lange Bearbeitungszeit war für mich auch insoweit nicht nachvollziehbar, als ich das geltend gemachte Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nicht zu erkennen vermochte. Obwohl mir das Bundesamt zwischenzeitlich mitgeteilt hatte, die Bearbeitung solle nun vorrangig erfolgen, ist das Widerspruchsverfahren der DB Magnetbahn GmbH immer noch nicht abgeschlossen worden.

Die lange Bearbeitungszeit der Informationsersuchen verstößt gegen § 7 Absatz 5 Satz 1 IFG, wonach der Antrag unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Zögern zu bescheiden ist. Auch der Schriftwechsel zwischen dem Bundesamt und mir entspricht nicht der Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem BfDI. Schließlich kann auch die Bedeutung eines Themas in der öffentlichen Diskussion für die Bearbeitungsdauer eines Informationsersuchens nach dem IFG keine Rolle spielen.

Ich habe die unangemessene Verzögerung der Bearbeitung durch das Eisenbahn-Bundesamt nach § 25 Absatz 1 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG (zum Zeitpunkt der Beanstandung waren es zwei bzw. eineinhalb Jahre) und wegen der ungenügenden Zusammenarbeit mit mir nach § 24 Absatz 4 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beanstandet (vgl. Anlage 1).

Die Anträge der Petenten wurden vom Bundesamt zwar inzwischen abschließend beschieden, allerdings ablehnend, was ich aus den genannten Gründen sehr kritisch bewerte. Für bemerkenswert halte ich es auch, dass dem anlässlich meines Beratungs- und Kontrollbesuches (vgl. Nr. 3.3.4) geprüften Vorgang nicht zu entnehmen war, auf welche Gründe das EBA seine ablehnende Entscheidung gestützt hat, zumal das zuständige Fachreferat ausweislich der Aktenlage ein anders lautendes Votum abgegeben hatte, das aber offensichtlich nicht berücksichtigt wurde.

Das Ministerium geht in seiner (sehr knappen) Stellungnahme auf meine Beanstandung im Übrigen auf die konkreten Beanstandungsgründe (Unterstützung des BfDI, Bearbeitungsdauer) nur teilweise ein. So verweist es hinsichtlich der langen Bearbeitungszeit lediglich auf den erheblichen Umfang der zu prüfenden Unterlagen, sagt aber nichts zu den überlangen Widerspruchsverfahren.

Ich habe daher das Ministerium nochmals eindringlich auf die festgestellten Mängel im Verfahrensverlauf hingewiesen.

Der Widerspruchsführer, die DB Magnetbahn GmbH, hat sich zwischenzeitlich mit Wirkung zum 30. Juni 2008 aufgelöst. Die Liquidation ist damit zum 29. Juni 2009, 24:00 Uhr erfolgt. Auf Grund der Entscheidung, die Magnetbahnstrecke nicht zu realisieren, und der Auflösung der DB MB GmbH ist eine Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen jedenfalls für zukünftige Informationszugangsersuchen ausgeschlossen.

4.15.6 Unterfallen nebenamtliche Tätigkeiten dem IFG?

Das IFG ist auf amtliche Informationen gerichtet. Auf welche Weise sie in den Aktenbestand der Behörde gelangt, ist zumeist unerheblich.

Beim Bundeseisenbahnvermögen (BEV) beantragte ein Bürger Zugang zu Unterlagen ehemaliger Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften, deren Geschäftsanteile die Behörde an ein privates Unternehmen verkauft hatte. Dabei waren seinerzeit soziale Absicherungen vereinbart worden, die das BEV für die Eisenbahner-Mieter übernahm. Der Antragsteller begehrte Zugang zu den Verträgen, insbesondere zu den Anlagen 5 und 7.2 des Privatisierungsvertrages Wohnungsfürsorge, eine Liste der Mitglieder eines gemeinsamen Ausschusses sowie die bisherigen Sitzungsprotokolle dieses Ausschusses.

Die Behörde wies den Antrag zurück. Ihrer Ansicht nach war ein Zugang nicht möglich, da die Vertragsparteien zu dem Privatisierungsvertrag Stillschweigen vereinbart hätten. Zudem beinhalte die Anlage fünf Angaben zum

Kaufpreis. Darüber hinaus seien die personenbezogenen Daten der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses zu schützen.

Ein Antrag auf Informationszugang nach dem IFG kann nur abgelehnt werden, soweit einer der Gründe der §§ 3 bis 6 IFG entgegensteht. Die Behörde berief sich allerdings nur allgemein auf schützenswerte personenbezogene Daten Dritter und auf vertragliche Vertraulichkeitsabreden. Den Bescheid des BEV hielt ich deswegen für unzureichend begründet und damit für den Antragsteller nicht nachvollziehbar. Auf Grund der inhaltlichen Ausführungen des BEV prüfte ich, ob die Voraussetzungen des § 3 Nummer 6 und Nummer 7 sowie des § 5 IFG eine Ablehnung hätten rechtfertigen können.

Für eventuelle vertragliche Vertraulichkeitsabreden wäre möglicherweise der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 7 IFG in Betracht gekommen. Danach sollen vertraulich erhobene oder übermittelte Informationen dem Informationszugang entzogen werden, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung zum Zeitpunkt der Antragstellung noch fortbesteht. Hierdurch sollen allerdings vor allem Informanten geschützt werden, indem ihre Identität nicht preisgegeben oder veröffentlicht wird. Geschützt wird also jene vertrauliche Information, die von Informanten als Dritten an die Behörde übermittelt wird. Damit schied § 3 Nummer 7 IFG hier auf Grund seines Regelungsgehaltes aus.

Im Übrigen können vertragliche Vertraulichkeitsabreden grundsätzlich nicht die gesetzlichen Informationsansprüche außer Kraft setzen, weil anderenfalls das IFG insgesamt ausgehebelt werden könnte. Der bloße Hinweis auf die vereinbarte Vertraulichkeit schließt deswegen den Informationszugang nach dem IFG nicht aus.

Einem Zugang zu Vertragsbestandteilen, die Angaben zum Kaufpreis enthalten, hätte § 3 Nummer 6 IFG entgegenstehen können. Die sog. fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr gemäß § 3 Nummer 6 1. Alt. IFG dienen dem Schutz der Einnahmen des Bundes und der Herstellung eines fairen Wettbewerbs (vgl. Nr. 2.1.6). Sinn und Zweck des § 3 Nummer 6 IFG ist es daher zu verhindern, dass sich Dritte wirtschaftliche Vorteile zu Lasten öffentlicher Haushalte verschaffen. Durch die Bekanntgabe des bereits realisierten Verkaufspreises vermochte ich jedoch keine wirtschaftlichen Folgen für den Bund zu erkennen. Das Verkaufsgeschäft lag bereits mehr als acht Jahre zurück. Zudem war nicht damit zu rechnen, dass der Bund in örtlicher Nähe den Verkauf weiterer Anteile von Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften beabsichtigte.

Gegen die Herausgabe der Anlage 7.2 des Vertrages waren ebenfalls keine Ausnahmegründe ersichtlich. Dem BEV zufolge enthält die Anlage Informationen zur Deckung des künftigen Wohnungsbedarfs. Durch die Veröffentlichung wären keine negativen Folgen für das BEV oder den Käufer zu befürchten gewesen.

Fraglich war, ob und inwieweit die personenbezogenen Daten der Mitglieder des gemeinsamen Ausschusses zu schützen gewesen wären. Zwei der acht Mitglieder wur-

den vom BEV benannt. Die übrigen sechs sind Angehörige des privaten Unternehmens. Nach § 5 Absatz 4 IFG sind Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind. Die beiden vom BEV benannten Angehörigen des Ausschusses nehmen an den Sitzungen in amtlicher Funktion teil. Daher war ihre Teilnahme Ausdruck und Folge ihrer amtlichen Tätigkeit und ihre Namen mit hoher Wahrscheinlichkeit in amtlichen Unterlagen der Behörde vorzufinden. Die in § 5 Absatz 4 IFG genannten personenbezogenen Daten fielen für diese beiden Mitglieder nicht unter den Schutz des § 5 IFG.

Die Namen der sechs Ausschussmitglieder des Unternehmens waren dagegen personenbezogene Daten im Sinne der Vorschrift. Eine Einwilligung lag insoweit nicht vor. Allerdings ergab sich aus den mir vorliegenden Unterlagen nicht, ob das BEV die Dritten gemäß § 8 IFG beteiligt hatte.

Bezüglich des verweigerten Zugangs zu den Sitzungsprotokollen des Ausschusses machte die Behörde keine Angaben. Es waren für mich auch keine Gründe erkennbar, die gegen einen Zugang zu diesen Protokollen gesprochen hätten. Das BEV wies darauf hin, in den Protokollen seien die Interessen und Aussagen privater Dritter enthalten, über die das Bundeseisenbahnvermögen schon im Hinblick auf die grundsätzlich zu wahrende Vertraulichkeit von Gremiensitzungen nicht verfügen könne. Die Interessenwahrnehmung in dem Gremium erfolge zudem im Nebenamt, stünde also nicht im Zusammenhang mit (haupt-)amtlicher Tätigkeit, was einen Informationszugang ausschliesse. Die rechtliche Verfügungsgewalt über die angefragten Unterlagen war meiner Auffassung nach bereits dadurch gewährleistet, dass die Protokolle sich in den Aktenbeständen des BEV befinden. Ebenfalls konnte m. E. die vom BEV angeführte grundsätzlich zu wahrende Vertraulichkeit von Gremiensitzungen nicht zu einer Ablehnung führen. Ausschließlich die im IFG aufgeführten Versagungsgründe hätten eine (teilweise) Ablehnung des Antrages rechtfertigen können. Die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenamt war meiner Auffassung nach ebenfalls irrelevant. Einzig die Tatsache, dass die Unterlagen dem BEV vorliegen, ist ausreichend und macht sie zur amtlichen Informationen im Sinne des IFG.

Das BEV hielt jedoch an seiner Rechtsauffassung fest und verwies darauf, dass der Antragsteller keinen Widerspruch eingelegt habe. Dies ist aber für meine Tätigkeit auf der Grundlage des IFG ohne Belang.

4.15.7 Es gibt eine Menge Flugzeuge in Deutschland

Wenngleich die Hürden für eine Ablehnung wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes bewusst sehr hoch sind, gab es dennoch Fälle, wo dieser Grund zum Tragen kam.

Das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) erhielt eine Anfrage, mit der ein Bürger um statistische Informationen zu

Leichtflugzeugen bat. Insgesamt stellte der Antragsteller neun Fragen zu Zulassungsstatistiken der Luftfahrzeugklasse E.

