

Unterrichtung

durch die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016 und 2017

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einführung	8
Empfehlungen an den Deutschen Bundestag	11
1 Entwicklung der Informationsfreiheit im Überblick	13
1.1 Die Entwicklung in Deutschland	13
1.1.1 Gesetzgebung zum Informationsfreiheitsrecht auf Landesebene	13
1.2 Entwicklung international	15
1.2.1 Verhaltenscodex wird weiter verschärft	15
1.2.2 Auch die bislang noch mangelnde Transparenz bei der Auswahl der EU-Richter steht erneut auf dem Prüfstand	17
1.2.3 Rechtsprechung des EuGH	19
1.2.3.1 EuGH gewährt Informationszugang zu EU-Dokumenten	19
1.2.3.2 Zugang zu Schriftsätzen der Mitgliedstaaten der EU gewährt.....	20

	Seite
2 Informationsfreiheit: Bestandsaufnahme	23
2.1 Grundsatzfragen im Spiegel der Rechtsprechung	23
2.1.1 Die Vergangenheit ehemaliger Beamter und das IFG	23
2.1.2 Die Telefonliste und das IFG – ein Dauerbrenner	27
2.1.3 Keine Aufspaltung eines Antrags in viele!	28
2.1.4 Das IFG eröffnet auch einer Landtagsfraktion das Recht auf Informationszugang	29
2.1.5 Das Bundeskabinett und das IFG	31
2.1.6 Akten zum mutmaßlichen Terroristen Uwe Mundlos waren herauszugeben	33
2.1.7 Gar nicht so einfach: Die Feinheiten der Gebührenbemessung für den Informationszugang	35
2.1.8 Kein Rückschluss auf Unternehmenskennzahlen möglich!	36
2.1.9 Informationszugang im Strafverfahren	37
2.1.10 Der Antrag auf Zugang zu Verwaltungsinformationen muss nach rheinlandpfälzischem Landesrecht die Identität des Antragstellers erkennen lassen	40
2.1.11 Das Statistikgeheimnis als Grenze des Informationszuganges.....	42
2.2 Querschnittsthemen	44
2.2.1 Die Kammern und das IFG	44
2.2.2 Das IFG verpflichtet die Behörden nicht, Informationen für den Antragsteller zu generieren. Die Abgrenzung von der – nach dem IFG geschuldeten – Zusammenstellung (vorhandener) Informationen ist nicht immer einfach.	45
2.2.3 Berichte der Innenrevisionen sind nicht immer herauszugeben	46
2.2.4 Transparenz beim Behördensponsoring	48
2.2.5 Die Gesetzgebung des Bundes wird transparenter	49
2.3 Open Government und E-Government	50
2.3.1 Aktuelle Entwicklungen beim nationalen Metadatenportal GovData	50
2.3.2 Das „Open-Data-Gesetz“	51

	Seite
3	Aus meiner Dienststelle 53
3.1	Statistische Auswertungen für den Berichtszeitraum 53
3.1.1	Statistik der Eingaben 53
3.1.2	IFG-Anträge an meine Behörde 57
3.2	Die Ergebnisse der Beratungs- und Kontrollbesuche im Berichtszeitraum 60
3.2.1	Beratungs- und Kontrollbesuch beim BMFSFJ 60
3.2.2	Mit dem IFG nicht in der Mausefalle 60
3.2.3	Positive Routine beim BAFA 61
3.2.4	Optimierungsbedarf beim Bundesversicherungsamt 62
3.2.5	Bürgerfreundlich und serviceorientiert: Das Statistische Bundesamt 63
3.3	Weitere Aktivitäten 64
3.3.1	Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern 64
3.3.2	Internationale Kooperation zur Informationsfreiheit 65
3.3.3	Volles Haus auch beim 4. Symposium zur Informationsfreiheit 66
3.3.4	Die Stellungnahmen von Verbänden zu Gesetzgebungsverfahren im Lichte des IFG 69
3.4	IFG-Anträge an mein Haus 70
3.4.1	Auch ich muss den Informationszugang in Einzelfällen verweigern 70
4	Einzelfälle 72
4.1	Auswärtiges Amt 72
4.1.1	Keine Informationen zu Zahlen und Eingruppierung der Mitarbeiter deutscher Auslandsvertretungen 72
4.1.2	Zur Reichweite der speziellen Zugangsregelung des § 96 Abs. 4 Bundeshaushaltsordnung 73
4.2	Bundesministerium des Innern 74
4.2.1	Die Zulässigkeit eines Vorschusses für eine zu erwartende Gebühr 74

	Seite
4.2.2 Der „Antragsrückzieher“ und das Gebührenrecht	75
4.8.1 Wenn Gebühren erhoben werden, obwohl der Aufwand nicht notwendig war	91
4.8.2 Weisungen der kommunalen Träger von Jobcentern und das IFG	92
4.8.3 Weiterleitung von IFG-Anträgen an andere Behörden und Speicherung in zentral genutzten IT-Systemen	93
4.8.4 Arbeiten im Jobcenter muss sicher sein!	94
4.9 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	95
4.9.1 Informationen der DB Netz AG zum Netzausbau	95
4.10 Bundesministerium für Gesundheit	96
4.10.1 Reichweite des Schutzes personenbezogener Daten und Entscheidungszuständigkeit über IFG-Anträge	96
4.10.2 Nachprüfung der Aussagen im Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung	97
4.10.3 Das Einkommen der Vorstände der Krankenkassen	98
4.10.4 Schutz geschäftlicher Informationen der Krankenkassen	98
4.10.5 Bemessung der Gebühren für den Informationszugang beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	99
4.10.6 Cannabis und das IFG	102
4.11 Bundesministerium für Bildung und Forschung	103
4.11.1 Informationszugang bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft	103
4.12 Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	105
4.12.1 Keine Flucht ins Archiv	105
4.13 Bundesverfassungsgericht	106
4.13.1 Das Bundesverfassungsgericht und das IFG	106

Im Tätigkeitsbericht sind nur die Entschließungen abgedruckt, auf die in den Beiträgen unmittelbar Bezug genommen wird. Alle Entschließungen der Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten und weitere Informationen finden Sie auf der Internetseite der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit unter

www.informationsfreiheit.bund.de

Seite

Anlage 1

Statistik der IFG-Anträge in der Bundesverwaltung für 2016 108

Anlage 2

Statistik der IFG-Anträge in der Bundesverwaltung für 2017 110

Anlage 3

Entschließung zwischen der 30. und der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. April 2016

„Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!“ 112

Anlage 4

Entschließung der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 15. Juni 2016

„GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!“ 113

Anlage 5

Entschließung der 32. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 2. Dezember 2016

„Nicht bei Open Data stehenbleiben: Jetzt auch Transparenzgesetze in Bund und Ländern schaffen!“ 114

Anlage 6

Entschließung der 33. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 13. Juni 2017

„Mit Transparenz gegen „Fake-News““ 115

Anlage 7

Entschließung der europäischen Informationsfreiheitsbeauftragten und Ombudsleute vom 24. Februar 2017

„Informationsfreiheit durchsetzen! Europäische Informationsfreiheitsbeauftragte stärken!“ 116

Seite

Anlage 8

Entschließung der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 21. September 2017

„Recht auf Zugang zu Informationen und Rechenschaftspflicht auch bei Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge durch Private“

..... 117

Sachregister 119

Abkürzungsverzeichnis 127

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1 (zu Nr. 3.1.1) Statistik der Anrufungen nach Ressorts	54
Abbildung 2 (zu Nr. 3.1.1) Grafik der Anrufungen nach Ressorts	54
Abbildung 3 (zu Nr. 3.1.1) Gegenstand der Anrufungen in Massenverfahren	55
Abbildung 4 (zu Nr. 3.1.1) Häufige Themen der Anrufungen	56
Abbildung 5 (zu Nr. 3.1.1) Ergebnis der Anrufungen	56
Abbildung 6 (zu Nr. 3.1.1) Pseudonyme zu Gesamteingaben	57
Abbildung 7 (zu Nr. 3.1.2) Anzahl Erledigungen 2016	58
Abbildung 8 (zu Nr. 3.1.2) Anzahl Erledigungen 2017	59

Einführung

Dieser 6. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016/2017 ist zugleich der dritte Bericht in meiner Funktion als Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit.

Auch wenn die Reform des europäischen Datenschutzrechts und dessen Umsetzung in das nationale Recht die mediale Wahrnehmung der letzten beiden Jahre bestimmt hat, lohnt sich doch auch der Blick auf die Entwicklung und Praxis des Informationsfreiheitsrechtes.

Dabei sollte dieser Blick auch „über den Tellerrand“ des Bundesrechtes hinausgehen. Die Diskussion um Notwendigkeit und Reichweite von Transparenz staatlichen Handelns wird nicht nur „innerstaatlich“, sondern gerade auch in Bezug auf die Organe der Europäischen Union geführt. Dies zeigt z.B. die Verschärfung des Verhaltenscodex für Mitglieder der europäischen Kommission und die Publikationspflicht für Verstöße gegen diesen Codex. Auch die Transparenz der Auswahlkriterien für die Wahl von Richtern des Gerichtshofes der Europäischen Union (CJEU) steht in der Diskussion. Der Informationszugang zu Dokumenten der EU-Organe war aber auch im Berichtszeitraum wiederum Gegenstand gerichtlicher Überprüfung.

Die deutsche Rechtsprechung hat auch im aktuellen Berichtszeitraum signifikante Beiträge zur Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechtes geleistet. Nur beispielhaft nenne ich an dieser Stelle die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 29. Juni 2017 zum Informationszugang im Spannungsfeld zwischen der Transparenzvorgabe des IFG einerseits und dem Schutz des Persönlichkeitsrechtes ehemaliger Bediensteter des Landwirtschaftsministeriums andererseits. Deren Biographien und Werdegänge waren mit Blick auf evtl. Verstrickungen in der NS-Zeit unter Verwendung auch von Personalaktendaten zur Klärung ihrer Nachrufwürdigkeit untersucht und bewertet worden.

Das Recht auf Informationszugang nach dem IFG wurde auch im Berichtszeitraum wiederum verstärkt genutzt. So wurden im Jahr 2016 fast 9.000 und im Jahr 2017 fast 13.000 IFG-Anträge an die Bundesbehörden gestellt.

Dementsprechend haben sich auch zahlreiche Bürgerinnen und Bürger mit der Bitte um Unterstützung ihres Informationsbegehrens an mich gewandt. Ein nicht unerheblicher Teil trat dabei – wie schon bei der Antragstellung bei den Bundesbehörden - unter Pseudonym auf. Oftmals folgte dann ebenfalls unter Pseudonym der IFG-Antrag zu den bei mir im Zusammenhang mit diesen Eingaben entstandenen Unterlagen.

Hier stellte sich mitunter die Frage, ob derartige, teils zeitlich und thematisch koordinierte pseudonyme Eingaben und IFG-Anträge noch der Intention des Informationsfreiheitsgesetzes entsprechen. Die Belastung bei den „hauptbetroffenen“ obersten Bundesbehörden war jedenfalls enorm hoch.

Ich freue mich, dass die internationale Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten in Europa durch Ausrichtung des Europa-Meetings im Februar 2017 gestärkt werden konnte.

Die erfolgreiche Reihe meiner Symposien zur Informationsfreiheit wurde mit dem 4. Symposium im September 2016 weitergeführt. Zum 5. Symposium im Herbst 2018 erwarte ich u.a. wiederum Mitglieder des Deutschen Bundestages, IFG-Praktiker aus den Bundesbehörden, Verwaltungsrichter, Professoren und Teilnehmer aus dem Kreis meiner Länderkollegen.

Erfreulich ist zudem, dass mit dem Open-Data-Gesetz ein erster Schritt hin zu einer verstärkten proaktiven Transparenz gemacht wurde. Ich würde mich jedoch freuen, wenn auch jenseits solcher neuer gesetzlicher Regelungen über mehr Transparenz auf Seiten der Behörden nachgedacht werden würde. In diesem Sinne würde ich die Entwicklung eines staatlichen Portals auf Bundesebene begrüßen, das eine Antragstellung auf Grundlage aller Informationszugangsgesetze des Bundes erlaubt und eine einheitliche, auch proaktive, Veröffentlichung von Informationen durch die Behörden ermöglicht.

Leider ist meine Ombuds- und Kontrollfunktion weiterhin auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes beschränkt. Die Erstreckung dieser Funktion auch auf das Umwelt- und Verbraucherinformationsrecht wäre ein wichtiger Beitrag zur Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechtes. Ich hoffe, dass der neu gewählte Deutsche Bundestag diese seit vielen Jahren von mir erhobene Forderung aufgreifen wird.

Meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danke ich für ihren engagierten Einsatz für die Informationsfreiheit und die Vorbereitung auch dieses Tätigkeitsberichtes.

Andrea Voßhoff

Empfehlungen an den Deutschen Bundestag

1. Ich empfehle dem Gesetzgeber erneut, die Ombudsfunktion der BfDI auf das Umwelteinformationsgesetz und das Verbraucherinformationsgesetz zu erweitern (s. Vorwort und die unter Nr. 4.7.2 (BfR/Glyphosat) sowie Nr. 4.9.1 (Netzausbau DB Netz AG) geschilderten Fälle).
2. Ich empfehle dem Gesetzgeber, die teils redundanten Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes zu präzisieren und unnötige Doppelungen zu bereinigen:
 - Schutz internationaler Beziehungen und Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen (§ 3 Nr. 1 lit. a und § 3 Nr. 3 lit. a IFG)
 - Schutz der Beratungen von Behörden und Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 3 Nr. 3 lit. b und § 4 IFG)
 - Schutz der „inneren“ und der „öffentlichen Sicherheit“ (§ 3 Nr. 1 lit. c und Nr. 2 IFG)

Internationale Verhandlungen sind essentielle Handlungsformen der internationalen Beziehungen. Beratungen von Behörden dienen oftmals der Vorbereitung des behördlichen Entscheidungsprozesses. Auch die Schutzgüter der „inneren“ und der „öffentlichen Sicherheit“ überlappen sich, so dass auch hier eine Präzisierung wünschenswert ist.

(Siehe dazu bereits 3. TB Nr. 2.2; 4. TB Nr. 2.1.1; sowie Evaluationsbericht des Deutschen Forschungsinstitutes für öffentliche Verwaltung vom 22. Mai 2012 (S. 441f.))

3. Ich empfehle dem Gesetzgeber, durch Ergänzung des § 10 IFG Abs. 2 eine klare und zugangsfreundliche, nicht prohibitive Regelung des Kostenrechts auch für Spezialbehörden wie das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte sicherzustellen. Das BfArM setzt für die Bearbeitung von IFG-Anträgen den hohen „behördenspezifischen“ Stundensatz an, obwohl bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen dort kein besonders hoher labortechnischer Aufwand entsteht (s. dazu 6. TB Nr. 4.10.5). In § 10 IFG als bereichsspezifischer gesetzlicher Regelung des Gebührenrechts sollte klargestellt werden, dass ein solcher, bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen nicht anfallender Aufwand auch nicht in die Gebührenbemessung einfließen darf.
4. Ich empfehle dem Gesetzgeber, § 9 Abs. 4 IFG um eine Regelung zur temporären Aussetzung des Widerspruchsverfahrens auf Antrag des Widerspruchsführers zu ergänzen, sofern dieser die BfDI mit der Bitte um Überprüfung und Vermittlung nach § 12 Abs. 1 IFG angerufen hat (s. dazu bereits 3. TB, Nr. 2.2).
5. Ich empfehle dem Gesetzgeber, auf die Einführung eines staatlichen Portals auf Bundesebene hinzuwirken, das die Antragstellung bei den Bundesbehörden nicht nur für das IFG, sondern für alle Informationszugangsrechte ermöglicht (s. Vorwort zum 6. TB).
6. Ich empfehle dem Gesetzgeber, gemeinsam mit dem 6. nunmehr auch den 4. und den 5. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit zur Beratung an den Innenausschuss zu überweisen.

1 Entwicklung der Informationsfreiheit im Überblick

1.1 Die Entwicklung in Deutschland

1.1.1 Gesetzgebung zum Informationsfreiheitsrecht auf Landesebene

Auch wenn noch nicht alle Bundesländer ein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz verabschiedet haben, werden die weißen Flecken auf der Landkarte der Informationsfreiheit weniger. Dabei ging es mal einen Schritt zurück und dann wieder zwei Schritte voran.

In **Niedersachsen** wurde Anfang 2017 ein Regierungsentwurf für ein Transparenzgesetz in den Landtag eingebracht. Dieser Entwurf unterfiel mit der Konstituierung des neuen Landtages im Herbst 2017 dem Prinzip der Diskontinuität. Laut Koalitionsvereinbarung will die Landesregierung nun die Erfahrungen anderer Bundesländer in der aktuellen Legislaturperiode auswerten und im Anschluss über die Einführung eines Transparenzgesetzes entscheiden.

Die **hessische Landesregierung** legte dem Landtag im Dezember 2017 mit dem Entwurf eines neuen Datenschutzgesetzes auch Regelungen zum Informationszugang bei den kommunalen und staatlichen Behörden vor (Landtagsdrucksache 19/5728 vom 05. Dezember 2017). Anders als das rheinland-pfälzische oder das hamburgische Landesrecht sieht der Entwurf keine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung eines Transparenzregisters vor. Auch das baden-württembergische Modell mit seiner gesetzlichen Verordnungsermächtigung für die Einführung eines Registers wurde nicht übernommen. Für die Kommunen und Landkreise ist ein „Opt in“ vorgesehen. Erst der Erlass einer einschlägigen kommunalen Satzung schaltet die gesetzlichen Verpflichtungen für diese scharf. Für den Landesrechnungshof und den Landesbeauftragten sind (Bereichs-)Ausnahmen vorgesehen. Ferner soll nicht nur für den Verfassungsschutz, sondern auch für die Landespolizei eine Bereichsausnahme geregelt werden.

Bayern hat mit dem neuen Art. 36 des Landesdatenschutzgesetzes, das am 30. Dezember 2015 in Kraft getreten ist, erstmals ein „Jedermannsrecht“ auf Auskunft über den Inhalt von Dateien und Akten öffentlicher Stellen geschaffen. Diese Auskunftsregelung setzt allerdings die Glaubhaftmachung eines berechtigten, nicht auf eine entgeltliche Weiterverwendung gerichteten Interesses voraus. Anders als die Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze anderer Bundesländer und das IFG des Bundes gewährt die bayrische Regelung also kein voraussetzungsloses Jedermannsrecht.

Vom Informationszugang ausgenommen sind u.a. der Landesbeauftragte für den Datenschutz, das Landesamt für Datenschutzaufsicht, die für die Berufsaufsicht zuständigen Kammern und Körperschaften des öffentlichen Rechts, auch die Polizei, die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern (Art. 36 Abs. 4 Nrn. 3, 4 und 7 BayDSG).

Der Informationszugang ist eröffnet, sofern bei personenbezogenen Daten eine Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen zulässig ist und Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt werden (Art. 36 Abs. 1 Satz 1 Nrn 1 und 2 BayDSG). Die Auskunft kann verweigert werden, soweit „Kontroll- und Aufsichtsaufgaben oder sonstige öffentliche oder private Interessen entgegenstehen“, das Auskunftsbegehren sich „auf den Verlauf oder auf

vertrauliche Inhalte laufender oder abgeschlossener behördeninterner Beratungen oder auf Inhalte aus nicht abgeschlossenen Unterlagen oder auf noch nicht aufbereitete Daten bezieht oder ein unverhältnismäßiger Aufwand entsteht“ (§ 36 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG). Verschluss-sachen, durch berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis geschützte Informationen sowie Geheimnisse des persönlichen Lebensbereiches und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind nur mit Einwilligung des Betroffenen zugänglich (§ 36 Abs. 3 BayDSG).

Das **Hamburgische Transparenzgesetz** (HmbTG) wurde im Berichtszeitraum zwar nicht geändert, inzwischen aber evaluiert. Ferner wurden in der Zwischenzeit verschiedene Veröffentlichungspflichten der Freien Hansestadt Hamburg in Gesetzesform geregelt, die nach § 10 Abs. 8 HmbTG zu einer Parallelveröffentlichung im Transparenzportal führen müssen. Außerdem wurde die Unabhängigkeit des Landesbeauftragten durch den neuen Art. 60a der Landesverfassung institutionell verankert. Insgesamt wurden im Zeitraum vom 01. September 2014 bis zum 28. Februar 2017 laut der Evaluation 65.741 Veröffentlichungen im Transparenzportal vorgenommen, zum größten Teil von Behörden und Gerichten. Der Schwerpunkt der Arbeit des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit liegt demnach auf der Bearbeitung von Eingaben der Antragsteller, die Auskunft von der Kernverwaltung begehren. Einen signifikanten Anstieg gab es bei öffentlichen Unternehmen.

Mit dem Gesetz zur Änderung des **schleswig-holsteinischen** Informationszugangsgesetzes vom 05. Mai 2017 (GVOBl. Sch.-H. 2017, 279) werden für bestimmte Informationen (wie z.B. Richtlinien, Runderlasse an andere Behörden, amtliche Statistiken, öffentliche Tätigkeitsberichte, Broschüren, Haushaltspläne, Stellen- und Wirtschaftspläne sowie Vorlagen an die Landesregierung, Verwaltungsvorschriften, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne) Veröffentlichungspflichten begründet, die stufenweise (zum 01. Januar 2020 bzw. zum 01. Januar 2022) in Kraft treten sollen. Ferner wurden die Versagungsgründe des § 9 (Schutz öffentlicher Interessen wie z.B. an unbeeinträchtigten internationalen Beziehungen oder „bedeutsamer Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit“) und des § 10 (Schutz privater Interessen wie z.B. der Schutz des geistigen Eigentums) unter Abwägungsvorbehalt gestellt.

Für die Finanzbehörden gilt künftig eine (Teil-)Bereichsausnahme, soweit Vorgänge der Steuerfestsetzung, Steuererhebung und Steuervollstreckung betroffen sind (§ 2 Abs. 4 Nr. 5 IZG-SH). Die Anwendbarkeit des IZG-SH wurde auch insofern eingegrenzt, als dass der Bereich der parlamentarischen Tätigkeiten des Landtages auf den Bereich der gutachterlichen Tätigkeiten ausgeweitet wurde (§ 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG-SH).

In **Brandenburg** soll das Akteneinsichts- und Informationsfreiheitsgesetz (AIG) um eine Verordnungsermächtigung hinsichtlich der Auslagerhebung ergänzt werden. Die Entscheidung des Landtages über einen entsprechenden im September 2017 eingebrachten Gesetzentwurf zur Ergänzung des § 10 AIG stand bei Redaktionsschluss noch aus.

1.2. Entwicklung international

Das Vertrauen in eine politische Institution wächst mit ihrer Transparenz. Die Europäische Union strebt danach, dieser Anforderung gerecht zu werden.

Die EU ist vor allem auf Basis ihres Gründungsvertrages¹ zu Transparenz angehalten. 2014 wurde deshalb ein sog. Transparenzregister² eingerichtet, um nachvollziehen zu können, mit welchen Lobbyisten die EU-Organe wie und wann zusammenarbeiten. Ein zentrales Element der Transparenz ist der Zugang zu Informationen. Zahlreiche Dokumente der EU-Organe sind deshalb online in allen elf Amtssprachen abrufbar. Muss dennoch ein Antrag gestellt werden, ist dieser meist kostenlos. Antworten müssen fristgerecht erfolgen und im Streitfall ist die Beschwerde an den EU-Bürgerbeauftragten möglich.

1.2.1 Verhaltenscodex wird weiter verschärft

Die EU hat ihren Kommissionsmitgliedern seit 2011 Verhaltensvorschriften auferlegt, die auch auf Betreiben der EU-Ombudsfrau Emily O'Reilly aktuell weiter verschärft wurden. Der modernisierte Verhaltenscodex (Code of Conduct) ist am 01. Februar 2018 in Kraft getreten.

Die modernisierten Vorschriften des Kodexes enthalten strengere Standards für Ethikregeln und eindeutiger Regeln in Europa, die gleichzeitig die Transparenz erhöhen. Zudem wird ein unabhängiger, mit erweiterten Befugnissen ausgestatteter Ethikausschuss gegründet. Dieser gewährleistet eine strengere Kontrolle und steht der Kommission in ethischen Fragen beratend zur Seite.

Nach dem neuen Verhaltenskodex müssen EU-Kommissare künftig jede Art einer finanziellen Beteiligung über 10.000 Euro offenlegen. Dies betrifft sowohl privaten Eigentumserwerb als auch Darlehen oder Investitionen in Aktienanteile, um nur einige Beispiele zu nennen. Zudem wird die Karenzzeit (cooling-off period) für ehemalige EU-Kommissare von bisher 18 Monaten auf zwei Jahre ausgeweitet und für den Präsidenten der Kommission auf drei Jahre angehoben. Während dieser Karenzzeit müssen ehemalige Mitglieder der Kommission diese vor Annahme einer neuen Tätigkeit informieren.

Nicht nur Interessenskonflikte, sondern auch Situationen, die den Eindruck eines Interessenskonflikts erwecken könnten, sollen vermieden werden. Haben ehemalige Mitglieder der Kommission z.B. die Absicht, in Bereichen tätig zu werden, die im Zusammenhang mit ihrem ehemaligen Ressort stehen, muss zunächst der unabhängige Ethikausschuss angehört werden. Deshalb werden sowohl die Entscheidungen der Kommission als auch die Stellungnahmen des Ausschusses zu diesen Entscheidungen veröffentlicht. Ein Interessenkonflikt liegt bspw.

¹ Art. 255 Abs. 2 des ursprünglichen Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), der 2009 umbenannt wurde in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ist die Grundlage für die Transparenzverordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

² Auf Grundlage von Art. 11 AEUV.

auch vor „wenn“ ein potentieller Vorteil oder Gewinn³ eines Kommissionsmitgliedes, seines Ehepartners oder direkter Familienmitglieder, die unabhängige Durchführung seiner Pflichten beeinflussen könnte. Zudem eröffnet der Codex Sanktionsmöglichkeiten, wie die Umverteilung von Aufgaben, bei Vorliegen eines Interessenskonfliktes.

Bei Verstößen gegen den Codex, die es nicht rechtfertigen, den Gerichtshof anzurufen⁴, kann die Kommission eine Verwarnung aussprechen und im Internet „gut sichtbar“ veröffentlichen. Von dieser Möglichkeit hat die EU-Kommission zwar auch früher schon Gebrauch gemacht, die Möglichkeit der Veröffentlichung wird aber nun auch offiziell im geänderten Verhaltenscodex verankert.

Schließlich verpflichtet sich die Kommission, künftig alle zwei Monate proaktiv die Höhe der Reisekosten ihrer Kommissare zu veröffentlichen.

Kasten zu 1.2.1

Access Info

„Access Info“ ist eine 2006 in Madrid gegründete, in Europa aktive Nichtregierungsorganisation, die sich für die Förderung und den Schutz des Rechts auf Zugang zu Informationen als Instrument zur Verteidigung der bürgerlichen Freiheiten und Menschenrechte, zur Erleichterung der Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen und zur Rechenschaftspflicht von Regierungen einsetzt. „Access Info“ arbeitet mit einem Mix aus Forschung und Monitoring, will Standards für die Informationsfreiheit setzen und versteht sich als Initiator und Treiber rechtlicher Reformen im Bereich der Informationsfreiheit.

Quellen:

https://ec.europa.eu/germany/news/20180131-verhaltenskodex_de

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners-2018_de_2.pdf

Die Organisation „Access Info“ hatte sich über mehr als drei Jahre hinweg für eine Offenlegung der Reisespesen der EU-Kommissare eingesetzt. Die Auseinandersetzung mit der Kommission begann im Jahr 2014 mit einem ersten Antrag auf Einsicht in die entsprechenden

³ Der Code of Conduct bietet diesbezüglich keine präzisere Formulierung.

⁴ Im Hinblick auf die Frage, welche Verstöße die Anrufung rechtfertigen, verweist der Code of Conduct in Art. 13 auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und insbesondere auf die Art. 245 und 247 AEUV. Diese formulieren vage, dass ein Kommissionsmitglied, welches während seiner Amtszeit einen anderen Beruf ausübt oder Vorteile erhält, durch ein Urteil des EuGH u.a. zwangsweise in den Ruhestand versetzt werden kann.

Abrechnungen. Im Jahr 2017 wurden Bürgerinnen und Bürger aufgerufen, vorformulierte Anfragen an die EU-Kommission zu senden. Erklärtes Ziel war es, in weniger als 48 Stunden 168 Anfragen zu allen Reisekostenabrechnungen aller Kommissare aus dem Jahr 2016 zu stellen. Die EU-Kommission weigerte sich jedoch, dutzende Anfragen zu registrieren. Die Auseinandersetzung mündete deshalb in mehrere Beschwerden an die EU-Ombudsfrau und führte zu negativen Schlagzeilen in den Medien. Im August 2017 musste sich die Pressesprecherin der EU-Kommission mit einem Bombardement von Journalistenfragen auseinandersetzen. Nur einen Monat später verkündete der Kommissionspräsident Juncker einen modernisierten Verhaltenscodex.

1.2.2 Auch die bislang noch mangelnde Transparenz bei der Auswahl der EU-Richter steht erneut auf dem Prüfstand

Die Menschenrechtsorganisation „Access Info“ hat eine weitere Beschwerde bei der EU-Ombudsfrau eingelegt, um die Offenlegung der Auswahlkriterien bei der Wahl der Richter für den Gerichtshof der Europäischen Union (CJEU) durchzusetzen.

Jeder Ernennung eines Richters geht zunächst eine Auswahl auf nationaler Ebene voraus. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, geeignete Kandidaten für den Gerichtshof vorzuschlagen. Anschließend prüft ein Ausschuss der EU die Kandidaten auf ihre Befähigung und gibt ein unverbindliches Votum ab. Der Ausschuss setzt sich aus sieben Repräsentanten aus dem Kreis ehemaliger Mitglieder des Gerichtshofs und des Gerichts⁵, der Mitglieder der höchsten Gerichte der EU-Mitgliedstaaten und der Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung zusammen. Eines der Ausschussmitglieder wird vom Europäischen Parlament vorgeschlagen. Die Meinungen und Ansichten des Auswahlgremiums bleiben der Öffentlichkeit bislang jedoch verschlossen. „Access Info“ stützt seinen Antrag auf die Verordnung 1049/2001 (Transparenzverordnung), die den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EU-Parlaments, des Rates und der Kommission regelt. Nach Ansicht von „Access Info“ habe die Öffentlichkeit ein gesteigertes Interesse an Transparenz, wenn es darum gehe, professionelle und kompetente Kandidaten für den Gerichtshof der EU auszuwählen und zu ernennen.

Der aktuellen Beschwerde im November 2017 gingen bereits Beschwerden in 2015 und 2016 voraus. Bereits damals hatte der Rat der EU es abgelehnt, sämtliche Dokumente, ob redigiert oder unzensuriert, herauszugeben. Seine Ablehnung stützte er auf verschiedene Gründe: Zum einen fielen Aktivitäten des Sekretariats des Gremiums nicht in den Verantwortungsbereich des Rates im Sinne der Transparenzverordnung. Zum anderen gefährde Transparenz neben der Funktionsfähigkeit des Gremiums auch Datenschutzinteressen der Kandidaten.

Bereits 2015 hatte die EU-Ombudsfrau ein Überprüfungsverfahren eingeleitet und den Rat ermutigt, seine Informations- und Veröffentlichungspolitik noch einmal zu überdenken.

⁵ Mit dem Vertrag von Lissabon wurden veränderte Bezeichnungen aufgenommen. Danach bezeichnet der "Gerichtshof der Europäischen Union" die Gesamtstruktur der Gerichtsbarkeit der Europäischen Union. Oberstes Organ der Gerichtsbarkeit ist fortan der "Gerichtshof". Das Gericht erster Instanz ist nun das "Gericht", während die dem Gericht beigeordneten Kammern, die der Bewältigung der Fülle von Klagen eingesetzt wurden, "Fachgerichte" genannt werden.

Als Reaktion darauf hatte der Europäische Rat seine Offenlegungspraxis angepasst und entschieden, die Verordnung 1049/2001 doch anzuwenden. Tatsächlich erlaubte der Rat daraufhin eingeschränkten Zugang zu Dokumenten des Auswahlgremiums. Die freigegebenen Dokumente enthielten allerdings keinerlei Informationen und Bewertungen zur Eignung der Kandidaten.

Die aktuelle Beschwerde von „Access Info“ wird unterstützt von der „HEC-NYU EU Public Interest Clinic“ und zielt auf Freigabe der noch fehlenden Informationen zur Eignung der Kandidaten für das europäische Richteramt.

Kasten zu 1.2.2

EU Clinic

Die EU Clinic wird gemeinsam von der New York University School of Law und der HEC Paris (Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Paris) getragen. Lehrer und ausgewählte Studenten beider Universitäten arbeiten zusammen mit führenden NGOs, Akademikern sowie Praktikern. Gemeinsam versuchen sie, Einfluss auf die EU zu nehmen und sich für unterrepräsentierte öffentliche Interessen wie Gesundheit, Umweltschutz oder Verbraucherschutzrechte einzusetzen.

Ob ein vergleichbares Begehren auf Informationszugang in Deutschland nach geltendem Recht durchsetzbar wäre, hängt davon ab, ob das IFG überhaupt anwendbar wäre. Ist die (Vor-)Auswahl von Richtern ein Verwaltungshandeln einer Behörde?

So könnte bereits die Verankerung der Richterwahl im Grundgesetzabschnitt zur „Rechtsprechung“ gegen ein Verwaltungshandeln sprechen. Die Wahl der Richter der obersten Bundesgerichte wie z.B. dem Bundesgerichtshof und dem Bundesverwaltungsgericht erfolgt durch den sog. Richterwahlausschuss. Dort entscheiden Landesminister und vom Bundestag gewählte Mitglieder über die vom Bund und den Ländern vorgelegten Wahlvorschläge. Da es sich hier jedoch weder um richterliche Streitentscheidung noch um Gesetzgebung handelt, liegt vielmehr die Annahme einer „Verwaltungstätigkeit“ im Sinne des IFG nahe. Ein Informationsbegehren dürfte jedoch an § 5 Abs. 2 IFG scheitern. Der Ausschlussstatbestand des § 5 Abs. 2 IFG bezweckt den Schutz personenbezogener Daten „im Zusammenhang mit“ Dienstverhältnissen. Richter befinden sich in einem solchen Dienstverhältnis zum Bund. In dessen Rahmen genießen sämtliche Unterlagen eines Richters, wie die Personalakte und die dazugehörigen Personaldaten, besonderen Schutz. Umfasst sind ebenfalls Informationen über Besetzungsvorschläge und sonstige personenbezogene Daten zu Auswahlverfahren. Im Ergebnis müsste deshalb das Informationsbegehren auf Einsicht in die Bewerbungsunterlagen eines Richters diesem Schutzinteresse gegenüber zurückstehen.

1.2.3 Rechtsprechung des EuGH

1.2.3.1 EuGH gewährt Informationszugang zu EU-Dokumenten

Der Zugang zu Dokumenten der EU-Organe war auch jüngst Gegenstand eines Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Im Ergebnis hat der EuGH auf Grundlage der Verordnung 1049/2001 einen Informationsanspruch anerkannt, der betroffenen Unternehmen einen Einblick in Dokumente des Europäischen Emissionshandels-Systems ermöglicht. Namentlich ging es um Einsicht in die sog. Zuteilungslisten.

Bei den Zuteilungslisten handelt es sich um ein Instrument des Emissionshandels-Systems der Europäischen Union.

Die Treibhausgas-Emissionen emissionshandlungspflichtiger Anlagen werden auf eine Gesamtmenge begrenzt. Emissionsrechte werden in Form handelbarer Rechte (Zertifikate) ausgegeben. Die EU und ihre Mitgliedstaaten regeln, welche Gesamtmenge an Treibhausgasen emissionshandlungspflichtige Anlagen in einem bestimmten Zeitraum ausstoßen dürfen.

Der Industriekonzern Saint-Gobain ist weltweit auf dem Glasmarkt tätig. Er beantragte in Deutschland die Zuteilung von Emissionszertifikaten für die aktuelle Emissionshandlungsperiode. Nachdem die zuständigen Behörden ihre Berechnungen durchgeführt hatten, übermittelten sie ihre vorläufige nationale Zuteilungsliste an die EU-Kommission. Daraufhin beantragte Saint-Gobain auf Grundlage der Verordnung 1049/2001 bei der Kommission Einsicht in die deutsche Zuteilungsliste. Unter anderem begehrte der Konzern Informationen über die für jeden Anlagenteil berechneten vorläufigen jährlichen Zahlen, der für die Jahre 2013 - 2020 zuzuteilenden Emissionszertifikate.

Die Kommission lehnte den Antrag unter Hinweis auf die Ausnahmeregel des Art. 4 Abs. 3, S. 1 der Verordnung 1049/2001 ab. Demnach kann ein EU-Organ den Zugang zu einem Dokument verweigern, wenn dessen Verbreitung den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde. Dies sah die EU-Kommission als gegeben an. Der EuGH gab dem Unternehmen auf dessen Klage hin Recht und verpflichtete die Kommission zur Gewährung des Informationszuges.

In der Urteilsbegründung verwies der EuGH auf das Regelungsziel der Transparenzverordnung, eine immer enger werdende Union zu fördern, in der Entscheidungen möglichst offen und bürgernah getroffen werden. Zudem ist das Recht auf Informationszugang Ausdruck demokratischer Teilhabe der Unionsbürger. Diese Erwägungsgründe erfordern eine sehr weite Interpretation des Grundsatzes von einem größtmöglichen Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Organe der Europäischen Union. Zudem habe das Informationsbegehren nicht den Entscheidungsprozess der Kommission direkt betroffen, sondern nur dessen Grundlage.

In einem vergleichbaren Fall wäre in Deutschland das Umweltinformationsgesetz (UIG) anzuwenden. Dieses eröffnet jedermann freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen. Für andere amtliche Informationen bei Bundesbehörden ist jedoch das

IFG einschlägig. Bei § 3 IFG handelt es sich um eine nationale Parallelnorm zu Art. 4 der Verordnung 1049/2001. Insbesondere enthält § 3 Nr. 3b IFG einen mit Art. 4 Abs. 3, S. 1 der Verordnung 1049/2001 vergleichbaren Ausnahmetatbestand. § 3 Nr. 3b IFG sieht vor, dass der Zugang zu Informationen versagt bleibt, wenn und solange behördliche Beratungsprozesse beeinträchtigt werden. Das BVerwG⁶ hat jedoch erkennen lassen, dass es im Zweifel einer Einzelfallanalyse bedarf. Diese kann ergeben, dass auch Beratungsgrundlagen, wie Vermerke und Stellungnahmen, als Teil des Beratungsprozesses schutzwürdig sind. Der EuGH hat diese Betrachtung im vorliegenden Fall hingegen nicht erkennen lassen. Trotz des Hinweises der EU-Kommission auf den Schutz des Beratungsprozesses hat der EuGH sich ausdrücklich für einen größtmöglichen Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der EU-Organe ausgesprochen und die Zuteilungsliste als nicht schutzwürdige Beratungsgrundlage eingestuft.

1.2.3.2 Zugang zu Schriftsätzen der Mitgliedstaaten der EU gewährt

Der EuGH bestätigt die Entscheidung des EuG in einem Klageverfahren auf Zugang zu Dokumenten bei der EU-Kommission, so dass diese den begehrten Informationszugang gewähren muss.

Bereits in meinem letzten Tätigkeitsbericht (5. TB Nr. 1.2.2.2) habe ich über das Ausgangsverfahren vor dem Gericht der Europäischen Union (EuG) berichtet. Dieses hatte einer Klage eines Antragsstellers stattgegeben, der von der EU-Kommission Zugang zu Dokumenten aus einem Vertragsverletzungsverfahren begehrte. Gegen diese Entscheidung legte die Kommission Rechtsmittel ein, welches der Europäische Gerichtshof als zweite Instanz mit Urteil vom 18. Juli 2017 zurückgewiesen hat. (EuGH, Urteil vom 18. Juli 2017, C-213/15 P)

In seiner Entscheidung stellt der EuGH klar, dass das Recht auf Informationszugang nach der Verordnung Nr. 1049/2001 sich nicht auf die von den Organen der EU erstellten Schreiben beschränkt, sondern auch Dokumente erfasst, die die EU-Organe von Dritten erhalten haben. Auch die Tatsache, dass die von einem Mitgliedstaat erstellten, im Besitz eines Organs befindlichen Dokumente im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren vor den Unionsgerichten stehen, schließt die Anwendbarkeit der Verordnung nicht aus. Dies gilt auch dann, wenn das EU-Organ die entsprechenden Schriftsätze (wie hier) nicht vom jeweiligen Mitgliedstaat, sondern direkt vom Unionsgericht erhalten hat. Der EuGH verweist auf seine frühere Rechtsprechung, wonach eine allgemeine Vermutung dafür besteht, dass die Verbreitung der von einem Organ in einem gerichtlichen Verfahren eingereichten Schriftsätze den Schutz eines Gerichtsverfahrens im Sinne von Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigt, solange das Verfahren anhängig ist. Diese allgemeine Vermutung gilt nach Auffassung des EuGH auch für die von einem Mitgliedstaat in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätze. Zugleich betont der EuGH jedoch, dass diese allgemeine Vermutung auch widerlegt werden kann. Zudem verweist der EuGH auf die Regelung des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, wonach ein Mitgliedstaat das betreffende EU-Organ ersuchen kann, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine

⁶ BVerwG, Urteil vom 02. August 2012, 7 C 7/12, Rn. 33.

vorherige Zustimmung zu verbreiten und somit dessen Beteiligungsrechte gewahrt sind. Diese Regelung gelte auch für Schriftsätze in einem gerichtlichen Verfahren. Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen geht der EuGH davon aus, dass die in Rede stehenden Schriftsätze unter den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen.

Der EuGH weist ferner darauf hin, dass mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und dem Art. 15 AEUV der Anwendungsbereich des Transparenzgrundsatzes im Unionsrecht ausgedehnt wurde. Die Regelung über den Zugang zu Dokumenten nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV steht nach Auffassung des EuGH nicht der Verpflichtung zur Zugangsgewährung entgegen, wenn eines der Organe im Besitz von Dokumenten ist, die von einem Mitgliedstaat im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren erstellt wurden. Für diese weite Auslegung des Grundsatzes des Zugangs zu Dokumenten der Organe der Union sprechen nach Auffassung des EuGH auch die Regelung des Art. 15 Abs. 1 AEUV sowie die Transparenzgrundsätze des Art. 1 Abs. 2 EUV und Art. 298 AEUV sowie die Verbürgung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten in Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Kasten zu 1.2.3.2

Art. 15 AEUV

(1) Um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit.

(2) (...)

(3) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind.

Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt.

Die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen gewährleisten die Transparenz ihrer Tätigkeit und legen gemäß den in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen in ihrer Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten fest.

Dieser Absatz gilt für den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nur dann, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Das Europäische Parlament und der Rat sorgen dafür, dass die Dokumente, die die Gesetzgebungsverfahren betreffen, nach Maßgabe der in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen öffentlich zugänglich gemacht werden.

2 Informationsfreiheit: Bestandsaufnahme

2.1 Grundsatzfragen im Spiegel der Rechtsprechung

2.1.1 Die Vergangenheit ehemaliger Beamter und das IFG

Das Informationsfreiheitsgesetz eröffnet den Zugang zu biographischen Informationen von Pensionären, deren Nachrufwürdigkeit mit Blick auf eventuelle Belastungen aus der Zeit des Dritten Reiches geprüft worden ist. Der Zugang zu biografischen Informationen lebender Pensionäre setzt deren Einwilligung voraus und erfordert somit ein Drittbeteiligungsverfahren.

Der Informationszugang zu einem Gutachten, mit dem die Nachrufwürdigkeit von Pensionären des damaligen Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit Blick auf ihr Verhalten im Dritten Reich untersucht worden war, ist nunmehr durch das Bundesverwaltungsgericht abschließend geklärt. Nachdem das VG Köln und das OVG NRW einen postmortalen Schutz der Informationen bejaht hatten (s. dazu 5. TB Nr. 2.1.13), hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 29. Juni 2017 (BVerwG, 7 C 24.15, -juris-) entschieden, dass der Informationszugang unabhängig von der Bewertung des Lebenslaufes der inzwischen verstorbenen ehemaligen Mitarbeiter eröffnet ist.

Das VG Köln hatte den Informationszugang nur vorbehaltlich der Einwilligung der Pensionäre und Rentner bzw. ihrer Hinterbliebenen als eröffnet gesehen. Das OVG NRW differenzierte hier und sah den Informationszugang zu den biographischen Informationen verstorbener Beamter unabhängig von einer Einwilligung der Hinterbliebenen eröffnet, sofern das Verhalten der inzwischen verstorbenen Pensionäre während des Dritten Reiches vom Gutachter als „deutlich kritikwürdig“ oder als „nicht ehrwürdig“ qualifiziert worden waren. Für den Zugang zu biographischen Informationen zu den als (einfach) „kritikwürdig“, als „nicht kritikwürdig“ oder „mit Respekt“ bewerteten Personen hielt das OVG eine postmortale Schutz- und Sperrfrist von drei Jahren für geboten.

Eine solche Differenzierung ist dagegen nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht geboten. Mit Blick auflebende Ruhestandsbeamte waren alle drei Instanzen der Auffassung, dass hier der Informationszugang nur mit deren Einwilligung möglich sei.

Klärungsbedürftig war unter anderem, ob die Anwendbarkeit des IFG hier durch § 111 Abs. 3 Satz 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) als vorrangige Spezialregelung ausgeschlossen war. Auskünfte aus Personalakten dürfen Dritten danach nur mit Einwilligung der Beamtin bzw. des Beamten erteilt werden, es sei denn, dass die Abwehr einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls oder der Schutz berechtigter, vorrangiger Interessen des Dritten die Auskunftserteilung zwingend erfordert. Die Darstellung und Bewertung des Verhaltens der ehemaligen Bediensteten während des Dritten Reiches rechnet das BVerwG zu den Personalakten im materiellen Sinne. Der erforderliche sachliche Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis bestehe auch insofern, als für den Schlussbericht Erkenntnisse über den ehemaligen Bediensteten aus anderen Quellen verarbeitet worden seien. Die Ehrung durch den Dienstherrn und

die Entscheidung hierüber versteht das BVerwG zutreffend als Nachwirkung des Dienstverhältnisses. Die Regelungsgegenstände des beamtenrechtlichen Auskunftsanspruches und des Informationszugangsanspruches nach dem IFG sieht das BVerwG als identisch an, auch wenn der Anspruch nach dem IFG nicht nur die Auskunftserteilung, sondern wahlweise auch weitere Arten des Informationszuganges erfasse.

Gleichwohl sieht das BVerwG in § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG keine nach § 1 Abs. 3 IFG spezielle, „abschließende und somit das Informationsfreiheitsgesetz verdrängende Regelung“. Ansatzpunkte hierfür ergäben sich nicht aus den Gesetzgebungsmaterialien zur Novellierung des BBG im Jahre 2009, mit der die beamtenrechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechte im Wesentlichen fortgeführt worden seien, so dass das Schweigen des Gesetzgebers zum Verhältnis der beiden Regelungen nur als sog. „beredtes Schweigen“ zum inzwischen zum 01. Januar 2006 in Kraft getretenen IFG zu bewerten sei und die Anwendbarkeit dieser Informationszugsregelung nicht in Frage stelle.

Zudem spreche auch die Entstehungsgeschichte des IFG für dessen Anwendbarkeit auch auf Personalaktendaten:

Kasten Nr. 1 zu 2.1.1

„Das Informationsfreiheitsgesetz erstreckt seinen Regelungswillen nach seiner Entstehungsgeschichte gerade auch auf Personalaktendaten (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 13; BVerwG, Urteil vom 27. November 2014, 7 C 20.12, BVerwGE 151, Rn 24). Zwar bilden die beamtenrechtlichen Vorschriften über den Umgang mit personenbezogenen Daten ein umfassendes und abschließendes (Sonder-)Regelungssystem (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2003, 2 C 10.02, BVerwGE 118, 10 (12)). Diese Aussage bezieht sich aber (nur) auf das Verhältnis zu den allgemeinen Datenschutzgesetzen, namentlich in Bezug auf das Einsichts- und Auskunftsrecht des Beamten (siehe § 19 BDSG). Die Begründung zum Gesetzentwurf des Informationsfreiheitsgesetzes, die hinsichtlich des besonderen Schutzes nach § 5 Abs. 2 IFG ausdrücklich auf die Personalakten verweist, geht allerdings nicht davon aus, dass der Zugang zu diesen schon durch andere Bestimmungen vorrangig geregelt und deswegen aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen ist. Folglich stehen die verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen nebeneinander.“

BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017, BVerwG 7 C 24.15, Rn 24

Damit war der Informationszugang zu diesen für die Prüfung der Nachrufwürdigung verwendeten Personalaktendaten der **noch lebenden Pensionäre** nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 iVm Abs. 2 IFG, also nicht aufgrund einer Interessenabwägung, sondern nur mit Einwilligung der Pensionäre nach (deren) Drittbeteiligung (§ 8 IFG) möglich (BVerwG, aaO, Rn 33 f.). Für eine „Inkorporation“ der Wertungen des Personalaktenrechts und eine Maßgeblichkeit der dortigen Durchbrechungen des Vertraulichkeitsschutzes sieht das BVerwG anders als das OVG keinen normativen Anknüpfungspunkt (BVerwG, aaO, Rn 29).

Das BVerwG sah hier auch keinen europarechtlichen Begründungsansatz für eine für den Kläger, einen Journalisten, günstigere Entscheidung (BVerwG aaO, Rn 44 ff.). Die Auslegung der innerstaatlichen Vorschriften im Lichte des Art. 10 EMRK unter Berücksichtigung der Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Verfahren Magyar Helsinki Bizottság./ Ungarn (Urteil der großen Kammer Nr. 18030/11 vom 08. November 2016) erfordere keine abweichende Bewertung, „auch wenn das vom Kläger in seiner Rolle als Journalist und somit in seiner Funktion als „public watchdog“ geltend gemachte Zugangsbegehren von der Garantie des Art. 10 Abs. 1 EMRK erfasst wird.“ Denn es sei „nichts dafür ersichtlich, dass die nach innerstaatlichem Recht zum Schutz der Persönlichkeitsrechte vorgesehenen Einschränkungen (Art. 10 Abs. 2 EMRK) bei Beachtung des den Konventionsstaaten zuzubilligenden Beurteilungsspielraums den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (...) nicht genügen.“ (BVerwG, aaO, Rn 45).

Kasten Nr. 2 zu 2.1.1

Art. 10 EMRK Freiheit der Meinungsäußerung

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

(2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

Auch Art. 11 der Charta der Grundrechte der europäischen Union gewährt hier nach Auffassung des BVerwG keinen Anspruch auf Informationszugang, da diese Regelung die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union zum Informationszugang verpflichtet und den Geltungsbereich des Unionsrechtes nicht auf unionsrechtlich determinierte Gesetzgebungsmaterien wie hier das Recht auf Informationszugang nach dem IFG erweitert (BVerwG, aaO, Rn 46).

Hinsichtlich der personenbezogenen Daten **verstorbenen Pensionäre** sieht das BVerwG keine Beschränkung des Informationszuganges. Da das IFG in § 5 die Begrifflichkeit des Datenschutzes aufgreife und § 3 Abs. 1 BDSG als „natürliche Person“ „vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Fundierung im Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur lebende Personen im Blick hat“, ergebe sich für den Anwendungsbereich des IFG kein weitergehender, auch auf Tote erstreckter Anwendungs- und Schutzbereich (BVerwG, aaO, Rn 50).

Das postmortale, verfassungsrechtlich in der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG verankerte Persönlichkeitsschutz bewahre...

Kasten Nr. 3 zu 2.1.1

„den Verstorbenen insbesondere davor, herabgewürdigt oder erniedrigt zu werden. (...) Da aber nicht nur einzelne, sondern sämtliche Grundrechte Konkretisierungen des Prinzips der Menschenwürde sind, bedarf es stets einer sorgfältigen Begründung, wenn angenommen werden soll, dass der Gebrauch eines Grundrechtes auf die unantastbare Menschenwürde durchschlägt. Dafür genügt ein Berühren der Menschenwürde nicht. Vorausgesetzt ist eine sie treffende Verletzung. Bei Angriffen auf den durch die Lebensstellung erworbenen Geltungsanspruch genügt beispielsweise nicht dessen Infragestellung, wohl aber deren grobe Entstellung (...).“

BVerwG, aaO, Rn 53

Der allgemeine Achtungsanspruch werde hier durch die Offenlegung der wissenschaftlich erhobenen und ausgewerteten Elemente eines Lebenslaufes nicht tangiert.

Auch in der Bewertung eines Betroffenen als „nicht ehrwürdig“ oder „kritikwürdig“ liege keine Herabwürdigung seiner Person, da er damit nicht „als allgemein „ehrlos“ oder „unwürdig“ dargestellt werde und der durch Lebensleistung erworbene Geltungswert nicht infrage gestellt werde (BVerwG, aaO, Rn 54).

Eine nur beschränkte und zeitlich gestaffelte Öffnung des Informationszuges nach Maßgabe der Einstufung der Verstorbenen als nicht, schwächer oder stärker belastete Personen hält das BVerwG anders als das Berufungsgericht nicht für geboten (BVerwG, aaO Rn 58 f.).

Das Bundesverwaltungsgericht sieht auch mit Blick auf die nunmehr auf 10 Jahre nach dem Tod reduzierte Schutzfrist des Archivrechtes keinen Wertungswiderspruch zwischen IFG und Bundesarchivgesetz, da diese bereits reduzierte Schutzfrist dann nicht gelte, wenn die Unterlagen schon vor Archivierung dem Informationszugang nach einem Informationszugangsgesetz offen gestanden haben (BVerwG, aaO, Rn 60).

Einen Rückgriff auf einen verfassungsunmittelbaren, auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützten Auskunftsanspruch des Klägers als Journalist sieht das BVerwG vorliegend nicht als notwendig, da der Bundesgesetzgeber mit § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG einen auf Personalaktendaten bezogenen Auskunftsanspruch normiert habe, der auch den Anforderungen der Pressefreiheit genüge (BVerwG, aaO, Rn 64 ff (68)).

2.1.2 Die Telefonliste und das IFG – ein Dauerbrenner

Telefonlisten von Jobcentern sind zwar amtliche Informationen im Sinne des IFG, stehen dem Informationszugang aber nur mit Einwilligung der Behördenmitarbeiter und auch nur dann offen, wenn die Funktionsfähigkeit der Jobcenter nicht leidet.

Bereits in meinem 4. und 5. Tätigkeitsbericht hatte ich über die von den Vorinstanzen unterschiedlich beurteilte Frage des Informationszuganges zu Telefonlisten der Jobcenter berichtet (s. zuletzt 5.TB, Nr. 2.1.15, S. 39-41). Das BVerwG hat am 20. Oktober 2016 über mehrere Revisionen entschieden und klargestellt, dass Telefonlisten amtliche Informationen i.S.d. IFG darstellen und damit Gegenstand von IFG-Anträgen sein können, eine „quasi automatische“ Herausgabepflicht ohne vorherige Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jedoch nicht bestehe und dass der Schutz der öffentlichen Sicherheit (§ 3 Nr. 2 IFG), der auch die Funktionsfähigkeit der Bundesbehörden umfasst, dem Informationszugang entgegenstehen kann.

Nach Auffassung des BVerwG sind die in den Telefonlisten aufgelisteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht als „Bearbeiter“ i.S.d. § 5 Abs. 4 IFG anzusehen, deren Namen, Titel, akademischer Grad, Büroanschrift und –telekommunikationsnummer grundsätzlich auch ohne Einwilligung oder Interessenabwägung dem Informationszugang unterliegen, sofern keine Ausnahmetatbestände wie z.B. zum Schutz von Leib oder Leben der Behördenmitarbeiter greifen. „Bearbeiter“ i.S.d. § 5 Abs. 4 IFG sind „nur diejenigen, die mit einem bestimmten Verwaltungsvorgang befasst gewesen sind“ (BVerwG, 7 C 28/15, Rn 15, -juris-), also an der Entstehung einer amtlichen Information wie z.B. einem Bescheid oder Vermerk als Entwurfsverfasser oder Schlusszeichner mitgewirkt haben. „Bearbeiter“ einer Telefonliste ist demnach (nur) der Ersteller dieser Liste, nicht aber jeder einzelne Bedienstete als Nutzer seines Behördenanschlusses. Bei fehlender Einwilligung der Bediensteten, die keine „Bearbeiter“ sind, verlangt § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem Interesse des schutzwürdigen Dritten (hier des Mitarbeiters) am Abschluss des Informationszuganges. Soweit das Berufungsgericht ein datenschutzrechtlich begründetes, überwiegendes Geheimhaltungsinteresse der Behördenmitarbeiter am Schutz ihrer personenbezogenen Daten angenommen hatte, teilt das BVerwG die Bewertung durch das Berufungsgericht (aaO, Rn 21).

In einem Parallelverfahren hat das BVerwG bestätigt, dass (auch) der Schutz der öffentlichen Sicherheit (§ 3 Nr. 2 IFG), der auch der Sicherung der Funktionsfähigkeit und effektiven Aufgabenerfüllung der Verwaltung diene, dem Informationszugang entgegenstehen kann (Urteil vom 20. Oktober 2016, 7 C 20/15, Leitsatz und Rn 11). Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit sei nicht erst dann zu bejahen, wenn die informationspflichtige Stelle ihrer Funktion voraussichtlich überhaupt nicht mehr gerecht werden könne, sondern schon dann, wenn die effektive Aufgabenerledigung durch jederzeit mögliche, nicht durch ein vorgeschaltetes Service-Center koordinierte Anrufe gestört und die Arbeit der betroffenen Bediensteten damit beeinträchtigt werden könne (BVerwG aaO, Rn 19). Ich begrüße diese in der Begründung und im Ergebnis überzeugenden Entscheidungen des BVerwG, konkretisieren sie doch noch die

Reichweite des Anspruchs auf Informationszugang weit über den hier betroffenen Bereich der Verwaltung hinaus für fast alle Bundesbehörden.

2.1.3 Keine Aufspaltung eines Antrags in viele!

Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt die Rechtsauffassung von BfDI, Verwaltungs- und Oberverwaltungsgericht

Bereits in meinem 4. und 5. Tätigkeitsbericht hatte ich über die auch aus meiner Sicht unzulässige Aufspaltung eines einheitlichen Informationsbegehrens zur Förderung von 66 Sportverbänden durch das Innenministerium berichtet (4.TB Nr. 5.3.1 und 5.TB, Nr. 4.1.3). Das Ministerium hatte 66 gleichartige Fragen, die 2011 mit zwei Schreiben gestellt worden waren, als jeweils selbständige IFG-Anträge angesehen, dem Informationsbegehren teilweise stattgegeben und Gebühren in Höhe von insgesamt mehr als 12.000 Euro in Rechnung gestellt, obwohl der Gebührenrahmen für die Abgeltung des Personal(zeit)aufwandes durch das Gebührenrecht bei 500 Euro pro gebührenpflichtige Amtshandlung „gedeckelt“ war. Diese Begrenzung besteht auch unter Geltung des 2013 während des anhängigen Verfahrens geringfügig modifizierten Gebührenrechtes weiterhin.

Nachdem bereits das Verwaltungs- und das Oberverwaltungsgericht hier eine unzulässige Aufspaltung und damit eine rechtswidrige, überhöhte Gebührenfestsetzung festgestellt hatten, blieb jetzt auch die vom beklagten Ministerium eingelegte Revision erfolglos.

Kasten zu 2.1.3

„Enthält ein Informationszugangsantrag ein einheitliches Zugangsbegehren, so ist dessen Bescheidung gebührenrechtlich als eine Amtshandlung zu qualifizieren, gleichviel ob sie durch einen oder mehrere Verwaltungsakte erfolgt. Ob ein Antrag ein oder mehrere Begehren enthält, hängt – wie die Vorinstanzen zutreffend entschieden haben – von dem konkreten Sachverhalt ab. Stellt dieser sich bei wertender Betrachtung als einheitlicher Lebenssachverhalt dar, so liegt nur ein Begehren vor, dessen Bescheidung gebührenrechtlich nur eine Amtshandlung ist. Für dieses Verständnis streitet auch § 7 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 2 IFG a.F. In diesen Regelungen geht das Informationsfreiheitsgesetz davon aus, dass über einen Zugangsantrag durch einen Verwaltungsakt entschieden wird. Eine Aufspaltung in mehrere Verwaltungsakte erweist sich danach als Ausnahme, die nur dann mehrere Gebühren rechtfertigen kann, wenn in einem Antrag mehrere Begehren zusammengefasst sind.“

BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016, BVerwG 7 C 6.15, Rn 20 -juris-

Das BVerwG sah keinen Anlass, die durch das Berufungsgericht getroffene und auch nach meiner Auffassung naheliegende Feststellung des einheitlichen Lebenssachverhaltes „Förderung des Sports durch das Bundesministerium des Innern“ in Frage zu stellen und deshalb bei der gebührenrechtlichen Bewertung von (höchstens) zwei gebührenrechtlich relevanten Amtshandlungen auszugehen (BVerwG, aaO, Rn 21 -juris-). Damit war der auf 500 Euro pro Amtshandlung „gedeckelte“ Gebührenrahmen (höchstens) zwei Mal eröffnet und die Festsetzung höherer Gebühren rechtswidrig.

Soweit die Antragsteller mit den Kostenbescheiden auch zur Erstattung von Auslagen insbesondere für die Erstellung von Kopien verpflichtet werden sollten, waren die Bescheide auch insoweit rechtswidrig, da das IFG in § 10 Abs. 3 insoweit keine hinreichende formalgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Regelung des Auslagensatzes in der Informationsgebührenverordnung enthalte (BVerwG, aaO, Rn 23ff (26)). Dieses Regelungsdefizit war auch bei Redaktionsschluss für diesen Tätigkeitsbericht noch nicht behoben.

2.1.4 Das IFG eröffnet auch einer Landtagsfraktion das Recht auf Informationszugang

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bestätigt meine Rechtsauffassung: Die Fraktion der Piratenpartei im Berliner Abgeordnetenhaus kann sich auf das IFG berufen und Informationszugang zu Vereinbarungen der Bundesagentur für Arbeit mit den Geschäftsführungen der Berliner Jobcenter verlangen.

Nachdem die Fraktion mich bereits 2013 um Stellungnahme gebeten und ich meine rechtliche Bewertung anschließend auch im 4.TB dargelegt hatte (4.TB, Nr. 5.15.7, S. 100 f.), hat nunmehr auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof das Antragsrecht der Berliner Piratenfraktion bestätigt.

Kasten Nr. 1 zu 2.1.4

„Die Klägerin als Fraktion des Berliner Abgeordnetenhauses ist auch „Jeder“ im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und damit anspruchsberechtigt. (...) Mit dem Begriff „Jeder“ hat der Gesetzgeber eine denkbar weite Gesetzesformulierung gewählt (so Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn 38). Die Klägerin macht insoweit darauf aufmerksam, dass diese Formulierung sich deutlich von vergleichbarem Bundesrecht oder Informationszugangsrecht der Länder abhebt. (...) Dass unter den Begriff „Jeder“ jede natürliche Person und jede juristische Person der Privatrechts fällt, ist unstrittig. Der weite Gesetzeswortlaut schließt aber seinem Wortsinne nach auch juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht von der Anspruchsinhaberschaft aus (Schoch, aaO, § 1 Rn 42).“

BayVGH, Urteil vom 22. April 2016, 5 BV 15.799, Rn 21 ff. -juris-

Der Gesetzgeber sei zwar davon ausgegangen, dass öffentliche Verwaltungen ihren Informationsbedarf mit Hilfe von „Amtshilfavorschriften, Auskunfts(verschaffungs)rechten oder Übermittlungsbefugnissen“ (so die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 7) befriedigen könnten. Wie auch ich bereits 2013 in meiner vom VGH zitierten Stellungnahme ausgeführt habe, zeige dies lediglich, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen sei, dass öffentliche Verwaltungen aufgrund ihrer amtlichen Befugnisse auf das Jedermannsrecht des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht angewiesen seien und deshalb nach der Intention des Gesetzgebers nicht in den Kreis der Anspruchsberechtigten einbezogen worden seien.

Kasten Nr. 2 zu 2.1.4

„Einen klaren Ausschluss jedweder juristischen Person des öffentlichen Rechts hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 IFG jedoch nicht vorgenommen, obwohl er eine entsprechende Formulierung hätte wählen können. Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts können daher nach dem Wortlaut des § 1 IFG als anspruchsberechtigt angesehen werden, wenn sie sich ungeachtet ihres rechtlichen Status nach der Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes in einer mit den übrigen Anspruchsberechtigten vergleichbaren Lage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befinden.“

BayVGH, aaO, Rn. 23

Dies sei bei Fraktionen der Fall, die nach dem Berliner Fraktionsgesetz nicht Teil der Verwaltung seien, in keiner Weise in die Behördenstruktur einbezogen oder mit dieser hierarchisch oder dienstrechtlich verknüpft seien. Deshalb seien sie auch unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung als „Jeder“ anspruchsberechtigt (BayVGH, aaO).

Auch der Sinn und Zweck des IFG deuten nach zutreffender Auffassung des VGH nicht auf einen Ausschluss der Fraktion vom Informationszugang hin, da es dem IFG ausweislich der Gesetzesbegründung nicht nur um eine Stärkung von Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, sondern darüber hinaus auch um eine bessere Kontrolle der Verwaltung gehe. Diese Funktion könne auch von juristischen Personen des öffentlichen Rechtes geleistet werden (BayVGH, aaO, Rn 24).

2.1.5 Das Bundeskabinett und das IFG

Kein Informationszugang zu Verlaufsprotokollen von Beratungen des Kabinetts.

Ein Journalist hatte erfolglos Zugang zu dem Kurzprotokoll einer Kabinettsitzung begehrt. Ein Informationszugang wurde nur ausschnittsweise durch Übersendung des Beratungsergebnisses zu dem für das Recherchethema des Journalisten relevanten Tagesordnungspunkt gewährt. Soweit das Protokoll den Verlauf der Kabinettsitzung wiedergibt, wurde der Informationszugang unter Hinweis auf den notwendigen Schutz der Beratungen von Bundesbehörden (§ 3 Nr. 3 lit. b IFG) und den Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung abgelehnt.

Die verwaltungsgerichtliche Klage des Journalisten blieb insoweit in erster und zweiter Instanz erfolglos. Im vorliegenden Fall stehe dem Informationszugang nach Abschluss der Beratungen zu dem im Kabinett erörterten Gesetzgebungsverfahren zwar nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung, dafür aber die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung entgegen.

Kasten Nr. 1 zu 2.1.5

„Bezieht sich der beehrte Informationszugang – wie hier – auf einen abgeschlossenen Vorgang, fällt als funktioneller Belang nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung ins Gewicht.“

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 04. Mai 2017, OVG 12 B 5.16, Rn 28

Das OVG stützt seine Entscheidung auf die Rechtsprechung zum Kernbereichsschutz, die das BVerfG zur Reichweite des verfassungsrechtlich begründeten Informationsrechtes des Bundestages gegenüber der Bundesregierung geprägt hat:

Kasten Nr. 2 zu 2.1.5

„Auch nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses sind Fälle möglich, in denen die Regierung nicht verpflichtet ist, geheim zu haltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen. Denn ein Informationsanspruch könnte durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der ihr zugewiesenen selbständigen Funktion beeinträchtigen. Ob dies der Fall ist, lässt sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalles im Wege der gegenläufigen Belange feststellen. (...) Dabei gilt, dass Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen umso schutzwürdiger sind, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. Den Erörterungen im Kabinett kommt danach eine besonders hohe Schutzwürdigkeit zu.“

Vom OVG aaO (Rn 29) zitierter Beschluss des BVerfG vom 13. Oktober 2016, 2 BvE 2/15, Rn 119 -juris-

Dieser Schutz der Regierungstätigkeit müsse sich auch gegenüber einfachgesetzlichen (also nicht durch Verfassungsrecht gewährten) Auskunftsansprüchen Dritter wie hier dem IFG „durchsetzen, damit er im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander nicht unterlaufen wird und ins Leere geht“ (OVG aaO, Rn 30). Auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 lit.b IFG unterliege keiner festen zeitlichen Grenze und könne einer Offenlegung von Beratungsinterna auch nach Abschluss des laufenden Verfahrens entgegenstehen, wobei sich die Fortdauer des Vertraulichkeitsschutzes nach den konkreten Umständen des Einzelfalles richte (so das OVG aaO unter Hinweis auf zwei Entscheidungen des BVerwG aus dem Jahre 2011).

Demgegenüber erweise sich das Informationsinteresse des Klägers „nicht als derart gewichtig, dass es den Eingriff in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung erfordert“ (aaO, Rn 32). Das OVG gewichtet das Informationsinteresse des Klägers hier „mit Seitenblick“ auf das parlamentarische Informations- und Kontrollrecht, das – anders als der Anspruch des Klägers nach dem IFG – sogar verfassungsrechtlich begründet ist, die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung bei der Gesetzgebung aber gleichwohl nicht bereits „am Kabinetttisch“, sondern erst „nachgelagert“ nach dem Kabinettsbeschluss eines Gesetzesentwurfes im Bundestag erfolge. Verkürzt zusammengefasst: Wenn sogar das verfassungsrechtliche Informationsrecht des Parlamentes hier nicht in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung hineinreiche, gelte dies (erst recht) für die Wahrnehmung des einfachgesetzlichen Informationsrechtes nach dem IFG, auch wenn dieses Recht durch einen Journalisten geltend gemacht wird.

Ein überwiegendes Informationsinteresse ergebe sich auch nicht daraus, dass der Kläger mit Blick auf verwandtschaftliche Verbindungen eines damaligen Staatsministers im Bundeskanzleramt und einem Cheflobbyisten hier zu „mögliche(n) sachfremde(n) Einflüsse(n) auf die Regierungsentscheidung“ recherchieren wollte. Inwieweit konkrete Anhaltspunkte für eine „gewisse Einflussnahme“ bestünden und mit Hilfe des Verlaufsprotokolles auch verifiziert

werden könnten, sei in beiden Instanzen nicht dargelegt worden. Beide Parteien haben Revision eingelegt. Über die Entscheidung des BVerwG werde ich im nächsten TB berichten.

Der Kläger hatte ferner die Übermittlung der Teilnehmerliste der Kabinettsitzung beantragt. Insoweit hatte das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben, da es insoweit keine durchgreifenden Gründe für eine Geheimhaltung sah und sich eine solche Verpflichtung auch nicht aus der Geschäftsordnung der Bundesregierung ergebe. Da aber noch kein Drittbeteiligungsverfahren durchgeführt worden war und die Teilnehmer der Sitzung nicht als (weitgehend „transparenzpflichtige“) „Bearbeiter“ im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG anzusehen sind, müssen sie vor einer erneuten Bescheidung zunächst im Rahmen eines Drittbeteiligungsverfahrens angehört werden.

2.1.6 Akten zum mutmaßlichen Terroristen Uwe Mundlos waren herauszugeben

Das Oberverwaltungsgericht NRW hat das Bundesministerium der Verteidigung dazu verpflichtet, dort vorhandene Unterlagen zum mutmaßlichen Terroristen Uwe Mundlos nach dem IFG herauszugeben.

Ein Journalist begehrte Zugang zu den im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) vorhandenen Unterlagen zum mutmaßlichen Terroristen Uwe Mundlos. Das BMVg lehnte den Antrag weit überwiegend ab. Es machte insbesondere geltend, dass ein Zugang im Hinblick auf das parlamentarische Untersuchungsverfahren des NSA-Untersuchungsausschusses nach § 3 Nr. 1 lit. g) IFG und im Übrigen wegen der Einstufung als Verschlussache nach § 3 Nr. 4 IFG bzw. der Herkunft der Unterlagen aus dem Militärischen Abschirmdienst nach § 3 Nr. 8 IFG ausgeschlossen sei. Im Widerspruchsverfahren machte das BMVg darüber hinaus den Ausschlussgrund des § 5 IFG geltend, da es sich bei den begehrten Unterlagen teilweise um Personalakten handele. Nach erfolgloser Klage gab das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in der Berufungsinstanz der Klage weitgehend statt und verpflichtete das BMVg zur Herausgabe von Unterlagen.

Zunächst stellt das Gericht klar, dass das IFG anwendbar ist und andere Vorschriften, insbesondere des Personalakten- und Disziplinarrechts, keine dessen Anwendungsbereich ausschließende Spezialregelungen im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG darstellen. Hierzu führt es aus:

Kasten zu 2.1.6

„Gleichwohl entfalten § 29 Abs. 3 Satz 9 SG und § 9 Abs. 1 Satz 1 WDO hinsichtlich der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes keine Sperrwirkung...

...Diese Bestimmungen haben keinen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand. Zum einen sind sie im Unterschied zu § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht als grundsätzlich voraussetzungslose Jedermann-Rechte konzipiert. Zum anderen vollzieht sich nach der Systematik des Informationsfreiheitsgesetzes der Schutz von in Personal- und Disziplinarakten enthaltenen personenbezogenen Daten, die im Zusammenhang mit einem öffentlichen Dienstverhältnis stehen, nicht schon auf der vorgelagerten Ebene des § 1 Abs. 3 IFG, sondern erst im Rahmen des Ausschlusstatbestands des § 5 Abs. 2 IFG. Dieser entzieht Personalakten ebenso wie Akten aus Disziplinarverfahren gegen (frühere) Soldaten grundsätzlich in abwägungsresistenter Weise einem Informationszugang, soweit keine Einwilligung des Betroffenen vorliegt. § 5 Abs. 2 IFG inkorporiert mithin, wie im Einzelnen unter 2. b) und c) ausgeführt werden wird, den - soldatenrechtlich durch § 29 Abs. 3 Satz 9 SG und § 9 Abs. 1 Satz 1 WDO - vorgegebenen und austarierten Vertraulichkeitsschutz...

...Demgemäß ist erst anhand der Durchbrechungen der grundsätzlichen Vertraulichkeit der Personal- bzw. Disziplinarakte im Ausnahmefall, wie sie in § 29 Abs. 3 Satz 9 SG, § 9 Abs. 1 Satz 1 WDO vorgesehen und ausgestaltet sind, zu untersuchen, ob im konkreten Einzelfall ein spezifisches Informationsinteresse den an sich eingreifenden Vertraulichkeitsschutz des § 5 Abs. 2 IFG einzuschränken vermag.“

OVG NRW, Urteil vom 05. Mai 2017, 15 A 1578/15, Rn 65ff. juris

Soweit es sich um Unterlagen beim BMVg handelt, die ursprünglich vom Militärischen Abschirmdienst stammen, hat das OVG einen Anspruch auf Informationszugang aufgrund des Ausschlusstatbestands des § 3 Nr. 8 IFG verneint. In Anlehnung an die Entscheidung des BVerwG vom 25. Februar 2016 (BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2016, 7 C 18/14, -juris-) stellt es fest, dass auch solche Akten diesem Ausschlusstatbestand unterfallen, die sich bei der zuständigen Aufsichtsbehörde befinden.

Darüber hinaus stellt das Gericht fest, dass die Ausschlussgründe des § 5 Abs. 1 und Abs. 2 IFG hinsichtlich der Personalakten nicht einschlägig sind.

Das Gericht geht davon aus, dass der Schutzbereich des § 5 Abs. 2 IFG nur so weit reicht, als auch spezialgesetzliche Regelungen keinen irgendwie gearteten Zugang ermöglichen. Somit prüft das Gericht den Schutz besonderer Daten lediglich anhand der Regelung des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG. Im Rahmen der in diesem Zusammenhang durchzuführenden Güterabwägung gelangt das Gericht zur Überzeugung, dass das Grundrecht auf Pressefreiheit in besonderer Weise zu berücksichtigen ist und somit die Abwägung zugunsten des Journalisten ausgehen musste. Inwieweit diese Auffassung vor dem Hintergrund der jüngeren Entscheidung des

BVerwG (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017, 7 C 24/15, -juris) Bestand hat, scheint zumindest fraglich. Das BVerwG hatte zum insoweit vergleichbaren Personalaktenrecht der Beamten entschieden, dass der absolute Schutz personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 2 IFG durch fachrechtliche Bestimmungen gerade nicht eingeschränkt werde. Wegen des Todes des Betroffenen ist jedoch davon auszugehen, dass die Entscheidung des BVerwG im vorgenannten Verfahren aber auch im Übrigen übertragbar ist, so dass im Ergebnis auch unter Berücksichtigung dieser Rechtsauffassung insoweit dennoch Zugang zu den begehrten Informationen zu gewähren wäre.

Die von Seiten des BMVg behaupteten Ausschlussgründe des § 3 Nr. 1 lit. b) und Nr. 4 IFG sieht das Gericht als nicht hinreichend begründet an. Auch den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG sieht das OVG nicht als einschlägig gegeben, da ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren nicht in dessen Schutzbereich falle. Schließlich gelangt das Gericht zur Feststellung, dass es für eine Entscheidung keiner Einleitung eines sogenannten in-camera-Verfahrens gemäß § 99 Abs. 2 VwGO bedurfte.

Das OVG stellt damit klar, dass zunächst das Hauptsachegericht dazu verpflichtet ist, durch die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu einer Sachverhaltsklärung zu gelangen, auch ohne ggf. den konkreten Akteninhalt zu kennen. Dies erhöht die Anforderungen an die Begründungspflicht der Behörden, da sie möglichst detailliert die Gründe für den geltend gemachten Ausschlussgrund darzulegen haben, ohne jedoch die schutzwürdigen Informationen selbst aufzudecken.

2.1.7 Gar nicht so einfach: Die Feinheiten der Gebührenbemessung für den Informationszugang

Die Gebührenbemessung für die Abgeltung des Personalaufwandes bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen darf nicht „nach Schema F“ erfolgen!

Das Informationsfreiheitsgesetz erlaubt und fordert die Festsetzung von Gebühren, mit denen der Personalaufwand für die Bereitstellung der begehrten Informationen abgegolten wird. Gebührenfrei bleibt die „Erteilung einfacher Auskünfte“ (§ 10 Abs. 1 Satz 2 IFG). Was „einfache Auskünfte“ sind, wird zwar im Gesetz und auch in der Informationsgebührenverordnung nicht definiert. In der Praxis wird allgemein eine (untere) Schwelle der Gebührenpflicht bei einer Bearbeitungsdauer von 30 Minuten angenommen. Bei der Gebührensatzung ist zu beachten, dass nicht alle behördlichen Aktivitäten und jeglicher Personalaufwand zu berücksichtigen sind. So dürfen z.B. Kosten, die bei unrichtiger Sachbearbeitung seitens der informationspflichtigen Stelle verursacht sind, nicht in die Berechnung des Gesamtaufwandes als Ausgangsgröße für die Bestimmung des erstattungsfähigen Aufwandes einfließen. Sofern und soweit ein IFG-Antrag abgelehnt wird, sind die im Zusammenhang mit der Ablehnung entstandenen Aufwendungen nicht erstattungsfähig.

Nach oben ist der Gebührenrahmen auch für sehr umfangreiche IFG-Anträge je nach Fallgruppe bei 125, 250 bzw. 500 Euro „gedeckelt“. Dies bedeutet indes nicht, dass ein tatsäch-

lich entstandener Personal(kosten)aufwand von z.B. 500 Euro in einem Fall der „obersten“ Fallgruppe „quasi automatisch eins zu eins“ bei der Gebührenbemessung anzusetzen ist. Die Gebühren sind vielmehr „auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann“, wie § 10 Abs. 2 IFG gebietet. Der jeweilige Gebührenrahmen ist also nicht als Zeitgebühr zu verstehen, bei dem der obere Gebührenrand lediglich eine Kappungsgrenze darstellt. Innerhalb des Gebührenrahmens sind die Gebühren vielmehr einzelfallbezogen und ermessensfehlerfrei festzusetzen.

Die Behörden sind verpflichtet, dem Grundsatz der Gebührengerechtigkeit zu genügen und „nähere Kriterien zu entwickeln, wie sie den konkret angefallenen Aufwand in der jeweiligen Fallgruppe der Rahmengebühr bei der Gebührenfestsetzung berücksichtigen wolle(n)“ (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017, OVG 12 B 11.16, Rn 3 – juris).

2.1.8 Kein Rückschluss auf Unternehmenskennzahlen möglich!

Der Betrag der Mehrerlösabschöpfung eines Stromnetzbetreibers ist laut Verwaltungsgericht Köln kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis.

Aufgrund der hohen Ersterschließungskosten für den Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur für (weitere) Stromnetze entsteht kein „echter“ Wettbewerb zwischen etablierten Netzbetreibern und neuen Anbietern. Um einer Ausnutzung quasi-monopolartiger Positionen einzelner Netzbetreiber vorzubeugen, werden durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) verbindliche Erlösobergrenzen für einzelne Stromnetze festgelegt. „Mehrerlöse“, die einzelne Netzbetreiber letztlich aufgrund ihres natürlichen Monopols erwirtschaften, werden abgeschöpft (s. § 34 EnWG). Bei der Mehrerlösabschöpfung werden mit der nachträglichen Genehmigung der Netzentgelte die zu viel vereinnahmten Entgelte auf Folgejahre (hier 2010-2012) verteilt und die für diese (Folge)Zeiträume genehmigten Erlöse anteilig um den Betrag der Mehrerlösabschöpfung gemindert.

Ein Petent hatte bei der BNetzA Zugang zu Informationen über die sog. Erlösobergrenzen, deren Anpassung sowie über die Mehrerlösabschöpfung für die Jahre 2010 bis 2012 bei einem Stromnetzbetreiber beantragt. Der Informationszugang zur Mehrerlösabschöpfung wurde dem Antragsteller nicht gewährt, da die BNetzA diese Informationen als durch § 6 Satz 2 IFG geschützte Geschäftsgeheimnisse des Stromnetzbetreibers ansah, die deshalb nicht ohne Einwilligung des Inhabers zugänglich gemacht werden dürften. Eine Einwilligung lag hier nicht vor, so dass die BNetzA den Informationszugang verweigerte.

Das VG Köln sah hier dagegen keine unmittelbar erkennbaren oder jedenfalls rückschließbaren schutzwürdigen geschäftlichen Informationen.

Kasten zu 2.1.8

„Der "Wettbewerb" für die Beigeladene als sog. „natürlicher Monopolistin“ wird nur durch die Entscheidungen der Bundesnetzagentur als ein „als-ob-Wettbewerb" gestaltet, mithin simuliert, um eine regulatorische Entscheidungsgrundlage zu bilden. Dass, wie in der mündlichen Verhandlung seitens der Bundesnetzagentur vorgetragen, für diese regulatorische Entscheidung eine Kenntnis von „Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen" der Beigeladenen durch andere Stromnetzbetreiber ausgeschlossen sein sollte, ist nicht der Schutzzweck des Art. 12 Abs. 1 GG.“

VG Köln, Urteil vom 25. Februar 2016, 13 K 5017/13, Rn. 77 -juris-

Aus der Mehrerlösabschöpfung sei laut Feststellung des Gerichts eine Ableitung von Unternehmenskennzahlen nicht möglich. Auch (in einzelnen Jahren konkret erzielte) Stromverteilnetzumsätze könnten aus der Mehrerlösabschöpfung nicht rückgeschlossen werden, weil die hier in den drei Jahren 2010-2012 erfolgte (nachgelagerte) Mehrerlösabschöpfung aus zu hohen Einnahmen der Jahre 2005 und 2006 basiere. Die maßgebliche Erwerbsperiode liege über vier Jahre zurück, was die Darlegungslast bezüglich eines vorhandenen (aktuellen) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses deutliche steigere. Den annuitätisch verteilten Betrag der Mehrerlösabschöpfung sah das VG Köln daher nicht als schutzwürdiges Geschäftsgeheimnis i.S.d. § 6 Abs. 2 IFG an.