Die Behörde wies zunächst darauf hin, die angefragten Informationen lägen ihr nicht vor, weil sie über eine entsprechende Aufstellung nicht verfügte und die Daten hätte zusammenstellen müssen. Ich habe daher das LBA darauf aufmerksam gemacht, dass es für ein Informationsersuchen nicht entscheidend ist, ob eine Zusammenstellung in der Form, in der die Informationen begehrt würden, bislang nicht vorgenommen wurde. Die nach dem Gesetz nicht erforderliche Informationsbeschaffung kann m. E. nicht mit der Zusammenstellung von vorhandenen Informationen gleichgestellt werden. Es ist für den Informationszugang nach dem IFG nicht erforderlich, dass die Informationen in der gewünschten Form vorliegen. Für die Zusammenstellung der Unterlagen können gegebenenfalls Gebühren veranschlagt werden.

Statistische Auswertungen, auf die sich die Anfrage über die Luftfahrzeugklasse E insgesamt bezog, lagen der Behörde kategorisiert nicht vor. Das LBA verfügt als Zulassungsbehörde lediglich über Daten der einzelnen Luftfahrzeuge. Um die gewünschten Angaben zu erhalten, hätten Zahlen aus unterschiedlichen Datenbanken ausgelesen, zusammengeführt und ausgewertet werden müssen, was über eine reine Zusammenstellung von Unterlagen hinausgegangen wäre. Für die angefragten Durchschnittswerte hätten Informationen neu ausgewertet und zusammengeführt – also neu erstellt – werden müssen. Damit lagen Informationen, so wie vom Antragsteller gewünscht, auch nach meiner Auffassung dem LBA nicht vor.

Alternativ habe ich einen Informationszugang zu den vorhandenen Einzeldaten geprüft. Das LBA verfügt über Unterlagen aller zugelassener Luftfahrzeuge der angefragten Klasse. Die Zulassungsakten enthalten neben Angaben zum Luftfahrzeug aber auch Informationen über deren Besitzer. Die Drittbetroffenen wären daher gem. § 5 Absatz 1 IFG i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG entsprechend zu beteiligen gewesen, es sei denn, der Antragsteller hätte einer Schwärzung dieser Daten zugestimmt. In diesem Fall wäre grundsätzlich ein teilweiser Informationszugang gemäß § 7 Absatz 2 IFG in Betracht gekommen. Nach dieser Vorschrift ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist.

Den Angaben des LBA zufolge sind in der Kennzeichenklasse E etwa 6800 Luftfahrzeuge zugelassen. Damit wären insgesamt knapp 7000 Akten zu überprüfen, die entsprechenden Daten zu schwärzen oder die Dritten zu beteiligen gewesen. Die Zusammenstellung bzw. Beteiligung der Drittbetroffenen hätte m. E. in Anbetracht der hohen Anzahl in einem groben Missverhältnis zum Erkenntnisgewinn gestanden. Der Gesetzgeber hat einen teilweisen Informationszugang u. a. an die Voraussetzung geknüpft, dass er ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Bei einer engen Auslegung dieser Ausnahmeregelung muss der Bearbeitungs-

aufwand derart groß sein, dass die Wahrnehmung der originären Aufgaben durch die Anfrage in unzumutbarer Weise beeinträchtigt wäre und durch den Gebührenrahmen in keiner Weise mehr aufgefangen werden könnte. Diese Umstände sah ich in diesem Einzelfall als gegeben. Auch eine andere Art des Informationszuganges (z. B. Einsichtnahme) kam nicht in Betracht.

4.16 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

4.16.1 Was ist Abfall und wie weit reicht das IFG?

Eine Auskunftspflicht besteht für die Behörden nur, soweit sie auf vorhandene Informationsbestände gerichtet ist.

An das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) wurde ein Antrag auf Auskunft über die amtliche Fassung des europäischen Abfall-Begriffs in englischer und französischer Sprache gerichtet. Der Informationssuchende hatte Zweifel, ob die europäische Definition dem deutschen Abfallbegriff entspricht. Darüber hinaus begehrte der Antragsteller Auskunft über den zu beschreitenden Rechtsweg, falls die Bundesrepublik Deutschland die europäische Regelung nicht in deutsches Recht umgesetzt habe.

Auf seinen Antrag hin erhielt er die englische und französische Fassung des Abfall-Begriffs der Richtlinie 75/442/EWG in Kopie übersandt. Die Beantwortung seiner zweiten Frage wurde jedoch mit dem Hinweis zurückgewiesen, das BMU könne keine konkrete Rechtsberatung leisten.

Die erteilte Auskunft begrüßte ich ausdrücklich. Nach Prüfung des teilweise zurückweisenden Ersuchens gelangte auch ich zu dem Schluss, bei der zweiten Frage handele es sich nicht um einen Informationswunsch nach dem IFG des Bundes. Tatsächlich ging es dem der Petenten um Rechtsberatung. Das IFG gewährt gemäß § 1 Absatz 1 IFG i. V. m. § 2 Nummer 1 IFG Zugang zu allen amtlichen Informationen. Die Information muss bei der entsprechenden Behörde in irgendeiner Form vorhanden sein. Davon konnte ich jedoch nicht ausgehen. Die Frage welcher Rechtsweg zu beschreiten wäre, falls die Bundesrepublik Deutschland die europäische Richtlinie 75/442/EWG nicht in deutsches Recht umgesetzt hätte, ist keine amtliche Information i. S. d. IFG.

4.17 Bundesministerium für Bildung und Forschung

4.17.1 Wer durfte alles mitreisen?

Ein Zugang zu personenbezogenen Daten Dritter kann von der Behörde nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Ein Antragsteller begehrte beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Zugang zu Informationen über Dienstreisen der Ministerin, auf denen sie von Journalistinnen und Journalisten begleitet worden war. Er wollte wissen, welche Berichterstatter die Ministerin begleiteten und welche Medien sie vertraten. Zusätzlich in-

teressierte ihn, welche Reisekosten der Journalisten vom Ministerium getragen wurden. Da er zunächst keine Antwort auf sein Ersuchen erhielt, wandte er sich an mich.

Nachdem ich das Ministerium um Stellungnahme gebeten hatte, entschied es über den Antrag und gewährte teilweise Zugang. Es wurden Unterlagen in Kopie zur Verfügung gestellt, aus denen hervorging, welche Medienunternehmen bei Reisen der Bundesministerin vertreten waren, sowie Informationen über die Übernahme von Reisekosten. Angaben zu den Namen der Berichterstatter wurden dagegen abgelehnt, weil es sich nach Auffassung des BMBF um personenbezogene Daten gemäß § 3 Absatz 1 BDSG handelte, die gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG besonderen Schutz genossen. Das Interesse der betroffenen Journalisten am Ausschluss des Informationszugangs überwiege das Informationsinteresse des Antragstellers.

Auch in Anbetracht des teilweise gewährten Informationszuganges wies ich das Ministerium auf die Bearbeitungsfrist gemäß § 7 Absatz 5 IFG hin. Gemäß § 5 Absatz 1 IFG dürfen personenbezogene Daten Dritter i. S. d. § 3 Absatz 1 BDSG grundsätzlich nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs oder der Dritte hat in die Offenbarung seiner personenbezogenen Daten eingewilligt.

Die erstgenannte Alternative berücksichtigte das BMBF, ließ jedoch die zweite Möglichkeit außer Acht. Die Dritten hätten als Betroffene gemäß § 5 Absatz 1 IFG i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG entsprechend beteiligt werden müssen (vgl. Nr. 2.1.10). Bei deren Einverständnis wäre ein umfassenderer Informationszugang möglich gewesen.

Meiner Bitte, das Teilnahmeverfahren nachzuholen, ist das Ministerium nachgekommen. Ein Betroffener hat sein Einverständnis zur Weitergabe seines Namens erteilt. Die ergänzenden Angaben wurden insofern dem Antragsteller übermittelt.

4.18 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

4.18.1 Umfasst die „externe Finanzkontrolle“ auch die Prüftätigkeit der Außenrevision eines Ministeriums?

Ein Petent hatte Einsicht in Prüfberichte begehrt. Dies wurde unter Hinweis auf mögliche nachteilige Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle abgelehnt. Die Auslegung des Begriffs der „externen Finanzkontrolle“ ist zwischen dem Ministerium und mir streitig geblieben.

Ein Petent hat sich an mich gewandt, weil das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ihm eine Kopie des Ergebnisberichts der jeweils letzten Prüfung der Mittelverwendung bei verschiedenen Organisationen verweigert hatte, unter Hinweis auf den Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG (vgl. Kasten zu Nr. 4.5.1).

Unstreitig ist, dass die Ausnahmetatbestände des § 3 IFG grundsätzlich bestimmte Informationen, nicht bestimmte Bereiche (Behörden) schützen. Bis auf die Bereichsausnahme in Nr. 8 ist hier immer eine Einzelfallprüfung erforderlich. Soweit das BMZ allerdings in der Begründung ausführte, dass § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG durchaus auch für die Prüftätigkeit der Außenrevision des Ministeriums gelten könne, kann ich die dargestellte Auslegung des Begriffs „externe Finanzkontrolle“ allerdings nicht teilen.

Mit externer Finanzkontrolle ist die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand durch von der geprüften Verwaltung unabhängige Einrichtungen gemeint. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, dass diese Aufgabe im Bereich des Bundes vom Bundesrechnungshof selbst als auch durch die vom Bundesrechnungshof eingerichteten Prüfungsämter wahrgenommen wird.

Zwar scheint der Ausnahmegrund damit auf den Bundesrechnungshof zugeschnitten zu sein, diese Behörde wurde aber – anders als die Nachrichtendienste in Nr. 8 – in der Bestimmung nicht genannt. Mit dem Begriff „externe Finanzkontrolle“ sollen schließlich nur bestimmte Aufgaben vom Informationszugang ausgenommen werden. Dies entspricht dem (Grund-)Ansatz des Gesetzes zu den Ausnahmetatbeständen, nämlich, dass die einzelne Information und nicht etwa ein Bereich geschützt wird.

Im Übrigen gilt auch für den Bundesrechnungshof: Mit dem Abschluss des Verfahrens sind die zu schützenden vertraulichen Ermittlungen beendet. Es sind keine negativen Folgen durch eine Herausgabe von Informationen i. S. des Ausnahmetatbestandes zu befürchten. Zumindest ein teilweiser Informationszugang ist daher nach Abschluss des Prüfverfahrens grundsätzlich möglich.

Die Prüfung der Mittelverwendung erfolgte beim BMZ aber durch die Außenrevision des Ministeriums. Diese Arbeitseinheit ist zwar unmittelbar der Abteilungsleitung unterstellt und von den geprüften Institutionen unabhängig, aber kein Prüfungsamt des Bundesrechnungshofes, dessen Tätigkeitsbereich von § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG erfasst wird.

In der Stellungnahme an mich begründete das BMZ seine Ablehnung zudem mit dem Vorliegen des Ausnahmetatbestandes nach § 3 Nummer 7 IFG. Diese Regelung schützt Hinweisgeber und Informanten. Geschützt sind vertrauliche Informationen von Bürgern an die Behörden, beispielsweise an die Kartellbehörden. Der Tatbestand der Nr. 7 lässt sich nach Sinn und Zweck des Gesetzes nicht auf sonstige Vertraulichkeitsinteressen ausdehnen. Soweit das Ministerium darauf abstellt, die Prüfberichte seien geschützt, da die ihnen zugrunde liegenden Daten vertraulich erhoben wurden, ist § 3 Nummer 7 IFG hier nicht einschlägig.