2.1.9 Informationszugang im Strafverfahren

Der Generalbundesanwalt ist im Kontext eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens nicht zur Erteilung von Auskünften nach dem IFG verpflichtet.

Die „Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit“ beantragte im Sommer 2015 beim Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA) die Übermittlung des Schriftverkehrs zwischen seiner Behörde und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), der im Zusammenhang mit einem eingestellten Ermittlungsverfahren des GBA gegen Mitarbeiter der Organisation „NETZPOLITIK.ORG“ angefallen war. Ferner begehrte die Antragstellerin Übermittlung von Kopien aller Gutachten, die das Bundesamt für Verfassungsschutz und der GBA in diesem Zusammenhang gefertigt hatten.

Die Klage blieb in erster und zweiter Instanz erfolglos.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg sah hier weder einen Anspruch nach dem IFG des Bundes noch nach Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und auch nicht nach Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Der von der Klägerin primär geltend gemachte Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG richtet sich gegen die „Behörden des Bundes“ und „sonstige Bundesorgane und – Einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 2 IFG).

Die Bundesanwaltschaft und die Staatsanwaltschaften fungieren primär als Organe der Rechtspflege. Sie nehmen aber auch Aufgaben außerhalb dieses Bereiches wahr.

Kasten Nr. 1 zu 2.1.9

„Für die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes kommt es nach dem zu § 1 Abs. 1 IFG maßgeblichen funktionellen Behördenbegriff darauf an, ob die Staatsanwaltschaft bzw. Bundesanwaltschaft im konkreten Fall „klassische“ Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne ausgeübt hat (dann gilt § 1 Abs. 1 IFG) oder ob sie als „Organ der Rechtspflege“ agiert hat (dann ist § 1 Abs. 1 IFG nicht anwendbar). Dasselbe gilt für Aufsichtsmaßnahmen des Justizministers. Ergeht eine Weisung beispielsweise zu einem Ermittlungsverfahren oder zu einem Strafverfahren, dient eine solche Weisung materiell der Strafrechtspflege und wird daher vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes nicht erfasst“

VGH Baden-Württemberg in seinem Urteil vom 16. Mai 2017 (10 S 1478/16, Rn 29 -juris-) unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des OVG Mecklenburg-Vorpommern

Entscheidend ist der funktionale Zusammenhang, den der VGH zutreffend mit der Führung des Ermittlungsverfahrens und damit der Strafrechtspflege sieht.

Damit war (bereits) der Anwendungsbereich des IFG nicht eröffnet. Die Frage der Spezialität der (strafprozessualen) Informationszugsregelung nach § 475 StPO als vorrangiger Regelung i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG stellte sich dem VGH Baden-Württemberg also nicht. Der 5. Strafsenat des BGH hatte dies in der (wohl ersten höchstrichterlichen) Entscheidung zum IFG noch anders gesehen und sah die Weiche erst auf der nächsten Prüfungsstufe bei der Prüfung des Anwendungsvorranges (§ 1 Abs. 3 IFG) in Richtung StPO gestellt (Beschluss vom 05. April 2006, 5 StR 589/05, Rn 2 -juris-).

Da über den klageweise geltend gemachten Anspruch auf die Auskunft nach § 475 StPO nicht die Verwaltungs-, sondern die ordentlichen Gerichte entscheiden, war der vom Antragsteller und Kläger angerufene Verwaltungsgerichtshof für die Sachentscheidung insoweit nicht zuständig.

Der VGH sah auch keine (unmittelbar) verfassungsrechtliche Grundlage für den streitigen Anspruch auf Informationszugang. Zwar habe jeder das Recht, sich aus „allgemein zugänglichen Quellen“ zu unterrichten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG). Einen grundrechtlichen Anspruch auf Eröffnung des Zuganges zu amtlichen Informationen lehne die (noch) herrschende Meinung ab, weil Behördenakten keine „allgemein zugänglichen Quellen“ iSd Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG seien (VGH Baden-Württemberg, aaO, Rn 40 -juris-). Die Klägerin vertrete

eine Neuinterpretation dieser Verfassungsnorm, deren Anwendungsbereich mit dem Informationsfreiheitsgesetz als „Widmungsakt“ eröffnet sei, mit der Folge, dass dieser (einfachgesetzlich eröffnete) Zugang zu (damit) offenen Quellen im Ergebnis auch grundrechtlich garantiert sei (VGH Baden-Württemberg, aaO, Rn 41 –juris).

Kasten Nr. 2 zu 2.1.9

Art. 5 Abs. 1 GG

Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

Auch aus der verfassungsrechtlichen Garantie der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) ergebe sich hier kein Auskunftsanspruch für die Klägerin, da diese ausweislich ihrer Vereinsatzung „auf die Informationsfreiheit fixiert“ sei und Bezüge zum Pressewesen nicht erkennbar seien, so dass die Klägerin weder vom sachlichen noch personellen Schutzbereich des Grundrechtes auf Pressefreiheit erfasst werde (aaO, Rn 46 –juris-).

Kasten Nr. 3, zu 2.1.9

Art. 10 EMRK

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

(2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

Ferner könnte auch die von der Klägerin ins Feld geführte Kombination von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG mit Art. 10 der europäischen Menschenrechtskonvention einen Auskunftsanspruch nicht begründen, da die EMRK nicht „über“ dem Grundgesetz stehe, sondern nur im Range eines (einfachen) Bundesgesetzes (VGH, aaO, Rn 49 -juris-).

Schließlich bestehe ein Anspruch auf Informationszugang auch nicht (allein) auf der Grundlage von Art. 10 EMRK. Zwar könne die staatliche Verweigerung des Informationszuganges zu amtlichen Informationen in Einzelfällen eine Verletzung der Informationsfreiheit des Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK darstellen. Eine solche Verletzung komme aber hier nicht in Betracht, weil sie voraussetzt, dass nach innerstaatlichem Recht „tatsächlich kein Anspruch auf Erlangung der begehrten Information besteht. Nur dann wäre zu prüfen, ob zur Vermeidung einer Völkerrechtsverletzung Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK als Auslegungshilfe für § 1 Abs. 1 IFG bzw Art. 5 Abs. 1 GG herangezogen oder evtl. sogar ein unmittelbar auf Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK gestützter Anspruch bejaht werden müsste“ (VGH Baden-Württemberg, aaO, Rn 53). Dies sei indes von der Klägerin weder dargelegt worden noch angesichts des Auskunftsanspruches nach § 475 StPO ersichtlich.

Über das Ergebnis der inzwischen beim BVerwG eingelegten Revision werde ich im 7. TB berichten.

2.1.10 Der Antrag auf Zugang zu Verwaltungsinformationen muss nach rheinland-pfälzischem Landesrecht die Identität des Antragstellers erkennen lassen

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VerfGH RP) sieht in der entsprechenden Regelung keine Verletzung von Grundrechten und weist eine Verfassungsbeschwerde gegen verfahrensrechtliche und materielle Zugangsregelungen des Landestransparenzgesetzes zurück.

Anders als das IFG des Bundes verlangt das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz, dass ein Antrag auf Informationszugang die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers erkennen lassen muss (§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG). § 16 Abs. 3 Halbsatz 2 LTranspG eröffnet den Informationszugang im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre zudem nur für Informationen über die Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit drittfinanzierter abgeschlossener Forschungsinteressen vorbehaltlich der nach §§ 14 bis 16 geschützten Interessen.

Die Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. und ihr Projektleiter für die Plattform „Frag den Staat.de“, legten Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof des Landes ein. Sie sahen sich durch diese Regelungen des Landestransparenzgesetzes in ihren Grundrechten auf Informationsfreiheit (Artikel 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 der Landesverfassung (RhPfVerf)) und auf informationelle Selbstbestimmung Art. 4a Abs. 1 Satz 1 RhPfVerf verletzt.

Die durch Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 RhPfVerf garantierte Informationsfreiheit schütze nach Auffassung des VerfGH RP (nur) den Zugang zu (bereits) eröffneten, allgemein zugäng-

lichen Informationsquellen. Die Landesverfassung gewähre damit kein Recht auf Eröffnung (weiterer) staatlicher Informationsquellen.

Kasten zu 2.1.10

„Legt der Gesetzgeber die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle fest, wird in diesem Umfang auch der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet; dieser ist mithin normgeprägt ... Über die Zugänglichkeit und die Art der Zugangsöffnung entscheidet, wer nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt. Die Ausübung dieses Rechts (...) ist für Dritte keine Beschränkung im Sinne der grundrechtlichen Informationsfreiheit“ (VerfGH RP, Beschluss vom 27. Oktober 2017, VGH B 37/16, S. 7f.). Wenn der Gesetzgeber für bestimmte Bereiche oder Informationen den Zugang nicht eröffne, fehle es an der allgemeinen Zugänglichkeit, die das (Abwehr-)Grundrecht des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 der Landesverfassung ebenso voraussetze wie die entsprechende Regelung in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 des Grundgesetzes (GG). Der Schutzbereich der Informationsfreiheit werde nach Auffassung des Landesverfassungsgerichtshofes auch durch die grundrechtliche Gewährleistung der Meinungsfreiheit nicht zu einem „prinzipiellen“ grundrechtlichen Zugangsanspruch“ mit eingeschränkten Beschränkungsmöglichkeiten umgestaltet. Selbst ein weit und über seine objektive Zielrichtung hinaus interpretiertes Demokratieprinzip zwingt nicht „zur Schaffung einer umfassenden allgemeinen Zugänglichkeit amtlicher Informationen“.

VerfGH, aaO, S. 9

Der Gesetzgeber dürfe auch die Modalitäten der Zugangsgewährung bestimmen. Hat er sie festgelegt, werde der Schutzbereich der Informationsfreiheit auch nur insoweit eröffnet. Ausgehend von dieser Prämisse, lehnt das Gericht einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Informationszugang ohne Preisgabe persönlicher Daten zutreffend ab. „Von einem Antragsteller darf erwartet werden, dass er ein ernsthaftes Begehren vorbringt und „zu seinem Anliegen steht.“ Zudem könne ein Verwaltungsverfahren, wie es durch einen Antrag auf Informationszugang eingeleitet werde, nicht „aus dem Verborgenen heraus“ geführt werden“ (VerfGH RP, aaO S. 9).

Auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verbiete die gesetzliche Regelung einer solchen verfahrensrechtlichen Obliegenheit nicht, da hier kein Druck entstehe, durch den „sich die Beschwerdeführer faktisch gezwungen sehen, ihre Identität offenzulegen. (...) Kommen die Beschwerdeführer dieser Obliegenheit nach, erweitern sie ihre bislang innegehabte Rechtsposition, weil sie dadurch – und nur dann – grundsätzlich den einfachrechtlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen erlangen“ (VerfGH RP, aaO, S. 13).

Das IFG des Bundes enthält zurzeit keine Regelung zur Offenlegung der Identität des Antragstellers. Im Laufe des Jahres 2017 gingen bei mehreren großen Bundesbehörden und auch bei

mir zahlreiche unter Pseudonym gestellte IFG-Anträge ein. Ich habe mich dafür ausgesprochen, dass „einfache Auskünfte“ auch einem unter Pseudonym auftretenden Antragsteller ohne Offenlegung seiner Identität und Postadresse erteilt werden müssen. Sofern ein Bescheid mit belastender Rechtswirkung (z.B. Teilablehnung oder Gebührenfestsetzung) zu erlassen wäre, sind (Klar-)Name und Postadresse für eine ordnungsgemäße Bekanntgabe eines solchen Verwaltungsaktes jedoch erforderlich.

2.1.11 Das Statistikgeheimnis als Grenze des Informationszuganges

Das Statistikgeheimnis „sperrt“ nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes auch den Zugang zu Datenbeständen, die teils aus statistischen Erhebungen und teils aus sonstigen Quellen stammen.

Im 4. Tätigkeitsbericht habe ich über den Versuch eines Wirtschaftswissenschaftlers berichtet, mit Hilfe eines IFG-Antrages Informationen zu erhalten, die das Statistische Bundesamt für die Monopolkommission zusammengestellt hatte. Die Monopolkommission erstellt alle zwei Jahre ein Gutachten zum Stand und zur absehbaren Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland. Der Wirtschaftswissenschaftler hegte Zweifel an den Ergebnissen des neuen Verfahrens mit Nutzung verschiedener, nicht nur statistischer Datenquellen. Sein IFG-Antrag blieb letztlich erfolglos, nachdem das Statistische Bundesamt den Informationszugang verweigert hatte, das VG Wiesbaden der Klage auf Gewährung des Informationszuganges zwar stattgegeben, der Hessische Verwaltungsgerichtshof als Berufungsinstanz die Klage jedoch abgewiesen hatte (4. TB, 4.1.1, S. 68 f.).

Auch die Revision des Klägers blieb erfolglos. Das BVerwG bestätigte die Berufungsentcheidung des HessVGH. Die auf „gemischter“ Datengrundlage erstellten Vergleichsberechnungen sah (auch) das BVerwG als durch das Statistikgeheimnis (§ 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG) geschützt an. Dieses Amtsgeheimnis sperre über § 3 Nr. 4 IFG den Informationszugang. Die (nachgelagerte) Rechtsfrage, ob eine „Herausfilterung“ sog. „dominanter“ Einzelinformationen zur Identifizierung einzelner konzentrationsrelevanter Unternehmen vom IFG gefordert werde, verneinte das Revisionsgericht. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes:

Kasten Nr. 1 zu 2.1.11

„Die von § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG geschützten Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse umfassen Erklärungen, die vom Auskunftspflichtigen oder Befragten in Erfüllung seiner statistischen Auskunftspflicht nach § 15 BStatG oder bei Erhebung ohne Auskunftspflicht freiwillig abgegeben werden (...). Für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist die strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben unverzichtbar, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u.a. – BVerfGE 65, 1, 49). Dieser Schutzzweck gebietet eine weite Auslegung des Begriffs der Einzelangaben in § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG.

Zu den durch das Statistikgeheimnis geschützten Einzelangaben gehören daher auch die mit den Einzelangaben anderer Befragter zusammengefassten Einzelangaben, solange ein Personenbezug wieder herstellbar ist.“

BVerwG Urteil vom 29. Juni 2017, 7 C 22.15, Rn 14 f. -juris-

Von einer solchen (Wieder-)Herstellbarkeit des Personenbezuges sei das Berufungsgericht – auch für das Revisionsgericht bindend - ausgegangen.

Schließlich habe der Kläger auch keinen Anspruch auf Vornahme einer nachträglichen Dominanzprüfung. Das Informationsfreiheitsgesetz biete keine Rechtsgrundlage hierfür. Insbesondere ergebe sich aus § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG kein Anspruch auf eine weitere Aufbereitung der zum Gegenstand des Informationsbegehrens gemachten Vergleichsberechnungen. Die Vorschrift gehe davon aus, dass ein Informationszugang nach den materiell-rechtlichen Vorgaben wenigstens teilweise bestehe (BVerwG, aaO, Rn 18 unter Hinweis auf das Urteil vom 17. März 2016, 7 C 2.15 – BVerwGE 154, 231. Daran fehle es hier. Das Statistikgeheimnis schließe einen Informationszugang zu den Vergleichsberechnungen insgesamt und nicht nur bezogen auf einen Teil der Berechnungen aus:

Kasten Nr. 2 zu 2.1.11

„Sperrt das Fachrecht den Informationszugang und gewährt es auch keinen Anspruch auf eine weitere Bearbeitung der Informationen, um die Sperrwirkung zu überwinden, so ist dies auch für den Anspruch auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz maßgeblich. (...)“

BVerwG, aaO, Rn 18

Weil er Grund zu der Annahme sieht, dass die auf neuer methodischer Grundlage gewonnenen Basisdaten der Monopolkommission weiterhin zu einer objektiv verzerrten Wahrnehmung und Bewertung von Konzentrationsphänomenen führen, hat der Kläger Verfassungsbeschwerde gegen die durch das BVerwG bestätigte Verweigerung des Informationszuganges eingelegt. Aus seiner Sicht hat das Bundesverwaltungsgericht die grundrechtliche Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG), die auch ihm als Privatgelehrtem zustehe, in ihrer Bedeutung für das Statistik- und Informationsfreiheitsrecht verkannt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde Anfang 2018 nicht zur Entscheidung angenommen. Der Petent sieht auch danach seine Fragen zur Wissenschaftsfreiheit im Zusammenhang mit dem IFG als offen an.

2.2 Querschnittsthemen

2.2.1 Die Kammern und das IFG

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist nach einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg als Behörde im Sinne des IFG eine informationspflichtige Stelle. Auch die Bundessteuerberaterkammer erkennt ihre Verpflichtung zur Zugangsgewährung nunmehr grundsätzlich an.

Bereits in meinem 5. Tätigkeitsbericht habe ich über ein Klageverfahren gegen die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) berichtet (5. TB, Nr. 2.2.1). Die BRAK hatte den Informationszugang verweigert und die Auffassung vertreten, sie unterfalle als Selbstverwaltungskörperschaft nicht dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 2017 (Beschluss vom 23. Mai 2017, OVG 12 N 72.16) hingegen klargestellt, dass auch für die BRAK als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts der Anwendungsbereich des IFG eröffnet ist.

Das Gericht sieht die Aufgaben der BRAK (z.B. die Aufstellung von Richtlinien für die Versorgungseinrichtungen von Rechtsanwälten, die Erstattung von Gutachten für die Gesetzgebung, die Förderung der beruflichen Fortbildung sowie die Unterstützung der elektronischen Kommunikation der Rechtsanwälte mit Gerichten, Behörden und sonstigen Dritten) zutreffend als Verwaltungsaufgaben.

Dabei macht es sich die Auffassung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages nicht zu eigen, die BRAK sei keine Behörde des Bundes und nehme keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahr (BT-Drs. 18/11468, S. 10). Der Ausschuss hatte sich auf Betreiben der BRAK mit dieser Frage auseinandergesetzt und die Bundesregierung aufgefordert zu prüfen, ob die Dachorganisationen der berufsständischen Selbstverwaltungskörperschaften der Freien Berufe und andere Formen der mittelbaren Staatsverwaltung, etwa Beliehene, aus dem Anwendungsbereich des IFG nach dem Vorbild entsprechender Länderregelungen herauszunehmen seien. Eine Herausnahme aus dem Anwendungsbereich des IFG halte auch ich nicht für gerechtfertigt.

Nach der Entscheidung des OVG bestätigte mir gegenüber auch die Bundessteuerberaterkammer (BStBK) ihre Verpflichtung zur Zugangsgewährung. Gleichzeitig verneinte die Kammer mit Blick auf die in ihrer Satzung geregelten Geheimhaltungsvorschriften aber weiterhin ihre Verpflichtung, umfassend Zugang gewähren zu müssen. Diese Auffassung teile ich nicht. Das IFG kann allenfalls dann durch Satzungsrecht eingeschränkt werden, wenn die gesetzliche Befugnis zum Erlass einer Satzung einen ausdrücklichen Hinweis/eine hinreichend präzise Ermächtigung zur Regelung von satzungsrechtlichen Geheimhaltungsvorschriften enthält. Eine solche Regelung ist im Fall der BStBK jedoch nicht gegeben. Nach § 85 Abs. 3 Steuerberatungsgesetz ist die BStBK zwar grundsätzlich dazu befugt, sich eine Satzung zu geben, jedoch erstreckt sich diese Satzungsbefugnis nicht ausdrücklich auch auf die Möglichkeit zur Regelung von Geheimhaltungsvorschriften.

2.2.2 Das IFG verpflichtet die Behörden nicht, Informationen für den Antragsteller zu generieren. Die Abgrenzung von der – nach dem IFG geschuldeten – Zusammenstellung (vorhandener) Informationen ist nicht immer einfach.

Ob und inwieweit eine Behörde Informationen nach Wünschen des Antragstellers zusammenstellen muss bzw. über die gesetzliche Verpflichtung hinaus aufbereiten müsste, ist immer im Einzelfall zu klären.

Immer wieder erreichen mich Eingaben von Petenten, die erfolglos Zugang zu Informationen beantragt hatten, die in der gewünschten Form nicht bei der Behörde vorlagen.

Der Informationsanspruch nach dem IFG beschränkt sich grundsätzlich auf den bei der informationspflichtigen Behörde vorhandenen Bestand. Die Behörde trifft keine Informationsbeschaffungspflicht. Sie ist nicht gehalten, begehrte Informationen durch Untersuchungen erst zu generieren. Liegen die fraglichen Informationen dagegen nach z.B. Code- und Typ-Nummern für Büromaterial strukturiert vor und bedarf es zur Bereitstellung der (Gesamt-) Information lediglich einer „reinen Übertragungsleistung“, ändert die Notwendigkeit dieses technischen Zwischenschrittes nichts an dem - vom IFG vorausgesetzten - Vorhandensein der Information. „Allein die Addition gleichartiger Informationen ist keine vom Informationsanspruch nicht umfasste inhaltliche Aufbereitung von Informationen.“ Die Behörde beseitige in diesen Fällen „lediglich ein in verwaltungstechnischen Erwägungen wurzelndes Zugangshindernis“ (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014, 7 C 20/12, Rn. 37, -juris-).

Sofern aber – über eine bloße Addition oder sonstige Zusammenstellung hinaus – eine Auswertung oder Analyse notwendig ist und die begehrten Informationen damit erst generiert werden müssten, ist dies nach dem IFG nicht mehr geschuldet.

Die Grenze zwischen Zusammenstellung und Generierung von Informationen ist im Einzelfall nicht immer leicht zu ziehen. Bei der Bearbeitung von Eingaben, bei denen gerade diese Frage eine entscheidende Rolle spielt, bedarf es oftmals einer ausführlichen Erörterung der – in welcher Form und Struktur auch immer – von der zuständigen Behörde vorgehaltenen Informationen.

Die bloße Erstellung von (Übersichts-)Listen zu vorhandenen amtlichen Informationen wie z.B. den Überschriften von Gutachten der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages ist mit vergleichbar geringem Aufwand möglich, wie die Addition der Bestellmengen von Bürobedarf nach Artikelnummern und Preisen. Im Berichtszeitraum konnte ich in mehreren Fällen, in denen Listen mit den internen Weisungen von Jobcentern angefragt wurden, vermitteln. Übersichtslisten sind nicht nur für den Antragsteller vorteilhaft, da er damit eine Grundlage für eine Konkretisierung seines Informationsbegehrens erhält. Auch für Behörden kann dies zu einer Reduzierung der Arbeitslast führen, wenn der Antragsteller einen weitergehenden (Folge-) Antrag anschließend auf einzelne, in der Liste aufgeführte Dokumente beschränkt. Eine aufwändige detaillierte inhaltliche Überprüfung zahlreicher Dokumente in großen Informationsbeständen kann so im beiderseitigen Interesse vermieden werden.

Mitunter werden IFG-Anträge gestellt, bei denen die gewünschte Information zunächst errechnet werden müsste, eine von der Rechtsprechung für geboten erachtete Addition aber nicht ausreicht, um dem Informationswunsch zu entsprechen. Dies war z.B. der Fall bei einer Anfrage zu Informationen der Gesamtkosten für Bildungsgutscheine (mit einer Aufschlüsselung der Kosten je Bildungsträger) eines Jobcenters. Da für die einzelnen Leistungen Rückzahlungen des Bildungsträgers zu prüfen und durch Abzug rechnerisch zu berücksichtigen waren, war hier m.E. nicht mehr von einer schlichten Informationsaufbereitung auf der Grundlage bereits „vorstrukturierter“, konkret erfasster und saldierter Zahlungs- und Rückzahlungsdetails auszugehen.

Gegenstand eines anderen IFG-Antrages waren Informationen zu Arbeitslosigkeit und Vermittlungsquote in einem bestimmten Beruf. Die angefragten Werte werden von der Bundesagentur für Arbeit (BA) nur für die jeweiligen Berufsgruppen errechnet, weshalb hier zur Befriedigung des konkreten Informationsbegehrens des Antragstellers eine Sonderauswertung mit statistischen Methoden notwendig gewesen wäre. Hierzu war die BA aber nach dem IFG nicht verpflichtet. Die BA erstellt solche Sonderauswertungen „außerhalb des IFG“ aber regelmäßig auf Rechnung, wodurch ein Zugang zu den neu zu erstellenden Informationen also faktisch möglich ist.

2.2.3 Berichte der Innenrevisionen sind nicht immer herauszugeben

Das IFG findet zwar nach gegenwärtiger Rechtslage grundsätzlich auch Anwendung auf amtliche Informationen in Unterlagen der Innenrevision der Bundesbehörden, sofern für diese Behörden keine sog. Bereichsausnahme nach § 3 Nr. 8 IFG geregelt ist. In Einzelfällen kann der Informationszugang aber beschränkt sein, wenn gesetzliche Versagungsgründe dies erfordern.

Bereits in meinem 3. Tätigkeitsbericht hatte ich den Zugang zu Berichten der Innenrevisionen thematisiert (3. TB, Nr. 5.8.2 und 5.8.3.) und dabei Zweifel an den entsprechenden ablehnenden Behördenentscheidungen geäußert. Auch im aktuellen Berichtszeitraum haben mich Petenten um Vermittlung bei ihren Anträgen auf Zugang zu den Berichten der Innenrevisionen gebeten. So hatte beispielsweise das Umweltbundesamt (UBA) einen IFG-Antrag auf Zugang

zum dortigen Bericht der Innenrevision u.a. unter Verweis auf die Einstufung als Verschluss-sache sowie mit Blick auf die Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Innenrevision im Falle des Informationszugangs abgelehnt. Meine Mitarbeiter haben sich daher bei einem Termin im UBA über den Inhalt des dortigen Berichts der Innenrevision informiert und die Gründe für die den Zugang ablehnende Entscheidung erörtert. Zudem haben sie sich in einem Besuch im Bundesministerium des Innern über die Grundsätze der Arbeit der behördeninternen Innenrevisionen informiert. Im Ergebnis komme ich nunmehr zu der Auffassung, dass die Herausgabe der Berichte der Innenrevisionen nach einer Prüfung im Einzelfall verweigert werden kann.

Das Bundesministerium des Innern hat im Jahr 2007 Empfehlungen für interne Revisionen in der Bundesverwaltung herausgegeben. Demnach soll die interne Revision die Behördenleitung bei der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung unterstützen und entlasten. Sie soll durch Prüfungs- und Beratungsleistungen Risiken mindern, das Verwaltungshandeln untersuchen und Informationen, Analysen, Bewertungen, Empfehlungen und Beratungen liefern. Die interne Revision soll durch die Beschäftigten der Behörde als Unterstützung für ihre Aufgabenerledigung verstanden werden.

Kasten zu 2.2.3

Auszug aus den Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung des Bundesministeriums des Innern

1. Allgemeines

- (1) Die Interne Revision soll durch Prüfungs- und Beratungsleistungen Risiken mindern. Die Verantwortung für die Angemessenheit und Effektivität der internen Kontrollsysteme obliegt der Behördenleitung. Sie erteilt die konkreten Prüfaufträge. Die Interne Revision unterstützt hierbei die Behördenleitung. Sie untersucht das Verwaltungshandeln und liefert Informationen, Analysen, Bewertungen, Empfehlungen und Beratungen. Sie vermittelt die Sicht einer Arbeitseinheit, die am untersuchten Prozess unbeteiligt ist. Sie hat zudem präventive Funktion und trägt dazu bei, Kultur, Qualität, Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns nachhaltig zu verbessern. Politische Entscheidungen werden von Revisionsaufgaben nicht erfasst.
- (2) Die Interne Revision liefert Erkenntnisse und gibt Empfehlungen für die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht, ersetzt diese jedoch nicht. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen die Interne Revision als Unterstützung für ihre Aufgabenerledigung verstehen.

Wie mir auch die Beschäftigten der Innenrevisionen bei den Besuchen meiner Mitarbeiter nochmals bestätigt haben, ist diese maßgeblich auf das Vertrauen der Beschäftigten der Behörde angewiesen. Bei diesen Organisationseinheiten handelt es sich nicht nur um Kontrollinstrumente der Behördenleitungen, sondern auch um Beratungsstellen innerhalb der Behörden. Sie nehmen Anregungen der Beschäftigten auf und geben als unbeteiligte Dritte Empfehlungen zur praktischen, ökonomischen und rechtlichen Optimierung von Arbeitsprozessen ab. Insbesondere diese Beratungsaufgabe könnte im Falle der (ungeschwärzten) Veröffentlichung der Berichte der Innenrevision empfindlich gestört werden. Es bestünde die Gefahr, dass sich die Beschäftigten nicht mehr an die Innenrevision wenden, wenn sie befürchten müssten, dass

ihre Beiträge, ihre Kritik und ihre Anregungen nach außen dringen. Den Behördenleitungen würde auf diese Weise ein nicht unerhebliches Instrument zur Fehlererkennung, -prävention und Steuerung genommen, was zu einer beträchtlichen Funktionsbeeinträchtigung der Aufsicht und hieraus resultierend der korrekten, rechtmäßigen und haushaltskonformen Wahrnehmung der Aufgaben führen könnte. In Anlehnung an die Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg (Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 18. Mai 2017 - OVG 12 B 17.15, Rn. 22) kann daher eine Einstufung als Verschlussache und damit der Ausschluss des Informationszuganges nach § 3 Nr. 4 IFG in Betracht kommen. Darüber hinaus könnte nach der Rechtsprechung des BVerwG vom 20. Oktober 2016 (BVerwG 7 C 20/15 und BVerwG 7 C 23/15) auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 2 IFG greifen.

Die Berichte der Innenrevision enthalten naturgemäß zahlreiche Informationen über die geprüften Bereiche. Oftmals wird auch eine Zuordnung der Prüfungsfeststellungen zu einzelnen Beschäftigten der Behörden mit mitunter sehr sensiblen, sicherheitsrelevanten oder korruptionsgefährdeten Dienstposten möglich. Wie aus den eingesehenen Dokumenten im UBA ersichtlich und auch durch die Mitarbeiter der Innenrevisionen bestätigt, ist eine teilweise Schwärzung oftmals nicht möglich, da Sinngehalt und Informationszusammenhang aufgelöst würden. Mit der Offenlegung von amtlichen Informationen der Innenrevision werden zudem oftmals auch personenbezogene Informationen von Mitarbeitern und Dritten berührt, die selbst nicht stets auch als „Bearbeiter“ oder „Sachverständige“/Gutachter minder schutzbedürftig sind.

Somit bedarf es gerade hier bei der Prüfung von IFG-Anträgen auf Zugang zu den Berichten der Innenrevisionen stets einer sehr sorgfältigen Einzelfallprüfung und -entscheidung.

2.2.4 Transparenz beim Behördensponsoring

Auch Informationen zum sog. Behördensponsoring durch Private unterliegen grundsätzlich dem Informationszugang. Der Schutz personenbezogener Daten von Einzelsponsoren kann mitunter eine (Dritt-)Beteiligung dieser Sponsoren erforderlich machen. Die Sponsoren sind dem Antragsteller ohne Drittbeteiligung zu nennen, wenn es sich um juristische Personen handelt.

Unternehmen und mitunter auch Einzelpersonen unterstützen Bundesbehörden und Gerichte durch Sponsoring. Dies umfasst z.B. Schenkungen an die Bibliotheken, Finanzierung von Kampagnen zur gesundheitlichen Aufklärung oder Unterstützung bei Veranstaltungen der Behörden. Die Bundesregierung veröffentlicht im zweijährigen Turnus einen Sponsoringbericht. Darin werden neben der Gesamtsumme der Sponsoringleistungen an die Ressorts und sonstigen Bundesbehörden und Bundesgerichte auch Einzelleistungen mit einem Wert von über 5.000 Euro aufgeführt.

Vor diesem Hintergrund stellte ein Journalist IFG-Anträge bei allen obersten Bundesbehörden zu Höhe und Sponsoren aller Einzelleistungen unter dem genannten Schwellenwert. Da sich einige Behörden zunächst mit Hinweis auf den Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG) oder schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 6 S. 2 IFG) weigerten, die Infor-

mationen zugänglich zu machen bzw. auf die Notwendigkeit vorheriger kostenpflichtiger Drittbeteiligungsverfahren hinwies, wandte sich der Petent zur Vermittlung in insgesamt zehn Fällen an mich.

Der Zugang zu Informationen zum Sponsoring ist nicht durch einen speziellen Ausnahmetatbestand des IFG geschützt. Der Name des Sponsors unterliegt grundsätzlich (nur) dem Schutz des § 5 IFG. Eine Drittbeteiligung des Sponsors nach § 8 IFG kommt nur in Betracht, wenn der jeweilige Sponsor eine natürliche Person ist. Bei Sponsoring durch Privatunternehmen (juristische Personen) ist eine Drittbeteiligung zum Schutz personenbezogener Daten im Regelfall nicht erforderlich.

Soweit in Einzelfällen eine Drittbeteiligung erforderlich gewesen wäre, beschränkte der Petent seinen Antrag auf die Informationen zu Sponsoringleistungen in Fällen, in denen schutzwürdige personenbezogene Daten offensichtlich nicht berührt sein konnten. Die meisten der zunächst „zugangsunwilligen“ Behörden lenkten auf mein Betreiben hin ein und gaben die angefragten Informationen zügig und ohne vorherige Drittbeteiligung heraus.

In einem Fall konnte erst nach längerem Schriftwechsel mit dem Bundesfinanzhof (BFH) die Frage geklärt werden, wann Informationen zu einem Unternehmen als personenbezogene Daten anzusehen sind und daher ein Drittbeteiligungsverfahren erforderlich sein könnte.

Schlussendlich konnte ich den BFH davon überzeugen, dass eine umfassende Recherche der Beteiligungsverhältnisse bei entsprechend größeren Unternehmen und ein Drittbeteiligungsverfahren nicht notwendig waren, woraufhin der Antragsteller schließlich beschieden werden konnte.

Leider mussten zwei Ressorts (BMVg, BMJV) von mir in diesem Zusammenhang nochmals darauf hinwiesen werden, dass die begehrten Informationen zum Sponsoring nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vom Informationszugang ausgenommen waren (s. 1.TB, Nr. 4.5.1).

Aufgrund des letztlich positiven Verlaufs der Vermittlungsverfahren gehe ich davon aus, dass ähnliche Anfragen in Zukunft deutlich schneller bearbeitet werden können.

2.2.5 Die Gesetzgebung des Bundes wird transparenter

Als Konsequenz aus der Aktion „Gläserne Gesetze“ veröffentlichen die Bundesministerien auf ihren Internetseiten nun die Referentenentwürfe zu Bundesgesetzen und die hierzu durch Verbände eingegangenen Stellungnahmen.

Ein Vertreter eines großen Wirtschaftsverbandes wandte sich mit der Bitte um (datenschutzrechtliche) Prüfung des Inhalts der Schreiben mehrerer Bundesministerien an mich. Die Bundesministerien hatten sich an den Verband mit dem Hinweis gewandt, dass die Veröffentlichung dessen Stellungnahmen zu mehreren Gesetzgebungsvorhaben beabsichtigt sei. Sie baten daher um Prüfung und Rückmeldung innerhalb einer bestimmten Frist, ob Einwände gegen die Veröffentlichung der in den Stellungnahmen enthaltenen personenbezogenen Daten

beständen. Anderenfalls werde eine Veröffentlichung der Daten erfolgen. Der Wirtschaftsverband sah hierin einen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen und bat mich um meine Einschätzung.

Hintergrund für die Schreiben der Bundesministerien war eine Aktion der Portale FragDenStaat.de und abgeordnetenwatch.de mit dem Ziel, den Einfluss von Lobbyisten auf die Gesetzgebung transparent zu machen. Hierzu sollten die sog. Referentenentwürfe und die dazu vorliegenden Stellungnahmen der Verbände mittels Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bei allen Bundesministerien angefragt werden. Aufgrund der zu erwartenden Anzahl von IFG-Anträgen hatten sich die Ressorts schließlich dazu entschlossen, diese Dokumente proaktiv zu veröffentlichen.

Dieses Beispiel zeigt zunächst exemplarisch, dass auch durch die Nutzung des Informationsfreiheitsgesetzes ein Mehr an Transparenz in der Bundesverwaltung erreicht werden kann. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Bearbeitung massenhaft gestellter IFG-Anträge in den Verwaltungen einen erheblichen Aufwand verursacht, der nicht kurzfristig zu bewältigen ist. Zudem scheint mir auch nicht jede Art von Informationen für solche Massenverfahren geeignet zu sein. Soweit bestimmte Informationen bereits offensichtlich aus Sicherheitsgründen oder aus Gründen des Datenschutzes nicht ohne Bedenken herausgegeben werden können, ist die anhaltende „Flutung“ der Behörden mit einer Vielzahl von Anträgen eher kontraproduktiv.

Im vorliegenden Fall habe ich dem Vertreter des Wirtschaftsverbands mitgeteilt, dass gegen die Veröffentlichung der in den Stellungnahmen enthaltenen personenbezogenen Daten grundsätzlich keine Bedenken bestehen. Nach § 5 Abs. 3 IFG überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers 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. Diese Regelung war nach meiner Auffassung auch für die Beurteilung in diesem Fall heranzuziehen.

2.3 Open Government und E-Government

2.3.1 Aktuelle Entwicklungen beim nationalen Metadatenportal GovData

Regelungen zur Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten im E-Government-Gesetz stärken das Metadatenportal GovData.

Bereits in meinem letzten Tätigkeitsbericht habe ich über das Datenportal GovData berichtet. Mit meiner Unabhängigkeit zum 1. Januar 2016 hat auch meine Dienststelle einen Zugang zum Portal beantragt und bereits erste Daten veröffentlicht. Hierbei handelt es sich um die zahlreichen Tätigkeitsberichte meines Hauses zu den Themen Datenschutz und Informationsfreiheit.

Eine Aufwertung hat GovData mit den Regelungen des Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes erfahren. Damit werden die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung nunmehr zur Veröffentlichung offener Verwaltungsdaten verpflichtet. Neben den Daten selbst sollen auch Metadaten generiert und zentral auf GovData als dem nationalen Metadatenportal veröffentlicht werden. Durch diese Verpflichtung wird der Datenbestand der Bundesbehörden im Portal weiter anwachsen. Die bislang nicht auf dem Portal vertretenen Behörden sollten sich daher zeitnah mit dessen Möglichkeiten vertraut machen und ggf. auch die automatisierten Varianten zur Bereitstellung von Daten als Option ins Auge fassen. Die weitere Entwicklung des Portals werde ich mit Interesse verfolgen.

2.3.2 Das „Open-Data-Gesetz“

Der Deutsche Bundestag hat Regelungen zur Veröffentlichung von Verwaltungsdaten beschlossen.

Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes wurden Regelungen zur Bereitstellung offener Daten durch die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung in das E-Government-Gesetz (EGovG) eingefügt. Nach dem neuen § 12a EGovG sind diese verpflichtet, unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereitzustellen. Die Bereitstellung der Daten hat grundsätzlich unverzüglich nach ihrer Erhebung, entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung in maschinenlesbarem und mit Metadaten versehenem Format zu erfolgen. Die Metadaten sollen im nationalen Portal GovData eingestellt werden. Als Daten im Sinne dieser Regelung gelten jedoch nur solche,

- die elektronisch gespeichert und in Sammlungen wie Tabellen oder Listen strukturiert vorliegen,
- ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen,
- nicht das Ergebnis einer Bearbeitung anderer Daten sind oder nach der Erhebung keine Bearbeitung erfahren haben, außer aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen und ohne die eine Veröffentlichung nicht möglich wäre
- und die nicht zu Forschungszwecken erhoben wurden.

Daten müssen dann nicht bereitgestellt werden, wenn kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht, insbesondere nach den §§ 3 bis 6 des IFG besteht, ein Zugangsrecht erst nach Beteiligung eines Dritten bestünde, die Daten ohne Auftrag der Behörde von einem Dritten erstellt und ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt wurden oder die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze bereitgestellt werden.

Die Behörden sind zudem nicht verpflichtet, die Daten zu prüfen – insbesondere nicht auf Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität.

Zum Zweck der Beratung der Behörden und als Ansprechstelle für die Länder wird eine zentrale Stelle eingerichtet. Die Regelungen gelten für Daten, die nach dem 13. Juli 2017 erhoben wurden bzw. die nach diesem Stichtag zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben durch die Behörden verwendet werden. Die erstmalige Bereitstellung der Daten soll spätestens zum 13. Juli 2018 erfolgen.

Mit dieser Anpassung des EGovG hat der Gesetzgeber einen ersten und wichtigen Schritt zur Veröffentlichung von Verwaltungsdaten gemacht. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurde der Regierungsentwurf zudem nochmals im Hinblick auf den Umfang der zu veröffentlichenden Daten angepasst. Die aber immer noch eher restriktive Definition der zu veröffentlichenden Daten und die vorhandenen Ausschlussgründe lassen jedoch weiterhin viel Raum für eine negative Entscheidung der Behörden. Die vorgesehene Evaluierung des Gesetzes innerhalb von vier Jahren lässt aber darauf hoffen, dass die Regelungen eine Weiterung erfahren werden. Der Umgang mit den Regelungen in der behördlichen Praxis wird sich spätestens zur Jahresmitte 2018 zeigen.

3. Aus meiner Dienststelle

3.1 Statistische Auswertungen für den Berichtszeitraum

3.1.1 Statistik der Eingaben

Auch in den Jahren 2016 und 2017 setzte sich die kontinuierliche Steigerung meiner Vermittlungstätigkeit fort.

Im Berichtszeitraum erreichten mich insgesamt 790 Eingaben.⁷ Hiervon entfielen 361 auf das Jahr 2016 und 429 auf das Jahr 2017. Dies entspricht einem Anstieg von rund 19 v.H.

Im Jahr 2016 riefen mich Petenten in 317 Fällen nach § 12 Abs. 1 IFG an und rügten eine Verletzung ihres Rechts auf Informationszugang nach dem IFG. Die Zahl dieser Anrufungen stieg im Jahr 2017 auf 385. Dies entspricht einem Anstieg von über 21 v.H.

Neben den Anrufungen wegen einer Verletzung des Rechts auf Informationszugang wurden im Berichtszeitraum auch 88 allgemeine Anfragen gestellt, in denen ich meist um Rechtsauskünfte zum IFG oder außerhalb meiner Zuständigkeit um Vermittlung gebeten wurde. In diesen Fällen kläre ich die Bürgerinnen und Bürger über die bestehende Rechtslage auf und verweise sie ggf. an die zuständige Stelle. Die Zahl dieser Anfragen verteilte sich mit jeweils 44 gleichmäßig auf die beiden Jahre des Berichtszeitraums.

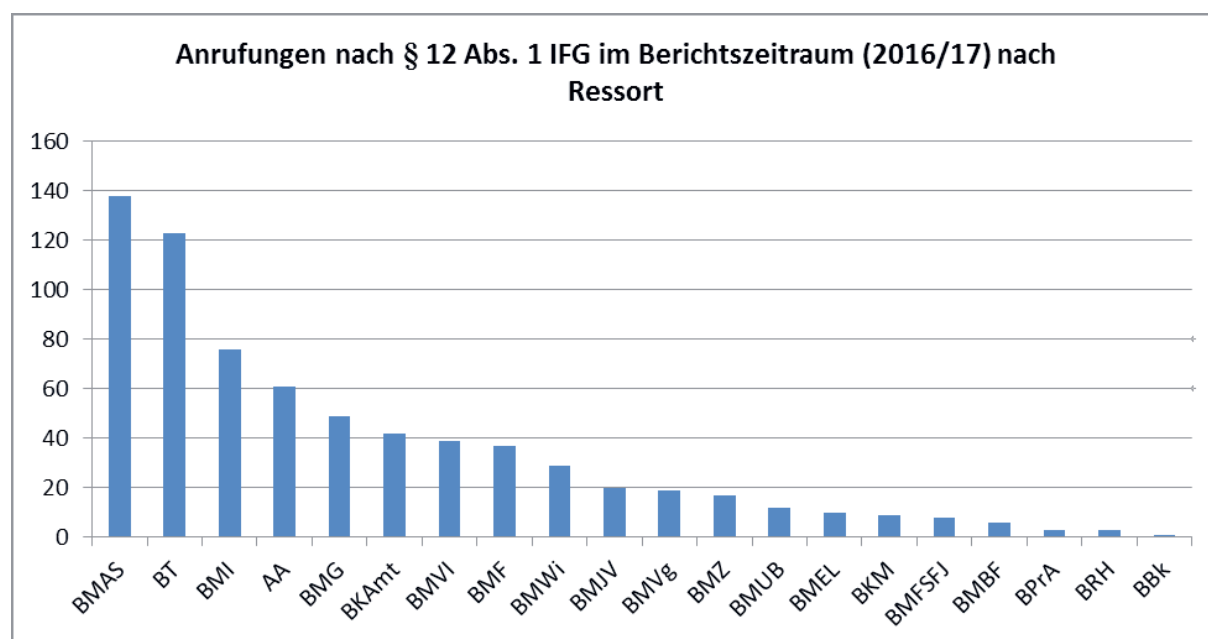
Bezogen auf die einzelnen Ressorts verteilten sich die Eingaben in den letzten beiden Jahren recht unterschiedlich (vgl. **Abbildung 1** und **Abbildung 2**). Diese Zahlen zeigen das spezifische Interesse der Bürger, lassen allein aber keine Bewertung der Qualität der Bearbeitung von IFG-Anträgen in den unterschiedlichen Behörden zu. Die hohe Zahl der Eingaben beim aktuellen Spitzenreiter BMAS liegt jedenfalls auch am starken Interesse der Leistungsempfänger an der Arbeit der Jobcenter.

⁷ Ausweislich der BMI-Statistik der IFG-Anträge wurden 2016 10.958 und 2017 12.198 IFG-Anträge bei den Bundesbehörden gestellt (siehe Anlagen 1 & 2)

Abbildung 1

Statistik der Anrufungen nach § 12 Abs. 1 IFG im Berichtszeitraum			
Ressort	2016	2017	Gesamt
Bundespräsidialamt (BPrA)	1	2	3
Deutscher Bundestag (BT)	76	47	123
Bundeskanzleramt (BKAm)	23	19	42
Auswärtiges Amt (AA)	14	47	61
BMI	35	41	76
BMJV	13	7	20
BMF	14	23	37
BMVg	14	5	19
BMWi	14	15	29
BMEL	2	8	10
BMAS	55	83	138
BMVI	10	29	39
BMG	20	29	49
BMUB	3	9	12
BMFSFJ	3	5	8
BMZ	10	7	17
BMBF	3	3	6
BKM	5	4	9
Bundesrechnungshof (BRH)	2	1	3
Bundesbank (BBk)	0	1	1
Gesamt	317	385	702

Abbildung 2



Die hier genannten Zahlen wurden um Sondereffekte bereinigt. Hierzu zählen 2437 Anrufungen, die im Zusammenhang mit IFG-Anträgen beim Deutschen Bundestag, dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium des Innern gestellt wurden. Die Gegenstände dieser IFG-Anträge sind gleichartige Informationen zu 12 einheitlichen Lebenssachverhalten (vgl. *Abbildung 3*). Um die Vermittlung in diesen Fällen effizient durchführen zu können, habe ich die Eingaben hierzu einheitlich bearbeitet, die somit als 12 Einzelfälle in die Statistik eingegangen sind.

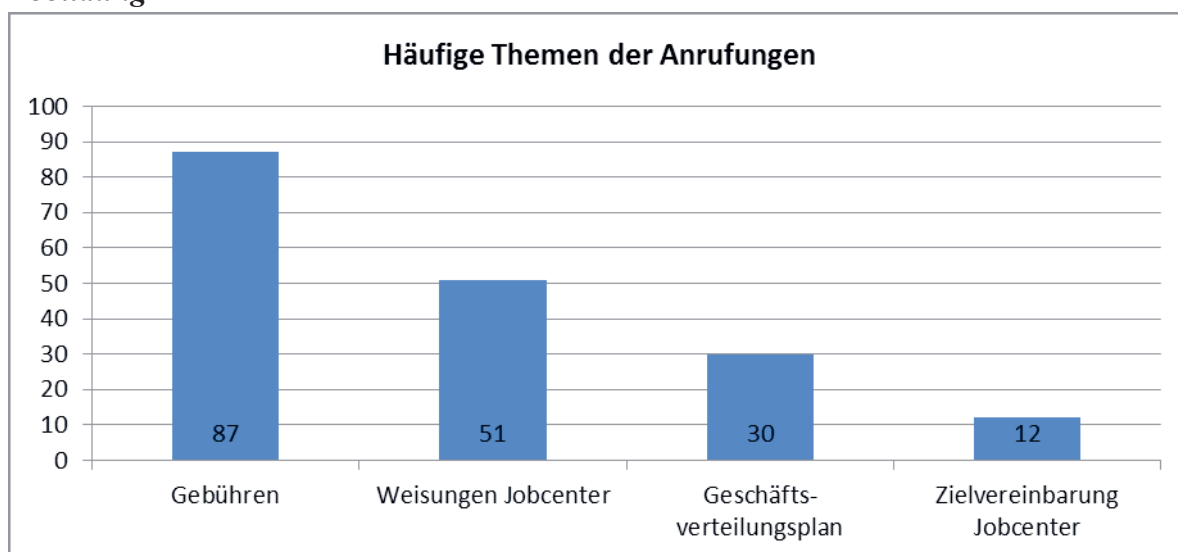
Abbildung 3

Gegenstand der Anrufungen in Massenverfahren	Bruttozahl der eingegangenen Anrufungen
Abgerechnete Kosten Sachkostenpauschale je Abgeordnete (MdB's)	630
Kosten und Gästeliste zum Tag der Dt. Einheit der Auslandsvertretungen	564
Kosten und Gästeliste zum Reformationstag der Auslandsvertretungen	564
Veranstaltungen der Auslandsvertretungen von Okt. 2016 bis Okt. 2017	203
Visastatistiken der Auslandsvertretungen	199
Fuhrpark der Auslandsvertretungen	89
Strukturen von Unterabteilungen im BMI	89
Vertragsbedingungen von Ortskräften bei Auslandsvertretungen	51
Regularien und Dienstanweisungen der Bundestagsverwaltung	30
Geschäftsverteilungspläne	7
Strukturen von Abteilungen im Auswärtigen Amt	6
Dienstanweisungen d. Abteilungen der Bundestagsverwaltung	5
Gesamtzahl der in Massenverfahren eingegangenen Anrufungen	2437

Die Vielzahl und Verteilung der Einzel- und Masseneingaben über die verschiedenen Ressorts hinweg zeigt, dass die Interessen der Antragsteller vielgestaltig sind. So verzeichnete ich im Berichtszeitraum z.B. Eingaben zur Kostenübernahme der Krankenkassen bei medizinischem Cannabis, zu polizeilichen Einsatzunterlagen in der Kölner Silvesternacht 2016/17, häufig aber auch zu Informationen zu einem eigenen Verwaltungsverfahren eines Petenten.

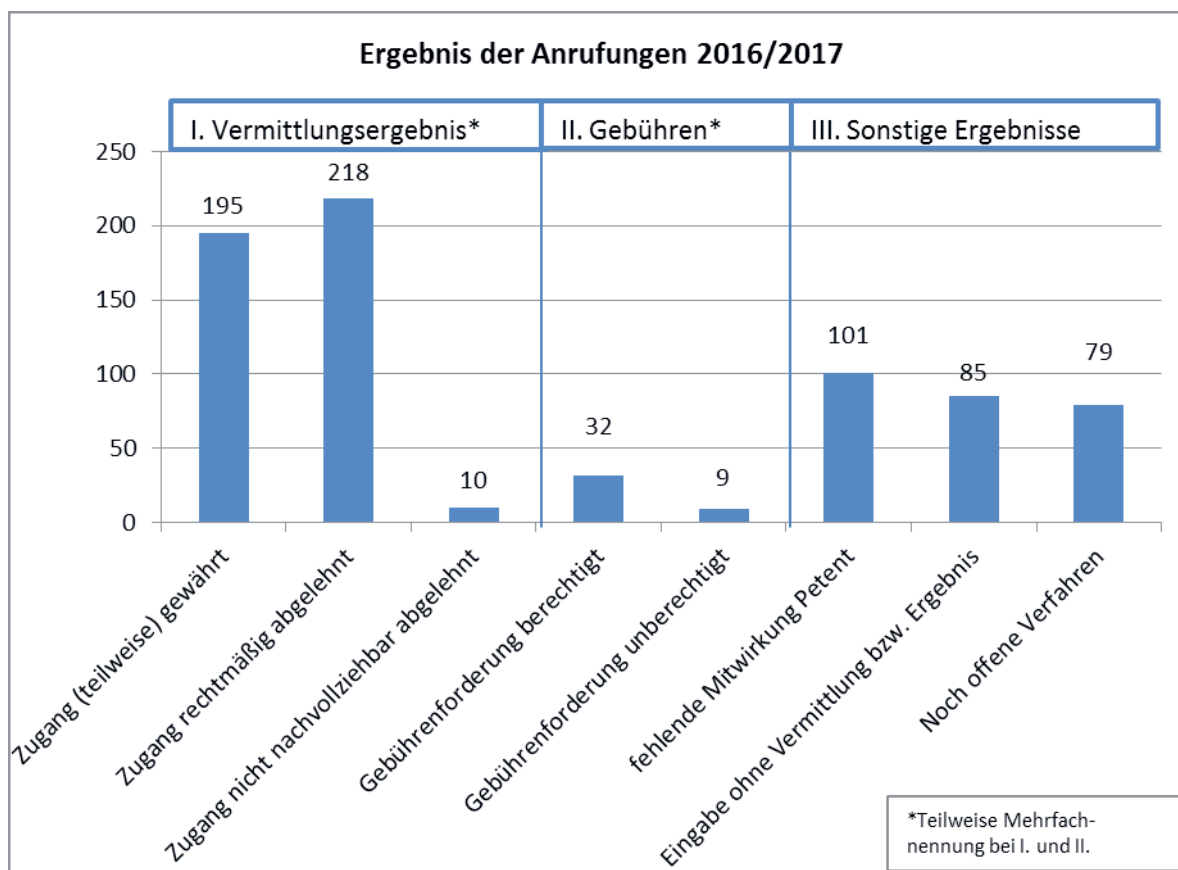
Eine Auswahl von vier häufigen Themen der Eingaben findet sich unter *Abbildung 4*. An der hohen Anzahl von Vermittlungersuchen bei Gebührenfragen hat sich demnach auch im Berichtszeitraum nichts geändert.

Abbildung 4



Wie in *Abbildung 5* ersichtlich, konnte durch meine Vermittlung in vielen Fällen eine Gewährung des Informationszugangs erreicht werden. Bei zehn Eingaben habe ich die Argumentation der Behörden nicht nachvollziehen können. Da aber in diesen Fällen entweder das Interesse der Antragsteller am Informationszugang schwand oder diese den Rechtsweg beschritten, musste ich keine Beanstandungen vornehmen.

Abbildung 5

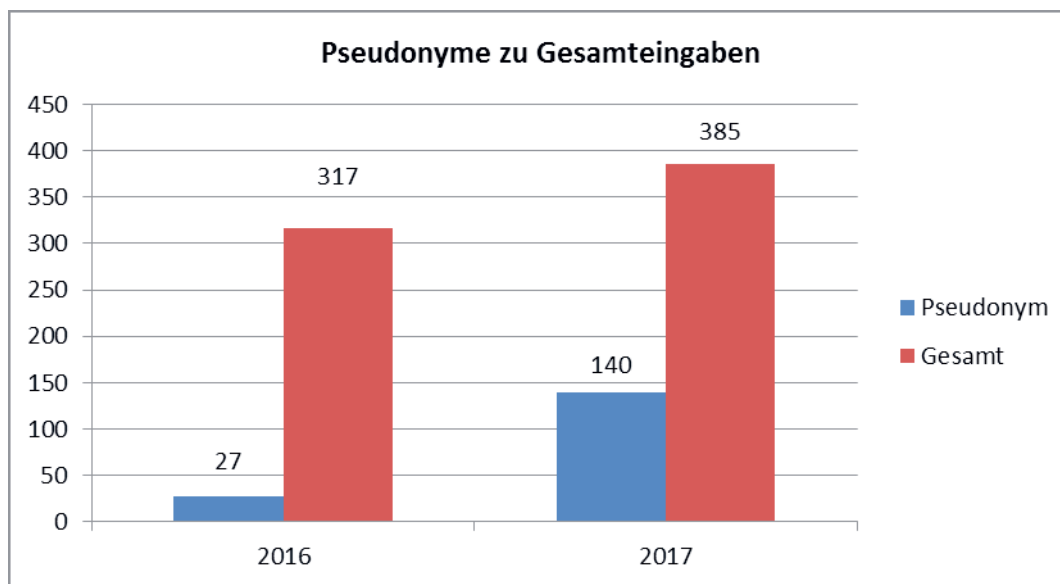


Darüber hinaus wurde bei vielen Eingaben meine Vermittlungstätigkeit wegen fehlender Mitwirkung der Antragsteller beendet: Z.B. wurde keine zustellfähige Adresse genannt, die aber zur Bescheidung erforderlich ist, sofern belastende Rechtswirkungen - wie eine Teilablehnung des Antrages oder eine Gebührenpflicht - festgesetzt werden. Teilweise erhielt ich aber auch auf Rückfragen keine Antwort und stellte das Verfahren entsprechend ein.

Die Diskrepanz zwischen den vielen Vermittlungsersuchen zum Thema Gebühren und der geringen Anzahl der in diesem Bereich erzielten Ergebnisse ist zunächst erstaunlich. Sie erklärt sich jedoch hauptsächlich dadurch, dass viele der diesen Eingaben zugrundeliegenden IFG-Anträge aufgrund einer berechtigten Gebührenforderung zurückgezogen wurden. In anderen Fällen gaben die Behörden die Informationen letztlich kostenlos heraus, weshalb ebenfalls keine Erfassung vorgenommen und der Vorgang als „Zugang gewährt“ gewertet wurde.

Ein weiteres Phänomen, welches in der Vermittlungstätigkeit zunehmend zu beobachten ist, ist die Antragstellung unter Pseudonym. Da für das IFG-Antragsverfahren nach § 12 Abs. 1 IFG niedrige formale Anforderungen gelten, ist die Zulässigkeit des IFG-Antrags grundsätzlich auch in solchen Fällen gegeben. Die offensichtlich unter Pseudonym getätigten Eingaben im Verhältnis zur Gesamtzahl sind in der **Abbildung 6** grafisch aufbereitet worden.

Abbildung 6⁸



3.1.2 IFG-Anträge an meine Behörde

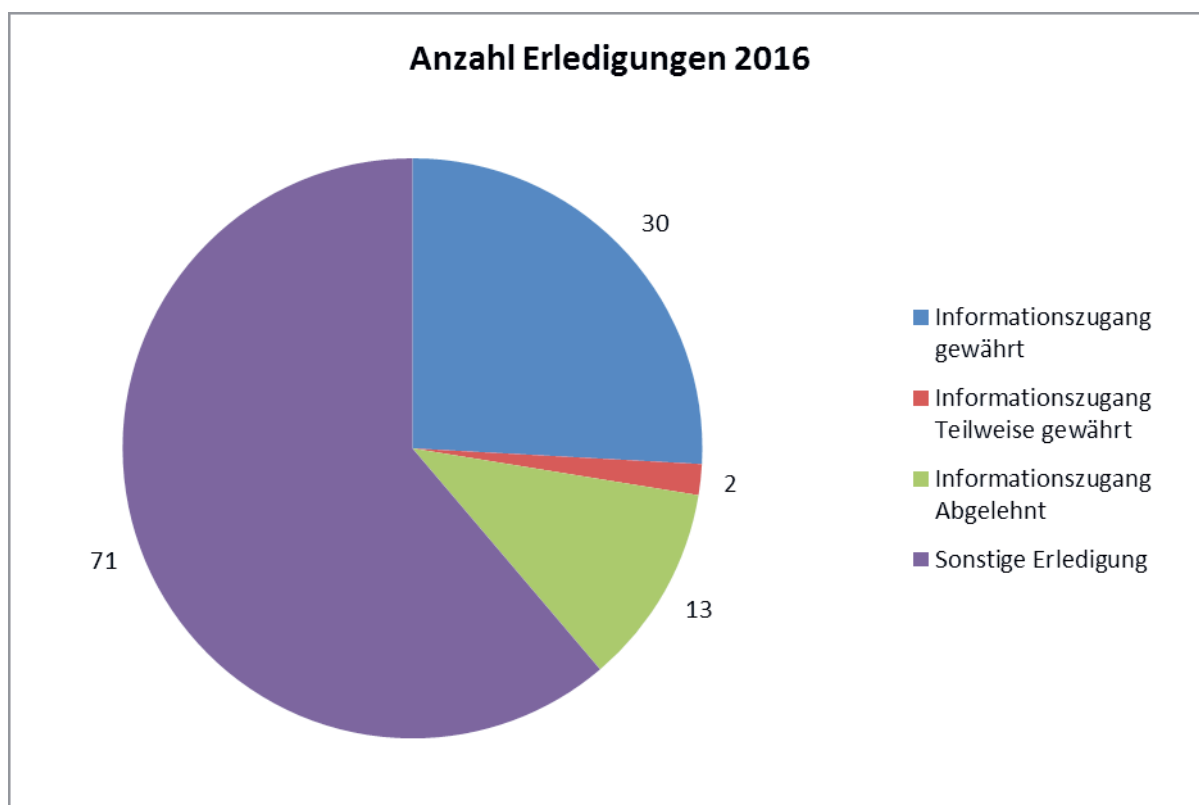
Der Zugang zu amtlichen Informationen meiner Behörde konnte in den meisten Fällen gewährt werden. Teilweise scheiterte der Informationszugang aber an Formalien.

Auch mein Haus selbst unterliegt den Vorschriften des IFG und ist als auskunftspflichtige Stelle selbst verstärkt Ziel von Informationsbegehren. So gingen im Berichtszeitraum

⁸ „Nettozählung“ im Sinne von Abbildung 3

insgesamt 239 Anträge auf Informationszugang bei mir ein. Diese Gesamtzahl ergibt sich aus 123 Anträgen im Jahr 2016 und 116 Anträgen im Jahr 2017. Der Großteil der Anträge richtete sich auf den Zugang zu Akteninhalten über selbst an die BfDI gerichtete Eingaben. Die hier aufgeführte Statistik ist um einen Sondereffekt von 185 sonstigen Erledigungen für 2016 bereinigt.⁹ Diese Anträge wurden bereits 2015 massenweise gestellt, die Informationen waren jedoch nicht vorhanden. Dies ist auch der Grund für die hohe Zahl von 71 „sonstigen Erledigungen“¹⁰ im Jahr 2016. Die Bereinigung wurde unter den gleichen Vorgaben wie für die Statistik für 2017 vorgenommen, um vergleichbare Zahlen zu erhalten. Unter Berücksichtigung dieser Sondereffekte zeigt sich jedoch, dass ich die begehrten Informationen zu einem weit überwiegenden Teil zur Verfügung stellen konnte (vgl. **Abbildung 7** und **Abbildung 8**). Wo dies nicht der Fall war, standen gewichtige Ausschlussgründe einer Herausgabe der begehrten Informationen entgegen (vgl. hierzu exemplarisch Nr. 3.4.1).

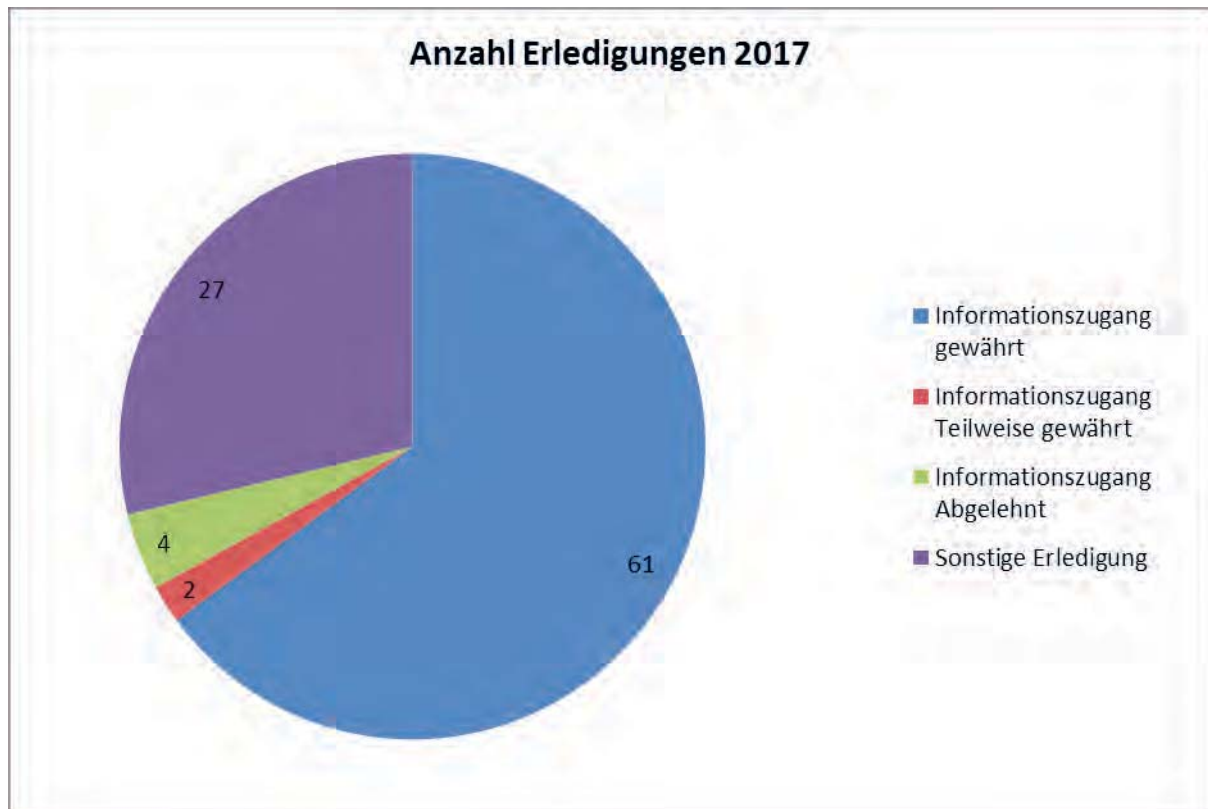
Abbildung 7



⁹ Dieser Sondereffekt resultiert aus massenhaften Anträgen aus dem Jahr 2015 die von dem/den Antragstellern nicht weiter verfolgt und dementsprechend eingestellt wurden.

¹⁰ „Sonstige Erledigungen“ umfassen Fälle in denen der Antrag zurückgenommen wurde, die Information nicht vorhanden war oder die Bescheidung aus anderen Gründen (z.B. fehlende zustellfähige Adresse) nicht möglich war. Die Darstellung folgt insoweit der Zählweise der vom BMI geführten Statistik, die keine Feindifferenzierung der „sonstigen Erledigungen“ vornimmt.

Abbildung 8



3.2 Die Ergebnisse der Beratungs- und Kontrollbesuche im Berichtszeitraum

3.2.1 Beratungs- und Kontrollbesuch beim BMFSFJ

Die Bearbeitung von IFG-Anträgen durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend erfolgt nahezu optimal.

Im September 2016 haben drei meiner Mitarbeiter das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hinsichtlich der Bearbeitung von IFG-Anträgen beraten und kontrolliert. Hierzu wurde eine Stichprobe von Fällen aus den Jahren 2014 bis 2016 gezogen und diese hinsichtlich des Verfahrensablaufs und der getroffenen Entscheidungen geprüft. Im Ergebnis zeigte sich insbesondere, dass die hausinternen Dienstanweisungen zur Bearbeitung von IFG-Anträgen durch die Fachreferate zur guten Ablauforganisation beitragen. Durch die zentrale Antragsbearbeitung und die Unterstützung der Fachbereiche bei der Zulieferung der begehrten Informationen ist im BMFSFJ eine hohe Qualität der Antworten bei weitgehender Einhaltung der vorgegebenen Fristen gewährleistet. Ich habe dem BMFSFJ lediglich empfohlen, bei einer absehbaren Überschreitung der Monatsfrist des § 7 Abs. 5 IFG die Antragsteller über die Gründe hierfür in Kenntnis zu setzen und auf seiner Internetseite verstärkt auf die Möglichkeiten einer Antragstellung nach dem IFG und die Zuständigkeiten für die Bearbeitung hinzuweisen. Zudem haben meine Mitarbeiter das Ministerium zum Umgang mit pseudonymen Antragstellungen zu Fragen der Abgrenzung zu anderen Regelungen des Informationszugangs beraten.

Insgesamt ergab die Kontrolle des BMFSFJ ein sehr erfreuliches Bild hinsichtlich der Bearbeitung von IFG-Anträgen.

3.2.2 Mit dem IFG nicht in der Mausefalle

Positives Ergebnis des Beratungs- und Kontrollbesuches beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Im Berichtszeitraum habe ich erstmals die Anwendung des IFG im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) kontrolliert.

Das IFG wird im BMEL korrekt und bürgerfreundlich angewendet. Insbesondere ergaben sich keine Hinweise auf Mängel bei der Organisation und Verfahrenssteuerung oder bei der Anwendung der materiellen und verfahrensrechtlichen Vorgaben des Gesetzes.

Die Entwürfe der IFG-Bescheide werden dem Staatssekretär regelmäßig zur Kenntnisnahme und Billigung vorgelegt. Die Aktenführung ist - von wenigen Ausnahmen abgesehen - übersichtlich und systematisch. § 7 Abs. 5 IFG gebietet, dem Antragsteller die Information unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. Diese Monatsfrist des § 7 Abs. 5 wird in der Regel eingehalten oder jedenfalls nur geringfügig überschritten.

Das IFG sieht keine Beschränkungen bei der Verwendung der nach diesem Gesetz vom Antragsteller erlangten amtlichen Informationen vor. Gleichwohl wurde in einem Fall der Informationszugang ohne nähere Begründung nur mit der Maßgabe einer Verwendungsbeschränkung gewährt, mit der auch eine nur teilweise Veröffentlichung und die Verwendung für Werbezwecke ausgeschlossen werden sollte. Eine Anwaltskanzlei hatte 2014 im Auftrag eines Herstellers von Ratten- und Mausefallen Informationszugang zu Gutachten des dem BMEL nachgeordneten Friedrich-Löffler-Instituts für Tiergesundheit beantragt, die zu Produkten dieses Unternehmens erstellt worden waren.

Geistiges Eigentum oder schutzwürdige technische Betriebsgeheimnisse des Unternehmens (§ 6 Satz 1 bzw. Satz 2 IFG) konnten hier durch den Informationszugang zweifellos nicht verletzt werden, da Details der Mausefalle oder ihres Produktionsweges dem Hersteller selbst ja bekannt waren, ein nicht konsentierter Informationsabfluss geschützter Informationen an Konkurrenten des Herstellers hier also gerade nicht zu befürchten war. Auch sah ich keine Anhaltspunkte für einen Schutz extern entwickelten geistigen Eigentums besonders elaborierter, noch nie dagewesener Begutachtungs- und Testverfahren für Mausefallen.

Sofern hier geistiges Eigentum des „amtlichen“ Gutachtenverfassers bzw. seiner Behörde angenommen wurde, steht dies nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes dem Informationszugang nicht entgegen. „Jedenfalls soweit nicht Urheberrechte außenstehender Dritter betroffen sind, ist es der Behörde in aller Regel versagt, ein bestehendes urheberrechtliches Schutzrecht gegen Informationszugangsansprüche zu wenden“ (BVerwG, Urteile vom 25. Juni 2015, 7 C 1/14 -juris- und 7 C 2/14, jeweils Rn. 38 f. -juris-).

Die Durchsicht der IFG-Vorgänge im BMEL zeigte im Übrigen, dass Gebühren bürgerfreundlich und mit Augenmaß unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben erhoben werden. In zahlreichen einfach gelagerten Fällen mit geringem Personalaufwand wurden Informationen gebührenfrei bereitgestellt, wie dies auch durch § 1 Abs. 1 IFGGebV i.V.m. Nr. 1.1 des Gebühren- und Anlagenverzeichnis gesetzeskonkretisierend gefordert wird.

3.2.3 Positive Routine beim BAFA

Bei meinem Beratungs- und Kontrollbesuch 2016 im Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) konnte ich eine überwiegend zugangsfreundliche Bearbeitung feststellen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Fachabteilungen und dem Zentralbereich beraten und Fragen zum Informationsfreiheitsrecht beantworten.

Das BAFA arbeitet in den Bereichen Energie, Wirtschafts- und Mittelstandsförderung, Außenwirtschaft und Abschlussprüferaufsichtsstelle.

Eine Kernaufgabe des Amtes ist die Ausfuhrkontrolle. Das BAFA ist hier Genehmigungsbehörde und wirkt in enger Kooperation mit anderen Bundesbehörden an einem komplexen Exportkontrollsystem mit.

Das BAFA hatte mich um Beratung der mit dem IFG befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus unterschiedlichen Abteilungen/Fachbereichen gebeten. Dabei ging es u. a. um Fra-

gen zur Reichweite, der Rechercheverpflichtung, zur Durchführung von Drittbeteiligungsverfahren und zur Gebührenerhebung.

Die meisten IFG-Anträge beziehen sich auf Vorgänge aus dem Bereich der Außenwirtschaft und auf Fördermaßnahmen.

Beanstandungswürdige Verstöße gegen das IFG wie insbesondere eine in erheblichem Umfang fehlerhafte Anwendung von Ausschlussstatbeständen wurden bei der stichprobenartigen Kontrolle der Vorgänge aus den Jahren 2014, 2015 und 2016 nicht festgestellt. Die Gebührenbemessung war nicht zu beanstanden; das Verbot abschreckender Gebührenfestsetzung (§ 10 Abs. 2 IFG) wurde berücksichtigt. Sofern der Informationszugang abzulehnen war, wurde dies vom BAFA regelmäßig nachvollziehbar begründet. Die Bearbeitung erfolgte in der Regel fristgerecht. In den geprüften Fällen war auch die richtige Zuordnung/Unterscheidung der Anfragen als IFG-Anträge bzw. Bürgeranfragen nicht zu beanstanden.

Strukturellen Optimierungsbedarf habe ich im Bereich der Veröffentlichungspflichten nach § 11 IFG gesehen. Im Rahmen einer aktiven Informationspolitik müssen die Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes Organisations- und Aktenpläne bereitstellen und sollen darüber hinaus weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen. Diesen (proaktiven) Veröffentlichungspflichten gem. § 11 Abs. 2 und 3 IFG kam die Behörde zum Zeitpunkt des Besuches nach.

Das BAFA hatte viele Fachinformationen veröffentlicht, aber keine Verzeichnisse i. S. d. § 11 Abs. 1 IFG, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und –zwecke erkennen lassen. Zudem fanden sich auf der Internetseite keine allgemeinen Informationen zum IFG. Diese Defizite sind inzwischen behoben.

3.2.4 Optimierungsbedarf beim Bundesversicherungsamt

Meine Kontrolle ergab eine höchst unterschiedliche Qualität der Anwendung des IFG, die im Wesentlichen auf die dezentrale Bearbeitung ohne zentrale Koordination und Beratung zurückzuführen ist.

Erstmals seit Einführung des IFG stattete ich dem Bundesversicherungsamt (BVA) im September 2017 einen Beratungs- und Kontrollbesuch ab. Beim überwiegenden Teil der gesichteten Vorgänge aus den Jahren 2012 bis 2017 konnte eine im wesentlichen gesetzeskonforme und bürgerfreundliche Bearbeitung der Anträge festgestellt werden. Die Bearbeitungsqualität in den Fachreferaten war allerdings unterschiedlich. Als Grund lässt sich vor allem die bisher fehlende zentrale Unterstützung und Beratung identifizieren. Eine Dienstanweisung (IFG-Leitfaden) war bereits im Sommer 2017 in Vorbereitung, konnte aber bis Ende 2017 noch nicht fertig gestellt werden.

Die Uneinheitlichkeit der Bearbeitung zeigte sich z.B. bei der Gebührenerhebung. In einigen Fällen wurden z.B. Vorschüsse von den Antragstellern verlangt, ohne dass eine Gefährdung des Haushaltsinteresses ersichtlich gewesen wäre. Außerdem wurde für die Gebührenfestset-

zung mitunter ein Verwaltungsaufwand angesetzt, der mir recht hoch erschien. So wurde in manchen Verfahren, in denen eine Akteneinsicht gewährt wurde, die Anwesenheit von zwei Mitarbeitern zur Beaufsichtigung in die Gebührenbemessung mit einbezogen.

Vor diesem Hintergrund begrüße ich die Absicht des BVA, einen IFG-Leitfaden zu erstellen, bei dessen Ausgestaltung meine Mitarbeiter beraten werden.

3.2.5 Bürgerfreundlich und serviceorientiert: Das Statistische Bundesamt

Erster Beratungs- und Kontrollbesuch beim Statistischen Bundesamt

Im November 2017 habe ich erstmals seit Inkrafttreten des IFG dem Statistischen Bundesamt (StBA) einen Beratungs- und Kontrollbesuch abgestattet. Das StBA wendet das IFG ausgesprochen bürgerfreundlich an, entscheidet schnell und gesetzeskonform über den Informationszugang und schreckt die Antragstellerinnen und Antragsteller auch nicht durch überzogene Gebührenprognosen bzw. -festsetzungen von der Wahrnehmung ihres Rechtes auf Informationszugang ab.

Die Bearbeitung von IFG-Anträgen erfolgt im Statistischen Bundesamt zentral durch das u.a. auch für die Innenrevision zuständige Referat. Die Beteiligung der Fachabteilungen und deren inhaltliche Vorarbeiten erfolgten durchweg sehr zügig, so dass die IFG-Bescheide auch zu umfangreicheren Fragestellungen oftmals bereits wenige Tage nach Eingang des Antrages abgesendet werden können.

Anhaltspunkte für unzureichende, bewusst zu knapp oder „ergebnisorientiert“ mit dem Ziel einer objektiv falschen „Fehlanzeige“ angelegte Recherchen im Informationsbestand des Amtes haben sich nicht ergeben. Im Gegenteil: Das StBA erläutert und berät die Antragsteller, welche amtlichen Kategorien oder Gruppen von Informationen für den Informationswunsch hilfreich sein könnten und ggf. nach einer Konkretisierung und Präzisierung des Antrages vom Amt bereitgestellt oder anderweitig bezogen werden könnten.

Eine wichtige „Schranke“ des Rechtes auf Informationszugang ist das Statistikgeheimnis. Die von § 16 Abs. 1 Satz 1 Bundesstatistikgesetz (BStatG) geschützten Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse umfassen Erklärungen, die vom Auskunftspflichtigen oder Befragten in Erfüllung seiner statistischen Auskunftspflicht nach § 15 BStatG oder bei einer Erhebung ohne Auskunftspflicht freiwillig abgegeben werden. Für den Schutz des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung ist die strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben unverzichtbar, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u.a., BVerfGE 65, 1 (49)). Dieser Schutzzweck gebietet eine weite Auslegung des Begriffs der Einzelangaben in § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG, zu denen daher auch die mit den Einzelangaben anderer Befragter zusammengefassten Angaben zählen, solange ein Personenbezug wieder herstellbar ist (BVerwG, Urteil vom 29.06.2017, 7 C 22.15, Rn. 15 -juris).

Dissens mit dem Bundesamt besteht weiterhin zur Frage der Verpflichtung des Präsidenten des Bundesamtes in seiner „Zugleichfunktion“ als Bundeswahlleiter zur Gewährung des Informationszuganges nach dem IFG (s. dazu bereits 3. TB, Nr. 5.4.5 (S. 53). § 1 Abs. 1 S. 1 IFG eröffnet das Recht auf Informationszugang zu amtlichen Informationen der Bundesbehörden. Der Bundeswahlleiter sieht sich als „Einrichtung politisch-gesellschaftlicher Selbstorganisation“ und damit nicht als „Behörde“ im Sinne des weiten Behördenbegriffes des IFG. Bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl zum Deutschen Bundestag hat er zweifellos eine wichtige und unverzichtbare Funktion bei der Ausführung des Grundgesetzes. Der verfassungsrechtliche Bezug seiner Tätigkeit macht ihn jedoch nicht selbst zum Verfassungsorgan. „Er ist (neben dem Bundeswahlausschuss) ein Wahlorgan (§ 8 Abs. 1 S. 1 BWahlG) und wird vom BMI ernannt (§ 9 Abs.1 BWahlG).“ Seine „Tätigkeit ist weder als Gesetzgebung noch als Rechtsprechung zu qualifizieren; er nimmt folglich Verwaltungsaufgaben wahr“ (Schoch, IFG, Rn. 160 zu § 1 IFG) und ist damit funktional „Behörde“ im Sinne des IFG. Ich würde es daher begrüßen, wenn der Bundeswahlleiter seinen Standpunkt kurzfristig revidieren würde.

3.3 Weitere Aktivitäten

3.3.1 Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat auch im aktuellen Berichtszeitraum wieder Impulse zur Fortentwicklung der Informationsfreiheit gegeben.

Die IFK setzt sich aus den Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder zusammen. Das Gremium dient der Zusammenarbeit der Beauftragten und beschäftigt sich mit aktuellen Fragen der Informationsfreiheit und gibt Impulse für eine Stärkung des Rechtes auf Informationszugang. Der Vorsitz wechselt im Jahresturnus und lag 2016 bei meiner Kollegin in Nordrhein-Westfalen und 2017 bei meinem Kollegen in Rheinland-Pfalz. Im Berichtszeitraum traf sich die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) insgesamt vier Mal, dabei wurden fünf Entschlüsse erarbeitet.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht die Verwaltung des Deutschen Bundestages verpflichtet hatte, auf Antrag Zugang zu Ausarbeitungen der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zu gewähren, und der Bundestag im Februar 2016 unter dem Druck zahlreicher weiterer Anträge dazu übergegangen war, die Ausarbeitungen sukzessive im Internet auch unabhängig von einer Antragstellung bereit zu stellen, appellierte die IFK am 28. April 2016 an die Landesparlamente, es dem Deutschen Bundestag gleich zu tun (s. Anlage 3).

„Govdata“ bietet als Datenportal für Deutschland einen einheitlichen zentralen Zugang zu Verwaltungsdaten aus Bund, Ländern und Kommunen an. Leider beteiligen sich auch heute noch nicht alle Länder an diesem Portal. Viele Daten, an deren Veröffentlichung großes öffentliches Interesse besteht, sind noch nicht abrufbar. Mit ihrer Entschlüsselung vom 15. Juni

2016 hat die 31. IFK deshalb an die Teilnehmerländer appelliert, sich noch stärker zu beteiligen und die übrigen Länder aufgefordert, GovData beizutreten (s. Anlage 4).