Zur Begründung führte das BMZ weiter aus, die geprüften Institutionen würden schließlich selbst nicht dem IFG unterliegen; die Informationen müssten auch deshalb ge-

schützt werden. Darauf kommt es aber bei der Prüfung nicht an. Für die Verfügungsberechtigung einer Behörde ist § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG maßgeblich. Danach entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Dies ist regelmäßig jede Behörde, bei der die Informationen Bestandteil der eigenen Vorgänge geworden sind. Unter Umständen können dies hinsichtlich derselben Information auch mehrere Behörden sein. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass eine Information, die eine Bundesbehörde zu ihren Vorgängen genommen hat, auch der rechtlichen Verfügungsbefugnis des Bundes unterliegt und im Ergebnis das IFG Anwendung finden kann.

Der Antragsteller hat vor dem Verwaltungsgericht Köln Klage gegen den ablehnenden Widerspruchsbescheid erhoben. Eine Entscheidung steht noch aus.

4.19 Wie ging es weiter – Fälle aus dem 1. Tätigkeitsbericht

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

In meinem 1. Tätigkeitsbericht (Nr. 4.4.1) hatte ich von dem erfolglosen Antrag eines Bundestagsabgeordneten auf Einsicht in die zwischen dem BMI und der Bundesdruckerei GmbH geschlossene Rahmenvereinbarung zur Produktion von Personalausweisen und Reisepässen berichtet. Während das BMI die Auffassung vertrat, die Rahmenvereinbarung sei in Gänze ein geheimhaltungsbedürftiges Geschäftsgeheimnis der Bundesdruckerei, war ich nach eigener Einsichtnahme in die Unterlagen zu der Bewertung gelangt, dass nur einzelne Passagen der Rahmenvereinbarung Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen und die übrigen Teile gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 IFG zugänglich zu machen sind. Von einer Beanstandung nach § 12 Absatz 3 IFG i. V. m. § 25 Absatz 1 BDSG hatte ich vorerst abgesehen, da der Abgeordnete auch Klage beim Verwaltungsgericht erhoben hatte.

Der Rechtsstreit ist weiterhin anhängig. In erster Instanz hat das Verwaltungsgericht Berlin mit Urteil vom 10. September 2008 (– VG 2 A 167.06 –) meine Auffassung zumindest insoweit bestätigt, als es die Rahmenvereinbarung nicht im Ganzen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis angesehen, sondern hinsichtlich einiger Klauseln einen Zugangsanspruch bejaht hat. Es hat die zugänglichen Passagen jedoch ausgesprochen eng begrenzt. Außerdem hat es als Prüfungsmaßstab für das Vorliegen von Geheimhaltungsgründen lediglich eine plausible Darlegung durch die Behörde verlangt, eine Pflicht zur Vorlage der umstrittenen Unterlagen bei Gericht dagegen abgelehnt (vgl. näher zum sog. In-camera-Verfahren Nr. 2.2.1). Der Abgeordnete hat Berufung gegen das Urteil eingelegt. Ich bin gespannt, wie die nächste Instanz entscheiden wird.

4.19.2 Spezialgesetzliche Regelungen des Beamtenrechts

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 Absatz 4 Bundesbeamtengesetz (BBG) bezogen. Diesem Antrag hat das Ministerium nicht entsprochen und letztlich auch den Widerspruch abschlägig beschieden. Über das Verfahren hatte ich ausführlich in meinem 1. Tätigkeitsbericht unter Nr. 4.6.2 berichtet.

Seinerzeit stand eine ergänzende Stellungnahme des Ministeriums zu den aufgeworfenen Rechtsfragen – auch mit Blick auf die Verfahrensregelung zum teilweisen Informationszugang in § 7 Absatz 2 Satz 1 IFG – noch aus. In dieser hat das BMF seine Rechtsauffassung nochmals bekräftigt. Auf eine mögliche Abtrennung ist es dabei nicht näher eingegangen.

Der Petent hat gegen die ablehnende Widerspruchsentscheidung zu seinem Antrag auf Akteneinsicht Klage vor dem Verwaltungsgericht eingereicht. Im Urteil des VG Frankfurt a. M. wurde der Klage vollumfänglich stattgegeben, weil der Petent gegenüber dem Ministerium einen Akteneinsichtsanspruch gem. § 110 Absatz 4 Satz 1 BBG (§ 90c Absatz 4 BBG a. F.) habe. Das Ministerium könne sich gegen diesen Anspruch des Klägers nicht auf die grundsätzlich eng auszulegende Ausnahмовorschrift des § 110 Absatz 4 Satz 1 BBG (§ 90c Absatz 4 BBG a. F.) berufen, wonach die Einsichtnahme unzulässig sei, wenn die Daten des Beamten mit Daten Dritter oder geheimhaltungsbedürftigen nicht personenbezogenen Daten derart verbunden seien, dass ihre Trennung nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich sei. Dies ist bemerkenswert, da die Auffassung des Gerichts sogar noch über meine im Verwaltungsverfahren geäußerte rechtliche Bewertung hinausgeht. Ein Rückgriff auf das allgemeine Zugangsrecht nach dem IFG war mithin nicht erforderlich. Zudem hat das Gericht die vom Ministerium angenommenen Ausnahmegründe des IFG (beispielsweise § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG – Schutz der Beratungen von Behörden) nicht als gegeben angesehen (zu den Gründen vgl. VG Frankfurt a. M., Urteil vom 22. April 2009 – 9 K 3407/08.F(1) –).

Das BMF hat keine Berufung eingereicht, das Urteil ist rechtskräftig geworden und das Ministerium hat zwischenzeitlich dem Petenten Einblick in die zu seiner Person bei ihm geführten Akten – entsprechend seinem Antrag – gewährt.

4.19.3 Restriktive Auskunftspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

In meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.6.4) hatte ich von dem Auskunftsbegehren einer Rechtsanwaltskanzlei gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) berichtet, das gewissermaßen zum Musterfall für die restriktive Auskunftspraxis der BaFin geworden war. Die Petentin hatte Zugang zu Informationen über etwaige von der BaFin ge-

führte Verfahren gegen zwei große Konzerne wegen Verstoßes gegen Insiderhandelsverbote oder Publizitätsvorschriften beantragt. Die BaFin hatte ihre (teilweise) Ablehnung des Antrags auf § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG (Schutz ihrer Kontroll- und Aufsichtsaufgaben) und auf § 3 Nummer 4 IFG (gesetzliche Verschwiegenheitspflichten) gestützt. Dieser Auffassung hatte ich widersprochen.

Inzwischen hat auch das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Urteil vom 23. Januar 2008 – 7 E 3280/06(V) –) der Klage der Petentin auf Informationszugang weitgehend stattgegeben. Es hat meine Auffassung bestätigt, dass der Verweis auf nicht von vornherein auszuschließende abstrakt gegebene nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der BaFin nicht ausreicht, um den Informationszugang nach § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG zu verwehren. Ich begrüße insbesondere die in diesem Zusammenhang erfolgte Klarstellung des Gerichts, dass dieser Ausnahmetatbestand nicht auch die freiwillige und überobligatorische Kooperation der Marktteilnehmer mit der BaFin schützt. Wie bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.6.4) bemerkt, soll das IFG gerade auch in Bereiche wohlwollenden Zusammenwirkens Transparenz bringen.

Auch geht das Gericht wie ich davon aus, dass die Verschwiegenheitspflicht des § 8 Absatz 1 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), auf welche sich die BaFin berufen hatte, nicht Ausfluss eines besonderen Amtsgeheimnisses im Sinne des § 3 Nummer 4 Alt. 2 IFG, sondern bereichsbezogener, konkretisierter Ausdruck der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, wie sie sich z. B. auch aus § 67 Bundesbeamtengesetz ergibt, ist. Allerdings führt dies nach meiner Auffassung nicht zu der vom Gericht angenommenen Konsequenz, dass § 8 Absatz 1 WpHG dennoch als gesetzliche Geheimhaltungsregelung im Sinne des § 3 Nummer 4 Alt. 1 IFG einem Informationszugang entgegenstehen kann. Das allgemeine Amtsgeheimnis – auch soweit es in Spezialgesetzen lediglich konkretisiert wird – erfüllt den Ablehnungsgrund des § 3 Nummer 4 IFG gerade nicht. Das IFG liefe ansonsten leer. Aus diesem Grund verlangt das IFG für den Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 4 Alt. 2 IFG ausdrücklich das Vorliegen eines besonderen Amtsgeheimnisses. Dieses Erfordernis würde ausgehebelt, wenn man Regelungen zur allgemeinen Amtsverschwiegenheitspflicht zwar nicht unter § 3 Nummer 4 Alt. 2, statt dessen aber unter § 3 Nummer 4 Alt. 1 fasste. § 8 Absatz 1 WpHG spielt daher aus meiner Sicht im Rahmen des § 3 Nummer 4 IFG keine Rolle. Ob und inwieweit im Einzelfall Belange Dritter (d. h. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten) zu schützen sind, beurteilt sich vielmehr unmittelbar nach den §§ 5 und 6 IFG. Da das Gericht allerdings davon ausging, dass die BaFin die Voraussetzungen der Verschwiegenheitspflicht im konkreten Einzelfall ohnehin nicht hinreichend substantiiert dargelegt hatte, spielte diese Problematik hier jedenfalls im Ergebnis keine Rolle.

Ich begrüße außerdem die deutliche Aussage des Gerichts, es sei rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Pe-

tentin ihren Informationsanspruch geltend mache, um eventuell die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche vorzubereiten. Denn aus welchem Grund und mit welchem Ziel jemand Zugang zu amtlichen Informationen begehrt, ist für das Bestehen des Anspruchs nach dem IFG irrelevant.

Die BaFin hat die ursprünglich gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts eingelegte Berufung zurückgenommen und dieses somit rechtskräftig werden lassen. Da nach Angaben der BaFin allerdings in anderen Fällen Berufungsverfahren weiterhin anhängig sind, stehen demnächst auch höherinstanzliche Entscheidungen zu der Auskunftspraxis der BaFin zu erwarten. Ich verfolge die Entwicklung der Rechtsprechung mit großem Interesse.

4.19.4 Fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr

Ein Petent hatte um Zugang zu Informationen bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und um Akteneinsicht in den zu einer Liegenschaft abgeschlossenen Erbbaurechtsvertrag von 1958 und den Darlehensvertrag von 1960 gebeten (Nr. 4.6.5 im 1. TB zur Informationsfreiheit). Beide Verträge beruhen auf Daten aus dem Errichtungszeitraum der Liegenschaft von 1939 bis 1944. Der rechtlich verbindliche Abschluss der Verträge wurde wegen der Kriegsereignisse erst 1958 nachgeholt. Die BImA beabsichtigte seinerzeit, diese Liegenschaft in absehbarer Zeit zu veräußern. Die Akteneinsicht und die Bitte um Auskunft, ob die Siedlung zwischenzeitlich verkauft worden sei und ggf. welchen Bedingungen der Erwerber bei einem Weiterverkauf unterliege, wurden von der BImA unter Hinweis auf § 3 Nummer 6 IFG abgelehnt. Über meine Rechtsauffassung zur Auslegung und Anwendung dieser Norm hatte ich in meinem 1. TB zur Informationsfreiheit unter Nr. 4.6.5 ausführlich berichtet.

Ich stimme mit der BImA zwar grundsätzlich überein, dass bei Vorliegen von fiskalischen Interessen des Bundes nach § 3 Nummer 6 IFG ein Informationszugang zu versagen ist. Allerdings ist diese Vorschrift nicht als Generalklausel zu verstehen, sondern im Einzelfall dahingehend zu überprüfen, ob auch Teile der begehrten Unterlagen zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, inwieweit die strittigen Passagen überhaupt auf die Verkaufsgespräche Einfluss haben können. Soweit 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 Nummer 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 der Bundesanstalt auf eine vertrauliche Absprache zwischen Käufer und Verkäufer und die möglichen negativen Auswirkungen auf zukünftige Verträge greift hier nicht, da ansonsten die Grundregelung des Informationsfreiheitsgesetzes, einen voraussetzungslosen Informationsanspruch für jedermann zu gewährleisten, ausgehöhlt würde.

Obwohl die Vertragsinhalte zwischenzeitlich ihre Aktualität verloren haben dürften und es daher zumindest zweifelhaft war, ob die Unterlagen tatsächlich Grundlage für gegenwärtige Vertragsverhandlungen sein konnten, hat die BImA an ihrer bisherigen Rechtsauffassung festgehalten.

Dies halte ich nach wie vor für unzutreffend. Die Ausnahmen vom Anspruch auf Informationszugang sind in den §§ 3 bis 6 IFG geregelt und müssen von der Behörde einzelfallbezogen begründet werden. Der Informationszugang darf nur in dem Umfang versagt werden, in dem die Information tatsächlich schutzwürdig ist. § 7 Absatz 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 Absatz 2 Satz 1 IFG im Übrigen zu gewähren.

Die Ausnahmetatbestände sind bei der Abwägung eng auszulegen. Dies entspricht den üblichen Auslegungsregeln und dem Zweck des Gesetzes, das den Informationszugang als Regelfall vorsieht.

Der Petent hatte sich auch an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gewandt, der – ähnlich wie ich – auf den Einzelfall bezogen § 3 Nummer 6 IFG ebenfalls für nicht einschlägig hielt. Da der Bescheid jedoch bestandskräftig war, lehnte der Petitionsausschuss die Petition ab und gab den Vorgang an das zuständige BMF ab.

4.19.5 Gefährdung der öffentlichen Sicherheit

Ein Petent hatte bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) Zugang zu Informationen darüber begehrt, in welchen ehemaligen Luftschutzzollen in einem konkret bezeichneten Gebiet regelmäßig Begehungen zu Kontrollzwecken stattfinden. Dieser Antrag und auch der Widerspruch wurden unter Hinweis auf die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (§ 3 Nummer 2 IFG) abgelehnt. Über das Verfahren hatte ich in meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit unter Nr. 4.6.6 berichtet.

Die mündliche Verhandlung in dem vom Petenten beim Verwaltungsgericht Köln angestrebten Klageverfahren fand im Frühjahr 2009 statt. Im Ergebnis hat der Petent mit der BImA einen Vergleich geschlossen, der im Grunde dem ursprünglichen Auskunftsbegehren entspricht. Daraufhin hat die BImA dem Petenten die begehrten Informationen auch mitgeteilt.

Da kein Urteil erging, war die (eigentliche) Frage, wann der Ausnahmetatbestand der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit greift, nicht vom Gericht zu entscheiden. Gleichwohl hat der Vorsitzende Richter zu erkennen gegeben, dass er den von der BImA angeführten Ausnahmegrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit vorliegend nicht als gegeben ansieht. Dies bestätigt meine Rechtsauffassung.

4.19.6 Empfänger von EU-Agrarsubventionen

Wie im 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.8.2) dargestellt, hatten sowohl das BMELV als auch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und das Hauptzollamt Hamburg-Jonas (HZA) 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 hatte sich darauf berufen, keine Verfügungsberechtigung gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG über die Daten zu haben. Die BLE und das HZA hatten die begehrten Informationen mit der Begründung geheim gehalten, durch ihre Offenlegung könnten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Subventionsempfänger berührt sein und die somit gemäß § 8 i. V. m. § 6 Satz 2 IFG erforderliche Beteiligung sämtlicher Subventionsempfänger stelle einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand dar. Keine dieser Argumentationen hatte mich überzeugt.

Das HZA ist inzwischen auch vor dem Bundesverwaltungsgericht gescheitert. Nachdem bereits in erster Instanz das Verwaltungsgericht Hamburg (Urteil vom 22. Mai 2008 – 13 K 1173/07 –) der Klage des Antragstellers auf Nennung der Subventionsempfänger – wenn auch auf Grundlage des UIG und nicht des IFG – stattgegeben hatte, hat nunmehr auch das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 28. Mai 2009 – 7 C 18/08 –) die hiergegen gerichtete Sprungrevision des HZA als unbegründet zurückgewiesen. Mit erfreulicher Deutlichkeit hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die vom Antragsteller gewünschten Angaben mangels Wettbewerbsrelevanz kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis der begünstigten Unternehmen darstellen (vgl. näher Nr. 2.1.3). Ob sich der somit bestehende Informationsanspruch des Antragstellers aus dem UIG oder dem IFG ergibt, hat das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich offen gelassen. Die Klagen gegen das BMELV und die BLE befinden sich derzeit noch im Berufungsverfahren. Ich werde den Fortgang der Angelegenheit mit Interesse verfolgen.

Inzwischen sind die EU-Mitgliedstaaten aufgrund europäischer Vorschriften (Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005, Verordnung (EG) Nr. 259/2008 der Kommission vom 18. März 2008) verpflichtet, die Empfänger von Zahlungen aus den EU-Agrarfonds im Internet zu veröffentlichen. In Deutschland sind diese Vorschriften durch das Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz – AFIG) vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2330) und die dazu erlassene Durchführungsverordnung (AFIVO) vom 10. Dezember 2008 national umgesetzt worden. Die entsprechende Internetdatenbank wird in Deutschland von der BLE betrieben und findet sich unter www.agrarfischerei-zahlungen.de. Dort sind ab dem EU-Haushaltsjahr 2007 Name und Wohnort bzw. Sitz der Subventionsempfänger sowie die Höhe der erhaltenen Zahlungen eingestellt (vgl. auch Nr. 2.3.3). Da diese Auflistung für

jedermann frei zugänglich ist, dürften individuelle IFG-Anträge in diesem Bereich künftig an Bedeutung verlieren.

4.19.7 Der Fall „Toll Collect“

In meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.12.1) hatte ich über die Versuche mehrerer Petenten berichtet, beim BMVBS Einsicht in den sog. Mautbetreibervertrag zu erhalten. Das BMVBS hatte die Einsicht zum einen unter Hinweis auf die zwischen dem Bund und seinen Vertragspartnern in dem Vertrag getroffene Vertraulichkeitsabrede, zum anderen deshalb abgelehnt, 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 zweier zwischen dem Bund und Toll Collect laufender Schiedsgerichtsverfahren haben könne (§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG). Nach eigener Einsichtnahme in den Vertrag war ich demgegenüber zu der Bewertung gelangt, dass zumindest der Kernvertrag des Mautbetreibervertrags nebst Ergänzungsvereinbarungen grundsätzlich 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 Nummer 1 Buchstabe g IFG für die Dauer des laufenden Schiedsgerichtsverfahrens nur die dort entscheidungserheblichen Vertragsklauseln geheim gehalten werden können. Da das BMVBS dennoch nur bereit war, einige wenige Vertragsbestimmungen offen zu legen, hatte ich die restriktive Handhabung des IFG schließlich formell gemäß § 12 Absatz 3 IFG i. V. m. § 25 Absatz 1 Satz 1 BDSG beanstandet.

Parallel hatte einer der Petenten auch Klage beim Verwaltungsgericht erhoben. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin (Urteil vom 11. Juni 2008 – VG 2 A 69.07 –) liegt nunmehr vor und ist – nachdem der Petent seine zunächst eingelegte Berufung zurückgenommen hat – inzwischen auch rechtskräftig geworden. Zu meinem Bedauern hat das Verwaltungsgericht eine noch restriktivere Auffassung als das BMVBS vertreten und einen Anspruch auf Zugang zum Mautbetreibervertrag sogar in Gänze verneint, solange die beiden Schiedsverfahren noch laufen. Das Gericht geht davon aus, dass nicht nur einzelne, sondern sämtliche Vertragsteile zu den Gegenständen der Schiedsverfahren zählen. Vor dem Hintergrund der Komplexität der in den Schiedsverfahren verfolgten Ansprüche hänge hier „alles mit allem zusammen“, so dass allen Vertragsteilen Relevanz für die Streitentscheidung zukomme oder jedenfalls zukommen könne. § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG schütze die Befugnis der Gerichte und der Beteiligten des betreffenden Gerichtsverfahrens, allein darüber entscheiden zu können, ob und in welchem Umfang sie Dritten Informationen über den Gegenstand des Gerichtsverfahrens zugänglich machen. Nach dieser vollumfänglichen Verneinung des Einsichtsrechts schon wegen § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG hat sich das Gericht zu den anderen vom

BMVBS vorgebrachten Ablehnungsgründen nicht mehr geäußert.

Vor Kurzem sind große Teile des Mautbetreibervertrags im Internet aufgetaucht. Damit geht die Geheimhaltung durch das BMVBS nunmehr weitgehend ins Leere.

4.19.8 Flugplandaten angeblicher CIA-Flüge

In meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.12.4) hatte ich darüber berichtet, dass ein Petent im Zusammenhang mit Recherchen über die Aktivitäten ausländischer Geheimdienste in Deutschland beim BMVBS beantragt hatte, ihm aus den Flugplänen der Deutschen Flugsicherung GmbH Auskünfte über die Flugbewegungen von 20 Flugzeugen mit Registriernummern aus den USA in den Jahren 2001 bis 2005 zu erteilen. Das BMVBS hatte den Antrag nach § 3 Nummer 4 IFG abgelehnt, weil die erbetenen Daten als Verschlusssache eingestuft waren. Auch das daraufhin vom Petenten angerufene Verwaltungsgericht Berlin (Urteil vom 31. Mai 2007 – 2 A 93.06 –) hatte einen Anspruch auf Erteilung der Auskünfte verneint.