In ihrer dritten Entschließung hat sich die IFK am 02. Dezember 2016 dafür ausgesprochen, flächendeckend Transparenzgesetze zu schaffen, die den individuellen, antragsgebundenen Informationszugang mit der Verpflichtung öffentlicher Stellen verbinden, Verwaltungsinformationen aktiv auf Informationsplattformen im Internet zu veröffentlichen (s. Anlage 5). Anlass für diese Forderung war der - aus Sicht der Landesbeauftragten zu kurz greifende - Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016, Open-Data-Gesetze zu erlassen und bundesweit vergleichbare Standards für den Zugang zu öffentlichen Datenpools zu erreichen. Eine „flächendeckende“ bundesweite Transparenzgesetzgebung in Bund und Ländern war dagegen keine Forderung der Regierungschefs und wurde deshalb mit der Entschließung der IFK thematisiert.

Ich habe mich hier der Stimme enthalten, da m.E. zunächst die Ergebnisse der Evaluation der neuen Transparenzgesetze von Hamburg und Rheinland-Pfalz abgewartet und deren Erfahrungen ausgewertet werden sollten, bevor Transparenzgesetze und -register mit nicht unbedeutendem, auch dauerhaftem Aufwand an Steuermitteln geschaffen und unterhalten werden.

Die Transparenz staatlichen Handelns ist wesentliche Voraussetzung der politischen Meinungsbildung. Wo Fake News diese Meinungsbildung zu manipulieren drohen, sind valide und qualitätsvolle Informationen aus staatlicher Hand erst recht unverzichtbar für eine Partizipation mündiger Bürgerinnen und Bürger. Deshalb hat die 33. IFK am 13. Juni 2017 nachdrücklich an alle öffentlichen Stellen in Deutschland appelliert, sich ihrer Verantwortung für die Informationsfreiheit bewusst zu sein und durch größtmögliche Transparenz die Bürgerinnen und Bürger in ihrer politischen Willensbildung zu unterstützen (s. Anlage 6).

3.3.2 Internationale Kooperation zur Informationsfreiheit

Treffen der europäischen Informationsfreiheitsbeauftragten und Ombudsleute im Februar 2017 in Berlin und Weltkonferenz (ICIC) in Manchester im September 2017

Zahlreiche nationale und regionale Informationsfreiheitsbeauftragte aus Staaten der EU und des Europarates trafen sich auf meine Einladung am 24. und 25. Februar 2017 zu einem Erfahrungsaustausch in Berlin. Die Arbeit des Netzwerkes europäischer Informationsfreiheitsbeauftragter und Ombudsleute soll durch regelmäßige Treffen verstetigt und gestärkt werden.

Das Treffen in Berlin dient u.a. dem Austausch über Aufgaben, Organisation und Befugnisse der Behörden der Informationsfreiheitsbeauftragten und Ombudsleute und ihrer jeweiligen Rolle bei der außer- und vorgerichtlichen Kontrolle der Zugangspraxis.

Ein starkes Informationsfreiheitsrecht kann seine volle Wirkung nur dann entfalten, wenn seine Umsetzung durch starke Informationsfreiheitsbeauftragte und Ombudsleute als Mittler zwischen Staat und Bürgern begleitet und gefördert wird. Mit der Berliner Entschließung vom

24. Februar 2017 wurden deshalb die Parlamente und Regierungen in Europa aufgerufen, sicherzustellen, dass überall in Europa unabhängige Einrichtungen mit adäquater budgetärer und personeller Ausstattung und den notwendigen Befugnissen die Bürgerinnen und Bürger bei der Wahrnehmung ihres Rechtes auf Informationszugang wirkungsvoll unterstützen können (s. Anlage 7).

Das Europameeting in Berlin diente auch der Vorbereitung der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (ICIC) vom 19.- 21. September 2017 in Manchester, zu der meine britische Kollegin Elizabeth Denham und die geschäftsführende schottische Kollegin Margret Keyse eingeladen hatten.

Mit Blick auf die zunehmende Delegation staatlicher und kommunaler Aufgaben durch Private sprach sich die ICIC dafür aus, Initiativen und Programme für eine Stärkung der Transparenz gerade auch mit Blick auf die Korruptionsprävention in diesen outgesourceten Feldern zu entwickeln.

In ihrer Entschließung (s. Anlage 8) sprach sich die ICIC dafür aus, „zu Initiativen und Programmen zu ermutigen, um die Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen in Bezug auf extern vergebene Dienstleistungen sowie von nicht-öffentlichen Organisationen erbrachte Dienstleistungen zu verbessern; weltweite Initiativen zu fördern, die Standards für die offene Vergabe erarbeiten; eine Konferenzarbeitsgruppe einzurichten, um sich über Initiativen auszutauschen, die den Zugang zu Informationen in Bezug auf die Erbringung von Verwaltungsdiensten durch nicht-öffentliche Organisationen verbessern und der 11. Konferenz im Jahr 2019 darüber zu berichten.“

3.3.3 Volles Haus auch beim 4. Symposium zur Informationsfreiheit

Auch mein 4. Symposium bot 10 Jahre nach Inkrafttreten des IFG wieder mehr als 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Verwaltung, Justiz, Rechtswissenschaft und aus dem Kreis der Informationsfreiheitsbeauftragten Gelegenheit zum Meinungs- und Erfahrungsaustausch.

10 Jahre Informationsfreiheit waren für mich Anlass für eine – vorläufige – Bilanz der Informationsfreiheit auf Bundesebene, aber auch für einen Blick in die Zukunft.

„Öffentlichkeit ermöglicht nicht nur die Entfaltung von Partizipation, Repräsentation und Konstitution, sondern bedingt auch deren Wirksamkeit. Ohne Öffentlichkeit kann es kein politisches Leben und keine politischen Institutionen geben“, so der Berliner Philosoph Volker Gerhardt. Gestiegene Erwartungen der Bürger an Transparenz und Partizipation zwingen die Verwaltung, über den richtigen – und das heißt grundsätzlich den transparenten – Umgang mit amtlichen Informationen nachzudenken. Demokratische Teilhabe hängt maßgeblich davon ab, inwiefern der Bürger an Informationen der öffentlichen Hand teilhaben kann.

Im Anschluss an meine Eröffnungsansprache schilderten der Journalist und Jurist Dr. Müller-Neuhof sowie der erste Bundesbeauftragte für den Datenschutz und spätere Innenminister von

Schleswig-Holstein, Prof. Dr. Bull, in ihren Impulsreferaten ihre ganz persönliche Sicht auf das Informationsfreiheitsrecht und seine Praxis.

Müller-Neuhof sieht Journalismus und Presse „klassischerweise (als) jene Institutionen, die im liberal-pluralistischen Staat Informationen beschaffen und damit Nachrichten erzeugen“ und damit zu den „Treibern der Transparenz“ gehören. Sowohl der presserechtliche Auskunftsanspruch als auch der Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG hätten allerdings in der Praxis ihre je eigenen Schwächen und Defizite.

Bull verwies eingangs auf den 5. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz aus dem Jahre 1983, in dem er bereits 1983 die Einführung eines Informationszugangsrechtes auch in Deutschland befürwortet hatte. Das „idealistische Ziel des Gesetzgebers, selbstbewusste und vorinformierte Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, die gewählten Volksvertreter zu öffentlicher Rechenschaft zu nötigen“, sieht er unter Hinweis auf die Ergebnisse der 2012 erfolgten Evaluierung des IFG „noch (?) nicht verwirklicht“ und sprach sich für eine Balance zwischen überzogenen Transparenzerwartungen einerseits und einer zu kritischen Bewertung und pessimistischen Prognose andererseits aus.

Diese beiden Impulsvorträge bildeten die Grundlage zu der folgenden Podiumsdiskussion mit Dr. Müller-Neuhof, Bull, der Präsidentin des Verwaltungsgerichtes Berlin, Xalter und Professor Dr. Schoch.

Einen weiteren Höhepunkt des Symposiums bot das anschließende Referat von Prof. Dr. Schoch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zum Informationsfreiheitsgesetz mit rechtsdogmatisch fundierter Kritik insbesondere zur Auslegung des Ausnahmetatbestandes zum Schutz behördlicher Beratungen (§ 3 Nr. 3 lit. b IFG) und zum „funktionsbezogenem erweiterten Verständnis“ der Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste des Bundes in § 3 Nr. 8 IFG.

Der zweite Tag wurde von Graham Smith, Berater und Mitglied des Kabinetts der Europäischen Bürgerbeauftragten eröffnet. Kurz, präzise und anschaulich erläuterte Smith Aufgabstellung und Arbeitsweise der Europäischen Bürgerbeauftragten. Auch wenn dessen Empfehlungen nach dem Gemeinschaftsrecht keine Bindungswirkung für die Institutionen der EU begründete, werde die Rolle des EU-Bürgerbeauftragten doch ernst genommen und respektiert.

Im zweiten Referat gab der Präsident des Bundesarchives, Dr. Michael Hollmann, einen Überblick über Essentials und aktuelle Fragen des Bundesarchivgesetzes. Lange vor dem Informationsfreiheitsgesetz eröffnete das Archivrecht den Informationszugang zu behördlichen Informationen, sofern und soweit diese bereits von den Archiven des Bundes und der Länder als Archivgut übernommen waren. Das Recht auf Zugang zu staatlichem Archivgut ist zumindest in parlamentarischen Demokratien heute ein allgemeines (Jedermann-)Recht. Dieses Jedermann-Recht sieht Hollmann zutreffend als „eine wesentliche Errungenschaft einer bürgerrechtlichen Entwicklung, in deren Ergebnis der Staat gezwungen ist, sein Handeln so weit als irgend möglich transparent und damit für die Bürger nachvollziehbar und überprüfbar zu machen“ und damit zugleich als Schrittmacher für die Informationsfreiheitsgesetzgebung,

mit der dieses Jedermann-Recht über die Staatsarchive hinaus auch auf die laufende Verwaltung übertragen wurde.

Mit seinem anschließenden Referat nahm Dr. Erik Hevers das Verhältnis von Informationsfreiheit und Forschung in den Blick. Hevers sprach sich mit Blick auf die verfassungsrechtliche Ableitung und Garantie der Forschungsfreiheit für eine wissenschaftsfreundliche Auslegung der Ausschlussgründe des Informationsfreiheitsrechtes aus. Das heutige Informationsfreiheitsrecht genügt nach seiner Auffassung „allein nicht, um wissenschaftliche Informationsinteressen angemessen zu bedienen“. Erforderlich seien erweiterte Zugangsmöglichkeiten der Forschung u.a. durch eine Erweiterung des Anwendungsbereiches des Informationszugangs auch auf Informationen aus Legislative und Judikative und ein „striker Abbau absoluter Schrankenbestimmungen“. Diese Erweiterung sollte durch eine „generelle Zweckbindung“ und eine Sanktionierung von Verstößen flankiert werden.

Mit der Frage des Informationszuganges zu Legislativakten beschäftigte sich Dr. Henning Blatt in seinem Referat. Dem Informationszugang zu vertraulichen Dokumenten von Bundestag und Bundesrat zu ihrer verfassungsrechtlichen Tätigkeit bei der Gesetzgebung z.B. zum Atomausstieg stehen die Vertraulichkeitsregelungen der Geschäftsordnungen von Bundestag und –rat entgegen. Denkbar hält er einen Zugriff auf diese Dokumente „quasi durch die Hintertür“, soweit diese den Ressorts vorliegen. Diese Fragestellung untersuchte Dr. Blatt mit Blick sowohl auf das IFG als auch auf das UIG. Er sieht nach dem Wortlaut beider Gesetze keine Möglichkeit, einen Antrag auf Informationszugang abzulehnen. Der Ausgang einschlägiger anhängiger Revisionsverfahren bleibt abzuwarten.

Seit 2016 verfügt auch Baden-Württemberg über ein Informationsfreiheitsgesetz, das Dr. Alfred Debus, Referent im (Landes-)Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration vorstellte. Eine gesetzliche Verpflichtung auch zur proaktiven Bereitstellung von staatlichen und kommunalen Informationen sieht das neue Landesinformationsfreiheitsgesetz nicht vor. Die Landesregierung kann ein solches Informationsregister aber durch Rechtsverordnung einrichten.

Rheinland-Pfalz verfügte bereits seit längerem über ein Informationsfreiheitsgesetz, das nunmehr novelliert als Transparenzgesetz die staatliche Verwaltung des Landes nicht nur zur Gewährung des Informationszuganges auf Antrag, sondern auch zur proaktiven Bereitstellung von Informationen verpflichtet. Die Städte und Gemeinden hatten sich im Gesetzgebungsverfahren mit Blick auf Kosten und Ressourcen insoweit gegen eine Einbindung ausgesprochen. Das neue Landesrecht erläuterte Dr. Stefan Brink, im September 2016 noch ständiger Vertreter des Landesbeauftragter in Rheinland-Pfalz und seit dem 01. Januar 2017 neuer Landesbeauftragter von Baden-Württemberg. Ich bin gespannt, was wir in einigen Jahren sowohl aus den Erfahrungen mit dem rheinland-pfälzischen als auch dem baden-württembergischen Landesrecht mit ihren durchaus unterschiedlichen Akzentsetzungen lernen können.

Zum Abschluss des zweiten Tages stellte Dr. Hannah Wirtz nach einem kurzen Überblick über das modifizierte Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) die bestehenden Divergenzen zwischen den Regelungen des IWG und des IFG des Bundes dar, wobei ein Fokus ihres Referates auf den damit verbundenen Schwierigkeiten für die Adressaten und Anwender

der Regelungen lag. Sie sieht insbesondere in der nicht kongruenten Ausgestaltung der Auschlussstatbestände von IWG und IFG des Bundes eine Gefahr für die Informationsfreiheit. Es bleibe abzuwarten, inwiefern der Gesetzgeber in den kommenden Jahren eine Anpassung der unterschiedlichen Regelungsregime vornehmen werde.

Ich freue mich auf die Fortsetzung dieses Diskussionsforums im September 2018 beim dann 5. BfDI-Symposium zur Informationsfreiheit!

3.3.4 Die Stellungnahmen von Verbänden zu Gesetzgebungsverfahren im Lichte des IFG

Auch bei den Stellungnahmen der Verbände im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren handelt es sich um amtliche Informationen. Die darin enthaltenen personenbezogenen Daten der Verfasser sind in der Regel nicht zu schwärzen.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens findet in der Regel eine sog. Verbändebeteiligung statt. Hierzu bestimmt § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, dass eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden erfolgen soll, die auf Bundesebene bestehen. Zeitpunkt und Umfang der Beteiligung sowie die Auswahl der zu beteiligenden Verbände erfolgen in der Regel durch das federführende Bundesministerium.

Eine Petentin bat mich um rechtliche Einschätzung, ob die im Rahmen dieser Verbändebeteiligung bei den Bundesministerien eingehenden Stellungnahmen als amtliche Informationen zu sehen sind und die darin enthaltenen personenbezogenen Daten schützenswert sind, so dass vor deren Herausgabe die Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens erforderlich wäre. Aus meiner Sicht handelt es sich bei der Einholung und Auswertung dieser Stellungnahmen um einen Teil der vorbereitenden Gesetzgebungsarbeit der Bundesministerien und damit um amtliche Informationen. Diese Auffassung haben auch die Bundesministerien im Zusammenhang mit der Aktion „Gläserne Gesetze“ geteilt (vgl. Nr. 2.2.5).

Die in den Stellungnahmen der Verbände enthaltenen personenbezogenen Daten (z.B. der Verfasser) unterfallen der Regelung des § 5 Abs. 3 IFG, wobei hier das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel überwiegt. Somit sind Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer der Verfasser grundsätzlich nicht zu schwärzen. In besonders sensiblen oder besonders kontrovers diskutierten Gesetzgebungsvorhaben kann aber in Ausnahmefällen auch der Schutz dieser personenbezogenen Daten angezeigt sein.

3.4 IFG-Anträge an mein Haus

3.4.1 Auch ich muss den Informationszugang in Einzelfällen verweigern

Mein Bericht über eine Kontrolle in der Außenstelle des Bundesnachrichtendienstes in Bad Aibling bleibt unter Verschluss.

Mehrere Antragsteller beantragten bei mir die Übersendung eines Kontrollberichts über eine datenschutzrechtliche Kontrolle bei der Außenstelle des Bundesnachrichtendienstes in Bad Aibling. Der Zugang wurde insbesondere aus Gründen der Geheimhaltung und zu befürchtender nachteiliger Auswirkungen auf Belange der inneren Sicherheit abgelehnt. Hiergegen legten die Antragsteller Widerspruch ein. Auch dieser war aus den oben genannten Gründen zurückzuweisen.

Im Rahmen der Widerspruchsbegründung habe ich mich u.a. darauf berufen, dass auch meine Behörde von dem Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 8 IFG Gebrauch machen kann. Das BVerwG führt in seiner Entscheidung vom 25. Februar 2016 (BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2016, 7 C 18/14, -juris-) aus, dass die in § 3 Nr. 8 IFG genannten Behörden zur Vermeidung eines jeglichen Ansatzes für eine umfassende Ausforschung den Informationszugang unterschiedslos zu allen Informationen verweigern können und deswegen der Notwendigkeit einer detaillierten Bewertung der materiellen Geheimhaltungsbedürftigkeit und einer hierauf bezogenen Begründung eines ablehnenden Bescheids enthoben sind (a.a.O. Rn. 22). Nach Auffassung des BVerwG wird die Arbeitsfähigkeit der Nachrichtendienste des Bundes nur dann effektiv erreicht, wenn auch solche Behörden (wie im vom BVerwG entschiedenen Fall das fachaufsichtlich zuständige Bundeskanzleramt) von der Verpflichtung zur Zugangsgewährung ausgenommen sind, „die aufgrund ihrer Aufgabenstellung in einer besonders engen Beziehung zu den Nachrichtendiensten stehen“ (a.a.O. Rn. 23) und typischerweise über eine Vielzahl von Dokumenten verfügen, die von den Diensten stammen und Aufschluss nicht nur über deren Erkenntnisse, sondern insbesondere auch Aufschluss über Interna, wie Aufbau und Arbeitsweisen, enthalten.

Nach dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) kontrolliere ich bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz. Die öffentlichen Stellen des Bundes sind verpflichtet, mich und meine Beauftragten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ihnen ist dabei insbesondere 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 stehen.

Diese Befugnisse habe ich grundsätzlich auch gegenüber den Nachrichtendiensten des Bundes, so dass bei mir aus meiner Beratungs- und Kontrolltätigkeit eine Vielzahl von Dokumenten aus dem Bereich der Dienste vorhanden sind, die nicht nur Einblick in deren Erkenntnisse und Bewertungen, sondern insbesondere auch in Arbeitsweise und Strukturen bieten. Meine Kontrolltätigkeit im Bereich des Bundesnachrichtendienstes und die Beratung und Unterstützung der zuständigen parlamentarischen Gremien des Deutschen Bundestages führt zu einem erheblichen Umfang an hochsensiblen, schutzbedürftigen Informationen.

Meine Rolle als datenschutzrechtliche Kontroll- und Aufsichtsbehörde ist daher hinsichtlich der Bereichsausnahme des § 3 Nr. 8 IFG im Ergebnis nicht anders zu bewerten, als die Rolle des Bundeskanzleramts als allgemeine Fach- und Dienstaufsichtsbehörde.

Darüber hinaus waren die Anträge jedoch auch nach § 3 Nr. 1 lit. c) IFG abzulehnen. Danach besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren oder äußeren Sicherheit haben kann. Dies war bei den Anträgen der Fall.

Dieser Ausschlussstatbestand dient dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder (so die Gesetzesbegründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 9). Umfasst ist hiervon etwa der Schutz der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen, insbesondere der Sicherheitsbehörden. Hierbei genügt jedoch nicht jeder mögliche Eintritt von Nachteilen, sondern es bedarf eines besonderen Gewichts für die innere Sicherheitslage auf der Grundlage einer plausiblen und nachvollziehbaren Prognoseentscheidung (so etwa OVG Bln-Bbg, Urteil vom 20. März 2012, 12 B 27.11, Rn. 36, -juris-).

Nach § 1 Abs. 2 BND-Gesetz sammelt der Bundesnachrichtendienst zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus.

Es handelt sich daher bei den in diesem Zusammenhang entstehenden Unterlagen um besonders sensible Informationen, deren Bekanntwerden die Arbeitsweise des Bundesnachrichtendienstes offenlegen und damit dessen Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigen könnte.

Ein Zugang zu den begehrten Informationen konnte daher nicht gewährt werden.

4 Einzelfälle

4.1 Auswärtiges Amt

4.1.1 Keine Informationen zu Zahlen und Eingruppierung der Mitarbeiter deutscher Auslandsvertretungen

Das Auswärtige Amt lehnte einen Antrag auf Zugang zu den Stellenplänen deutscher Auslandsvertretungen zu Recht ab.

Mit einem IFG-Antrag wollte ein Bürger mehr über die Eingruppierung der Mitarbeiter an den deutschen Auslandsvertretungen erfahren. Er bat daher das Auswärtige Amt (AA) um eine Übersicht über die Zahl und die Eingruppierung der von Deutschland entsandten und der lokal beschäftigten Mitarbeiter geordnet nach Auslandsvertretungen. Zudem bat er um eine Gegenüberstellung der Gesamtzahl der verfügbaren Stellen zu den besetzten Stellen.

Das AA teilte dem Antragsteller die Gesamtzahl aller bei ihm beschäftigten Mitarbeiter, getrennt nach In- und Ausland und die Zahl der entsandten und lokal Beschäftigten aufgeschlüsselt nach ihrer Eingruppierung in die entsprechenden Laufbahnen mit.

Im Übrigen lehnte es den Antrag unter Verweis auf die Ausschlussgründe des § 3 Nr. 1 lit. a) und c) IFG ab. Zur Begründung machte es geltend, dass die Erteilung der begehrten Auskünfte nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren oder äußeren Sicherheit haben könne, da sie klare Rückschlüsse auf die personelle Ausstattung der Auslandsvertretungen und entsprechende Vergleiche zwischen verschiedenen Vertretungen zuließe. Dies seien sicherheitsrelevante Informationen und Bestandteile bestehender Sicherheitskonzepte, deren Herausgabe die Gefährdung der Botschafts- und Konsulatsangehörigen erhöhte und Rückschlüsse auf die Zahl und die Art der eingesetzten Sicherheitskräfte zuließe. Zudem könnte die Herausgabe der Informationen dazu führen, dass deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen hätte. Insbesondere Nachbarländer von vergleichbarer Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft in einer Region könnten durch einen Vergleich der Zahlen und der Eingruppierung ungewollte Rückschlüsse auf die Einschätzung der Bedeutung ihres Landes für die Bundesrepublik Deutschland ziehen.

Der Petent wandte sich daher mit der Bitte um Vermittlung an mich. Aufgrund der nachvollziehbaren und plausiblen Ausführungen des AA kam ich zu dem Schluss, dass die teilweise Ablehnung des Informationszugesanges gerechtfertigt war und deshalb keine Veranlassung zu einer Beanstandung gab.

4.1.2 Zur Reichweite der speziellen Zugangsregelung des § 96 Abs. 4 Bundeshaushaltsordnung

Eine Behörde kann den Zugang auch zu solchen Unterlagen verweigern, die erst später zum Gegenstand eines Prüfverfahrens des Bundesrechnungshofs (BRH) geworden sind und damit in dessen Prüfungsakten gelangt sind.

Ein Antragsteller begehrte u.a. Zugang zu einem Bericht des Auswärtigen Amtes (AA), den dieses im Zusammenhang mit der Neuregelung der Aufwandsentschädigung für entsandte Dienstkräfte für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages erstellt hatte. Das AA lehnte den Zugang unter Verweis auf die Regelung des § 96 Abs. 4 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ab, da der Bericht zwischenzeitlich Teil eines Prüfungsvorgangs des BRH geworden war. Der Antragsteller wandte sich daraufhin mit der Bitte um Prüfung an mich. Das AA verwies in seiner Stellungnahme auf eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (OVG) vom 27. August 2015 (OVG 12 B 35.14), wonach der Anwendungsbereich des § 96 Abs. 4 BHO weit zu verstehen sei und auch die vorliegende Fallgestaltung erfasse. Nach einer Überprüfung des Sachverhalts bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass die Bearbeitung durch das AA nicht zu beanstanden war.

Kasten zu 4.1.2

§ 96 Abs. 4 BHO

Der Bundesrechnungshof kann Dritten durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu dem Prüfungsergebnis gewähren, wenn dieses abschließend festgestellt wurde. Gleiches gilt für Berichte, wenn diese abschließend vom Parlament beraten wurden. Zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens wird Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt. Satz 3 gilt auch für die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen.

Das OVG hat in seiner o.g. Entscheidung zunächst festgestellt, dass § 96 Abs. 4 BHO eine vorrangige spezialgesetzliche Regelung im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG darstellt, die den Zugang zu Informationen betreffend die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs abschließend regelt (aaO Rn. 27). Darüber hinaus hat es entschieden, dass die Vorschrift den Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten des Bundesrechnungshofs und den entsprechenden Akten der geprüften Stellen auch nach Feststellung des Ergebnisses ausschließt, um das Prüfungs- und Beratungsverfahren, namentlich den Prozess der ungehinderten Entscheidungsfindung, zu schützen. Der Schutz der „entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen“ erstreckte sich zudem auch auf diejenigen Akten der geprüften Stellen, die inhaltlich den zur jeweiligen Prüfungstätigkeit geführten Akten des Bundesrechnungshofs entsprechen, d.h. spiegelbildlich Informationen enthalten, die auch Gegenstand der geschützten Akten des Bundesrechnungshofs sind (aaO Rn. 28). Da nach Auskunft des AA der fragliche Bericht zu den

Prüfungsakten des BRH gelangt war, war die Zugangsgewährung anhand der spezialgesetzlichen Regelungen der BRH zu prüfen und der Zugang im Ergebnis abzulehnen.

Zugang zu seinen Prüfungsergebnissen kann der BRH nach § 96 Abs. 4 BHO gewähren, wenn diese abschließend festgestellt wurden. Der Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten – auch bei den geprüften Behörden – bleibt hingegen verwehrt.

4.2 Bundesministerium des Innern

4.2.1 Die Zulässigkeit eines Vorschusses für eine zu erwartende Gebühr

Die Festsetzung eines Vorschusses oder einer Sicherheitsleistung im Zusammenhang mit einem IFG-Antrag ist bei einer Gefährdung des Haushaltsinteresses zulässig. Dies kann insbesondere bei noch offenen Forderungen an einen Antragsteller der Fall sein.

Der Vertreter eines eingetragenen Vereins bat mich um Unterstützung bei einem IFG-Antrag an das Bundesministerium des Innern (BMI). Der Verein hatte Zugang zu Tagesordnung, Vorbereitungsunterlagen und Informationen über den Verlauf und die Ergebnisse der sog. Ausländerreferentenbesprechung im Frühjahr 2016 beantragt. Das BMI gab dem Antrag statt und setzte eine Gebühr in Höhe von 75 Euro fest. Die Übersendung der bereitstehenden Unterlagen machte es jedoch von der vorhergehenden Überweisung dieser Gebühr abhängig. Den gegen den Kostenbescheid eingelegten Widerspruch des Vereins wies das BMI zurück. Zur Begründung führt es aus, dass die Möglichkeit, einen beantragten Informationszugang von der vorherigen Überweisung eines Vorschusses abhängig zu machen, dem Schutz vor säumigen Gebührenschuldern in solchen Fällen diene, in denen die Zahlung der festgesetzten Gebühren und Auslagen aus Unwilligkeit und/oder – wie im vorliegenden Fall – Unvermögen nicht verlässlich zu erwarten sei. Die Zahlungsfähigkeit des Vereins sei in der Vergangenheit schwankend und wechselhaft gewesen. Der Verein habe bereits mehrfach unzulässig mit Forderungen aus IFG-Verfahren anderer Ministerien aufgerechnet, ohne dass eine entsprechende Aufrechnungslage bestanden habe. Mir gegenüber führte das BMI ergänzend aus, dass der Verein mit der Zahlung einer Widerspruchsgebühr in einem anderen Verfahren in Höhe von 30 € im Rückstand sei. Die durch den Verein erklärte Aufrechnung gegen ein anderes Ministerium sei unwirksam, da die Gegenforderung noch nicht fällig gewesen sei.

Soweit nicht durch § 10 Abs. 3 IFG ausgeschlossen, gelten auch in Verfahren nach dem IFG die Regelungen des Bundesgebührengesetzes (BGebG). Somit kommt nach § 15 Abs. 1 BGebG grundsätzlich auch die Forderung einer Vorschusszahlung oder Sicherheitsleistung in Betracht. Aufgrund der Regelung des § 10 Abs. 2 IFG, wonach die Gebührenforderung nicht abschreckend sein darf, ist von diesem Instrument jedoch nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen. Die Entscheidung über die Erhebung eines Vorschusses oder einer Sicherheitsleistung steht im Ermessen der Behörde. Voraussetzung ist die Gefährdung des Haushaltsinteresses, also das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte dafür, dass mit einem Zahlungsausfall zu rechnen ist. Solche konkreten Anhaltspunkte können sich insbesondere aus einer bereits in der

Vergangenheit liegenden Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsunwilligkeit eines IFG-Antragstellers ergeben.

Die Entscheidung des BMI war in diesem Fall nicht zu beanstanden. Es lagen hinreichend konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass die festgesetzte Gebühr möglicherweise nicht gezahlt werden würde. Der Vorschussforderung konnte auch nicht entgegengehalten werden, dass die beantragten Unterlagen bereits zusammengestellt worden waren, denn die dem Antragsteller individuell zurechenbare Leistung war noch nicht erbracht.

4.2.2 Der „Antragsrückzieher“ und das Gebührenrecht

Der Personalaufwand für die Bearbeitung eines IFG-Antrages darf einem zweiten Antragsteller in Rechnung gestellt werden, wenn der erste Antragsteller wegen der voraussichtlichen Kosten für die Gewährung des Informationszuganges „einen Rückzieher“ gemacht und seinen Antrag nach Aufbereitung der gewünschten Informationen zurückgenommen hat. Bei einem sukzessiven „Doppelrückzieher“ erst des einen, dann des anderen Antragstellers vor Gewährung des Informationszuganges, trägt der Steuerzahler die Kosten für den vergeblich entstandenen Personalaufwand.

Ein Petent hatte die Übersendung der Erlasse des BMI zu den Löschoratorien im Zusammenhang mit den NSU- und NSA-Untersuchungsausschüssen beantragt.

Bei seiner Antragstellung war er davon ausgegangen, dass es sich um eine einfache Auskunft handele und deshalb Gebühren nicht anfallen würden, da die begehrten Informationen aufgrund eines etwas früher gestellten gleichartigen IFG-Antrages eines anderen Antragstellers bereits zusammengestellt worden seien. Der erste Antragsteller hatte aber seinen Antrag aufgrund der Höhe der zu erwartenden Gebühren zurückgenommen und die von ihm beantragten Unterlagen daher auch nicht erhalten.

Hier war die gebührenrechtliche Frage zu klären, ob einem zweiten Antragsteller nach „Rückzieher“ des ersten, die erbrachte Leistung als „individuell zurechenbare öffentliche Leistung“ i. S. d. § 10 Abs. 3 Satz 1 IFG in Rechnung gestellt werden darf.

„Individuell zurechenbar“ ist nach § 3 Abs. 2 Bundesgebührengesetz eine Leistung, die beantragt oder sonst willentlich in Anspruch genommen wird, die zugunsten des von der Leistung Betroffenen erbracht wird, die durch den von der Leistung Betroffenen veranlasst wurde oder bei der ein Anknüpfungspunkt im Pflichtenkreis des von der Leistung Betroffenen rechtlich begründet ist.

Die vom Petenten als zweitem Antragsteller beantragte öffentliche Leistung war bisher noch nicht erbracht worden. Sie ist dem Antragsteller in Rechnung zu stellen, zu dessen Gunsten sie (tatsächlich) erbracht wurde. Mit dem Informationszugang hätte der Petent die gewünschten Informationen erhalten und wäre damit Begünstigter einer ihm somit auch gebührenrechtlich zurechenbaren öffentlichen Leistung geworden, mithin also nach Gebührenfestsetzung zahlungspflichtig. Der Umstand, dass der erste Antragsteller nach Rücknahme seines Antra-

ges die bereits aufbereiteten Unterlagen nicht (mehr) erhalten hat, ist unerheblich. Auch der zweite Antragsteller zog jedoch seinen IFG-Antrag vor Gewährung des Informationszuganges zurück, so dass auch für ihn keine gebührenpflichtige Leistung erbracht wurde. Hätte er den Antrag weiter verfolgt und die bereitgestellten Informationen erhalten, wäre er zahlungspflichtig gewesen.

4.2.3 IFG-Anträge müssen beschieden werden

Sofern das Haushaltsinteresse gefährdet ist, weil der Antragsteller weiterhin eine Gebühr aus einem vorherigen IFG-Verfahren schuldet, kann bei einem erneuten Antrag ein Vorschuss bzw. eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Über den IFG- Antrag muss jedoch zeitnah entschieden werden.

Ein Antragsteller hatte die vom Bundesministerium des Innern (BMI) erhobene Gebühr für einen früheren IFG-Antrag noch nicht bezahlt. Vor diesem Hintergrund teilte das Ministerium dem Antragsteller mit Blick auf einen aktuellen Antrag mit, dass hier mit einer Gebühr in Höhe von 120 Euro zu rechnen sei und über den aktuellen Antrag erst nach Zahlung der noch offenen „alten“ Gebühr entschieden werde. Da der Antragsteller jegliche Zahlungsverpflichtung bestritten, unterschiedliche Zustelladressen angegeben und auch erfolgte Zustellungen abgestritten habe, sei die Bearbeitung und Bescheidung ausgesetzt worden. Deshalb sei ausnahmsweise auch kein Vorschuss in Betracht gekommen.

Diese Sichtweise konnte ich nicht teilen. Eine Norm, die den verfahrensrechtlichen Anspruch auf Bescheidung eines neuen Antrags aufgrund eines Zahlungsverzugs beschneidet, existiert nicht.

Für die Fälle, in denen das Haushaltinteresse des Bundes gefährdet ist, wurde die Vorschussregelung des § 15 BGebG geschaffen. So kann ein Vorschuss dann erhoben werden, wenn das Haushaltsinteresse gefährdet ist, weil mit einem Zahlungsausfall zu rechnen ist (siehe hierzu Nr. 4.2.1). Diese Voraussetzungen für die Erhebung eines Vorschusses bzw. einer Sicherheitsleistung sind im hier beschriebenen Fall erfüllt. Ich habe das BMI daher aufgefordert, den Antrag unverzüglich zu bearbeiten. Wenn eine Behörde in einem solchen Fall allerdings eine eingehende Zahlung vorrangig auf die „Altschuld“ verrechnet und nur darüber hinausgehende Beträge auf den festgesetzten Gebührenvorschuss bzw. die Sicherheitsleistung berechnet, ist dies aus meiner Sicht nicht zu beanstanden. Die Bescheidung des Antrags war zum Ende des Berichtszeitraums allerdings noch nicht erfolgt.

4.2.4 Zugang zu Ermittlungserkenntnissen zum Tod von Uwe Barschel beim BKA

Nach meiner Vermittlung hat das Bundeskriminalamt einen Bericht doch zugänglich gemacht.

Ein Antragsteller beehrte beim Bundeskriminalamt (BKA) Zugang zu einem Bericht über eine Besprechung mit schweizerischen Kollegen nach dem Tod des ehemaligen schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Uwe Barschel. Das BKA gab den Bericht zunächst unter Verweis auf spezialgesetzliche Zugangsregelungen der Strafprozessordnung nicht heraus, da man die Informationen im Zusammenhang mit den staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen zugelifert habe. Für die Entscheidung über Auskunftserteilung und Akteneinsicht im und nach dem Ermittlungsverfahren sei nach § 478 Abs. 1 StPO allein die Staatsanwaltschaft zuständig.

Diese Auffassung teilte ich nicht, da m.E. das BKA hier nicht in seiner Rolle als Ermittlungsbehörde, sondern in seiner Zentralstellenfunktion unterstützend für das ermittelnde LKA tätig war.

Im Rahmen einer Besprechung mit dem BKA habe ich die Sach- und Rechtslage nochmals erörtert. Das BKA sah durch eine mögliche Veröffentlichung ohne Zustimmung der Staatsanwaltschaft die künftige Zusammenarbeit gefährdet. Ich habe mich – nach Absprache mit dem BKA – daraufhin selbst an die zuständige Staatsanwaltschaft gewandt. Diese teilte mir mit, dass gegen die Veröffentlichung keine grundsätzlichen Bedenken mehr erhoben würden. Aufgrund dieser Mitteilung gab das BKA schließlich den erbetenen Bericht in leicht geschwärtzter Fassung heraus.

4.2.5 Die Geschäftsstelle der IMK, der Bundesminister des Innern und das IFG

Eine Teilnahme des Bundesinnenministers an der Innenministerkonferenz begründet keine umfassende Verpflichtung zur Gewährung des Informationszuges nach dem IFG.¹¹

Ein Petent hatte erfolglos bei der IMK-Geschäftsstelle Zugang zu Unterlagen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ (IMK) beantragt und wendete sich anschließend mit der Bitte um Vermittlung an mich. Er hatte zum Themenfeld „Zugang und Zugriff auf Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR)“ Informationszugang zu Protokollen und Beschlüssen einer IMK-Sitzung aus dem Jahr 1990 begehrt, der abgelehnt wurde.

¹¹ Siehe dazu ausführlich das von Prof. Dr. Mario Martini (Speyer) im Auftrag der Innenministerkonferenz vom 10.3.2015 erstellte Gutachten (Die Innenministerkonferenz als Gegenstand des Informationsrechts/https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2015-06-24_26/anlage23.pdf?__blob=publicationFile&v=2), das diesem Beitrag zugrunde gelegt wurde.

Die IMK wurde 1954 errichtet, um die länderübergreifende fachliche Zusammenarbeit auch auf der politischen Ebene zu verankern. Der Bundesminister des Innern nimmt als ständiger Gast ohne Stimmrecht an den Sitzungen der IMK teil, hat aber Antrags- und Rederecht.

Verfassungsorgane des Grundgesetzes wie der Bundesrat sind grundsätzlich zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 1 Abs. 2 S. 2 IFG).

Die Geschäftsstelle der IMK nimmt zwar Verwaltungsaufgaben wahr, tritt aber nicht nach außen öffentlich-rechtlich in Erscheinung. Sie ist jedoch kein Organ des Bundesrates. Ihr Handeln kann deshalb nicht dem Bundesrat als Verfassungsorgan des Bundes zugerechnet werden. Gleiches gilt für die Konferenz der Innenminister als solche; sie wird nicht als Teil des Verfassungsorgans „Bundesrat“ und damit als eine Bundeseinrichtung tätig.

Fraglich war hier ferner, ob der Bundesminister des Innern hinsichtlich (aller) amtlichen Informationen der IMK grundsätzlich zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet ist. Soweit er als Teilnehmer der IMK an der Willensbildung der Konferenz mitwirkt, unterliegt er als „Behörde“ i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 dem IFG.

Seine Beteiligung an der Willensbildung der IMK begründet für ihn aber noch keine „gesamthänderische IFG-Verantwortlichkeit“ hinsichtlich aller Informationen der IMK. Er ist nur hinsichtlich der Informationen Verfügungsbefugter, die er selbst in die IMK eingebracht hat.

Mit Blick auf die Entscheidungszuständigkeit ist zu unterscheiden zwischen der Herausgabe der IMK-Beschlüsse, der Herausgabe der IMK-Protokolle und der vom BMI selbst eingebrachten Anträge.

Der Bundesminister des Innern kann zwar Beschlüsse der IMK initiieren sowie mit seinen Argumenten auf die Beschlussfassung Einfluss nehmen. Er ist aber kein verantwortlicher „Mitautor“ und trägt keine Verantwortung für die Beschlüsse, da ihm kein Stimmrecht zusteht. Ein IFG-Antrag kann sich deshalb grundsätzlich nur auf die Gewährung des Informationszuganges zu den Anträgen richten, die der Bund selbst eingebracht hat. Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist (§ 7 Abs. 1 S. 1 IFG). Ausweislich der Gesetzesbegründung hat eine Behörde die Verfügungsbefugnis über ihre eigenen von ihr selbst erhobenen Informationen. Bei Informationen, die die Behörde von dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten habe, sei unbeschadet der gesetzlichen Ausnahmen maßgebend, ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder – gegebenenfalls stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhalte (BT-Drucksache 15/4493, S. 14). Zur Verfügungsbefugnis von Gastteilnehmern des Bundes in Ländergremien enthält die Gesetzesbegründung keine Aussage. Martini hält eine Verfügungsbefugnis des Bundes hinsichtlich der Protokolle für problemträchtig, da diese vor allem Beratungsbeiträge der Innenminister der Länder und ihrer Mitarbeiter wiedergeben. *

*Martini aaO, S. 126

Die Möglichkeit des Bundesinnenministers (nur) zur nachrichtlichen Kenntnisnahme begründe hier noch keine Verfügungsbefugnis über den Inhalt. Seine Beschlussanträge berühren dagegen die Verfügungshoheit der anderen Innenminister nicht. Sie stehen m.E. in seiner alleinigen Verantwortung und daher auch Verfügungsbefugnis.

Im konkreten Fall des Petenten erfolgte die Ablehnung durch die IMK-Geschäftsstelle rechtmäßig, weil sie wie ausgeführt, keine zugangsgewährungspflichtige Behörde des Bundes ist.

4.2.6 Zugang zu prozessuaalem Schriftverkehr einer Behörde im laufenden Verfahren beim Bundesverfassungsgericht

Einer Herausgabe von Informationen können nachteilige Auswirkungen auf ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht entgegenstehen. Gerichte und Staatsanwaltschaften sind bei der Prüfung zu beteiligen.