Der Rechtsstreit ist inzwischen bis zum Bundesverwaltungsgericht gegangen. Nachdem auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Urteil vom 1. Oktober 2008 – 12 B 49.07 –) dem BMVBS Recht gegeben hatte, hat der Petent beim Bundesverwaltungsgericht zumindest einen Teilerfolg erzielt. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 29. Oktober 2009 – 7 C 22/08 –) hat die Sache nämlich an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen, da dieses bei der Prüfung der in Betracht kommenden Ausnahmegründe § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG (Schutz internationaler Beziehungen) und § 3 Nummer 4 IFG (Schutz von Verschlusssachen) nicht den gesamten entscheidungserheblichen Sachverhalt zugrunde gelegt habe.

Wie bereits oben unter Nr. 2.1.9 dargestellt, geht das Bundesverwaltungsgericht bei § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG von einem weiten, gerichtlich nicht überprüfbaren Beurteilungsspielraum der Bundesregierung bei der Frage aus, was nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen sind, und lässt eine plausible und nachvollziehbare Prognose der informationspflichtigen Stelle genügen, dass solche nachteiligen Auswirkungen durch das Bekanntwerden der begehrten Informationen eintreten können. Bezogen auf den Zeitpunkt der Antragstellung hat das Bundesverwaltungsgericht daher nicht beanstandet, dass das Oberverwaltungsgericht die Prognose des BMVBS für ausreichend gehalten hat, die Herausgabe der streitigen Flugdaten könne die Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinigten Staaten in ein schlechtes Licht rücken und die gute Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus gefährden. Nicht ausreichend geprüft hat das Oberverwaltungsgericht nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch, ob diese Prognose auch im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung noch tragfähig war. Angesichts eines zwischenzeitlich bekannt gewordenen Berichts eines Untersuchungsausschusses des Bundestages, nach dem Zwei von der CIA veranlasste Transporte gefangener Verdäch-

tiger über deutsches Staatsgebiet stattgefunden haben und dabei vom Petenten genannte Flugzeuge zum Einsatz gekommen sind, hätte sich dem Oberverwaltungsgericht die Frage aufdrängen müssen, ob die Herausgabe weiterer für sich neutraler Flugbewegungen überhaupt noch geeignet ist, Verstimmungen der USA auszulösen. Auch bei der Prüfung von § 3 Nummer 4 IFG (vgl. dazu näher Nr. 2.1.8) hätte das Oberverwaltungsgericht diesen Aspekt berücksichtigen müssen.

Ich bin gespannt, wie die nunmehr erforderliche erneute Würdigung des Sachverhalts durch das Oberverwaltungsgericht ausfallen wird.

4.19.9 Nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen?

Ein Petent hatte beim Bundesministerium der Justiz die Übersendung von Klageschriften in der Rechtssache – 301/06 (Nichtigkeitsklage Irlands gegen RL 2006/24/EG – Vorratsdatenspeicherung) beantragt. Dies hat das BMJ unter Hinweis auf § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG abgelehnt. Obwohl der Fall seinerzeit noch nicht abgeschlossen war, hatte ich in meinem 1. TB zur Informationsfreiheit unter Nr. 4.5.3 das zu Grunde liegende rechtliche Problem dargestellt.

Zwischen dem BMJ und mir war zwar unstrittig, dass die Norm auch die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Rechtspflegeorgane schützt und damit u. a. verhindert werden soll, dass am Verfahrensausgang interessierte Personen Druck auf die Entscheidungsträger ausüben. Die Behörde muss aber im Einzelfall konkret darlegen, dass die Auskunft das Schutzgut nachteilig beeinträchtigen kann. Gerade die Richtlinie 2006/24/EG zur Vorratsdatenspeicherung und die Nichtigkeitsklage Irlands gegen diese Richtlinie wurden öffentlich sehr kontrovers diskutiert. Insofern vermochte ich mögliche nachteilige Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Verfahrensführung, die über die Folgen der ohnehin stattfindenden öffentlichen Berichterstattung hinausgingen, in diesem Fall nicht zu erkennen. Diese abweichende Rechtsauffassung hatte ich gegenüber dem BMJ deutlich gemacht, von einer förmlichen Beanstandung aber abgesehen.

Der Petent hat sich im Berichtszeitraum erneut an mich gewandt, weil das BMJ auch seiner Bitte auf Übersendung der Klageschrift und des sonstigen Schriftverkehrs nach Abschluss des Verfahrens unter Hinweis auf § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG nicht entsprochen hat.

Mir gegenüber hat das BMJ dargelegt, warum die Bekanntgabe nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Irland haben würde und der Anfrage des Petenten aus seiner Sicht im Ergebnis nicht entsprochen werden konnte.

Zur Frage, ob die Republik Irland im vorliegenden Fall überhaupt als Dritter i. S. d. IFG anzusehen ist, hatte ich das BMJ bereits im vorangegangenen Schriftwechsel auf die Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11) hingewiesen, nach der das sog. Urheberprinzip nicht greift, wenn Informationen mit Ursprung außerhalb

des Bundes, etwa der Europäischen Gemeinschaften oder eines ihrer Mitgliedstaaten, ständiger Bestandteil der Unterlagen des Bundes werden.

Seine Verfügungsbefugnis sah auch das BMJ als gegeben, führte dazu aber aus, dass es in internationalen Beziehungen auf eine kooperative und einvernehmliche Zusammenarbeit Wert lege. Da Irland der Weitergabe ausdrücklich widersprochen habe, könne es sich nicht darüber hinwegsetzen.

Es geht hier mithin um die Frage, ob Mitgliedstaaten die Verbreitung der von ihnen stammenden Dokumente auf EU-Ebene durch Ausübung eines Vetorechts verhindern können. Bleibt die Entscheidung, ob ein Dokument veröffentlicht werden kann, den Mitgliedstaaten überlassen, besteht sicherlich die Möglichkeit, dass diese sich dann stets auf die Ausnahme der nationalen Rechtsvorschriften über die Außenbeziehungen berufen könnten – wie das BMJ im vorliegenden Fall. Für die vergleichbaren Veröffentlichungsvorschriften der Gemeinschaftsorgane hat der EuGH entschieden, dass diese einen etwaigen Widerspruch eines Mitgliedstaates prüfen und zurückweisen müssen, wenn dieser völlig unbegründet ist. Der EuGH erkennt den Mitgliedstaaten insoweit kein absolutes Vetorecht zu, sondern bindet sie an die Ausnahmetatbestände der VO 1049/2001 und die Kontrolle durch das Gemeinschaftsorgan, in dessen Besitz sich das in Rede stehende Dokument befindet. Dies ist auch in dem Vorschlag der Kommission für eine Neufassung der Verordnung vorgeesehen.

Bei der Prognose, ob die Herausgabe von Informationen und Unterlagen nachteilige Auswirkungen im Sinne eines der Ausnahmetatbestände des IFG haben kann, haben Bundesbehörden zwar einen weiten Spielraum, diese müssen aber konkret und einzelfallbezogen dargestellt werden. Dies vermochte ich bei der Bearbeitung der erneuten Anfrage des Petenten durch das BMJ nicht zu erkennen. Bei der notwendigen Einzelfallprüfung kann der ausdrückliche Widerspruch Irlands gegen eine Veröffentlichung lediglich ein Indiz sein.

Gleichwohl habe ich von einer förmlichen Beanstandung abgesehen, da zu diesem Zeitpunkt noch keine Gerichtsentscheidungen zur weiteren Auslegung des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG und insbesondere zum Prüfungsumfang herangezogen werden konnten.

Das Bundesverwaltungsgericht hat inzwischen entschieden, dass die Beurteilung der zuständigen Behörde, ob der Zugang zu amtlichen Informationen wegen möglicher nachteiliger Auswirkungen auf internationale Beziehungen abgelehnt werden muss, von den Verwaltungsgerichten nur eingeschränkt nachgeprüft werden kann (Urteil des BVerwG vom 29. Oktober 2009 – 7 C 22.08 –; ausführliche Anmerkungen zu diesem Urteil siehe unter Nr. 2.1.8).

Da dies aber vom Oberverwaltungsgericht nicht ausreichend geprüft worden sei, hat das BVerwG die Rechtsache zurückverwiesen. Das Urteil des zuständigen Oberverwaltungsgerichts bleibt abzuwarten.

4.19.10 Vertrauliche Beratungen von Experten

Ein Petent hatte Einsichtnahme in das Gesetzgebungsverfahren zum Kostenrechtsmodernisierungsgesetz und zum Rechtsanwaltsvergütungsgesetz und damit auch Zugang zu dem Schriftverkehr einer BRAGO-Expertengruppe (Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte) mit dem Bundesministerium der Justiz begehrt. Dies wurde vom Ministerium zunächst mit dem Argument der Vertraulichkeit nach § 3 Nummer 7 IFG abgelehnt (vgl. 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 4.5.2, 4.2.1). Zur Begründung wurde ausgeführt, es sei strenge Vertraulichkeit hinsichtlich inhaltlicher Stellungnahmen im Vorfeld der Entwurfserstellung und über den Diskussionsprozess vereinbart worden; das Interesse der Mitglieder der BRAGO-Kommission an der vertraulichen Behandlung bestünde auch weiterhin fort.

Auch auf meinen Hinweis hin, dass der Verweis auf § 3 Nummer 7 IFG im Zusammenhang mit den hier beantragten Unterlagen fehl greife, hat das BMJ an seiner Rechtsauffassung festgehalten. Diese Vorschrift bezweckt aber ausschließlich den Schutz von Hinweisgebern und Informanten. Geschützt werden sollen vertrauliche Informationen von Bürgern an die Behörden, beispielsweise an die Nachrichtendienste (vgl. auch Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11). Ein Sachzusammenhang zwischen dem Informantenschutz und dem Schutz von Diskussionsergebnissen einer Expertenkommission war vorliegend nicht zu erkennen.

Der Petent hat beim Verwaltungsgericht Berlin Klage gegen den ablehnenden Widerspruchsbescheid erhoben. Das Gericht hat die Klage mit Urteil vom 16. Januar 2008 – VG 2 A 68.06 –, abgewiesen. Zur Auslegung des § 3 Nummer 7 IFG und der Frage, ob dem Zugangsbegehren ganz oder teilweise dieser Ausnahmegrund entgegensteht, hat das VG Berlin darin allerdings keine Entscheidung getroffen. Denn: Zwar habe jeder nach Maßgabe des IFG gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Diese Voraussetzungen lägen hier aber nicht vor. Das BMJ habe mit der in Rede stehenden Vorbereitung und Ausarbeitung der Vorlage des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes Regierungstätigkeit ausgeübt und damit nicht als Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG gehandelt. Der Behördenbegriff des IFG sei nur dann erfüllt, wenn die betreffende Stelle mit der in Frage stehenden Tätigkeit öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme (vgl. hierzu das Urteil des VG Berlin vom 10. Oktober 2007 – VG 2 A 101.06 – Ostseepipeline). Der Petent hat gegen das Urteil Berufung eingelegt, dieses Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

4.19.11 Wann übt der Deutsche Bundestag Verwaltungstätigkeit aus?

Den Antrag eines Bürgers auf Akteneinsicht zu Nebentätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten nach dem IFG hatte der Deutsche Bundestag sowohl im Ausgangsals auch im Widerspruchsbescheid abschlägig beschieden. Die Frage, ob die Vorschriften des IFG auch auf den Bereich der Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und

Einkünften der Abgeordneten des Deutschen Bundestages angewendet werden können, hatte ich bereits in meinem 1. TB zur Informationsfreiheit unter Nr. 4.15.1 ausführlich erörtert.