Ein Rechtsanwalt beantragte beim Statistischen Bundesamt (StBA) die Übersendung dessen Stellungnahme in einem Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Das StBA lehnte den Antrag unter anderem unter Verweis auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG ab, da durch die Herausgabe der erbetenen Stellungnahme nachteilige Auswirkungen auf das Verfahren denkbar seien.

In seiner Stellungnahme zur Eingabe des Rechtsanwalts an mich wies das Bundesamt darauf hin, dass es einer vorhergehenden Beteiligung des Bundesverfassungsgerichts nicht bedürft hätte, da man als für die Bescheidung des IFG-Antrags zuständige Behörde selbst das Vorliegen von Ausschlussgründen rechtlich zu prüfen und zu bewerten habe.

Diese Auffassung teilte ich nicht und bat das Bundesverfassungsgericht daher selbst um eine Einschätzung, ob das Normenkontrollverfahren durch einen Informationszugang beeinträchtigt werden könne. Dies bejahte das Gericht, so dass der Zugang letztlich verwehrt blieb.

Ich bin allerdings der Auffassung, dass grundsätzlich vor der Geltendmachung des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG die prozessbeteiligte Behörde das Gericht beteiligen und diese Beteiligung nicht erst durch mich erfolgen sollte.

Der über einen IFG-Antrag entscheidenden Behörde dürfte nicht selten die Kenntnis der für den Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG im Einzelfall relevante und tatsächliche Umstände fehlen, um eine Bewertung ohne Zusatzinformationen allein vornehmen zu können.

4.3 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

4.3.1 Spezielle Regelungen über den Informationszugang und außerhalb des IFG durch Rechtsnorm geregelte Beschränkungen

Die Orientierung im Dickicht der verschiedenen gesetzlichen Regelungen zum Informationszugang und seinen Grenzen ist nicht immer einfach.

Ein Petent hatte sich an mich gewandt und um Vermittlung bei seiner Anfrage an das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) gebeten. Er hatte dort eine Aufstellung der Anzahl der nach § 50 Patentgesetz (PatG) bzw. § 9 Gebrauchsmustergesetz (GebrMG) nicht veröffentlichten, in Kraft befindlichen Patente und Patentanmeldungen bzw. Gebrauchsmuster und Gebrauchsmusteranmeldungen beantragt.

Das DPMA hatte dem Antrag nur teilweise stattgegeben und dem Petenten nur die Anzahl der nach § 50 PatG und § 9 GebrMG nicht veröffentlichten, jährweise erteilten Patente /Gebrauchsmuster und der in dem Jahr eingegangenen Patent-/Gebrauchsmusteranmeldungen der letzten 15 Jahre mitgeteilt. Die Namen der Anmelder wurden ihm hingegen mit Hinweis auf die Geheimhaltungspflichten gem. § 50 Abs. 1 PatG und § 9 GebrMG nicht mitgeteilt. Diese Regelungen sah das DPMA als vorrangige „andere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen“, die gem. § 1 Abs. 3 IFG den Regelungen des IFG vorgehen. Die vom Petenten begehrten Informationen betrafen personenbezogene Informationen zur konstitutiven Feststellung von Schutzrechten, für die eigenständige Informationszugangsregelungen mit besonderen „Zugangsschwellen“ bestehen.

Die Akteneinsicht ist in den Spezialnormen § 31 PatG und § 9 GebrMG geregelt. Gemäß § 31 Abs. 5 PatG kann hier nur nach Anhörung der zuständigen obersten Bundesbehörde Akteneinsicht gewährt werden, wenn und soweit ein besonderes schutzwürdiges Interesse des Antragstellers die Gewährung der Einsicht geboten erscheinen lässt und hierdurch die Gefahr eines schweren Nachteils für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland nicht zu erwarten ist.

Eine entsprechende Anhörung ist vorliegend erfolgt, mit dem Ergebnis, dass die Daten nicht unter das Veröffentlichungsverbot gem. § 50 Abs. 1 S. 1 PatG bzw. § 9 GebrMG fallen. Dem IFG-Antrag wurde anschließend nach § 7 IFG teilweise stattgegeben, soweit der Antragsteller die Anzahl der nach § 50 PatG bzw. § 9 GebrMG nicht veröffentlichten, in Kraft befindlichen Patenten und Patentanmeldungen bzw. Gebrauchsmuster und Gebrauchsmusteranmeldungen begehrt hatte. Die ermittelten Daten wurden ihm in einer tabellarischen Übersicht zur Verfügung gestellt.

Die teilweise Verweigerung des Informationszuganges war somit im Ergebnis nicht zu beanstanden.

4.4 Bundesministerium der Finanzen

4.4.1 Die Steuern und das IFG

Auch die Rechenmodelle und Datengrundlagen zur Steuerschätzung können nach meiner Auffassung nach dem IFG zugänglich sein.

Ein Petent bat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) um Übersendung der aktuellen Rechenmodelle, mit denen die Prognosen und Kalkulationen zur Einkommenssteuer, zur Körperschaftsteuer und aller anderen Steuerarten erstellt werden. Ferner begehrte der Antragsteller Informationszugang zu den dazugehörigen Anleitungen, Hintergrundmaterialien und zu der Datengrundlage der jüngsten Steuerschätzung.

Das BMF lehnte den Informationszugang ab, da der aus Experten aus Bund und Ländern bestehende Arbeitskreis vertraulich tage. Durch das Bekanntwerden der aktuellen Schätzmodelle und -methoden bzw. der Schätzvorschläge würde die notwendige Vertraulichkeit der Beratung des Arbeitskreises nachhaltig beeinträchtigt, so dass der Informationszugang nach § 3 Nr. 3 lit. b) IFG ausgeschlossen sei.

Durch diesen Informationsausschluss würde im Ergebnis auch der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung geschützt, welcher - auch im Anwendungsbereich des IFG - als unausforschbarer Handlungsbereich der Exekutive bei ressortinternen und ressortübergreifenden Tätigkeiten anerkannt sei.

Soweit der Antragsteller Zugang zu den Schätzvorschlägen oder der Datengrundlage beantrage, die dem BMF durch ein Mitglied des Arbeitskreises zur Verfügung gestellt worden seien, handele es sich um vertraulich übermittelte, durch § 3 Nr. 7 IFG geschützte Informationen. Diese unterlägen auch einem besonderen Amtsgeheimnis, so dass der Zugang auch nach § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen sei. Die Arbeit im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ beruhe nach Zielsetzung, Zusammensetzung und Arbeitsweise ganz wesentlich auf einem seit Jahrzehnten aufgebauten gegenseitigen Vertrauen. Diese spezielle gegenseitige Vertraulichkeitsverpflichtung gehe über die allgemein geltende Amtsverpflichtung zur Verschwiegenheit hinaus, weshalb der begehrte Zugang auch aus diesem Grund gesperrt sei.

Ich habe dem BMF mitgeteilt, dass ich gegen die dortige Rechtsauffassung Bedenken habe. Die vom BMF geltend gemachten Ausschlussgründe griffen nach meiner Bewertung nicht oder waren nicht hinreichend begründet.

Schutzgut des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts „der behördliche Entscheidungsprozess, der eine offene Meinungsbildung erfordert, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten“ (vgl. BVerwG, Urteil vom 02. August 2012, 7 C 7.12, NVwZ 2012, 1619 Rn. 26 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG). Dem Schutz der Beratung unterfällt nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung als solcher. Ausgenommen sind das Beratungsergebnis und der Beratungsgegenstand (BVerwG, Urteil vom 30. März 2017, 7 C 19/15, -juris-). Meiner Auffassung nach handelt es sich bei den (endgültigen) Rechenmodellen der Steuerschätzung um

das Ergebnis der Beratungen im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“. Der bereits abgeschlossene Beratungsprozess kann m.E. deshalb nicht mehr tangiert sein. Durch die Rechtsprechung wird anerkannt, dass die geschützten innerbehördlichen Beratungen, die auf eine offene Meinungsbildung und einen freien Meinungs austausch angelegt sind, wegen des Wissens um eine - auch nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens erfolgende - Offenlegung etwa der einzelnen Beiträge und Meinungsbekundungen im Beratungsprozess beeinträchtigt werden können (so bereits BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011, 7 B 14/11, -juris-). Es ist daher im Wege einer Prognose zu ermitteln, ob das (nachträgliche) Bekanntwerden der Information (zukünftig) mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer ernsthaften und konkreten Gefährdung des behördlichen Beratungsprozesses führt (BVerwG, Urteil vom 30. März 2017, 7 C 19/15, -juris-). Da das Informationsbegehren vorliegend jedoch nur auf die aktuellen Rechenmodelle sowie die Datengrundlagen bezogen war und einzelne Beiträge der Beteiligten nicht angefragt waren, war eine Beeinträchtigung künftiger Beratungen nicht hinreichend dargelegt.

Auch der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung war nach meiner Auffassung nicht tangiert. Der Schutz dieses verfassungsrechtlich garantierten Kernbereichs der Willensbildung der Regierung wird durch den Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG sichergestellt. Zum geschützten Bereich gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Der Schutz ist nicht nur auf laufende Verfahren begrenzt, sondern kann auch auf bereits abgeschlossene Vorgänge fortwirken, wenn die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung durch eine nachträgliche Publizität beeinträchtigt werden kann. Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, sind umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. Die Darlegungslast für das Vorliegen der entsprechenden Gründe liegt bei der Behörde. Hinsichtlich der Begründungsintensität führt das BVerwG aus: „Während bei noch nicht abgeschlossenen Vorgängen grundsätzlich der Hinweis auf die in dieser Situation gebotene Wahrung der Entscheidungsautonomie der Regierung genügt, kommt es bei abgeschlossenen Vorgängen zu einer Umkehr der Argumentationslast, die mit pauschalen Verweisen nicht erfüllt wird. Es ist insbesondere nachvollziehbar darzulegen, aus welchem Grund die angeforderten Akten dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen sind und warum sie auch nach Abschluss des Vorgangs nicht herausgegeben werden können. Hierzu muss die Regierung die tragenden Erwägungen, auf die sich die Annahme einer einengenden Vorwirkung gründet, tatsächengestützt darlegen“ (BVerwG, a.a.O., Rn 13, -juris-). Für die Annahme einer solchen Beeinträchtigung reichte hier die Begründung durch das BMF nach meiner Auffassung nicht aus.

Auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 7 IFG war vom BMF nicht überzeugend dargelegt worden. Nach dieser Regelung besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht. Voraussetzung ist eine Übereinkunft über die Vertraulichkeit zwischen der informationspflichtigen Stelle und dem Dritten. Darüber hinaus ist auch ein objektiv schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit erforderlich. Ein solches Interesse an der Vertraulichkeit einer

Information liegt dann vor, wenn bei ihrer Offenbarung dem Informanten Nachteile drohen und deshalb (zukünftig) die ordnungsgemäße Erfüllung der behördlichen Aufgabe, welche auf die vertrauliche Übermittlung von Informationen angewiesen ist, gefährdet ist (BVerwG, Urteil vom 30. März 2017, 7 C 19/15, -juris-). Ob einem Teilnehmer an einem offiziellen Arbeitskreis durch die Herausgabe der von ihm zugelierten Informationen Nachteile in diesem Sinn drohen, scheint mir zweifelhaft. Jedenfalls genügte aber die im Bescheid enthaltene Begründung nicht den Anforderungen an die dem BMF obliegende Darlegungslast.

Schließlich war auch der durch das BMF geltend gemachte Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG nach meiner Bewertung nicht einschlägig. Ein besonderes Amtsgeheimnis kann etwa durch spezialgesetzliche Regelungen (z.B. das Sozialgeheimnis, das Steuergeheimnis oder das Statistikgeheimnis) gegeben sein. Erforderlich ist jedoch auf jeden Fall eine entsprechende (gesetzliche) Regelung, da ein durch Gesetz gewährtes Recht wie hier das Recht auf Informationszugang nur durch oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden kann. Die Anerkennung „ungeschriebener“ Amtsgeheimnisse könnte im Ergebnis dazu führen, dass die Verwaltung ohne gesetzliche Legitimation selbst (willkürlich) über den Ausschluss bestimmter Informationen bestimmen könnte.

Das BMF hielt im Wesentlichen an seiner Rechtsauffassung fest. Da der Petent seinen Antrag nicht weiter verfolgte, wurden die relevanten Fragestellungen leider keiner gerichtlichen Klärung zugeführt.

4.4.2 Es weihnachtet sehr

Sind Weihnachts- oder allgemeine Grußkarten einer Behörde amtliche Informationen im Sinne des IFG?

Die Welt der Verwaltung ist „rund und bunt“, gerade auch wenn man sich manche, mitunter recht skurrile, auf das IFG gestützte Informationsbegehren ansieht: Ein Petent bat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) um Übersendung der von ihr verwendeten Weihnachts-, Neujahrs- und sonstiger Grußkarten. Die BaFin teilte ihm mit, dass die Karten nicht zur Verfügung gestellt werden könnten, da diese ausschließlich für den Dienstgebrauch bestimmt seien. Es bestand die Besorgnis, dass der Petent die Blanko-Karte für eigene Zwecke unter dem Logo der Behörde verwenden könnte. Der Petent wandte sich daraufhin an mich und bat um Unterstützung. Zwar hatte sich der Petent bei seinem Antrag nicht ausdrücklich auf das IFG berufen, jedoch ließ ihm die BaFin nach Rücksprache mit mir schließlich doch noch eine entwertete Weihnachtskarte zukommen.

Wie diese ungewöhnliche Anfrage zeigt, können mitunter auch Texte und Botschaften Gegenstand eines IFG-Antrags sein, die man sonst vor allem in der privaten oder gesellschaftlichen Ebene findet.

Fraglich war hier somit die Frage der „Amtlichkeit“ der Information. Die Legaldefinition der „amtlichen Information“ nach § 2 Nr. 1 IFG ist weit gefasst und damit nicht nur auf behördliche Akten und die darin enthaltenen Dokumente beschränkt. Erfasst ist vielmehr jede amtli-

chen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. So kommen auch Filme, Fotos, Karten und Pläne sowie Tondokumente als tauglicher Antragsgegenstand in Betracht.

Da die Grußkarten durch die BaFin als Bundesbehörde verwendet werden und nicht im privaten gesellschaftlichen Verkehr durch die Mitarbeiter als Privatpersonen, war hier von einem amtlichen Zweck auszugehen.

Kasten zu 4.4.2

§ 2 Nr. 1 IFG

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.

Ob allerdings die unbeschriebenen und noch nicht mit einer Adresse versehenen Grußkarten noch nicht einmal als Entwürfe zu werten waren und damit jedenfalls nach dem IFG nicht zugänglich gemacht werden mussten, bedurfte letztlich keiner Entscheidung, da die BaFin dem Wunsch des Petenten unbürokratisch und unabhängig von einer eventuellen rechtlichen Verpflichtung entsprochen hat.

4.5 Bundesministerium der Verteidigung

4.5.1 Daten zu den Amtszeiten von Funktionsträgern als Gegenstand eines IFG-Antrages

Informationen, die z.B. bei der aktuellen oder einer früheren Beschäftigungsbehörde zur Verwendung von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes in den unterschiedlichsten Funktionen vorgehalten werden, sind „amtliche Informationen“ im Sinne des IFG. Auch Informationen zu den Dienstzeiten aktueller oder früherer Behördenleiter unterfallen daher dem IFG.

Im Rahmen einer Publikation wollte eine Petentin die Dienstzeiten der ehemaligen Leiter einer Außenstelle des Bundessprachenamtes veröffentlichen. Das Bundessprachenamt berief sich auf den Datenschutz und verweigerte die Herausgabe der begehrten Informationen. Die Petentin bat mich daher um meine Einschätzung.

Da es sich bei diesen Angaben um „Informationen aus Unterlagen handelt, die im Zusammenhang mit einem Dienstverhältnis stehen“ (§ 5 Abs. 2 IFG), kann der Informationszugang nach Wortlaut und Systematik des § 5 IFG nicht wie sonst häufig aufgrund einer Abwägung des - hier wissenschaftlichen bzw. publizistischen - Informationsinteresses mit einem eventu-

ellen konkreten Diskretionsinteresse der betroffenen Behördenleiter gewährt werden. Die Eröffnung des Informationszuganges bedarf nach § 5 Abs. 1 S. 1, 2. Alt. IFG vielmehr der Einwilligung der Betroffenen, sofern diese noch leben. Das IFG trifft keine besondere, stärker transparenzoffene Sonderregelung für leitende Mitarbeiter „als solche“, sondern regelt mit § 5 Abs. 4 IFG (lediglich) eine spezielle, kontextbezogene Transparenz für Behördenmitarbeiter, die an einem bestimmten Vorgang als „Bearbeiter“, also zum Beispiel als Entwurfsverfasser, Mitzeichner oder Schlusszeichner mitwirken. Hier hat der Gesetzgeber die Abwägung zwischen dem Informationszugangs- und dem Diskretionsinteresse dieser Gruppe von Behördenmitarbeitern abschließend vorgenommen und sich dabei im Regelfall für eine Transparenz der Namen und weiterer funktionsbezogener Informationen ausgesprochen. Ein Behördenleiter kann im Einzelfall konkret funktionsbezogen z.B. als Schlusszeichner eines Berichtes an seine Fachaufsichtsbehörde „Bearbeiter“ sein, ist es aber nicht „allgemein“ und unabhängig vom „Vorgangskontext“.

Daher wäre nach §§ 8 i.V.m. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Alt. IFG ein Drittbeteiligungsverfahren zur Klärung einer evtl. Einwilligung noch lebender früherer Behördenleiter durchzuführen, sofern deren Namen und Amtszeiten nicht etwa einer publizierten, für die Öffentlichkeit verfügbaren Behördenchronik entnommen werden könnten.

4.6 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

4.6.1. Informationspflichten zur Gebührenerhebung

Antragsteller sollten über die Größenordnung voraussichtlich zu erhebender Gebühren informiert werde. Eine detaillierte Aufschlüsselung des voraussichtlichen Aufwandes der Behörde und eine Gebührenprognose „auf Heller und Pfennig“ verlangt das Informationsfreiheitsgesetz dagegen nicht.

Ein Petent beantragte beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) Informationszugang zum Schriftwechsel des BMWi mit dem Volkswagen-Konzern zum Abgasskandal bei VW. Seinen Antrag stützte er auf das IFG, vorsorglich aber auch auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) und das Verbraucherinformationsgesetz (VIG).

Mit Blick auf eine eventuelle Gebührenpflichtigkeit des Informationszuganges bat der Petent um Mitteilung der voraussichtlichen Kosten vor Bescheidung seines Antrages.

Das BMWi wies den Petenten auf die wesentlichen Aspekte der Bearbeitung seines Antrages hin. Insbesondere machte es darauf aufmerksam, dass der Antrag nach den Normen des IFG und – soweit Umweltinformationen betroffen waren – nach denen des UIG bearbeitet werde. Auch zu den voraussichtlich entstehenden Kosten erfolgte eine erste Einschätzung der nach dem jeweiligen Gebührenrecht zum UIG und IFG zu erwartenden Kosten.

Auf Wunsch des Petenten teilte das BMWi ihm den zu erwartenden Verwaltungsaufwand, insbesondere hinsichtlich der zu beteiligenden Organisationseinheiten und Referate, die Prüfung der Unterlagen mit Blick auf den Schutz von Dritten sowie die ungefähren Arbeitsstun-

den der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Laufbahngruppen, differenziert nach UIG- und IFG-Gebührenrecht, mit.

Der Petent wandte sich daraufhin an mich und bat um Vermittlung.

Gemäß § 12 Abs. 1 IFG kann jeder die Bundesbeauftragte als Ombudsstelle einschalten, der sein Recht auf Informationszugang nach dem IFG als verletzt ansieht. Voraussetzung einer Vermittlung ist also die Rüge oder jdfs. Befürchtung einer Verletzung des Rechtes auf Informationszugang nach dem IFG. „Rügefähig“ sind dabei auch Verletzungen verfahrensrechtlicher und gebührenrechtlicher Normverstöße der Behörden. Ich fordere seit geraumer Zeit, auch die Zuständigkeit für Vermittlungsverfahren nach dem UIG und dem VIG zu erhalten. Derzeit beschränken sich meine Kontrollzuständigkeit auf die Anwendung des IFG. Eine Bewertung der Verfahrensweise des BMWi war mir hier nur insoweit möglich, als das IFG und das zugehörige Gebührenrecht betroffen waren.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das BMWi frühzeitig auf die entstehenden Gebühren hingewiesen und diese äußerst detailliert und nachvollziehbar aufgeschlüsselt hat. Damit hat das BMWi seine verfahrensrechtliche Beratungspflicht mindestens erfüllt, wenn nicht „übererfüllt“. Das BMWi hat den Petenten auch darauf aufmerksam gemacht, dass er auch die Möglichkeit hat, seinen Antrag einzuschränken, um eine Gebührenreduzierung oder sogar eine Gebührenvermeidung zu erreichen. Das Verfahren beim BMWi war daher nicht zu beanstanden.

4.6.2 Bundesminister und Staatssekretäre als „Bearbeiter“ im Sinne des § 5 Absatz 4 IFG

Auch Bundesminister und Staatssekretäre können Bearbeiter eines Vorgangs im Sinne des IFG sein, so dass ihre Daten bei der Herausgabe von Unterlagen nicht geschwärzt werden dürfen.

Ein Petent wandte sich mit der Bitte um Vermittlung bei einem Antrag an das BMWi an mich. Er hatte dort Zugang zu amtlichen Informationen im Zusammenhang mit einer Lobbyagentur gebeten. Das BMWi fragte daraufhin beim Petenten nach, ob er mit der Schwärzung der in den Unterlagen enthaltenen personenbezogenen Daten einverstanden sei. Dieser bejahte die Frage in der Annahme, dass hiermit nur Daten von am eigentlichen Sachvorgang unbeteiligten Personen gemeint seien.

Das BMWi schwärzte in der Folge jedoch auch die E-Mailadressen der beteiligten Staatssekretäre und mutmaßlich auch Minister im herausgegebenen E-Mailverkehr des Ministeriums.

Nach § 5 Abs. 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 und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Auch Staatssekretäre und Minister sind Bearbeiter in diesem Sinne, wenn sie mit einem konkreten Vorgang befasst werden und z.B. eine in einer

Fachabteilung ihres Ministeriums vorbereitete Vorlage mit Kommentaren und Weisungen zur weiteren Sachbearbeitung versehen haben. Ihre dienstlichen Kommunikationsdaten und Namen dürfen daher grundsätzlich nicht geschwärzt werden. Etwas anderes gilt nur dann, wenn ein anderer Ausnahmetatbestand des IFG einschlägig wäre (z.B. wenn die Veröffentlichung ein Sicherheitsrisiko darstellen würde). Zwar ist die Zuordnung von E-Mailadressen zum Anwendungsbereich des § 5 Abs. 4 IFG umstritten, jedoch würde auch die andernfalls erforderliche Abwägung nach § 5 Abs. 1 S. 1, 1. Alt. IFG unter Berücksichtigung der Wertungen des Absatzes 4 im Regelfall zu Gunsten des Antragstellers ausfallen müssen.

In der Angelegenheit sicherte mir das Ministerium zu, eine erneute Prüfung vorzunehmen und die Daten der an den Vorgängen beteiligten Bearbeiter von den Schwärzungen auszunehmen. Die zugesagte Überarbeitung hat das BMWi in Abstimmung mit dem Petenten vorgenommen.

4.6.3 Offenlegung des Namens eines Antragstellers

Auch im Verfahren nach dem IFG sind die Vorgaben des Datenschutzes zu beachten.

Ein Antragsteller beschwerte sich bei mir darüber, dass bei einem Drittbeteiligungsverfahren sein Name ohne seine Einwilligung oder gesetzliche Ermächtigung dem Drittbetroffenen mitgeteilt worden sei.

Dem hielt die Behörde entgegen, dass der Antragsteller bereits unter seinem Twitter-Account Auszüge aus seinen einschlägigen IFG-Verfahren veröffentlicht und kommentiert habe. Auch sei die Weiterleitung des Namens in einem Drittbeteiligungsverfahren nicht unüblich und ein besonderes Schutzbedürfnis im konkreten Fall nicht erkennbar.

M.E. war die Vorgehensweise der Behörde nicht zu beanstanden, da die Übermittlung des Namens des Antragstellers durch § 16 Abs. 1 Nr. 2 BDSG gerechtfertigt war. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten an Dritte möglich, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten und der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Übermittlung hat.

Hier leitet sich das berechnigte Interesse des Dritten schon daraus her, dass ihm eine Prüfung möglich sein muss, wer den Zugang zu seinen möglicherweise nach § 6 IFG geschützten Informationen (hier zu evtl. als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse schutzwürdige Informationen) begehrt. Ob hier ein Geheimhaltungswille gerade auch gegenüber dem IFG-Antragsteller besteht und aufrecht erhalten bleiben soll, steht letztlich zur Disposition des Unternehmers.

Dem berechtigten Interesse des drittbetroffenen Unternehmers stand hier auch kein (überwiegendes) schutzwürdiges Interesse des IFG-Antragstellers am Ausschluss der Namensnennung gegenüber.

Kritisch bleibt lediglich anzumerken, dass die Übermittlung des Namens hier direkt mit Einleitung des Drittbeteiligungsverfahrens erfolgte. Meines Erachtens hätte die Mitteilung des Namens erst auf Bitte des Drittbeteiligten erfolgen sollen.

4.6.4 Informationszugang nach dem IFG für die Einsicht in Prüfungsunterlagen bei der Prüfungsstelle für das Wirtschaftsprüferexamen

Die Normen der Wirtschaftsprüferprüfungsverordnung stellen keine dem IFG vorgehenden Regelungen im Sinne des § 3 Abs. 3 IFG dar.

Ein Petent wandte sich mit der Frage an mich, ob die Regelung der Wirtschaftsprüferprüfungsverordnung (WiPrPrüfV) bei einem Antrag auf Einsichtnahme in die Prüfungsunterlagen zur Wirtschaftsprüferprüfung dem IFG vorgehe und somit ein Zugang ausgeschlossen ist. Hintergrund für die Frage war sein Antrag auf Einsichtnahme in Prüfungsunterlagen (z.B. Musterlösungen, Lösungsskizzen, Notizen und Aufzeichnungen) bei der Prüfungsstelle für das Prüfungsexamen bei der Wirtschaftsprüferkammer. Die Prüfungsstelle hatte den Informationszugang unter Verweis auf § 24a WiPrPrüfV abgelehnt. Dieser gestatte lediglich die Einsichtnahme in Prüfungsakten eines konkreten Prüfungsverfahrens, was bei den beantragten Unterlagen nicht der Fall sei. Ein Zugang nach dem IFG sei darüber hinaus ausgeschlossen, da die WiPrPrüfV abschließende Regelungen für die Einsichtnahme vorsehe und somit § 1 Abs. 3 IFG vorgehe.

Ich habe dem Petenten mitgeteilt, dass § 24a WiPrPrüfV hinsichtlich der von ihm begehrten Unterlagen nach meiner Auffassung keine vorrangige, die Anwendung des IFG verdrängende Regelung im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG darstellt.

Für die Beurteilung kommt es (zunächst) maßgeblich darauf an, ob die fragliche Vorrangnorm den identischen sachlichen Regelungsgegenstand wie die Zugangsnorm des IFG hat. Dies ist nach meiner Bewertung im vorliegenden Fall nicht gegeben, da die Regelung des § 24a WiPrPrüfV nur Aussagen zum Zugang zu Prüfungsakten – also den Unterlagen zu einer einzelnen, konkreten Prüfungsleistung – enthält, nicht jedoch zum Zugang zu den übrigen begehrten Informationen (wie Musterlösungen und Lösungsskizzen) und somit den hier gegebenen Antragsgegenstand allenfalls teilweise erfasse. Damit war bereits die erste Voraussetzung für einen evtl. Anwendungsvorrang der fachrechtlichen Regelung nicht erfüllt.

Der Antrag des Petenten wäre demnach nach dem IFG zu bescheiden gewesen.

4.7 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

4.7.1 Kostenfreie Bescheidung des Widerspruches eines Dritten gegen die Gewährung des Informationszugesanges

Die Entscheidung über den erfolglosen Widerspruch eines Drittbetroffenen ist für diesen gebührenfrei, da das Gebührenrecht hierfür keinen speziellen Gebührentatbestand vorsieht.

Beim Beratungs- und Kontrollbesuch im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) stießen meine Mitarbeiter auf einen ungewöhnlichen Fall, in dem ein Dritter

Widerspruch gegen den IFG-Bescheid eingelegt hatte. Der Widerspruch wurde mit zutreffender Begründung teilweise zurückgewiesen.

Für die Bearbeitung dieses (Dritt-)Widerspruches erhob das BMEL eine Gebühr in Höhe von 250 Euro. Diese wurde auf den Gebührentatbestand der Anlage zu § 1 Abs. 1 Informationsgebührenverordnung (IFGGebV), Teil A Nr. 5, gestützt. Der Gebührentatbestand sieht für die vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs eine Gebühr bis zur Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr vor, mindestens jedoch von 30 Euro.

Auch die Erhebung einer Gebühr für die Bescheidung eines Widerspruchs setzt also voraus, dass der angefochtene Bescheid selbst bereits mit einer Gebührenfolge versehen war bzw. versehen werden konnte.

Kasten zu 4.7.1

„Dies folgt schon aus dem Wortlaut von Teil A Nummer 5 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV. Danach wird für die vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs eine Gebühr von bis zur Höhe der „für“ den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr festgesetzt, mindestens jedoch 30 Euros. Die Erhebung einer Widerspruchsgebühr setzt somit voraus, dass der mit Widerspruch angegriffene Bescheid seinerseits gebührenpflichtig war.“

VG Berlin, Urteil vom 06. Juni 2011, 2 K 131/10, S. 5

Bei der Bescheidung eines Drittbeteiligten geht es weder um eine Auskunft an den Dritten, noch um eine Herausgabe von Informationen an ihn oder eine Einsichtnahme durch ihn, für die nach der IFGGebV eine Gebühr hätte erhoben werden dürfen.

Da somit für die Entscheidung über die Einwände des Dritten kein Gebührentatbestand existiert, kann für die Bescheidung seines Widerspruches gegen die Gewährung des Informationszuganges ebenfalls keine Gebühr erhoben werden. Da die IFGGebV auch keinen speziellen Gebührentatbestand für diesen Sonderfall des Widerspruches vorsieht, erfolgte die Gebührenerhebung daher ohne Rechtsgrundlage und damit rechtswidrig.

4.7.2 Informationszugang zu Ergebnisberichten zu Testverfahren zur Ermittlung der Glyphosatbelastung von Muttermilchproben

Zugang zu noch nicht veröffentlichten Untersuchungsergebnissen zum Schutz geistigen Eigentums ausgeschlossen?

Eine Petentin bat mich um Hilfe, nachdem ihr Antrag auf Akteneinsicht in die Ergebnisberichte zur Untersuchung von 50 Muttermilchproben zweier vom Bundesinstitut für Risikobe-

wertung (BfR) beauftragter Labore abgelehnt worden war. In ihrem Antrag hatte die Petentin klargestellt, dass es ihr nicht um persönliche Daten der bei der Untersuchung mitwirkenden Spenderinnen ging. Die Petentin hegte Zweifel, ob die verwendete Untersuchungsmethodik geeignet war und befürchtete, dass die Ergebnisse der 50 Proben trotz objektiv gegebener gesundheitsrelevanter Glyphosatbelastung Ergebnisse „unterhalb der Bestimmungsgrenze“ anzeigen würden.

Ihren Antrag stützte die im Land Brandenburg wohnhafte Petentin auf das Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg und das brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG).

Das BfR lehnte den Informationszugang mit Bescheid vom 22. Dezember 2015 ab und ging dabei zutreffend von der Anwendbarkeit des Umweltinformationsgesetzes des Bundes aus.

Die Ablehnung des Informationszuges stützte das BfR auf § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG, da die angefragten Informationen „geistiges Eigentum“ des BfR seien. Die vom BfR im Rahmen seines gesetzlichen Forschungsauftrages (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. Nr.1 BfRG) in Auftrag gegebenen Muttermilchuntersuchungen seien geschützt als „Teil eines Forschungsprozesses, der zur Veröffentlichung einer wissenschaftlichen Publikation führen solle“. Die Herausgabe der Forschungsergebnisse vor einer Veröffentlichung nehme dem Institut die Möglichkeit, diese wissenschaftlich geordnet darzustellen. Damit werde die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Rechtes der BfR unterlaufen, selbst über Art, Umfang und Zeitpunkt einer Herausgabe von Forschungsdaten zu entscheiden. Das BfR stützte sich dabei auf eine Entscheidung des VG Braunschweig zum IFG, in der das Verwaltungsgericht im Rahmen der Forschungstätigkeit der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) durch die PTB selbst gewonnene Messdaten als nach § 6 Satz 1 IFG geschütztes geistiges Eigentum der PTB angesehen hatte (Urteil vom 26. Juni 2013, 5 A 33/11, Rn 21, -juris-). Der Schutz geistigen Eigentums wird durch das IFG „absolut“ und „abwägungsfest“ gewährleistet, während das im vorliegenden Fall maßgebliche Umweltinformationsgesetz bei überwiegendem öffentlichen Interesse oder Einwilligung des Rechteinhabers den Informationszugang eröffnet (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG).

Fraglich war hier zunächst, ob die von den beiden privaten Laboren entwickelten oder jedenfalls genutzten Untersuchungsverfahren die notwendige „Schöpfungshöhe“ aufwiesen. Sofern im vorliegenden Fall neuartige, vom BfR selbst entwickelte Techniken und Verfahren nach detaillierter Anweisung des BfR extern getestet worden waren, war mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes fraglich, ob das BfR sich hier auf schutzwürdiges „eigenes“ geistiges Eigentum berufen konnte. Dies hatte das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich der von den Mitarbeitern der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages erstellten Ausarbeitungen verneint:

Kasten zu 4.7.2

„Ein Behördenmitarbeiter, der in Erfüllung seiner Dienstpflichten ein urheberrechtlich geschütztes Werk geschaffen hat, räumt dem Dienstherrn in aller Regel auch die Nutzungsrechte ein, die der Dienstherr benötigt, um Zugangsansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz gewähren zu können.“

BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015, 7 C 14 1/14, Leitsatz 2 -juris-

„Das Veröffentlichungsrecht steht dem Informationszugang (...) nicht entgegen, weil die Ausübung dieses Rechts der Verwaltung des Deutschen Bundestages überlassen worden ist und diese von ihnen daraus folgenden Befugnisse nur unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes Gebrauch machen darf. (...) Jedenfalls soweit nicht Urheberrechte außenstehender Dritter betroffen sind, ist es der Behörde in aller Regel versagt, ein bestehendes urheberrechtliches Schutzrecht gegen Informationszugangsansprüche zu wenden.“

BVerwG, aaO, Rn 38

Selbst wenn im hier geschilderten „Glyphosat-Fall“ „extern entwickeltes“ geistiges Eigentum betroffen gewesen sein sollte, wäre der Informationszugang noch nicht „automatisch“ ausgeschlossen gewesen. Hier wäre zunächst zu klären gewesen, ob der externe Entwickler sich bereits vertraglich in der Wahrnehmung seines Urheberrechtes beschränkt hatte oder jedenfalls im konkreten Fall seine Einwilligung zur Gewährung des Informationszuganges erteilt hätte.

Mit Blick auf meine derzeit leider noch gesetzlich auf das IFG beschränkte Ombudsfunktion, konnten meine Mitarbeiter die Petentin nur über das anwendbare Recht (hier das UIG mit seiner Abwägungsklausel) und die m.E. auch für die Anwendung des UIG maßgebliche aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes aufklären. Das BfR zeigte sich allerdings kooperativ und erläuterte mir seine Sicht der Rechtslage und die technischen Aspekte.

Im März 2016 erhielt die Petentin vom BfR schließlich den Artikel mit den von ihr begehrten Untersuchungsergebnissen mit Darstellung der Analyseverfahren und Bewertung der Ergebnisse, was zu einer einvernehmlichen Beilegung des Verfahrens führte.

4.8 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

4.8.1 Wenn Gebühren erhoben werden, obwohl der Aufwand nicht notwendig war

Für die Gebührenberechnung bezog ein Jobcenter Zeitansätze in den Verwaltungsaufwand mit ein, die ich für die Bereitstellung der Information als nicht notwendig erachte.

Seit ich in meiner Ombudsfunktion vermittelnd tätig werde, erreichen mich regelmäßig Eingaben, mit denen sich Petenten über die Höhe der Gebühren beschweren. In einem Fall wurde

dabei die Gebührenpraxis des Jobcenters Göppingen kritisiert. Der Antragsteller begehrte Zugang zu Weisungen, Arbeitshilfen, Leitfäden und Richtlinien zu Außenprüfdiensten und Hausbesuchen. Nach seiner Auffassung handelte es sich um eine einfache, gebührenfreie Auskunft.

Das Jobcenter verlangte gleichwohl Gebühren in Höhe von 30 Euro.

In seiner Stellungnahme teilte mir das Jobcenter mit, dass die fraglichen Informationen nur in elektronischer Form und ohne Corporate Design des Jobcenters gespeichert seien. Es sah die Informationen erst in der Version mit dem Corporate Design als amtliche Informationen i.S.d. § 2 Nr. 1 IFG an. Die Unterlagen mussten deshalb vor der Herausgabe erst in das Corporate Design (CD) der Behörde gebracht werden. Der insoweit entstehende Aufwand sei daher auch gebührenpflichtig.

Meines Erachtens handelt es sich bei der Speicherung der Dokumente unter Hinzufügung des Corporate Designs dagegen nicht um einen notwendigen Verwaltungsaufwand zur Bereitstellung der Information. Offenkundig war der Antragsteller nicht an der äußeren Gestaltung mit dem Corporate Design, sondern lediglich am Inhalt der Dokumente interessiert. Das Jobcenter hätte Anlass für eine Rückfrage beim Antragsteller zur Konkretisierung und inhaltlichen Beschränkung seines IFG-Antrages gehabt. Da insgesamt nur die niedrige Gebühr von 30 Euro erhoben worden war, gehe ich davon aus, dass sich der Rechercheaufwand für die Bereitstellung der „eigentlichen“ Information im Rahmen einer einfachen Auskunft bewegt haben dürfte.

Da der Bescheid schon bestandskräftig war und die Behörde den Bescheid nicht zurücknehmen wollte, blieb die Zahlungsverpflichtung des Antragstellers jedoch bestehen.

4.8.2 Weisungen der kommunalen Träger von Jobcentern und das IFG

Die Weisungen eines kommunalen Trägers unterliegen dem Informationszugang nach dem IFG des Bundes.

Wenn ich von Bürgerinnen und Bürgern um Vermittlung gebeten werde, stellt sich oftmals die Frage, ob die Behörde, bei der die gewünschten Informationen vorliegen, auch zur Verfügung hierüber berechtigt ist und deshalb den Informationszugang gewähren muss. Diese Frage stellte sich wiederholt bei Eingaben, die im Rahmen der Aktion „Frag das Jobcenter“ auf der Plattform „Frag den Staat“ eingingen. Bei dieser Aktion wurden deutschlandweit alle Jobcenter um die Übersendung der internen Weisungen und Arbeitshilfen gebeten. Die kommunalen Träger erteilen ermessenslenkende Weisungen z.B. für die Kosten der Wohnunterkunft und zu verschiedenen Aspekten des Bildungs- und Teilhabepakets. Weisungen der Bundesagentur für Arbeit werden zentral von dieser im Internet veröffentlicht. Von den insgesamt 408 Jobcentern unterliegen 303 als gemeinsame Einrichtungen zwischen Bundesagentur für Arbeit und der jeweiligen Kommune nach § 50 Abs. 4 SGB II dem IFG des Bundes und meiner informationsfreiheitsrechtlichen Kontrolle.

Da die Weisungen der Bundesagentur für Arbeit auf der Internetseite veröffentlicht werden, sind diese bereits nach § 9 Abs. 3 IFG aus öffentlich zugänglicher Quelle zugänglich und müssen dementsprechend nicht mehr herausgegeben werden. Weisungen der kommunalen Träger wurden bisher aber oftmals nicht veröffentlicht, obwohl sie den Entscheidungsprozess der Jobcenter bei der Leistungsgewährung in zahlreichen Fällen steuern und daher für eine Vielzahl von Leistungsempfänger von Interesse sind. In einigen Fällen verweigerten Jobcenter den Informationszugang unter Hinweis auf ihre fehlende Verfügungsbefugnis, die beim kommunalen Träger liege. Mitunter wurden die Antragsteller auch darauf hingewiesen, den Informationszugang dort zu beantragen.

Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Dies ist zunächst, aber nicht allein die Behörde, die die fragliche Information generiert hat. Verfügungsbefugt sind z.B. auch weitere Behörden, bei denen die Informationen Bestandteil der eigenen Vorgänge geworden sind, weil sie für die jeweils einschlägige Verwaltungsaufgabe örtlich oder regional zuständig sind. Unter Umständen können also hinsichtlich derselben Information mehrere Behörden Verfügungsberechtigt sein.

Im Regelfall ist davon auszugehen, dass eine Information, die eine Behörde zu ihren Vorgängen genommen hat, für die Entscheidung dieser Behörde oder jedenfalls für ihre Mitwirkung im Entscheidungsprozess relevant und sie deshalb Verfügungsberechtigt ist. Indiz für die Verfügungsbefugnis ist die Verwendung der fraglichen Informationen für die tägliche Arbeit der Behörde. Dies ist bei den Weisungen der kommunalen Träger eindeutig der Fall. Die Jobcenter waren daher Verfügungsberechtigt und mussten die Informationen somit herausgeben, sofern keine Versagungsgründe bestanden.