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung vom 4. Juli 2007 die Verfassungsmäßigkeit der §§ 44a und 44b des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) i. V. m. den Verhaltensregelungen des Deutschen Bundestages (Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) fest und wies im Ergebnis die Klage von neun Bundestagsabgeordneten im Grundsatz ab (– 2 BvE 1/06, 2 BvE 2/06, 2 BvE 3/06, 2 BvE 4/06 –). Daraufhin teilte mir der Deutsche Bundestag mit, die Angaben zu den Nebeneinkünften würden entsprechend der Entscheidung umgehend im Internet bei den Biographien der einzelnen Abgeordneten veröffentlicht. Deswegen ging ich davon aus, dem Informationsbegehren des Petenten werde damit entsprochen und das Auskunftsbeglehen gegenstandslos.

Der Petent hat sich dann aber nochmals an mich gewandt und mich darauf hingewiesen, dass aus seiner Sicht die Veröffentlichungen mehrerer Abgeordneter nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprachen und sein Auskunftsbeglehen damit fortbestünde. Der Deutsche Bundestag hat eine Auskunfterteilung an den Petenten aber weiterhin abgelehnt, weil die Vorschriften des IFG auf den Bereich der Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten keine Anwendung fänden. Ich habe dazu eine abweichende Rechtsauffassung vertreten.

Gegen die ablehnende Entscheidung zu seinem Antrag auf Akteneinsicht hat der Petent schließlich Klage vor dem Verwaltungsgericht Berlin eingereicht. In diesem verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat das VG Berlin mit Urteil vom 17. September 2009 – VG 2 A 55/07 – die Klage abgewiesen. Das Gericht ist damit der Rechtsauffassung des Deutschen Bundestages gefolgt, dass die Vorschriften des IFG wegen der abschließenden spezialgesetzlichen Regelungen der §§ 44a, 44b Abgeordnetengesetz i. V. m. den Verhaltensregelungen nicht anwendbar seien. Das Bestehen etwaiger weiterer Ausschlussstatbestände hat das Gericht dahinstehen lassen. Der Petent hat von seinem Recht, Berufung gegen dieses erstinstanzliche Urteil einzulegen, keinen Gebrauch gemacht.

4.19.12 Geheime Informationen im Bereich des Bundesinnenministers

In meinem 1. TB zur Informationsfreiheit hatte ich über Fälle berichtet, in denen Behörden im Geschäftsbereich

des Bundesministeriums des Innern Zugang zu Dienstabweisungen zu Recht mit dem Argument der Geheimhaltung abgewiesen hatten (Nr. 4.4.2). In zwei Fällen ging es dabei um Informationen zur Bearbeitung von Asylverfahren im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Dabei wollten die Petenten insbesondere Zugang zu Behördeninformationen bzgl. der Herkunftsländer erhalten. Sowohl die angeforderten Dienstabweisungen, als auch die Länderinformationen des BAMF und die Liste der Opfer waren als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) eingestuft. Damit lagen die formellen Voraussetzungen den Ausnahmetatbestand vor. Die Gründe für die Einstufung bestanden bei der Antragstellung noch fort, da die begehrten Unterlagen u. a. auf Informationen des Auswärtigen Amtes beruhten und Details beinhalteten, deren Kenntnis Asylbewerber für eine fundierte Asylantragsbegründung nutzen können. Beide Anträge wurden insoweit negativ beschieden.

In einem Fall hat der Antragsteller daraufhin Klage beim Verwaltungsgericht Ansbach eingereicht, das die Klage abwies, da die Voraussetzungen des § 3 Nummer 4 IFG vorlägen. Die Unterlagen seien damit zu Recht vom Bundesamt als VS-NfD eingestuft worden, da die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Bundesrepublik Deutschland nachteilig i. S. d. § 4 Absatz 2 Nummer 4 SÜG sein könne. Zudem sei auch noch § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG einschlägig, da auch die internationalen Beziehungen beeinträchtigt werden könnten. Die Berufung wurde zugelassen und auch beim Bayerischem Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) in München eingelegt.

Der BayVGH teilte im Oktober 2009 mit, er beabsichtige, die Berufung durch Beschluss nach § 130a VwGO zurückzuweisen, wenn er sie einstimmig für unbegründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich halte. Die Gegenseite beantragte das Ruhen des Verfahrens bis zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in zwei ähnlich gelagerten Fällen und bat um die Möglichkeit zur ergänzenden Stellungnahme nach Vorliegen der Urteilsgründe des BVerwG. In beiden Verfahren (– 7 C 21.08 und 7 C 22.08 –) liegen die Urteile inzwischen vor (vgl. Nr. 2.1.8, 2.1.9, 4.19.8) Das weitere Verfahren bleibt abzuwarten.

Das Bundesamt hat unabhängig vom Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zwischenzeitlich die gesamten Dienstabweisungen einer generellen Überprüfung unterzogen, mit dem Ziel, sie ggf. wenigstens teilweise zu veröffentlichen.

5 Anlagen

Anlage 1

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

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung:

- Verstoß des Eisenbahn-Bundesamtes gegen § 1 Absatz 1 i. V. m. §§ 5 bis 7, § 8 Absatz 1, § 11 Absatz 2 und § 3 IFG sowie Anwendung der IFGGebV, festgestellt im Rahmen eines Beratungs- und Kontrollbesuches (siehe Nr. 3.3.4).
- Verstoß des Eisenbahn-Bundesamtes gegen § 7 Absatz 5 IFG wegen unangemessener Verzögerung der Bearbeitung und gegen § 24 Absatz 4 Satz 1 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG wegen Verweigerung der Zusammenarbeit (siehe Nr. 4.15.5).

Bundesministerium der Finanzen:

- Verstoß des Bundesministeriums der Finanzen gegen § 1 Absatz 1 IFG wegen angeblich nicht vorhandener Informationen und gegen § 24 Absatz 4 Satz 1 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG wegen Verweigerung der Zusammenarbeit (siehe Nr. 4.1).

Bundeskanzleramt:

- Verstoß des Bundeskanzleramtes gegen § 24 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG wegen Beschneidung meiner Prüfungskompetenz (siehe Nr. 4.3.2).

Anlage 2

Entschließung der 16. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 11. Juni 2008

„Transparenz in der Finanzverwaltung“

Die Informationsfreiheitsgesetze nehmen die Finanzverwaltung nicht von ihrem Anwendungsbereich aus. Deshalb gilt auch hier: Die grundsätzliche Offenheit der amtlichen Informationen gilt, sofern nicht eine in diesen Gesetzen geregelte Ausnahme (z. B. das Steuergeheimnis) greift.

In der Vergangenheit haben verschiedene Finanzbehörden häufig einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Einsicht in eigene Steuerunterlagen sowie Verwaltungsvorgänge in das Behördenermessen gestellt. Der Bundesgesetzgeber habe mit dem Erlass der Abgabenordnung das steuerliche Verfahren abschließend geregelt und dort durch „absichtsvolles Unterlassen“ bewusst auf eine Regelung verzichtet. Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 10. März 2008 (– 1 BvR 2388/03 –)

den Anspruch auf Informationen aus der eigenen Steuerakte für verfassungsrechtlich geboten erklärt hat, ist diese Argumentation nicht mehr länger haltbar.

Nichts anderes kann für die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze gelten, die jedem Menschen einen Anspruch auf Zugang zu den bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen sichern. Der Zugang zur Information und die Transparenz behördlicher Entscheidungen ist eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert die Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder auf, die Informationsfreiheitsgesetze anzuwenden und in ihren nachgeordneten Bereichen durchzusetzen.

Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2008

„Die Europäische Union braucht nicht weniger, sondern mehr Transparenz“

Mit der Verordnung 1049/2001 ist erstmals allen Unionsbürgerinnen und -bürgern der freie Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union eröffnet worden. Die Verordnung hat unmittelbare Wirkung in allen Mitgliedstaaten, so dass auch deutsche Behörden, bei denen solche Dokumente vorliegen, sie beachten müssen.

Die Europäische Kommission hat nun allerdings Vorschläge vorgelegt, die – neben marginalen Verbesserungen – zu einer drastischen Einschränkung des Zugangs zu europäischen Dokumenten führen würden. Sie plant, den Zugang zu Dokumenten der EU-Institutionen künftig nur noch dann zu gestatten, wenn sie entweder bereits einem bestimmten Empfängerkreis übermittelt oder „registriert“ worden sind. Damit hätten die europäischen Behörden es selbst in der Hand, zu bestimmen, welche Dokumente sie herausgeben. Darüber hinaus sollen Informationen, die die EU-Institutionen von außen im Rahmen laufender Verfahren erhalten, auch nach deren Abschluss selbst dann unter Verschluss gehalten werden können, wenn an ihrer Offenlegung ein überwiegendes öffentliches Inte-

resse besteht. Schließlich sollen die EU-Institutionen Dokumente geheim halten dürfen, die sie zur Vorbereitung von Entscheidungen nur einem bestimmten Kreis extern Beratender zugänglich gemacht haben.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sehen die Gefahr, dass bei einer Annahme dieser Vorschläge eine massive Einschränkung der gebotenen Transparenz des Handelns europäischer Institutionen die Folge wäre. Sie teilen die Kritik, die der Europäische Bürgerbeauftragte in seiner Stellungnahme gegenüber dem Ausschuss für Bürgerrechte, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments am 2. Juni 2008 geübt hat (Presseerklärung deutsch: <http://ombudsman.europa.eu/release/de/2008-06-02.htm>, Text der Stellungnahme nur englisch: <http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20080526-1.htm>). Die deutschen Informationsfreiheitsbeauftragten fordern deshalb das Europäische Parlament und den Rat auf, den Vorschlägen der Kommission nicht zu folgen und stattdessen das Transparenzniveau bei den Institutionen der Europäischen Union spürbar zu erhöhen.

Anlage 4

Entschließung der 17. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 3./4. Dezember 2008

„Die neue Konvention des Europarats zur Informationsfreiheit so bald wie möglich unterzeichnen und ratifizieren!“

Der Ministerausschuss des Europarats hat am 27. November 2008 den Entwurf einer Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten beschlossen. Mit ihrem Inkrafttreten wird die Konvention alle Vertragsstaaten verpflichten, jedem Menschen ein allgemeines Recht auf gebührenfreien Zugang zu Behördeninformationen einzuräumen, ohne dass dies begründet werden muss.

Es ist zu begrüßen, dass damit erstmals weltweit ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag zur Informationsfreiheit auf den Weg gebracht worden ist.

Jetzt ist die Bundesregierung aufgefordert, die Konvention so bald wie möglich zu unterzeichnen und dem Bundestag zur Ratifikation zuzuleiten, damit die Konvention schnell in Kraft treten kann. Die wenigen verbleibenden Bundesländer, die noch immer keine Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet haben, müssen ihre Haltung jetzt dringend revidieren, damit die Bundesrepublik nicht zum Schlusslicht unter den Mitgliedstaaten des Europarats wird.

Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 26. Januar 2009

„Keine weitere Einschränkung der Transparenz bei Finanzaufsichtsbehörden“

Der Bundesrat hat im Zuge seiner Beratung des Zahlungsdienstleistungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 16/11613) vorgeschlagen, das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes noch weiter einzuschränken: Ausgerechnet gegenüber Bundesbehörden der Finanz-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht soll es künftig kein Recht auf Informationszugang mehr geben. Die Entscheidung liegt jetzt beim Deutschen Bundestag.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland lehnen die Schaffung einer solchen pauschalen Ausnahme entschieden ab. Es kann nicht sein, dass gerade bei den Aufsichtsbehörden, deren Tätigkeit durch die aktuelle Finanz- und Bankenkrise in die öffentliche Kritik geraten ist, die Transparenz noch weiter eingeschränkt wird. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die staatlichen Kontrollinstanzen sollte durch mehr Offenheit wiederhergestellt und nicht durch Einschränkung der Informationsfreiheit noch weiter erschüttert werden.

Informationen, die in diesem Bereich tatsächlich geheimhaltungsbedürftig sind, werden bereits heute durch das Informationsfreiheitsgesetz ausreichend geschützt. So müssen solche Informationen nicht offen gelegt werden, deren

Bekanntwerden im jeweiligen Einzelfall nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden haben kann; ohnehin sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie personenbezogene Daten geschützt. Damit besteht schon gegenwärtig im Bereich der Finanzaufsicht nur eine begrenzte Transparenz. Auch die Gerichte entwickeln hier differenzierte und sachgerechte Kriterien für die Anwendung der gesetzlichen Geheimhaltungsgründe. Diese von der Rechtsprechung eingeleitete Gesetzesauslegung nun durch eine Gesetzesänderung korrigieren zu wollen und den Zugang zu Informationen der Finanzaufsichtsbehörden gänzlich auszuschließen, widerspricht Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes und den berechtigten Auskunftsinteressen der Bürgerinnen und Bürger. Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde sogar der Zugang zu Informationen über solche Unternehmen ausgeschlossen, die kontinuierlich gegen schwerwiegende Straftatbestände verstoßen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland appelliert an den Deutschen Bundestag, eine solche Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes nicht zu beschließen.

Anlage 6

Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 24. Juni 2009

„Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger verbessern!“

Die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern hat bewiesen: Der freie Zugang von Bürgerinnen und Bürgern zu Informationen öffentlicher Stellen ist auch in Deutschland fester Bestandteil der Demokratie. Seit 1998 haben nun schon elf Länder und der Bund ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz erlassen. Umweltinformationsgesetze und das Verbraucherinformationsgesetz ergänzen und erweitern den freien Zugang zu Informationen in spezifischen Bereichen.

In einer Vielzahl von Fällen haben die Bürgerinnen und Bürger Zugang zu amtlichen Informationen erhalten. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass sie immer wieder auf unnötige Hindernisse stoßen, wenn sie ihre Informationsrechte geltend machen wollen. So ist es für alle Beteiligten, auch für die Behörden, immer wieder schwer zu bestimmen, welches Informationszugangsrecht gilt. Zudem mindern teilweise ausufernde Ablehnungsgründe die Erfolgsaussichten von Zugangsanträgen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten halten es deshalb zugunsten einer größeren Transparenz des Verwaltungshandelns für geboten,

- einen unkomplizierten und umfassenden Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen,
- Ausnahmen vom Informationszugang auf das unabdingbar notwendige Maß zu beschränken,
- den Informationszugang grundsätzlich kostenfrei zu gewähren,
- die Verfahren zur Rechtsdurchsetzung des Informationsanspruchs zu beschleunigen,
- Veröffentlichungspflichten als zweite Säule des Informationszugangs im Sinne einer aktiven Informationspolitik zu stärken.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten Deutschlands sieht darüber hinaus die Notwendigkeit, die Bewertung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes auf unabhängiger wissenschaftlicher Grundlage anzugehen.

Entschießung der 18. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 24. Juni 2009

„Mehr Transparenz durch gesetzlichen Schutz von Whistleblowern“

Beschäftigte, die Missstände und Rechtsverstöße in Behörden oder Unternehmen aufdecken (Whistleblower), sorgen dort für mehr Transparenz. Beispiele wie die Aufdeckung der sog. Gammelfleischskandale, der heimlichen Überwachung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, der Ausspähung von Telefonverbindungsdaten und der übermäßigen Erfassung von Gesundheitsdaten belegen das. Nur weil Beschäftigte betriebsinterne Vorgänge offenbarten, gelangten die Rechtsverstöße überhaupt ans Licht.

Das öffentliche Interesse an der Offenlegung von Missständen muss mit den zivil- und arbeitsrechtlichen Loyalitätspflichten der Beschäftigten gegenüber den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Transparenz kann nur erreicht und gefördert werden, wenn die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber keine Repressalien durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und die Kollegenschaft befürchten müssen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert den Deutschen Bundestag auf, für mehr Informationsfreiheit einzutreten, indem endlich der Schutz von Whistleblowern gesetzlich festgeschrieben wird. Beschäftigte sollen keine arbeitsrechtlichen Konsequenzen befürchten müssen, nur weil sie Rechtsverstöße im Arbeits-

umfeld anzeigen. Die Konferenz bedauert, dass ein erster Schritt hierzu, nämlich mit einem neuen § 612a BGB den Informantenschutz für Beschäftigte durch ein Anzeigerecht zu regeln, nicht weiterverfolgt wurde.

Der Gesetzgeber ist auch gehalten, den Transparenzgedanken und die datenschutzrechtlichen Belange der meldenden sowie der gemeldeten Person in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Hierfür hält die Konferenz folgende Erwägungen für maßgeblich:

- Zur Wahrung der schutzwürdigen Belange der Beteiligten sind verbindliche Verfahrensregeln in Behörden und Unternehmen unerlässlich.
- Whistleblowern muss die vertrauliche Behandlung des Hinweises zugesagt werden können.
- Auch die Rechte der belasteten Person, zum Beispiel auf Benachrichtigung, Auskunft über sowie Berichtigung und Löschung von Daten, müssen berücksichtigt werden.
- Zum Schutz der Vertraulichkeit können Beschwerden an unabhängige gegebenenfalls externe Stellen (Ombudsleute) geschickt werden, die sie nur anonymisiert weitergeben dürfen.

Anlage 8

Entschließung der 19. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 16. Dezember 2009

„Regelungen zum Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger vereinheitlichen!“

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßt die Ankündigung in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung, die Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Information in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger zusammenzufassen.

Die Ansprüche auf Einsicht in Verwaltungsakten und auf Zugang zu sonstigen Informationen öffentlicher Stellen sind derzeit auf eine Vielzahl von Einzelvorschriften verteilt: Sie finden sich insbesondere im Informationsfreiheitsgesetz, im Umweltinformationsgesetz und im Verbraucherinformationsgesetz. Dabei werden vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich geregelt, etwa die Voraus-

setzungen für den Informationszugang, die Fristen zur Beantwortung von Anfragen, die Gebühren, welche für den Informationszugang zu entrichten sind, und die Rechte auf Anrufung der Informationsfreiheitsbeauftragten. Diese Zersplitterung erschwert die Wahrnehmung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger und trägt zu Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung durch die Behörden bei.

Bei der anstehenden Überarbeitung sollten die Vorschriften so gestaltet werden, dass ein Höchstmaß an Transparenz und Bürgerfreundlichkeit erreicht wird. Die vielfältigen gesetzlichen Ausnahmetatbestände, wegen derer ein Informationszugang verweigert werden kann, gehören auf den Prüfstand.

**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

(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, soweit 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.

n o c h Anlage 9

(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

(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.

Anlage 10

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

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

(2) 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

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) 2.3.3
- Agrar- und Fischereisubventionen 2.3.3; 4.19.6
- Amtsverschwiegenheit 2.1.7; 4.9.5; 4.9.8; 4.15.4; 4.19.3
- AOK-Bundesverband 4.14.4
- Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) 2.3.3
- Auswärtiges Amt (AA) 2.1.9; 2.1.12; 3.3.3; 4.5.2; 4.6.1; 4.6.2; 4.6.3; 4.19.12
- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) 4.19.12
- Beanstandung / beanstandet 2.3.3; 3.1; 3.3.4; 4.1; 4.3.2; 4.3.4; 4.14.1; 4.14.6; 4.15.5; 4.19.7; 6
- Behörde (Begriff) 2.1.2; 4.9.6; 4.9.7; 4.14.3; 4.15.3
- behördliche Beratungen 2.1.5; 4.3.2; 4.9.1; 4.10.1; 4.11.2; 4.19.2
- behördlicher Entscheidungsprozess 2.1.4; 2.1.5; 2.1.12; 4.5.2; 4.8.1; 4.9.1; 4.10.1
- Beratungs- und Kontrollbesuch 2.1.11; 3.3; 3.3.1; 3.3.2; 3.3.3; 3.3.4; 3.3.5; 4.15.5
- Bereichsausnahme 2.1.6; 2.3.1.4; 2.3.3; 4.6.2; 4.9.4; 4.9.5; 4.10.1; 4.18.1
- besonderes Amtsgeheimnis 4.9.1
- Betriebs- und Geschäftsgeheimnis 2.1.3; 4.7.1; 4.10.1; 4.11.3; 4.14.1; 4.15.3; 4.15.5; 4.19.1; 4.19.6; 4.19.7
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 3.3.5; 4.19.12
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) 2.3.1.4; 4.9.5; 4.9.8; 4.19.3
- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) 4.9.3; 4.9.4; 4.10.1; 4.19.4; 4.19.5
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) 4.19.6
- Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) 4.15.1
- Bundesbeamten-gesetz (BBG) 4.1; 4.9.5; 4.11.4; 4.15.4; 4.19.2
- Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) 4.3.3
- Bundesdruckerei GmbH 4.19.1
- Bundeskanzleramt 4.3.1; 4.3.2; 4.8.1
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 4.1; 4.9.1; 4.9.2; 4.9.7; 4.9.8; 4.19.2; 4.19.4
- Bundesministerium der Justiz (BMJ) 3.3.2; 4.8.1; 4.19.9; 4.19.10
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) 4.1; 4.12.1; 4.12.2; 4.12.4; 4.15.1
- Bundesministerium des Innern (BMI) 2.4.2; 4.1; 4.7.1; 4.7.2; 4.7.3; 4.19.10
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 4.11.1; 4.11.2; 4.14.5
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 3.3.1; 4.17.1
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) 4.19.6
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 4.13.1; 4.14.5
- Bundesministerium für Gesundheit (BMG) 4.14.1; 4.14.2; 4.14.3; 4.14.5
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 4.16.1
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2.1.9; 4.3.2; 4.15.1; 4.15.2; 4.15.3; 4.19.7; 4.19.8
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) 4.9.1; 4.10.1
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 4.18.1
- Bundespolizei 4.7.1
- Bundesrat 2.1.1; 2.3.1.4; 4.4.1
- Bundesrechnungshof 4.3.1; 4.5.1; 4.5.2; 4.18.1
- Bundesverfassungsgericht 2.3.3
- Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) 2.1.3; 2.1.8; 2.1.9; 2.2.1; 4.6.3; 4.7.4; 4.19.6; 4.19.8; 4.19.9; 4.19.12
- CIA-Flüge 2.1.8; 2.1.9; 4.19.8
- Datenschutz 2.1.10; 2.1.14; 4.1
- Deutsche Bahn AG (DB AG) 4.7.1; 4.15.2
- Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) 4.11.3; 4.11.4
- Deutscher Bundestag 4.4.1; 4.11.1; 4.19.11
- Dienstwagen 4.13.1
- Dritte 2.1.3; 2.1.7; 2.1.10; 2.1.14; 4.3.4; 4.7.1; 4.9.1; 4.9.4; 4.9.5; 4.9.8; 4.11.1; 4.11.3; 4.11.5; 4.12.3; 4.13.1; 4.14.4; 4.15.3; 4.15.5; 4.17.1; 4.19.2; 4.19.9
- Eisenbahn-Bundesamt (EBA) 3.3.4; 4.15.4; 4.15.5; 6
- Europäische Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten 2.4.1