Die Anträge wurden nach meiner Intervention schließlich positiv beschieden, mitunter allerdings erst nach längerer, mehrmonatiger Diskussion mit einzelnen Jobcentern. Ich hoffe, dass die Grundsatzfrage der Verfügungsbefugnis und der Informationspflicht nunmehr abschließend geklärt ist, die gesetzliche Vorgabe künftig allgemein beachtet wird und Beanstandungen nicht erforderlich werden.

Viele Jobcenter bzw. kommunale Träger sind inzwischen dazu übergegangen, die Weisungen im Internet zu veröffentlichen. Im Sinne der Transparenz öffentlichen Verwaltungshandelns begrüße ich diesen Schritt ausdrücklich und würde mich freuen, wenn noch weitere Jobcenter nachzögen.

4.8.3 Weiterleitung von IFG-Anträgen an andere Behörden und Speicherung in zentral genutzten IT-Systemen

Die Weiterleitung von Informationen zu IFG-Anträgen an andere Behörden ist nur dann zulässig, wenn deren Beteiligung für die Bearbeitung zwingend erforderlich ist. Akten zu IFG-Anträgen sind gesondert zu führen.

Aufgrund eines Berichts im Internet über eine Datenübermittlung zwischen zwei Jobcentern zu einem IFG-Antrag, habe ich mich an diese Jobcenter zu deren Bearbeitungsweise von IFG-Anträgen gewandt. Aus den Stellungnahmen ergab sich, dass in einem Fall tatsächlich ein IFG-Antrag fälschlicherweise an ein anderes Jobcenter in der Annahme dessen Zuständigkeit weitergeleitet wurde. Beide Jobcenter versicherten mir jedoch glaubhaft, dass eine Bearbeitung nur intern erfolgt und IFG-Vorgänge getrennt von den Leistungsakten geführt werden.

Zudem wandte sich ein Bürger mit der Bitte um Bewertung einer mutmaßlich durch die Jobcenter praktizierten Datenspeicherung im IFG-Kontext an mich. Er vermutete, dass die an verschiedene Jobcenter gerichteten IFG-Anträge in dort jeweils vorhandenen (Leistungs-) Akten gespeichert würden und das selbst dann, wenn die Anfrage nicht an ein Jobcenter gerichtet wurde, bei dem die Antragsteller selbst Kunde waren. Ich habe ihm mitgeteilt, dass die Datenspeicherung im Zusammenhang mit der Bearbeitung von IFG-Anträgen nicht in vorhandenen Sachakten, sondern in davon abgetrennten Vorgängen erfolgen muss und dass die Kenntnis vom Vorliegen eines IFG-Antrags nur zulässig ist, wenn dies für die Bearbeitung dieses Antrags erforderlich ist.

Bei dem Verfahren zur Bearbeitung von IFG-Anträgen handelt es sich um ein eigenständiges Verwaltungsverfahren. Somit sind gesonderte Akten zu führen. Die Speicherung in zum Antragsteller ggf. vorhandenen Sach- oder Leistungsakten ist nicht zulässig. Zudem darf die bloße Tatsache einer Antragstellung auch nicht in zentralen elektronischen (Vorgangsbearbeitungs-)Systemen vermerkt werden. Zuständig für die Bearbeitung eines IFG-Antrags ist grundsätzlich die Behörde, bei welcher der Antrag gestellt wurde. Daher ist die Kenntnis vom Vorliegen eines Antrags auch grundsätzlich auf diese Behörde und die mit der Bearbeitung betrauten Mitarbeiter zu beschränken. Macht die Bearbeitung eines Antrags die Beteiligung weiterer Stellen zwingend erforderlich, ist auf die Weitergabe personenbezogener Daten möglichst zu verzichten. Hat eine Beteiligung weiterer Stellen stattgefunden, ist dies zu dokumentieren.

4.8.4 Arbeiten im Jobcenter muss sicher sein!

Sicherheitskonzepte der Jobcenter und Anweisungen zum Schutz ihrer Mitarbeiter fallen unter den Schutz von § 3 Nr. 2 IFG.

Neben den Weisungen der kommunalen Träger und der Bundesagentur für Arbeit gelten in den Jobcentern auch Weisungen, die dort erstellt wurden. Diese definieren vor allem organisatorische Abläufe und regeln die Sicherheitsvorkehrungen der Jobcenter. Im Rahmen der Aktion „Frag das Jobcenter“ stellte sich für viele gemeinsame Einrichtungen die Frage, ob auch diese Informationen nach dem IFG herauszugeben sind.

Gegenstand dieser Sicherheitskonzepte sind u.a. Alarmierungssysteme für Bedrohungslagen wie z.B. Gewalttaten und Amokläufe sowie Vorgaben zum Verhalten in Gefahrensituationen.

Derartige Informationen werden durch den Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 2 IFG (öffentliche Sicherheit) geschützt. Dieser Versagungsgrund schützt neben Leben und Gesundheit der

Behördenmitarbeiter u.a. auch die Unversehrtheit von Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und damit die Funktionsfähigkeit der Behörden. Von diesem Schutz sind daher auch Sicherheitsvorkehrungen wie z.B. Vorgaben für eine sichere Evakuierung bei Gefahrenlagen umfasst. Im Falle einer Herausgabe derartiger Dokumente ließen sich hieraus Erkenntnisse für erfolgreiche Attentatsstrategien entnehmen.

Die Verweigerung des Informationszugangs war somit nicht zu beanstanden.

4.9 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

4.9.1 Informationen der DB Netz AG zum Netzausbau

Ein Zugang zu Informationen über den Netzausbau durch die DB Netz AG ist über das IFG nicht möglich. Der Informationszugang kann aber ggf. nach dem Umweltinformationsgesetz eröffnet sein.

Ein Bürger fragte bei mir nach, ob und wo er Zugang zu Informationen über den Ausbau einer Bahnstrecke erhalten könne. Die DB Netz AG habe ihm mitgeteilt, dass das IFG auf sie als privatrechtliches Unternehmen nicht anwendbar sei. Hierzu habe ich ihm geantwortet, dass zwar der Bau, die Unterhaltung und der Betrieb des Schienennetzes als öffentlich-rechtliche Aufgabe gelten, die DB Netz AG jedoch nicht selbst unmittelbar zur Zugangsgewährung nach dem IFG verpflichtet ist. Ich habe dem Petenten daher geraten, sich mit seinem Begehren ggf. erneut an das Eisenbahn-Bundesamt oder das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) zu wenden, da möglicherweise dort Daten vorliegen könnten.

Nachdem er auch von Seiten des BMVI eine ablehnende Antwort erhalten hatte, da die begehrten Daten dort nicht vorlagen, wandte er sich erneut an mich und bat um Auskunft, wer informationspflichtige Stelle nach dem IFG sein könnte. Ich musste ihm leider mitteilen, dass nach der Ablehnung seines Antrags durch die oben genannten Behörden ein Informationszugang nach dem IFG in diesem Fall nicht möglich ist. Mit der Privatisierung der Bundesbahn wurden durch Art. 87e GG auch der Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen auf privat-rechtliche Wirtschaftsunternehmen übertragen. Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Zuweisung handelt es sich hier nicht um einen Fall des – ergänzungsbedürftigen (vgl. dazu Nr. 4.11.1) – § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG, da sich keine Behörde der DB Netz AG zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient. Die DB NetzAG nimmt die Aufgaben des Baus, der Unterhaltung und des Betriebes von Schienenwegen vielmehr als eigene wahr. Die vorliegende Fallkonstellation wird daher vom IFG nicht erfasst. Die Tätigkeit der DB Netz AG unterfällt zumindest für die Bereiche Planung und Bau von Schienenwegen jedoch dem Anwendungsbereich des Umweltinformationsgesetzes (UIG). Wie das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 23. Februar 2017 (BVerwG 7 C 31.15) festgestellt hat, stellt diese Tätigkeit sowohl eine Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als auch eine Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG dar. Somit ist ein Anspruch auf Informationszugang nach dem UIG grundsätzlich gegeben.

Leider fehlt mir in diesem Bereich immer noch die Möglichkeit, Petenten bei ihren Anliegen zu unterstützen, da meine Ombudsfunktion auf das IFG beschränkt ist.

4.10 Bundesministerium für Gesundheit

4.10.1 Reichweite des Schutzes personenbezogener Daten und Entscheidungszuständigkeit über IFG-Anträge

Die Conterganstiftung muss anonymisierte Daten von Personen, die seit den 1970er Jahren von ihr als contergangeschädigt anerkannt worden sind, herausgeben. Die Entscheidung über diesen IFG-Antrag muss nicht der Stiftungsvorstand selbst treffen.

Ein Wissenschaftler begehrte bei der Conterganstiftung Zugang zu anonymisierten Daten contergangeschädigter Menschen. Die als Stiftung des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtete Conterganstiftung ist nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG grundsätzlich zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet.

Im Einzelnen beantragte der Forscher Mitteilung der vollständigen Geburtsdaten aller bisher von der Stiftung seit den 1970er Jahren anerkannten Contergangeschädigten, dazu jeweils den frühesten bekannten Wohnort und das Herkunftsland bzw. die Staatsangehörigkeit dieser Personen sowie das von der Mutter eingenommene thalidomidhaltige Präparat.

Die Conterganstiftung lehnte den Antrag zunächst unter Berufung auf § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG wegen eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands und im Widerspruchverfahren zusätzlich unter Berufung auf § 5 IFG mit Verweis auf datenschutzrechtliche Aspekte ab.

Der Antragsteller wandte sich daraufhin an mich und bat um Unterstützung. Er war der Auffassung, dass ihm die begehrten Informationen zugänglich zu machen seien und sein IFG-Antrag nicht lediglich durch die Geschäftsstelle der Stiftung hätte bearbeitet werden dürfen, sondern auch der Vorstand hiermit zu befassen gewesen sei.

Nach Auswertung der mir vorliegenden Informationen habe ich dem Petenten mitgeteilt, dass wegen der grundsätzlichen Möglichkeit der Re-Anonymisierung und dem absoluten Schutz besonderer Arten personenbezogener Daten durch § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG, wie z.B. der hier in Betracht kommenden Gesundheitsdaten, ein Informationszugang die vorherige Anhörung und Einwilligung der Betroffenen voraussetzt. Zudem habe ich darauf hingewiesen, dass das IFG keine Regelung darüber trifft, wer über den Antrag auf Informationszugang zu entscheiden hat und daher die allgemeinen Regelungen des Verwaltungsrechts zur behördeninternen Zuständigkeitsverteilung heranzuziehen seien. Somit konnte die Entscheidung nach meiner Bewertung auch durch die Geschäftsstelle der Conterganstiftung getroffen werden.

Gegen die ablehnende Entscheidung der Conterganstiftung erhob der Petent Klage beim Verwaltungsgericht Köln. Seinen ursprünglichen Antrag schränkte er insoweit ein, als er nunmehr nur noch Zugang zum Geburtsmonat und dem Geburtsjahr der Betroffenen, der Bezeichnung

des Medikaments und dem Geburtsland oder der Staatsangehörigkeit der Betroffenen begehrt.

Das Verwaltungsgericht Köln gab der Klage statt (VG Köln, Urteil vom 22. Juni 2017, 13 K 5586/15, veröffentlicht unter http://www.contergan-infoportal.de/fileadmin/downloads/NEU-DOWNLOADS/Aktuelles/IFG_Urteil_VG_Koeln_13_K_5586_15.pdf). Bei den beehrten Daten handelt es sich nach Auffassung des Gerichts nicht um personenbezogene Daten, da eine Re-Anonymisierung ausgeschlossen und eine Veröffentlichung der Daten durch den Kläger nicht beabsichtigt sei, sondern lediglich deren wissenschaftliche Auswertung. Auch der zunächst durch die Conterganstiftung geltend gemachte unverhältnismäßige Verwaltungsaufwand war nach Auffassung des Gerichts nicht gegeben, da die Stiftung nicht hinreichend dargelegt habe, dass die Bearbeitung des IFG-Antrags sie personell und finanziell derart überfordere, dass von einer Beeinträchtigung oder Blockierung ihrer Aufgabenerfüllung auszugehen sei, zumal die Förderung und Durchführung von Forschungsvorhaben zu den bestimmungsgemäßen Kernaufgaben der Stiftung gehöre.

4.10.2 Nachprüfung der Aussagen im Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung

Erläuterungen herausgegebener amtlicher Informationen durch die angefragte Behörde können nicht nach dem IFG beansprucht werden. Die Entscheidung über einen IFG-Antrag muss nicht von der Behördenleitung getroffen werden.

Ein Petent zweifelte die im Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung genannten Zahlen zu Todesfällen durch Alkoholmissbrauch und Rauchen an und beehrte von der Drogenbeauftragten der Bundesregierung Belege für diese Angaben. Auf die Anfrage des Petenten übermittelte die beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG) eingerichtete Geschäftsstelle der Drogenbeauftragten ihm Informationen zu den Quellen der im Bericht enthaltenen Angaben.

Sein anschließend beim BMG unter Berufung auf das IFG gestellter Antrag auf Erläuterung des Belegmaterials wurde unter Hinweis auf § 9 Abs. 3 IFG abgelehnt.

Der Petent legte Widerspruch gegen den Bescheid des BMG ein und bat mich um Unterstützung. Er beehrte weiterhin die Erläuterung der Quellen für die im Bericht genannten Zahlen und war zudem der Auffassung, dass der IFG-Bescheid zumindest auch von der Drogenbeauftragten persönlich zu unterzeichnen gewesen wäre.

Nach Prüfung des Sachverhalts und Auswertung der Stellungnahme des BMG habe ich dem Petenten mitgeteilt, dass die Bearbeitung seines IFG-Antrags nicht zu beanstanden ist, weil ihm die beehrten Quellenangaben für die im Bericht der Drogenbeauftragten genannten Zahlen bereits übermittelt wurden.

Das IFG gewährt lediglich einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Eine darüberhinausgehende Erläuterung der beehrten amtlichen Informationen ist vom Anspruch auf Informationszugang nicht umfasst, sofern sie nicht selbst bereits bei Antragstellung schon als verkörperte amtliche Information z.B. in einem erläuternden Begleitvermerk existiert.

Auch die Bescheidung seines Antrags durch das BMG war nicht zu beanstanden, da die Geschäftsstelle der Drogenbeauftragten im BMG angesiedelt und in dessen Behördenstruktur eingegliedert ist. Ein Anspruch auf Bearbeitung oder auch nur Schlusszeichnung eines IFG-Antrags durch die Leitung einer Behörde oder, wie hier durch eine Beauftragte der Bundesregierung, besteht weder nach dem IFG noch nach allgemeinem Verwaltungsrecht (vgl. hierzu auch Nr. 4.10.1).

4.10.3 Das Einkommen der Vorstände der Krankenkassen

Die jährliche Vergütung der Krankenkassenvorstände ist bereits nach den Regelungen des SGB IV zu veröffentlichen, so dass ein entsprechender IFG-Antrag abgelehnt werden könnte.

Ein Petent fragte bei mir an, ob er das Recht habe zu erfahren, was der Vorstand seiner Krankenkasse verdiene. Ich habe ihm mitgeteilt, dass sich eine Pflicht zur Veröffentlichung bestimmter Angaben bereits aus dem Sozialgesetzbuch IV (SGB IV) ergibt. Nach § 35a Abs. 6 S. 2 SGB IV sind die Höhe der jährlichen Vergütungen der einzelnen Vorstandsmitglieder einschließlich Nebenleistungen sowie die wesentlichen Versorgungsregelungen in einer Übersicht jährlich zum 1. März im Bundesanzeiger und gleichzeitig, begrenzt auf die jeweilige Krankenkasse und ihre Verbände, in der Mitgliederzeitschrift der betreffenden Krankenkasse zu veröffentlichen. Somit können diese Informationen zum Einkommen der Vorstände aus einer allgemein zugänglichen Quelle beschafft werden, so dass ein entsprechender IFG-Antrag mit Blick auf § 9 Abs. 3 IFG abgelehnt werden könnte.

Die Art und die Höhe finanzieller Zuwendungen, die den Vorstandsmitgliedern in Zusammenhang mit ihrer Vorstandstätigkeit von Dritten gewährt werden, sind dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des Verwaltungsrates mitzuteilen (§ 35a Abs. 6 S. 3 SGB IV). Diese Informationen stehen m.E. schon wegen dieser gesetzlichen Meldepflicht „in Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis“ und dürften wegen der bereits vom Gesetzgeber vorgenommenen, abschließenden Abwägung in § 5 Abs. 2 IFG m.E. nur mit Einwilligung der Betroffenen (§ 5 Abs. 1 S. 1, 2. Alt. IFG) gewährt werden.

4.10.4 Schutz geschäftlicher Informationen der Krankenkassen

Kein Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Krankenkassen?

Ein Petent beehrte beim Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenkassen (GKV) Auskunft über die Gesamtmitgliederzahlen der Krankenkassen, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Krankenkassen und Zeitabschnitten (Monaten). Diese Daten werden auf der Grundlage des § 79 SGB IV von den Krankenkassen an den GKV Spitzenverband übermittelt. Die GKV vertrat die Auffassung, dass diese Daten als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auch dem Sozialgeheimnis unterliegen und deshalb nicht öffentlich verfügbar seien.

Während § 6 Satz 2 IFG auf den Schutz konkurrenzrelevanter geschäftlicher Informationen Dritter abzielt, schützt § 3 Nr. 6, Alt. 2 IFG die wirtschaftlichen Interessen einer bestimmten Gruppe von Unternehmen, nämlich der Sozialversicherungsträger, und ist somit – bei im Ergebnis gleichem Schutzzumfang hinsichtlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wie § 6 S. 2 IFG – vorrangiger, spezieller Ausnahmetatbestand, wenn der Verlust konkurrenzrelevanten Know-hows droht. Nach § 3 Nr. 6, Alt. 2 IFG ist der Informationszugang ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen.

Detaillierte Informationen zur regionalen und überregionalen Geschäftsentwicklung eines Unternehmens können Konkurrenten wertvolle Hinweise zur Entwicklung einer eigenen Marktstrategie bieten. Die Krankenkassen stehen in einem wirtschaftlichen Wettbewerb miteinander und haben daher ein schutzwürdiges Interesse daran, dass konkurrenzrelevante aktuelle, detaillierte Informationen zur geschäftlichen Entwicklung anderen Wettbewerbern nicht zugänglich gemacht werden.

Im vorliegenden Fall wurde der Antrag zu Recht abgelehnt, zeitgleich aber darauf hingewiesen, dass ein wesentlicher Teil der begehrten, relativ grob strukturierten Informationen durch das Bundesministerium für Gesundheit aufbereitet und auf der Internetseite veröffentlicht worden war.

Losgelöst vom konkreten Einzelfall stellt sich allerdings die Frage, ob ein eigenständiger Versagungsgrund zum Schutz wirtschaftlicher Interessen der Sozialversicherungsträger wirklich notwendig ist oder ob nicht bereits der Ausnahmetatbestand des § 6 S. 2 IFG ausreicht, um den Schutz konkurrenzrelevanten Know-hows auch der Sozialversicherungsträger sicherzustellen.

Die Regelung des § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG war erst während der Ausschussberatungen in den Gesetzentwurf aufgenommen und wird teils sehr kritisch kommentiert („vonseiten der Interessenverbände entfachte(r) „Tornado im Reagenzglas““, so Roth in Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, Rn 141 zu § 3 IFG; kritisch auch Schoch, IFG-Kommentar 2. Auflage, Rn 276 zu § 3 IFG, der die eigenständige normative Bedeutung des Ausnahmetatbestandes des § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG in Frage stellt). Im Zuge einer Gesamtrevision des IFG wäre daher zu prüfen, ob der hinsichtlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse redundante Versagungsgrund des § 3 Nr. 6, 2. Alt. IFG gestrichen werden könnte.

4.10.5 Bemessung der Gebühren für den Informationszugang beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte

In den Verwaltungsaufwand dürfen nur solche Kosten einbezogen werden, die mit dem Informationszugang im Zusammenhang stehen. Gemein- und Sachkosten sind von der Einberechnung ausgenommen, sofern sie nicht mit der Informationsgewährung in Verbindung gesetzt werden können.

Auch beim Gebührenrecht zum IFG stellen sich regelmäßig schwierige Fragen, über deren Beantwortung mitunter auch länger gestritten wird, so auch im nachfolgenden Fall:

Hier hatte sich ein Petent an mich gewandt und die Höhe der vom Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) berechneten Gebühr für die Gewährung des Informationszuganges zu einer Meldung einer „Unerwünschten Arzneimittelwirkung“ moniert. In diesem Fall ging es um die Berechnung des Stundensatzes von 104 Euro, der vom BfArM für alle gebührenpflichtigen Leistungen und damit auch für die Bearbeitung von IFG-Anträgen angesetzt wird. Die meisten anderen Bundesbehörden ermitteln den Personalaufwand für den Informationszugang gestaffelt nach Laufbahngruppen mit jeweils pauschalen Stundensätzen von 30 Euro für Mitarbeiter des mittleren Dienstes, 45 Euro für Mitarbeiter des gehobenen Dienstes, bzw. 60- Euro für Mitarbeiter des höheren Dienstes.

Gebühren sollen nach dem Bundesgebührengesetz (§ 9 Abs. 1 BGebG) die mit einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung verbundenen Kosten decken. Die Allgemeine Gebührenverordnung des Bundes (AGebV) gibt einen Rahmen vor, nach dem kostendeckende Gebühren zu ermitteln sind. Außerdem werden dort die gebührenrechtlichen Kostensätze für einen Standardarbeitsplatz in der Bundesverwaltung festgelegt. Für die Berechnung der Gebühren für IFG-Anträge enthalten das IFG und die Informationsgebührenverordnung (IFG-GebV) Sonderregelungen. So sind z.B. „einfache Anfragen“ kostenlos zu bearbeiten (§ 10 Abs. 1 IFG Satz 2 IFG). Der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung eines IFG-Antrages ist nicht das einzige Kriterium der Gebührenbemessung. § 10 Abs. 2 IFG verpflichtet die Behörden dazu, die Gebühren unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Diesem Zweck dient auch die „Deckelung“ der Gebührenbeträge durch die Informationsgebührenverordnung.

Der – unabhängig von der Laufbahngruppe, Fachrichtung und konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Arbeitsplatzes - verwendete Stundensatz des BfArM i.H.v. von 104 liegt über den allgemein verwendeten Personalkostensätzen (PKS) des Bundesministeriums der Finanzen¹² und über den Sätzen der (AGebV)¹³. Vor diesem Hintergrund schien mir fraglich, ob die „behördeneigene“ Berechnung des BfArM mit den Vorgaben des allgemeinen Gebührenrechtes und der Maßgabe des § 10 Abs. 2 IFG vereinbar ist.

Von Seiten des BfArM als auch des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) als Fachaufsicht wurden die Stundensätze verteidigt. Die Höhe der Personalkostensätze basiere auf der hauseigenen Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und gelte für alle Tätigkeiten im Haus. Die Ermittlung der Kostensätze durch eine eigene KLR sei außerdem in der AGebV ausdrücklich als zulässige Methode zur Kostenermittlung erwähnt. Der Stundensatz von 104 Euro bilde dementsprechend die Besonderheiten des BfArM als Wissenschafts- und Forschungseinrichtung genauer ab.

¹² PKS des BMF nach Laufbahn (Beamte; nachgeordnete Bundesbehörden): mD 60,52 €; gD 71,71 €; hD 95,82 €

¹³ Höchstsätze AGebV: mD 54,75 €; gD 67,30 €; hD 84,63 €. Die niedrigeren Sätze der AGebV resultieren aus der Vorüberlegung, dass es bei der Gebührenerhebung in keinem Fall zu einer Kostenüberdeckung kommen darf, die Kürzungen können in der Begründung zu Anlage 1 der AGebV nachvollzogen werden.

Zwar schließt der Begriff des „Verwaltungsaufwandes“ des allgemeinen Gebührenrechtes (BGebG) und auch des § 10 Abs. 2 IFG die Einbeziehung von Gemeinkosten nicht aus. Ich halte den Ansatz des BfArM aber dennoch für problematisch. Bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen handelt es sich nämlich um Tätigkeiten, die rein verwaltungstechnischer Natur sind. Hierfür genügt meines Erachtens ein normal ausgestatteter (Büro-) Arbeitsplatz. Weitergehende Ausstattungen, wie z.B. mit pharmazeutischer Technik und Laborfunktionen, sind für die Bearbeitung eines IFG-Antrages nicht notwendig. Für diese Tätigkeit müssen lediglich vorhandene Informationen bereitgestellt werden, die bereits fachwissenschaftlich für die fachlichen Primäraufgaben des BfArM erarbeitet sind.

Die AGebV erlaubt für den Standardarbeitsplatz für einen Mitarbeiter des höheren Dienstes, der über eine Hochschulausbildung verfügt, einen Kostenansatz von bis zu 84,63 Euro, wobei die Gemein- und Sacheinzelkosten (z.B. für Büroausstattung, Gebäudebewirtschaftung und interne Verwaltung) bereits einbezogen sind.

Dieser Stundensatz markiert für mein Verständnis eine Höchstgrenze für die Berechnung des Verwaltungsaufwands bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen mit den Arbeitsschritten „Herausuchen der Information“, „Klärung von Ausnahmen“ (§§ 3-6 IFG) und „Bescheidung des Antrags“. In einigen Fällen kann noch der weitere Arbeitsschritt der „Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens“ hinzukommen. Für alle diese Tätigkeiten genügt ein Standardarbeitsplatz in der Bundesverwaltung.

Der vom BfArM auf Vollkostenbasis errechnete Stundensatz von 104,- Euro bezieht folglich Verwaltungsaufwand mit ein, der nicht mit dem Informationszugang in Zusammenhang steht. Dies verstößt bereits gegen die Vorgabe des allgemeinen Gebührenrechtes in § 9 Abs. 1 BGebG, nach der die Gebühr nur die mit der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung verbundenen Kosten decken soll. Auch eine Vereinbarkeit mit dem derzeit noch gültigen § 6 Abs. 2 S. 2 BGA-NachfG (Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes), der ebenfalls eine Kostendeckung vorsieht, scheint mir nicht gegeben.

Eine über die Kostendeckung hinausgehende Gebührenerhebung verstößt ferner auch gegen die Vorgabe des § 10 Abs. 2 IFG, der eine prohibitive Gebührenfestsetzung ausdrücklich untersagt.

Die Rechtsprechung fordert vor dem Hintergrund des § 10 Abs. 2 IFG eine Einpassung der Gebühr in den jeweiligen Gebührenrahmen der IFGGebV (OVG Berlin-Brandenburg 12 B 11.16; siehe Beitrag 2.1.7). Eine Festsetzung von Gebühren, unter Verwendung eines behördenspezifischen pauschalierten Vollkostenansatzes ohne „verkleinernde Einpassung“ in den jeweils maßgeblichen IFG-Gebührenrahmen leidet also gewissermaßen unter einem „Doppelfehler“.

Die Gebührenpraxis des BfArM halte ich daher für mit allgemeinem und dem besonderen Gebührenrecht des § 10 Abs. 2 IFG unvereinbar.

Die Diskussion mit dem BfArM und dem BMG in dieser Sache war am Ende des Berichtszeitraums noch nicht abgeschlossen. Ich hoffe, dass ich im nächsten Tätigkeitsbericht über ein Einlenken von BMG und BfArM berichten kann.

Letztlich zeigt aber auch dieser Fall die bestehenden Probleme mit dem IFG-Gebührenrecht auf. Eine Novellierung der IFGGebV, die eine für alle Seiten einfache, rechtssichere und faire Gebührenerhebung ermöglicht, würde ich begrüßen.

4.10.6 Cannabis und das IFG

Apothekenrechtliche Ausnahmeerlaubnis zur Abgabe von Cannabis als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis?

Das IFG öffnet den Blick mitunter auch in ganz andere Lebens- und Berufswelten. So auch hier: Apotheker durften Cannabis zur Schmerztherapie bisher nur mit einer Ausnahmeerlaubnis nach § 3 Absatz 2 Betäubungsmittelgesetz (BtMG) abgeben. Ein Rechtsanwalt beantragte bei dem für die Erteilung dieser Ausnahmeerlaubnis zuständigen Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) im Herbst 2016 Zugang zu den Adressen der Apotheken seines Bundeslandes, die eine solche Ausnahmeerlaubnis beantragt und erhalten hatten.

Das BfArM lehnte den Antrag erst fast drei Monate nach Antragstellung ab und konnte so eine sog. Untätigkeitsklage, die nach Ablauf von drei Monaten zulässig gewesen wäre, knapp vermeiden. Zur Begründung verwies das BfArM lediglich darauf, dass die Beantragung einer solchen Erlaubnis „eine unternehmerische Entscheidung und somit ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der Erlaubnisinhaber bzw Antragsteller“ sei. Der Petent legte fristgerecht Widerspruch gegen den Bescheid ein und bat mich um Unterstützung.

Die Begründung eines ablehnenden Bescheides muss die tragenden Gründe der Verwaltungsentscheidung hinreichend deutlich erkennen lassen, hier also darlegen, weshalb aus Sicht der Behörde die tatbestandlichen Voraussetzungen des Versagungsgrundes des Schutzes von Betriebs- und/oder Geschäftsgeheimnissen (§ 6 S. 2 IFG) erfüllt waren. Hierzu hätte das BfArM also zunächst die durch die Rechtsprechung konkretisierten Voraussetzungen des hier angenommenen Betriebs- bzw Geschäftsgeheimnisses erläutern müssen.

Der viergliedrige Schutztatbestand setzt als erste notwendige, aber allein noch nicht hinreichende Voraussetzung eine Unternehmensbezogenheit der fraglichen (und gefragten) Information voraus. Die Beantragung und der Erwerb der Ausnahmeerlaubnis zählt fraglos zu den unternehmensbezogenen „Tatsachen, Umständen und Vorgängen“ der Apotheken als wirtschaftlichen Unternehmen. Fraglich war aber schon die weitere notwendige Voraussetzung der fehlenden Offenkundigkeit der Information. Anhaltspunkte für einen Geheimhaltungswillen der Apotheker (3. notwendige Voraussetzung) drängen sich dem unbefangenen Betrachter nicht gerade auf. Im Gegenteil: Auch mit der Abgabe von Cannabis lassen sich Umsätze und Gewinne erzielen. Dieses für Schmerzpatienten mitunter sehr hilfreiche Angebot dürfte jeder der mit einer Erlaubnis ausgestatteten Apotheker daher auf Nachfrage „jedenfalls nicht unter der Ladentheke versteckt“ haben. Schließlich ist auch die vierte und letzte Voraussetzung für die Annahme eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses nicht erfüllt, nämlich die Wettbewerbsrelevanz der Erteilung einer solchen Erlaubnis.

Es ist nicht ersichtlich, welchen Vorsprung im Marktgeschehen andere Apotheken mit oder ohne entsprechende Ausnahmeerlaubnis gewissermaßen „auf Kosten“ der Erlaubnisinhaber gewonnen hätten, wenn die fraglichen Informationen über den Antragsteller hinaus auch ihnen bekannt geworden wären. Hier hätte kein Konkurrent Entwicklungs- oder laufende Betriebskosten gespart oder sensibles, in langjährigen Beziehungen zu Lieferanten und Kunden entstandenes kaufmännisches Know-how oder Informationen zu Kalkulation, Umsatz und Gewinn der Konkurrenten gewinnen und für eigene Markterweiterungs- oder Markteintrittsversuche nutzen können.

Auf alle diese Punkte ging der Ablehnungsbescheid mit keinem Wort ein, sondern begnügte sich mit der quasi automatischen Gleichsetzung von „unternehmerischer Entscheidung“ und „Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnis“.

Selbst wenn sich hier bei erster summarischer Prüfung Anhaltspunkte für die Annahme eines schutzwürdigen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses ergeben hätten, wären die vermeintlichen Geheimnisträger vom BfArM in einem Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 IFG einzubinden gewesen.

Die Einlegung des Widerspruches und wohl auch meine Einbindung zeigten Wirkung und führen hoffentlich bei künftigen IFG-Verfahren beim BfArM zu einer sachgerechten Bescheidung und Begründung. Mit Widerspruchsbescheid vom 30. März 2017 wurde der ablehnende Erstbescheid aufgehoben und Informationszugang gewährt. Dies allerdings wohl nicht deshalb, weil das BfArM die Angreifbarkeit der Ablehnung des Informationszugesanges eingesehen hätte, sondern mit Hinweis auf den Anfang März 2017 durch Gesetzesänderung erfolgten Wegfall der besonderen Abgabeerlaubnis. Folglich könne „auch kein wirtschaftlicher Nutzen mehr aus einer solchen Erlaubnis gezogen werden.“ Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis liege nicht mehr vor.

4.11 Bundesministerium für Bildung und Forschung

4.11.1 Informationszugang bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Ist die Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V. (DFG) zur Gewährung des Informationszugesanges zur staatlichen Forschungsförderung verpflichtet?

Der Petent, ein auch nach seiner Emeritierung als Hochschullehrer weiterhin aktiver Forscher, hatte bei der DFG Fördermittel für seine Forschungsprojekte beantragt. Bund und Länder weisen der DFG in jedem Jahr Haushaltsmittel für die Forschungsförderung zu, über deren Vergabe die DFG nach Begutachtung der Anträge entscheidet. Fast der gesamte Etat der DFG fließt aus Zuwendungen des Bundes und der Länder.

Mehrere Förderanträge des Petenten wurden abschlägig beschieden. Der Professor beantragte daher zunächst beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Zugang zu „einschlägigen“ Unterlagen aus dem Prüf- und Entscheidungsverfahren zu seinen Förderanträgen.

Nachdem das BMBF den Informationszugang abgelehnt hatte, beantragte er Zugang zu diesen Informationen bei der DFG, die den Informationszugang ebenfalls ablehnte. Die im Herbst 2017 eingelegte Klage gegen die DFG liegt dem Verwaltungsgericht Köln zur Entscheidung vor.

Der Petent hatte mich bereits anlässlich seines (ersten) beim BMBF gestellten IFG-Antrages um Beratung und Unterstützung gebeten. Leider konnte ich ihm mit Blick auf die Antragstellung beim BMBF keine großen Hoffnungen auf eine erfolgreiche gerichtliche Durchsetzung seines Informationsbegehrens machen.

Zur Gewährung des Informationszuges nach dem IFG des Bundes verpflichtet sind insbesondere die „Behörden des Bundes“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 IFG), also die Einrichtungen der unmittelbaren und der mittelbaren staatlichen Verwaltung des Bundes. Damit war das BMBF als oberste Bundesbehörde zwar grundsätzlich in der Pflicht, verfügte selbst aber nicht über die konkret gefragten Informationen. Diese lagen nur bei der DFG, die als eingetragener Verein nicht in die staatliche Organisationsstruktur eingebunden und auch nicht als sog. „Beliehene“ für bestimmte originär staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet ist und jedenfalls insoweit funktional „Behörde“ wäre. Damit stellte sich die Frage, ob das Ministerium nicht (wenigstens) zur Unterstützung und Mitwirkung bei der Bereitstellung der gewünschten Informationen verpflichtet war.

Der Petent hatte das IFG aufmerksam gelesen und war dabei auf § 1 Abs. 1 S. 3 IFG gestoßen.

Kasten Nr. 1 zu 4.11.1

§ 1 Abs. 3 S. 2 IFG

„Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.“

Die DFG ist als eingetragener Verein eine juristische Person des Privatrechts, die das BMBF bei der Erfüllung der Verwaltungsaufgabe „Forschungsförderung“ unterstützt, wobei das BMBF aufsichtliche Befugnisse hat, wenn auch konkrete Förderungsentscheidungen eigenverantwortlich durch die Organe der DFG getroffen werden. Warum wollte sich das BMBF also einer nach dem Wortlaut der Norm doch scheinbar glasklaren (zweigliedrigen) Verpflichtung, nämlich einer vorgelagerten Beschaffungspflicht des BMBF gegenüber der DFG und einer anschließenden Herausgabepflicht gegenüber dem Petenten entziehen?

Leider erwies sich § 1 Abs. 1 S. 3 IFG bei näherer Betrachtung der Gesetzessystematik als „lex imperfecta“: Nach § 7 Abs. 1 S. 2 IFG ist der Antrag auf Informationszugang im Falle des § 1 Abs. 1 S. 3 IFG „an diejenige Behörde zu richten, die sich dieses Privatrechtssubjektes zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient“, wie auch die Gesetzesbegründung betont. Anspruchsgegner ist also ausschließlich die Behörde. Ein expliziter Beschaffungsanspruch des BMBF

gegen die DFG als Verwaltungshelfer und „Informationsbesitzer“ fehlt im Gesetz ebenso wie eine wirksame rechtliche Durchsetzungsbefugnis gegen die DFG. Eine solche Durchsetzungsbefugnis könnte zwar auch zivilrechtlich geregelt werden, war hier aber zwischen BMBF und DFG vertraglich nicht vereinbart.

Eine Klage gegen das BMBF wäre deshalb mit einem hohen Prozessrisiko verbunden gewesen. Der Petent verfolgte sein Anliegen daher gegen das Ministerium nicht weiter, sondern wandte sich an die DFG und verklagte diese auf den landesrechtlichen Zugangsanspruch, gestützt nach wiederum erfolglosem Antrag beim Verwaltungsgericht in Köln.

Den Informationszugang gegen kommunale und Landesbehörden in Nordrhein-Westfalen regelt das Landesrecht, das auch Informationszugangsansprüche gegen natürliche und juristische Personen des Privatrechts eröffnet. Die DFG hat ihren vereinsrechtlichen Sitz in Bonn.

Kasten Nr. 2 zu 4.11.1

§ 2 Abs. 4 IFG NRW

„Sofern eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, gilt sie als Behörde im Sinne dieses Gesetzes.“

Das Landesrecht differenziert nach seinem Wortlaut nicht nach der öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Handlungsform und beschränkt den Anwendungsbefehl nicht auf die Fälle hoheitlicher Tätigkeit beliehener Privater für nordrhein-westfälische Behörden. Der Entscheidung des VG Köln sehe ich mit Interesse entgegen. Über die für 2018/19 erwartete Entscheidung, bei der möglicherweise auch die Frage eines nur beschränkten Informationszuganges eine Rolle spielen könnte, werde ich im nächsten Tätigkeitsbericht berichten.

4.12 Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

4.12.1 Keine Flucht ins Archiv

Mein Formulierungsvorschlag wurde in das neue Bundesarchivgesetz übernommen.

Der Gesetzentwurf zum neuen Bundesarchivgesetz enthielt eine vermeintlich geringfügige Regelung, die in der Praxis erhebliche Auswirkungen gehabt hätte. § 11 Abs. 5 Nr. 2 der ersten Entwurfsfassung sah vor, dass Unterlagen, solange sie bei den Behörden aufbewahrt werden, zwar dem Anspruch nach den Informationsfreiheitsgesetzen wie dem IFG oder auch dem UIG unterliegen, nach einer Abgabe an das Bundesarchiv dort unabhängig von einer früheren Zugänglichkeit nach dem Informationsfreiheitsrecht aber der 30jährigen archivrechtlichen Schutzfrist unterliegen sollten. Im Ergebnis wären damit beim Bundesarchiv nur diejenigen amtlichen Informationen weiterhin ohne Sperrfrist zugänglich gewesen, die bereits vor Abga-

be an das Bundesarchiv bei den Behörden nach dem Informationsfreiheitsgesetz tatsächlich zugänglich gemacht worden waren.

Mit dieser Regelung hätten die abgebenden Behörden gewissermaßen einen „Freibrief“ erhalten, sich dem Zugangsanspruch durch Abgabe an das Bundesarchiv zu entziehen.

Ich freue mich, dass meine kritischen Anmerkungen zu dieser beabsichtigten Gesetzesänderung mit der Übernahme meines Formulierungsvorschlages für § 11 Abs. 5 BArchG Gehör gefunden haben.

„Soweit Unterlagen nach einem Informationszugangsgesetz einem Informationszugang offen gestanden haben“, bleibt der Informationszugang z.B. nach dem IFG auch im Bundesarchiv möglich. Die „Flucht ins Archiv“ wird damit ausgeschlossen und Transparenz gewährleistet.

4.13 Bundesverfassungsgericht

4.13.1 Das Bundesverfassungsgericht und das IFG

Soweit nicht die richterliche Kernaufgabe der Rechtsprechung betroffen ist, ist auch das Bundesverfassungsgericht zur Zugangsgewährung nach dem IFG verpflichtet.

Ein Petent beehrte vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Informationen zur Reform des sog. Sterbehilfeverbots, das dort mit mehreren Verfassungsbeschwerden angegriffen wurde. Er bat um Auskünfte zu diesen Verfassungsbeschwerdeverfahren und um Beantwortung von Fragen zu einem nach seiner Vermutung zu den Akten gelangten Schreiben des Vorsitzenden der Bundesärztekammer an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über einen Gesetzentwurf.

Das BVerfG wies den Antragsteller auf § 20 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) hin, der nur den Beteiligten des Verfahrens ein Recht auf Akteneinsicht eröffnet. Am Verfahren nicht Beteiligten kann nach § 35b Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG Auskunft aus oder Einsicht in die Akten des Bundesverfassungsgerichts nur gewährt werden, wenn hierfür ein berechtigtes Interesse dargelegt werde. Dies habe der Petent jedoch nicht getan. Darüber hinaus gebe das Gericht insbesondere während eines noch laufenden Verfahrens keine Stellungnahmen, Meinungsäußerungen oder eventuelle Prognosen zum Verfahrensausgang ab. Der Petent wandte sich daraufhin mit der Bitte um Unterstützung an mich.

Ich habe dem Petenten mitgeteilt, dass die Bearbeitung seines Antrags durch das BVerfG nicht zu beanstanden ist, da das IFG hier nicht anwendbar war.

Bei der Wahrnehmung seiner richterlichen Kernaufgabe der Entscheidung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten fungiert das BVerfG nicht als „Behörde“ i.S.d. des IFG. Dieser richterlichen Kernaufgabe dienen die Prozessakten, in denen sich die wesentlichen prozessrelevanten Fakten z.B. zur Genese einer angegriffenen gesetzlichen Regelung, deren Bewertung durch die Parteien, Rechtsmeinungen und die verfahrensrelevanten Anträge und Verfügungen spiegeln.

Die Auskunft aus oder Einsicht in Akten des Bundesverfassungsgerichts richtet sich für am Verfahren nicht Beteiligte ausschließlich nach § 35b BVerfGG.

Soweit sich die Fragen des Petenten auf Einschätzungen und Bewertungen zu eigenen Entscheidungen und/oder entscheidungsrelevanten Rechtsfragen oder Tatsachen durch das BVerfG bezogen und das BVerfGG insoweit den Informationszugang nicht eröffnete, ist ein „hilfsweiser Rückgriff“ auf den Auskunftsanspruch nach dem IFG nicht möglich, soweit das Gericht „verfahrensbezogen“ auch hier in und zu seiner richterlichen Kernfunktion gefragt werden sollte. Allgemeine Fragen zu Rechtseinschätzungen oder Bewertungen, die losgelöst von konkreten gerichtlichen Verfahren gestellt werden, können zwar Gegenstand von Bürgeranfragen sein. Auch hier gilt jedoch der Grundsatz, dass das Gericht „durch seine Urteile“ spricht und darüber hinaus – soweit nicht explizit gesetzlich geregelt – keine „allgemeine“ Rechtsauskunfts- und Beratungsfunktion hat.

Das IFG eröffnet den Informationszugang bei Bundesgerichten im Ergebnis also insoweit, als diese auch Aufgaben der inneren Verwaltung wahrnehmen.

Anlage 1

IFG-Statistik des Bundesministeriums des Innern für 2016

IFG-Anträge 2016
Ressorts einschließlich Geschäftsbereiche sowie andere Bundeseinrichtungen

	Erstantrag										Widerspruch						Klage					
	Eingang Anträge in 2016	Eridigungen und Bescheide in 2016*	Informationszugang teilweise gewährt	Informationszugang teilweise gewährt	Informationszugang abgelehnt	sonstige Eridigung**	Gebühr erhoben	Höhe der Gebühr		Eingang Widersprüche in 2016	Eridigungen und Widersprüche in Bescheide in 2016*	Abhilfe	Teilweise Abhilfe	Zurückweisung	sonstige Eridigung**	W-Gebühren erhoben	Eingang Klagen in 2016	Klageerledigungen in 2016*	Stattgabe	Teilweise Stattgabe	Abweisung	sonstige Eridigung**
								≤ 50 €	> 100 €													
BK Amt	363	367	23	31	31	282	28	12	4	12	13	0	2	11	0	13	3	6	0	0	2	4
BK Amt GB	10	10	0	10	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BK Amt Gesamt	373	377	23	31	41	282	28	12	4	12	13	0	2	11	0	13	3	6	0	0	2	4
BMAS	88	85	36	7	10	32	4	1	0	3	5	0	1	4	0	3	1	6	0	0	6	0
BMAS GB	1198	1185	1026	37	55	67	26	9	6	11	15	6	1	6	2	4	7	7	0	0	3	4
BMAS Gesamt	1286	1270	1062	44	65	99	30	10	6	14	20	6	2	10	2	7	8	13	0	0	9	4
AA	251	273	67	42	27	137	26	9	11	6	8	1	1	5	1	1	8	10	0	1	4	5
AA GB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AA Gesamt	251	273	67	42	27	137	26	9	11	6	8	1	1	5	1	1	8	10	0	1	4	5
BMI	251	253	115	17	32	89	13	6	7	6	7	0	0	6	1	6	3	3	1	0	2	0
BMI GB	258	242	70	29	71	72	4	0	1	3	9	0	0	6	3	4	9	13	1	0	6	6
BMI Gesamt	509	495	185	46	103	161	17	0	7	10	16	0	0	12	4	10	12	16	2	0	8	6
BMJV	115	117	31	9	13	64	16	3	5	8	4	0	1	3	0	3	3	0	0	0	0	0
BMJV GB	81	75	33	20	3	19	11	7	2	2	3	0	1	0	2	1	4	7	0	0	1	6
BMJV Gesamt	196	192	64	29	16	83	27	10	7	10	7	0	2	3	2	4	7	7	0	0	1	6
BMF	263	2053	109	1674	122	148	6	0	6	0	666	631	2	3	626	0	6	48	0	0	3	45
BMF GB	3343	3353	2549	160	103	541	716	276	209	231	740	2	131	331	276	452	309	292	0	0	0	292
BMF Gesamt	3606	5406	2658	1834	225	689	722	276	215	231	1371	4	134	957	276	458	358	340	0	0	3	337
BMWI	150	160	43	27	56	34	23	0	5	18	11	8	0	5	3	5	2	0	0	0	0	0
BMWI GB	579	531	338	47	60	86	47	29	1	17	13	2	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
BMWI Gesamt	729	691	381	74	116	120	70	29	6	35	24	10	0	1	6	6	2	0	0	0	0	0
BMEL	42	41	11	8	3	19	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
BMEL GB	42	42	24	7	2	9	22	7	7	8	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMEL Gesamt	84	83	35	15	5	28	23	7	8	8	4	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
BMVg	125	129	58	17	19	35	6	0	1	5	7	6	1	0	4	1	4	1	0	0	0	0
BMVg GB	21	21	9	5	2	5	2	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
BMVg Gesamt	146	150	67	22	21	40	8	0	2	6	7	7	1	0	5	1	4	1	0	0	0	0

Anlage 2

IFG-Statistik des Bundesministeriums des Innern für 2017

IFG-Anträge 2017
Ressorts einschließlich Geschäftsbereiche sowie andere Bundeseinrichtungen

Stand 31.12.2017

	Erstantrag										Widerspruch						Klage						
	Eingang Anträge in 2017	Ereignissen und Bescheide in 2017 *	Informationszugang teilweise gewährt	Informationszugang teilweise gewährt	Informationszugang abgelehnt	sonstige Erledigung **	Gebühr erhoben	Höhe der Gebühr		Eingang Widersprüche in 2017	Ereignissen und Widerspruchsbescheide in 2017*	Abhilfe	Teilweise Abhilfe	Zurückweisung	sonstige Erledigung **	W. Gebühren erhoben	Eingang Klagen in 2017	Klageerledigungen in 2017*	Stattgabe	Teilweise Stattgabe	Abweisung	sonstige Erledigung **	
								≤ 50 €	> 100 €														
BK Amt	276	267	18	20	19	210	20	14	1	5	13	10	1	0	8	1	7	9	6	0	0	1	5
BK Amt GB	2	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BK Amt Gesamt	278	269	18	20	21	210	20	14	1	5	13	10	1	0	8	1	7	9	6	0	0	1	5
BMAS	124	127	32	10	6	79	2	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
BMAS GB	1188	1200	1079	29	46	46	22	7	5	10	26	17	6	1	9	1	8	6	4	0	0	0	4
BMAS Gesamt	1312	1327	1111	39	52	125	24	7	7	10	26	18	6	1	10	1	8	7	4	0	0	0	4
AA *1	341	283	98	25	23	137	48	39	7	2	9	8	0	3	4	1	6	0	5	0	0	2	3
AA GB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AA Gesamt	341	283	98	25	23	137	48	39	7	2	9	8	0	3	4	1	6	0	5	0	0	2	3
BMI	580	591	113	16	29	433	12	1	1	10	8	9	0	2	5	2	5	2	3	0	1	1	1
BMI GB	329	310	141	31	67	71	11	8	2	1	13	13	1	0	6	6	3	2	2	0	0	1	1
BMI Gesamt	909	901	254	47	96	504	23	9	3	11	21	22	1	2	11	8	8	4	5	0	1	2	2
BMJV	418	414	36	20	6	352	4	1	0	3	11	7	0	0	7	0	3	3	1	0	0	1	0
BMJV GB	90	93	43	18	10	22	12	6	3	3	4	5	1	0	4	0	4	1	0	0	0	0	0
BMJV Gesamt	508	507	79	38	16	374	16	7	3	6	15	12	1	0	11	0	7	4	1	0	0	1	0
BMF	383	362	39	22	40	261	4	0	1	3	3	5	0	1	4	0	2	0	1	0	0	0	1
BMF GB	3591	3406	2750	30	86	540	771	358	218	195	26	20	1	1	11	7	7	5	97	0	0	69	28
BMF Gesamt	3974	3768	2789	52	126	801	775	358	219	198	29	25	1	2	15	7	9	5	98	0	0	69	29
BMWI	244	223	60	10	19	134	11	2	5	4	4	3	0	2	1	0	0	3	3	0	2	1	0
BMWI GB	694	681	381	97	88	115	40	18	6	16	11	7	2	0	5	0	5	9	6	1	0	1	4
BMWI Gesamt	938	904	441	107	107	249	51	20	11	20	15	10	2	2	6	0	5	12	9	1	2	2	4
BMEL	86	54	20	6	15	13	1	0	0	1	4	4	0	0	3	1	1	1	1	0	1	0	0
BMEL GB	62	61	34	20	1	6	25	7	12	6	9	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
BMEL Gesamt	148	115	54	26	16	19	26	7	12	7	13	5	0	0	4	1	2	1	1	0	1	0	0
BMVg	117	118	54	12	19	33	1	0	0	1	6	6	5	1	0	0	5	3	3	0	0	0	3
BMVg GB	34	35	20	4	8	3	4	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMVg Gesamt	151	153	74	16	27	36	5	1	1	3	7	6	5	1	0	0	5	3	3	0	0	0	3

BMFSFJ	92	88	36	8	15	29	4	2	0	2	2	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMFSFJ/GB	22	20	15	2	3	0	3	0	1	2	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0
BMFSFJ/Gesamt	114	108	51	10	18	29	7	2	1	4	3	3	3	1	0	2	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0
BMG	167	169	28	11	3	127	5	2	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMG/GB	148	123	60	11	2	50	14	0	4	10	5	4	0	1	3	0	3	4	2	0	0	0	0	0	0	2
BMG/Gesamt	315	292	88	22	5	177	19	2	4	13	8	4	4	0	1	3	0	3	4	2	0	0	0	0	0	2
BMVI	180	182	12	11	6	153	2	0	0	2	5	8	2	0	5	1	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0
BMVI/GB	1147	1134	178	755	80	121	10	4	1	5	814	10	1	0	6	3	1	4	2	1	0	1	0	1	0	0
BMVI/Gesamt	1327	1316	190	766	86	274	12	4	1	7	819	18	3	0	11	4	5	5	2	1	0	1	0	1	0	0
BMUB	90	92	47	1	4	40	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMUB/GB	42	40	25	6	3	6	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMUB/Gesamt	132	132	72	7	7	46	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMiF	52	70	31	4	3	32	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMiF/GB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMiF/Gesamt	52	70	31	4	3	32	1	0	1	0	1	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BKMI	54	53	39	3	1	10	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BKMI/GB	10	10	3	2	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BKMI/Gesamt	64	65	42	5	5	11	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMZ	87	74	19	5	6	44	4	0	0	4	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BPA	67	67	23	0	3	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
BPA/GB	52	52	12	3	2	35	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BT ^{*3}	1982	1623	81	10	74	1482	0	0	0	0	5	5	0	0	3	2	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
BR	23	24	19	1	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bbk	38	37	27	0	10	0	0	0	0	0	2	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BVerfG	17	14	2	4	3	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BfDI ^{*2}	116	94	61	2	4	27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BRH	5	5	2	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ressorts Gesamt	591	5033	909	205	310	3683	120	61	18	41	78	72	10	9	43	10	37	28	23	0	4	6	13			
Ressort GB's Gesamt	7359	7115	4729	1005	400	981	912	409	253	250	912	80	13	3	46	18	32	32	114	3	0	72	39			
Ressorts und GB's Gesamt	12950	12198	5638	1210	710	4664	1032	470	271	291	990	152	23	12	89	28	69	60	137	3	4	78	52			

* erfasst sind auch im Vorjahr / in den Vorjahren begonnene Vorgänge
** z.B. begehrt Information nicht vorhanden, Rücknahme des Antrags, Erledigung durch Veröffentlichung in Internet (z.B. bei der Aktion "Gläserne Gesetze"), Einstellung von Amts wegen bzw. (im Fall der Klage) Vergleich

Das BMI stellt die von den Ressorts gelieferten Daten lediglich zusammen. Rückfragen sind an die betreffenden Ressorts zu richten.

Anmerkungen einzelner Ressorts

*1 Das Auswärtige Amt hat 10 „Massenanfragen“ erhalten bei denen 1648 Einzelanfragen gestellt wurden. Da es sich um jeweils einheitliche Lebenssachverhalte handelte, wurden diese zusammengefasst.
Bei der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wurden in Massenverfahren 2437 Anträge zu zwölf Lebenssachverhalten gestellt, die als zwölf eingegangene Anträge gewertet wurden.

*2 Beim Bundestag wurden durch sieben Antragsteller – vermutlich unter Pseudonym - 1.680 Anträge zu Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste gestellt.
Diese Anträge wurden zu sieben Verfahren zusammengefasst, welche eingeleitet wurden, da die Antragsteller nicht mehr erreichbar waren.
1.288 der insgesamt 1.982 Anfragen sind einem Antragsteller zuzuordnen, der zu zwei Sachverhalten jeweils pro Mitglied des Deutschen Bundestages Informationen beantragt hat.

*3

Anlage 3

Entschließung zwischen der 30. und der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. April 2016

Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!

Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 25. Juni 2015, Az.: 7 C 1/14) muss die Bundestagsverwaltung auf Antrag Zugang zu den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste gewähren.

Wie der Deutsche Bundestag inzwischen bekannt gab, bedarf es derartiger individueller Anträge seit dem 18. Februar 2016 nicht mehr, denn die Bundestagsverwaltung veröffentlicht generell die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste nunmehr vier Wochen nach Auslieferung an die auftraggebenden Abgeordneten, damit diese zunächst die Möglichkeit haben, die Gutachten exklusiv nutzen zu können, proaktiv im Internet. Dabei werden die Namen der Auftraggeber nicht bekannt gegeben.

Die Entscheidung zur proaktiven Veröffentlichung ist im Sinne von Open Data und Transparenz nachdrücklich zu unterstützen, da es ein großes öffentliches Interesse an den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste gibt. So lagen infolge der neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Bundestagsverwaltung in kürzester Zeit weit über 2000 Informationszugangsanträge vor. Die individuelle Bearbeitung dieser Anträge hätte in aller Regel viel Zeit gebunden und unnötig hohe Personal- und Sachkosten verursacht. Durch die Entscheidung werden die Kosten sowohl für die Verwaltung als auch für die Bürgerinnen und Bürger deutlich gesenkt. Die Ausarbeitungen stehen der interessierten Öffentlichkeit zukünftig schnell und einfach zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund fordert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland die Verwaltungen der Landesparlamente auf, dem Beispiel der Bundestagsverwaltung in Sachen Transparenz und Open Data zu folgen. Dabei sind etwaige Ausschlussgründe (insbesondere durch Schwärzung der Namen der Auftraggeber) sowie landesrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollten Ausarbeitungen der jeweiligen Wissenschaftlichen Dienste bzw. der Gesetzgebungs- und Beratungsdienste unabhängig von individuellen Zugangsanträgen im Internet veröffentlichen, soweit dies nicht bereits geschieht.

Anlage 4

Entschließung der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 15. Juni 2016

GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!

„GovData – das Datenportal für Deutschland“ ist eine Anwendung des IT-Planungsrats, die auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung vom Bund und mehreren Ländern betrieben wird. Das Portal bietet einen einheitlichen zentralen Zugang zu offenen Verwaltungsdaten aus Bund, Ländern und Kommunen. Ziel ist es, diese Daten möglichst flächendeckend zur Verfügung zu stellen und sie an einer zentralen Stelle auffindbar und so einfacher nutzbar zu machen. GovData dient damit nicht nur der Information der Bürgerinnen und Bürger, sondern fördert zugleich auch die Transparenz und Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Es stellt der Wirtschaft darüber hinaus Verwaltungsdaten zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zur Verfügung.

Bislang beteiligen sich jedoch an dem Bund-Länder-Online-Portal noch nicht alle Länder. Viele Daten, an deren Veröffentlichung ein großes öffentliches Interesse besteht, sind noch nicht abrufbar. Das immense wirtschaftliche Potential von Open Data bleibt ungenutzt.

Sowohl für die Wirtschaft als auch für die Zivilgesellschaft ergeben sich erhebliche Vorteile durch einen freien Zugang zu den öffentlichen Daten der Verwaltung. Der Umfang und die Qualität der in GovData zur Verfügung gestellten Daten müssen verbessert und der Nutzwert des Portals weiter erhöht werden.

Daher appelliert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland an die verbleibenden Länder, der Verwaltungsvereinbarung beizutreten, und fordert alle Vereinbarungspartner zur verstärkten Bereitstellung von Daten auf.

Anlage 5

Entschließung der 32. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 2. Dezember 2016

„Nicht bei Open Data stehenbleiben: Jetzt auch Transparenzgesetze in Bund und Ländern schaffen!“¹⁴

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, jetzt flächendeckend Transparenzgesetze zu schaffen. Solche Gesetze verbinden den individuellen, antragsgebundenen Informationszugangsanspruch mit der Verpflichtung öffentlicher Stellen, bestimmte Informationen aktiv auf Informationsplattformen im Internet zu veröffentlichen.

Anlass für die Forderung ist ein Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016. Nach dieser Vereinbarung werden Bund und Länder Open-Data-Gesetze erlassen und das Ziel verfolgen, bundesweit vergleichbare Standards für den Zugang zu öffentlichen Datenpools zu erreichen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten befürworten zwar die Zielrichtung des Beschlusses; dieser greift jedoch zu kurz. Neben der Bereitstellung von Rohdaten in standardisierten und offenen Formaten für eine Weiterverwendung gebietet die Transparenz öffentlichen Handelns, zusammenhängende, aus sich heraus nachvollziehbare Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Hierfür kommen beispielsweise Verträge, Gutachten, Studien, umweltrelevante Konzepte, Pläne, Programme oder Zulassungsentscheidungen, Berichte, Protokolle, Beschlüsse, Organisationserlasse, Statistiken, öffentliche Planungen, Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, Drucksachen, Verwaltungsvorschriften oder wesentliche Bestandteile von Subventions- und Zuwendungsvergaben und Baugenehmigungen sowie die wesentlichen Unternehmensdaten öffentlicher Beteiligungen einschließlich der Vergütung der Leitungsebenen infrage.

Daher fordert die Konferenz, dass Bund und Länder ihre Behörden verpflichten, derartige Dokumente grundsätzlich im Internet zu veröffentlichen. Der bekannt gewordene Entwurf des Eckpunktepapiers des Bundes vom 18.10.2016¹⁵ genügt diesen Anforderungen nicht. Anstatt separate Gesetze zu schaffen oder die Regelungen den eher informationstechnisch orientierten E-Government-Gesetzen zu überlassen, sollte der Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern so umgesetzt werden, dass Open-Data-Regelungen in Transparenzgesetze aufgenommen werden. Länder, die noch nicht über solche Gesetze verfügen, sollten nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten vorhandene Informationsfreiheitsgesetze entsprechend fortentwickeln. Auch fordert die Konferenz jene Länder auf, die keinen allgemeinen Anspruch auf Informationszugang gewähren, endlich ein modernes Informationsrecht einzuführen.

¹⁴ Bei Enthaltung des Bundes

¹⁵ Siehe netzpolitik.org

Anlage 6**Entschließung der 33. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 13. Juni 2017****Mit Transparenz gegen „Fake-News“**

Internet und soziale Medien eröffnen zunehmend auch Möglichkeiten für die gezielte Verbreitung von Falschmeldungen zur Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung. Eine informierte und kritische Gesellschaft benötigt jedoch vielfältige, freie und qualitativ aussagekräftige Informationen für eine umfassende gesellschaftliche und politische Teilhabe. Da die öffentlichen Stellen der Länder und des Bundes über solche Informationen verfügen, kommt ihnen insoweit eine Schlüsselrolle zu. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass staatliche Institutionen transparent agieren, um das Vertrauen in die Demokratie und in deren Akteure zu stärken. Für den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung sind verlässliche und solide Informationen eine unverzichtbare Voraussetzung.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland appelliert an alle öffentlichen Stellen in Deutschland, sich ihrer Verantwortung für die Informationsfreiheit bewusst zu sein und durch größtmögliche Transparenz – sowohl auf Antrag als auch proaktiv – die Bürgerinnen und Bürger in ihrer politischen Willensbildung zu unterstützen. Sie wirbt dafür, dass sich öffentliche Stellen in Deutschland noch stärker öffnen, auf die Informationswünsche der Bürgerinnen und Bürger eingehen, mit behördlichen Dokumenten valide und qualitätsvolle Informationen aus vertrauenswürdiger Quelle bereitstellen und die Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger ermöglichen.

Damit kann auch bewusst gestreuten Fehlinformationen, mit denen die Manipulation des Meinungsbildes und die Schwächung demokratischer Institutionen verfolgt wird, aktiv und aufgeklärt im öffentlichen Diskurs entgegengetreten werden.

Anlage 7

Entschließung der europäischen Informationsfreiheitsbeauftragten und Ombudsleute vom 24. Februar 2017

Informationsfreiheit durchsetzen! Europäische Informationsfreiheitsbeauftragte stärken!

Zahlreiche Staaten und Regionen in Europa haben den Anspruch auf Zugang zu Verwaltungsinformationen gesetzlich geregelt. Informationsfreiheitsbeauftragte und Ombudsleute unterstützen und beraten die Bürgerinnen und Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Informationsrechte. Gleichzeitig fördern sie die gesetzeskonforme Anwendung der Informationsfreiheitsrechte auch durch entsprechende Beratung und Kontrolle der Behörden.

Ein starkes Informationsfreiheitsrecht kann seine volle Wirkung aber nur dann entfalten, wenn seine Umsetzung durch starke Informationsfreiheitsbeauftragte und Ombudsleute als Mittler zwischen Staat und Bürgern begleitet und gefördert wird.

Die Teilnehmer des Europa-Meetings der nationalen und regionalen Informationsfreiheitsbeauftragten und Ombudsleute fordern deshalb die Parlamente und Regierungen in Europa auf, sicherzustellen, dass alle Menschen in ihren Ländern das Recht haben, unabhängige Einrichtungen anzurufen und diesen eine der Bedeutung ihrer Aufgabe adäquate budgetäre, personelle und befugnisrechtliche Ausstattung zu gewähren, damit das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Informationszugang wirkungsvoll unterstützt und gestärkt wird. Denn Informationsfreiheit und Transparenz sind bedeutende Faktoren für eine funktionierende freiheitliche und demokratische Rechtsordnung

Informationsfreiheit in Europa lebt aber auch vom Austausch über Regelungsmodelle und Erfahrungen. Sie wird durch die Formulierung fundierter gemeinsamer Positionen der Informationsfreiheitsbeauftragten gerade auch zu Regelungsvorhaben auf supranationaler Ebene weiter gestärkt.

Die Arbeit des Netzwerkes europäischer Informationsfreiheitsbeauftragter und Ombudsleute soll daher z.B. durch regelmäßige Treffen verstetigt und weiter gestärkt werden.

Die Gruppe hat festgestellt, dass Europa gemeinsame Standards der Informationsfreiheit braucht. Diese sollten im konstruktiven Dialog der Beauftragten, Ombudsleute, Parlamente und Regierungen vorangebracht werden.

Mit Blick auf das Mandat der europäischen Bürgerbeauftragten, der dänischen parlamentarischen und der norwegischen parlamentarischen Ombudsperson, haben sich diese nicht an der Entschließung beteiligt.

Anlage 8

Entschließung der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 21. September 2017

Recht auf Zugang zu Informationen und Rechenschaftspflicht auch bei Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge durch Private

Die 10. Internationale Konferenz der Beauftragten für Informationsfreiheit –

im Vertrauen auf eine offene Gesellschaft, die das Recht der Öffentlichkeit auf Informationen durch geeignete Transparenzmechanismen stärkt und die Teilhabe und das Engagement der Bürger fördert;

in Anbetracht der eheblichen Veränderungen bei der Vergabe von Verwaltungsdiensten an private Unternehmen und andere nicht-öffentliche Organisationen in den letzten 25 Jahren von relativ einfachen Verträgen zur Bereitstellung von Gütern oder vorhandenen Dienstleistungen hin zu innovativen und anspruchsvollen Aufträgen in sensiblen Bereichen, die zuvor als Kernfunktionen der öffentlichen Verwaltung galten, z. B. Altenpflege, Gesundheitsversorgung, Gefängnisse, öffentliche Versorgungseinrichtungen und Infrastruktur;

in Anerkennung dessen, dass sich die Formen der Dienstleistung mit der Zeit verändert und daher das Recht der Öffentlichkeit beeinflusst haben zu wissen, wie nicht-öffentliche Organisationen Verwaltungsdienste erbringen und öffentliche Mittel verwenden;

in Anbetracht der Herausforderung der Prüfung öffentlicher Ausgaben und der Leistungserbringung durch externe Vertragspartner;

in Anbetracht der Auswirkungen auf wichtige demokratische Werte wie Rechenschaftspflicht und Transparenz sowie das allgemeine Bestreben, dem öffentlichen Interesse gerecht zu werden;

in Anbetracht der Vielfalt der nationalen Aktionspläne im Rahmen der Open Government Partnership, wodurch nützliche Reformen zahlreicher Länder in den vergangenen Jahren hervorgehoben wurden, insbesondere in Bezug auf die offene Vergabe¹⁶;

in der Überzeugung, dass proaktive Transparenzmaßnahmen durch Standards für die offene Vergabe dazu beitragen können, eine angemessene Rechenschaftspflicht für öffentliche Mittel sicherzustellen;

¹⁶ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_NAP-Report_Dec2016.pdf

in dem Bewusstsein, wie wichtig Transparenz bei der Beschaffung ist, um Korruption zu verhindern;

in Anbetracht dessen, dass in einigen Ländern Gesetze erlassen wurden, die den Zugang auf Informationen ausweiten, die von nicht-öffentlichen Organisationen gespeichert werden;

im Hinblick auf die Aussagen der Beauftragten für Informationsfreiheit zu den Herausforderungen in diesem Bereich in der Umfrage für die Konferenz 2017 sowie im Bericht des Centre for Freedom of Information „*In the Experience of Information Commissioners: Results of the Information Commissioners' International Exchange Network Surveys 2013*“ –

hat beschlossen,

- sofern den nationalen Gegebenheiten angemessen, zu Initiativen und Programmen zu ermutigen, um die Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen in Bezug auf extern vergebene Dienstleistungen sowie von nicht-öffentlichen Organisationen erbrachte Dienstleistungen zu verbessern;
- weltweite Initiativen zu fördern, die Standards für die offene Vergabe erarbeiten¹⁷;
- eine Konferenzarbeitsgruppe einzurichten, um sich über Initiativen auszutauschen, die den Zugang zu Informationen in Bezug auf die Erbringung von Verwaltungsdiensten durch nicht-öffentliche Organisationen verbessern und der 11. Konferenz im Jahr 2019 darüber zu berichten.

¹⁷ Siehe Open Contracting Partnership - Global Principles

Sachregister

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

Access Info	1.2.1; 1.2.2
am Verfahren nicht Beteiligte	4.13.1
amtliche Information	1.2.3.1; 2.1.2; 2.2.3; 3.3.4; 4.4.2; 4.5.1; 4.8.1; 4.10.2;
Aufspaltung eines Antrags	2.1.3
Aufwand nicht notwendig	4.8.1
Auskunftsverpflichtung des Bundesinnenministers	4.2.5
Ausnahmeerlaubnis	4.10.6
Außenstelle Bundesnachrichtendienst Bad Aibling	3.4.1
Auswärtiges Amt	3.1.1; 4.1.1; 4.1.2
Baden-Württemberg	1.1.1; 2.1.9; 3.3.3
Bayern	1.1.1
Bearbeiter	2.1.2; 2.2.3; 4.5.1; 4.6.2
Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	3.1.1; 4.12.1
Behörden des Bundes	2.1.9; 4.11.1
Behördensponsoring	2.2.4
Belange der inneren oder äußeren Sicherheit	3.4.1; 4.1.1
Beratung-und Kontrollbesuch	3.2.1; 3.2.2; 3.2.3; 3.2.4; 3.2.5; 3.4.1; 4.7.1
Berliner Entschließung vom 24. Februar 2017	3.3.2; Anlage 7
besonderes Amtsgeheimnis	1.1.1; 4.4.1
Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis	2.1.8; 4.10.6
Brandenburg	1.1.1; 4.7.2
Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	3.2.3

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	4.4.2
Bundesarchivgesetz	2.1.1; 3.3.3; 4.12.1
Bundesfinanzhof	2.2.4
Bundesgebührengesetz	4.2.1; 4.2.2; 4.2.3; 4.10.5
Bundeshaushaltsordnung	4.1.2
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	4.10.5; 4.10.6
Bundesinstitut für Risikobewertung	4.7.2
Bundeskabinett	2.1.5;
Bundeskriminalamt	4.2.4;
Bundesminister und Staatssekretäre als Dritte	4.6.2
Bundesministerium der Finanzen	3.1.1; 4.4.1
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	2.1.9, 2.2.4; 3.1.1
Bundesministerium der Verteidigung	2.1.6; 2.2.4; 3.1.1
Bundesministerium des Innern	2.1.3; 2.2.3; 3.1.1; 4.2.1; 4.2.3;
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	3.1.1
Bundesministerium für Bildung und Forschung	3.1.1; 4.11.1
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	3.1.1; 3.2.2; 4.7.1
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	3.1.1; 3.2.1
Bundesministerium für Gesundheit	3.1.1; 4.10.2; 4.10.4
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	3.1.1; 4.9.1
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	3.1.1; 4.6.1; 4.6.2
Bundesnachrichtendienst	3.4.1
Bundesnetzagentur	2.1.8
Bundesrechnungshof	3.1.1; 4.1.2
Bundesrechtsanwaltskammer	2.2.1
Bundessprachenamt	4.5.1
Bundessteuerberaterkammer	2.2.1
Bundesverfassungsgericht	2.1.5; 2.1.11; 3.1.1; 4.2.6;

	4.13.1
Bundesversicherungsamt	3.2.4
Bundeswahlleiter	3.2.5
Cannabis	4.10.6
Charta der Grundrechte der Europäischen Union	1.2.3.2; 2.1.1
Code of Conduct	1.2.1
Conterganstiftung	4.10.1
Corporate Design	4.8.1
Daten zu den Amtszeiten von Funktionsträger	4.5.1
Delegation staatlicher und kommunaler Aufgaben	3.3.2
Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V.	4.11.1
Deutsches Patent-und Markenamt	4.3.1
Drittbeteiligte	4.6.3; 4.7.1
Drittbeteiligungsverfahren	2.1.1; 2.1.5; 2.2.4; 3.2.3; 3.3.4; 4.5.1; 4.6.3; 4.10.5; 4.10.6
Drogenbeauftragte der Bundesregierung	4.10.2
Drogen-und Suchtbericht der Bundesregierung	4.10.2
E-Government-Gesetz	2.3.1; 2.3.2; Anlage 5
einfache Auskunft	2.1.7; 2.1.10; 4.2.2
Eingruppierung der Mitarbeiter deutscher Auslandsvertretungen	4.1.1
einheitliches Informationsbegehren	2.1.3
Einkommen der Vorstände der Krankenkassen	4.10.3
Einsicht in Prüfungsunterlagen	4.6.4
Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse	2.1.11; 3.2.5
Eisenbahn-Bundesamt	4.9.1
Emissionshandel	1.2.3.1
Empfehlungen an den Deutschen Bundestag	Einführung

Entschließung	3.3.1; 3.3.2; Anlagen 3-8
Ergebnis der Anrufungen	3.1.1
Erläuterungen herausgegebener amtlicher Informationen durch die angefragte Behörde	4.10.2
Ermittlungserkenntnisse zum Tod von Uwe Barschel	4.2.4
Erstattung von Auslagen	2.1.3
EU-Ombudsfrau	1.2.1; 1.2.2
EU-Richter	1.2.2
europäische Informationsfreiheitsbeauftragte und Ombudsleute	3.3.2; Anlage 7
Europäische Union	1.2 ff.
Fake News	3.3.1; Anlage 6
Förderanträge	4.11.1
Gebrauchsmuster	4.3.1
Gebühr für die Bescheidung eines Widerspruchs	4.7.1
Gebühren	2.1.3; 2.1.7; 3.1.1; 3.2.2; 3.2.3; 3.2.4; 3.2.5; 4.2.1; 4.2.2; 4.2.3; 4.6.1; 4.7.1; 4.8.1; 4.10.5
Gebührenbemessung	2.1.7; 3.2.3; 4.10.5
Gebührenvorschuss	4.2.3
Gefährdung des behördlichen Beratungsprozesses	4.4.1
geistiges Eigentum einer Behörde	4.7.2
Generalbundesanwalt	2.1.9
geschäftliche Informationen der Krankenkassen	4.10.4
Geschäftsstelle der Innenministerkonferenz	4.2.5
Gesetzgebung auf Landesebene	1.1.1
Gesetzgebung des Bundes	2.2.5; 2.3.2
Gesetzgebungsverfahren	2.1.5; 3.3.3; 3.3.4
gläserne Gesetze	2.2.5

Glyphosatbelastung von Muttermilchproben	4.7.2
GovData	2.3.1; 2.3.2; 3.3.1; Anlage 4
Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung	2.1.10; 2.1.11; 3.2.5
Grundrecht auf Pressefreiheit	2.1.6
Grundsatzes der Gebührengerechtigkeit	2.1.7
Hamburg	1.1.1; 3.3.1
Haushaltsinteresse des Bundes	3.2.4; 4.2.1, 4.2.3
HEC-NYU EU Public Interest Clinic	1.2.2
Hessen	1.1.1
ICIC	3.3.2; Anlage 8
Identität des Antragstellers	2.1.10
IFG-Anträge an meine Behörde	3.4.1
in-camera-Verfahren	2.1.6
individuell zurechenbare öffentliche Leistung	4.2.2
Informationszugang zu EU-Dokumenten	1.2.3.1
Informationsbeschaffungspflicht	2.2.2
Informationsfreiheit und Forschung	3.3.3
Informationsfreiheitsgesetz als Widmungsakt	2.1.9
Informationspflichten zur Gebührenerhebung	4.6.1
Informationsweiterwendungsgesetz	3.3.3
Informationszugang zu Legislativakten	3.3.3
Innenministerkonferenz	4.2.5
Innenrevision	2.2.3
internationale Kooperation zur Informationsfreiheit	3.3.2
Jobcenter	2.1.2; 2.1.4; 2.2.2; 3.1.1; 4.8.1; 4.8.2; 4.8.3; 4.8.4
Journalismus und Presse	3.3.3
juristische Person des Privatrechts	2.2.4; 4.11.1

Kammer	1.1.1; 2.2.1; 4.6.4; 4.13.1
Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	2.1.5
Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK)	3.3.1; Anlagen 3-6
Kosten-und Leistungsrechnung (KLR)	4.10.5
Kurzprotokoll Kabinettsitzung	2.1.5
Landtagsfraktion	2.1.4
Löschmoratorium im Zusammenhang mit den NSU-und NSA-Untersuchungsausschüssen	4.2.2
Massenverfahren	2.2.5; 3.1.1
Mehrerlösabschöpfung eines Stromnetzbetreibers	2.1.8
Militärischer Abschirmdienst	2.1.6
Modalitäten der Zugangsgewährung	2.1.10
Monopolkommission	2.1.11
Nachrufwürdigkeit	2.1.1
Dominanzprüfung	2.1.11
nationales Metadatenportal	2.3.1
Netzausbau durch die DB Netz AG	4.9.1
Niedersachsen	1.1.1
Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.	2.1.10
Open-Data-Gesetz	Einführung; 2.3.2
Patente und Patentanmeldungen	4.3.1
Personalaktendaten	Einführung; 2.1.1
Personalaufwand für die Bearbeitung eines IFG-Antrages	4.2.2
Personalkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen	4.10.5
Physikalisch-Technische Bundesanstalt	4.7.2
politische Willensbildung	2.1.5; Anlage 6
Prüfvorgang des BRH	4.1.2

Pseudonym	Einführung; 2.1.10; 3.1.1; 3.2.1
Rechenmodelle und Datengrundlagen zur Steuerschätzung	4.4.1
Regelung von Geheimhaltungsvorschriften	2.2.1
Richterwahl	1.2.2
Satzungsbefugnis	2.2.1
Schleswig Holstein	1.1.1; 3.3.3
Schwärzung	2.2.3; 4.6.2; Anlage 3
Selbstverwaltungskörperschaft	2.2.1
Sicherheitskonzepte der Jobcenter	4.8.4
Statistik Eingaben	3.1.1
Statistikgeheimnis	2.1.11; 3.2.5; 4.4.1
Statistisches Bundesamt	2.1.11; 3.2.5; 4.2.6
Steuerberatungsgesetz	2.2.1
Strafverfahren	2.1.9
Symposium zur Informationsfreiheit	3.3.3
Teilnehmerliste der Kabinettsitzung	2.1.5
Telefonliste	2.1.2
Themen der Anrufungen	3.1.1
Transparenz	Einführung; 1.1.1; 1.2; 1.2.1; 1.2.2; 1.2.3.1; 1.2.3.2; 2.1.5; 2.1.10; 2.2.5; 3.3.1; 3.3.2; 3.3.3; 4.5.1; 4.8.2; 4.12.1; An- lagen 3-8
Transparenzverordnung	1.2.2; 1.2.3.1
Treiber der Transparenz	3.3.3
Umweltbundesamt	2.2.3
Umweltinformationsgesetz	1.2.9.1; 4.6.1, 4.7.2, 4.9.1
Unternehmenskennzahlen	2.1.8
Verbraucherinformationsgesetz	4.6.1

Veröffentlichung offener Verwaltungsdaten	2.3.1
vertraulich übermittelte Informationen	4.4.1
Vollkosten	4.10.5
vorrangige Spezialregelung	2.1.1
Wahlorgan	3.2.5
Weihnachts-oder allgemeine Grußkarten	4.4.2
Weisung der kommunalen Träger von Jobcenter	4.8.1; 4.8.2
Weiterleitung von Informationen zu IFG-Anträgen an andere Behörden	4.8.3
Wirtschaftsprüferexamen	4.6.4
Wirtschaftsprüferkammer	4.6.4
Wirtschaftsprüferprüfungsverordnung	4.6.4
Zugang zu biografischen Informationen von Pensionären	2.1.1
Zugang zu Dokumenten aus einem Vertragsverletzungsverfahren	1.2.3.2
Zugang zu prozessuellem Schriftverkehr beim Bundesverfassungsgericht	4.2.6
Zusammenstellung und Generierung von Informationen	2.2.2

Abkürzungsverzeichnis/Begriffe

AA	Auswärtiges Amt
a.F.	alte Fassung
aaO	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGebV	Allgemeine Gebührenverordnung
AIG	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BArchG	Bundesarchivgesetz
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBk	Bundesbank
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BfDI	Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BFH	Bundesfinanzhof
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BfRG	BfR-Gesetz
BGA-NachfG	Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes

BGebG	Bundesgebührengesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKA	Bundeskriminalamt
BKAmt	Bundeskanzleramt
BKM	Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BNetzA	Bundesnetzagentur
BPrA	Bundespräsidialamt
BRAK	Bundesrechtsanwaltskammer
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BStBK	Bundessteuerberaterkammer

BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BVA	Bundesversicherungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BvR	Registerzeichen für Verfahren über Verfassungsbeschwerden
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beispielsweise
CD	Corporate Design
CJEU	Gerichtshof der Europäischen Union
DB	Deutsche Bahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V.
DPMA	Deutsches Patent- und Markenamt
Dr.	Doktor
Dt.	Deutsch
e.V.	eingetragener Verein
EGovG	E-Government-Gesetz
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EU	Europäische Union

EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	folgend
ff.	fortfolgende
GBA	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof
gD	Gehobener Dienst
GebrMG	Gebrauchsmustergesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GVOBl. Sch.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
hD	Höherer Dienst
HEC	École des hautes études commerciales de Paris
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne des
ICIC	Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFGGebV	Informationsgebührenverordnung
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland
IMK	Innenministerkonferenz
iVm	in Verbindung mit

IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
IZG-SH	Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
lit.	lat. littera (= Buchstabe)
LKA	Landeskriminalamt
LTranspG	Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz
m.E.	meines Erachtens
mD	Mittlerer Dienst
MdB	Mitglied des Bundestags
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
NGO	Nichtregierungsorganisation (engl. Non-governmental organization)
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NSA	National Security Agency
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NYU	New York University
Okt.	Oktober
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG Bln-Bbg	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
PatG	Patentgesetz
PKS	Personalkostensätzen
Prof.	Professor
PTB	Physikalisch-Technischen Bundesanstalt
RhPfvf	Verfassung für Rheinland-Pfalz

Rn	Randnummer
S.	Satz
s.	siehe
SG	Soldatengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
StBA	Statistisches Bundesamt
StPO	Strafprozessordnung
TB	Tätigkeitsbericht
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UIG	Umweltinformationsgesetz
v.H.	vom Hundert
VerfGH RP	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
WDO	Wehrdisziplinarordnung
WiPrPrüfV	Wirtschaftsprüferprüfungsverordnung
z.B.	zum Beispiel

Tätigkeitsberichte zur Informationsfreiheit

Tätigkeitsbericht	Berichtszeitraum	Bundestags- Drucksachen- nummer
1.	2006 – 2007	16/8500
2.	2008 – 2009	17/1350
3.	2010 – 2011	17/9100
4.	2012 – 2013	18/1200
5.	2014 – 2015	18/8700