exekutive Eigenverantwortung	2.1.1; 4.14.1	nebenamtliche Tätigkeit	4.15.6
Finanzaufsicht	2.3.1.4; 2.3.3; 2.4.1	Nebentätigkeit	4.1; 4.19.11
fiskalisches Interessen des Bundes	2.1.6; 4.9.1; 4.9.4; 4.9.6; 4.10.1; 4.11.1; 4.14.6; 4.15.3; 4.19.4	Oberverwaltungsgericht (OVG)	2.1.1; 4.19.8; 4.19.9
Fristen	2.1.4; 2.1.14; 2.4.2; 3.3.3; 4.3.4; 4.6.3; 4.17.1	Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP)	4.15.3
Gebühren	2.1.11; 2.4.2; 4.7.2; 4.7.3; 4.10.1; 4.12.1; 4.14.4; 4.15.4	öffentliche Sicherheit	4.7.1; 4.7.5; 4.15.5
Gemeinsamer Bundesausschuss (G-BA)	2.1.2; 4.14.3	Personalakte	4.1; 4.12.3
Hauptzollamt Hamburg-Jonas	4.19.6	Regierungstätigkeit	2.1.1; 2.2.1; 4.3.2; 4.8.1; 4.13.1; 4.14.1; 4.19.10
HSH Nordbank AG	4.9.5	Schutz personenbezogener Daten	2.1.10; 2.1.14; 4.3.3; 4.3.4; 4.11.5; 4.12.3; 4.12.4; 4.13.1; 4.15.4; 4.15.6; 4.17.1
Informationsgebührenverordnung (IFGGebV)	2.1.11; 3.3.4; 4.7.2; 4.7.3; 4.12.1; 4.15.4	Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK)	4.3.4
Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)	4.14.3; 4.15.1	Toll Collect	4.19.7
innere und äußere Sicherheit	4.15.1; 4.15.5	Umweltinformationsgesetz (UIG)	2.3.1.1; 4.19.6
Insolvenzverfahren	4.14.6	Verbraucherinformationsgesetz (VIG)	2.3.1.1
internationale Beziehungen	2.1.9; 3.3.3; 4.6.2; 4.6.3; 4.9.2	Verfügungsberechtigung/-befugnis	2.1.12; 2.1.14; 2.4.2; 4.11.1; 4.15.6; 4.18.1; 4.19.6; 4.19.9
Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	2.4.1	Vergabeverfahren	2.1.4; 4.10.1; 4.14.4; 4.15.3
Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK)	2.3.3	Veröffentlichungspflichten	3.3.1; 3.3.2; 3.3.3; 3.3.4; 4.14.2
Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden	2.3.1.4; 4.9.5; 4.9.8; 4.19.3	Verschlussachen	2.1.8; 2.2.1; 4.6.3; 4.7.4; 4.9.1; 4.9.5; 4.19.3; 4.19.8; 4.19.12
Konvention des Europarats	2.3.3; 2.4.1; 2.4.2	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)	2.1.2; 4.9.7
Korruption	2.1.4; 2.4; 4.7.4; 4.9.4; 4.10.1	vertrauliche Informationen	2.1.7; 4.6.3; 4.9.1; 4.9.2; 4.9.6; 4.10.1; 4.15.6; 4.18.1; 4.19.10
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	2.1.2; 4.9.1; 4.9.6	Verwaltungsaufwand	2.1.11; 3.3.3; 4.2; 4.7.2; 4.7.3; 4.11.1; 4.12.1; 4.14.4; 4.15.7; 4.19.4; 4.19.6
laufende Gerichtsverfahren	4.9.1, 4.9.4, 4.11.2, 4.19.7, 4.19.9	Verwaltungsgericht (VG)	2.1.1; 2.2.1; 2.3.1.4; 4.3.2; 4.3.3; 4.4.1; 4.7.2; 4.8.1; 4.9.5; 4.9.8; 4.11.3; 4.12.4; 4.13.1; 4.14.1; 4.18.1; 4.19.1; 4.19.2; 4.19.3; 4.19.5; 4.19.7; 4.19.8; 4.19.9; 4.19.10; 4.19.11; 4.19.12
Lehman Brothers Inc.	4.9.1	Vorhandensein der Information	4.1; 4.6.1; 4.6.2; 4.12.1; 4.13.1; 4.14.1; 4.14.3; 4.14.5; 4.15.2; 4.15.7; 4.16.1
Luftfahrt-Bundesamt	4.15.7	Zugangerschwerungsgesetz (ZugErschwG)	2.3.4
Medizinische Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen e. V.	4.14.5		

Abkürzungsverzeichnis/Begriffe

AA	Auswärtiges Amt
a. a. O	am angegebenen Orte
a. F.	alte Fassung
AbG	Abgeordnetengesetz
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AFIG	Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz
AFIVO	Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung
AG	Aktiengesellschaft, aber auch: Arbeitsgruppe
AKIF	Arbeitskreis Informationsfreiheit
ALG II	Arbeitslosengeld II
Alt.	Alternative
AO	Abgabenordnung
AOK-BV	Allgemeine Ortskrankenkasse – Bundesverband
APC	Arbeitsplatz-PC
ARGE	Arbeitsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II
ARS	Allgemeines Rundschreiben Straßenbau
Art.	Artikel
ATIA	Access to Information Act
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen
BaföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BAköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BArchG	Bundesarchivgesetz
BASt	Bundesanstalt für Straßenwesen
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamtengesetz
bDSB	behördlicher Datenschutzbeauftragter
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BEGebV	Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes
BEV	Bundeseisenbahnvermögen
BEVVG	Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfG	Bundesanstalt für Gewässerkunde
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BK	Bundeskanzleramt

BKA	Bundeskriminalamt
BKM	Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
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
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPol	Bundespolizei
BPolG	Bundespolizeigesetz
BRAGO	Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
bspw.	beispielsweise
BStU	Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
BVA	Bundesverwaltungsamt, aber auch: Bundesversicherungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CD/CD-ROM	Compact Disc – Read Only Memory
DB	Deutsche Bahn
DBT	Deutscher Bundestag
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
destatis	Statistisches Bundesamt
DIN	Deutsches Institut für Normung
DM	Deutsche Mark
Dok.	Dokument
DRiG	Deutsches Richtergesetz
Drs.	Drucksache
DRV Bund	Deutsche Rentenversicherung Bund

e. V.	eingetragener Verein
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
eBAnz.	elektronischer Bundesanzeiger
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	EG-Vertrag
EN	Europäische Norm
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-RL	EU-Richtlinie
EVS	Einkommens- und Verbraucherstichprobe
f.	folgend
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
FinDAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
FOIA	Freedom of Information Act
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKV-Spitzenverband	Spitzenverband Bund der Krankenkassen
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HamGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hartz IV	Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
Hs.	Halbsatz
HZA	Hauptzollamt
i. d. F.	in der Fassung
i. R. s.	in Rede stehend
i. S. d.	im Sinne des (der)
i. S. e.	im Sinne einer (eines)
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFGGebV	Informationsgebührenverordnung
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland
Inc.	Incorporated
InsO	Insolvenzordnung
IT	Informationstechnologie
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz

KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KOM	Europäische Kommission
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LBA	Luftfahrt-Bundesamt
lit.	litera (=Buchstabe)
Lkw	Lastkraftwagen
MdB	Mitglied des Bundestages
MDS	Medizinischer Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen e. V.
MDK	Medizinischen Dienste der Krankenversicherung
m. E.	meines Erachtens
Mrd.	Milliarde
o. a.	oben aufgeführt
o. g.	oben genannt
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
PC	Personal Computer
PDF	Portable Document Format
PersAmtBw	Personalamt der Bundeswehr
PGSL	Pakistan German Society Lahore
PSC	Public Sector Comparator
Rn.	Randnummer
RSV	Regelsatzverordnung
S.	Seite
s.	siehe
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
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 Achtes Buch (Kinder- und Jugendhilfe)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (Sozialverfahren und Sozialdatenschutz)
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch (soziale Pflegeversicherung)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Sozialhilfe)
SKUKdo	Streikkräfteunterstützungskommando
sog.	so genannt
SPK	Stiftung Preußischer Kulturbesitz
Stasi	Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR
StGB	Strafgesetzbuch

StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz)
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
TB	Tätigkeitsbericht
T€	Tausend Euro
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
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v. H.	von Hundert
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VBLS	Satzung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
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
VS	Verschlussache
VSA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen
VS-NfD	Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WSD	Wasser- und Schifffahrtsdirektion
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
www	World wide web
XML	Extensible Markup Language
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZPO	Zivilprozessordnung
ZugErschwG	Zugangerschwerungsgesetz

**Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit**

Husarenstraße 30
D-53117 Bonn

Tel. +49 (0) 228 997799-0
Fax +49 (0) 228 997799-550
E-Mail: poststelle@bfdi.bund.de
Internet: www.bfdi.bund.de

Bonn 2010

Dieser Bericht ist als Bundestagsdrucksache 17/1350 erschienen.

Druck: Druckpartner Moser
Druck + Verlag GmbH
Römerkanal 52-54
53359 Rheinbach