



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Ministerialdirektor
Jürgen H. Müller
Leitender Beamter

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Postfach 1468, 53004 Bonn

Präsidenten der Bundesnetzagentur für
Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post
und Eisenbahnen

Herrn [REDACTED]

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

info@bnetza.de

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-6000

E-MAIL ReferatIFG@bfdi.bund.de

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 27.10.2023

GESCHÄFTSZ. IFG-728/003#0173

**Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.**

BETREFF **Beratungs- und Kontrollbesuch bei der Bundesnetzagentur**

Sehr geehrter Herr [REDACTED],

vom 8. bis 10. August 2023 habe ich einen Beratungs- und Kontrollbesuch bei der Bundesnetzagentur (BNetzA) durchgeführt. Gegenstand des Besuchs war die Bearbeitung von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und dem Umweltinformationsgesetz (UIG). Für die meinen Mitarbeitenden gewährte Unterstützung, die offene und kooperative Gesprächsatmosphäre sowie die Bereitschaft, Anregungen anzunehmen und notwendige Änderungen umzusetzen, danke ich Ihnen.

Die Kontrolle erfolgte auf Grundlage der Auswertung von ca. 150 IFG-Verfahrensakten aus den Jahren 2019 bis 2023. Die Durchsicht und Bewertung dieser Stichprobe hat ein belastbares Gesamtbild der Bearbeitung von Informationszugangsansprüchen nach dem IFG und (vereinzelt auch) dem UIG in Ihrem Hause ermöglicht.

Wesentliches Ergebnis

Als wesentliches Ergebnis des Beratungs- und Kontrollbesuchs bleibt festzuhalten, dass die Anwendung des IFG und UIG in Ihrem Hause bürger- und serviceorientiert erfolgt und die Verfahrensvorschriften sowie die materiell-rechtlichen Vorgaben des IFG und UIG im Wesentlichen beachtet werden.

I. Zur Kontrolle im Einzelnen:

1. Organisation und Verfahren

IFG/UIG-Anträge gehen in der Regel bei der Pressestelle der BNetzA ein und werden den zuständigen Fachreferaten zur weiteren Bearbeitung übermittelt. Dort erfolgt die aktentechnische Erfassung sowie auch die weitere inhaltliche Bearbeitung und Entscheidung über den IFG-Antrag. Die Bescheiderstellung sowie eine mögliche Entscheidung über einen Widerspruch erfolgt somit dezentral in den zuständigen Fachreferaten. Referat Z21 steht als fachlicher Ansprechpartner zur Verfügung. Soweit die Zuständigkeit innerhalb des Hauses nicht leicht feststellbar ist oder sehr viele Einheiten zu beteiligen sind, übernimmt das Referat Z21 die Koordinierung und Beantwortung des Antrags. Gebührenbescheide werden ausschließlich durch das Referat Z21 erlassen. Zudem übernimmt das Referat Z21 im Einzelfall die Bearbeitung und Bescheidung eines Antrags, wenn das an sich zuständige Fachreferat Überlastung anzeigt. Widersprüche gegen Gebührenbescheide werden von dem Referat Z23 bearbeitet und beschieden. Statistische Meldungen über den Eingang eines Antrags und den Abschluss des Verfahrens sind von den Fachreferaten an das Referat Z21 zu übermitteln, wo die Angaben zur jährlichen IFG-Statistik zentral für die BNetzA geführt wird.

Aus den geprüften Vorgängen war erkennbar, dass Referat Z21 den Fachreferaten umfangreiche und engagierte Beratung und Hilfestellung bei rechtlichen und formellen Fragestellungen leistet. Insgesamt war ein grundlegendes Bewusstsein für die Bedeutung der Informationsfreiheit bei der Bundesnetzagentur zu erkennen. Die Bearbeitung der IFG-Anträge in den Fachreferaten erfolgte nach den Feststellungen meines Prüfteams indes recht heterogen.

Gemäß § 7 Abs. 5 IFG ist dem Antragsteller die Information unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. Diese Vorgaben wurden in Ihrem Hause im Prüfzeitraum größtenteils eingehalten.

Eine sachwidrige „Umdeutung“ und Bearbeitung von IFG-Anträgen als Bürgeranfragen wurden von meinem Prüfteam nicht festgestellt. Vielmehr ließen die geprüften Vorgänge erkennen, dass teilweise auch Bürgeranfragen ausführlich beantwortet wurden ([REDACTED]).

In einigen Fällen wurde auch bürgerfreundlich darauf hingewiesen, wo bzw. bei welcher anderen Stelle die Information auffindbar ist ([REDACTED]), sofern die angefragte Information nicht vorlag.



2. Aktenführung

Die in den IFG/UG-Verfahren vorgefundene Aktenführung entspricht nicht immer den Vorgaben der Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in den Bundesministerien, welche auch im nachgeordneten Bereich Anwendung findet. Die geordnete Aktenführung nach Maßgabe der Richtlinie soll ein nachvollziehbares und transparentes Verwaltungshandeln sichern. Die Aktenführung bei der BNetzA erfolgt uneinheitlich, teilweise werden Papierakten geführt. In einigen Bereich gibt es bereits eine elektronische Akte während in anderen Bereichen eine dezentrale elektronische Aktenführung auf dem jeweiligen Referatslaufwerk erfolgt. Es wäre zu begrüßen, wenn mit der Einführung der e-Akte Bund die Aktenführung bei der BNetzA künftig einheitlich elektronisch erfolgen würde.

Die aktuelle uneinheitliche Aktenführung erschwert das rasche und vollständige Auffinden der antragsgegenständlichen Information ([REDACTED]).

3. Arbeitsschwerpunkte und Einhaltung der Vorgaben des IFG und UIG

3.1. Einheitliche Antragsbearbeitung

Im Rahmen der Koordinierung unterstützt das Referat Z21 die Fachreferate bei der dezentralen Antragsbearbeitung mit hausinternen Bearbeitungshinweisen von Anträgen nach dem IFG, UIG und Verbraucherinformationsgesetz (VIG). Diese Bearbeitungshinweise sind an zentraler Stelle im Intranet der BNetzA abgelegt. Hausmitteilungen ergänzen diese Informationsbereitstellung im Bedarfsfall. Daneben wird dort auch auf Grundlage der Meldung der Fachreferate eine Tabelle mit Aktenzeichen und Antragsgegenstand hausintern zur Verfügung gestellt, um eine parallele Bearbeitung zu vermeiden. Dadurch sollen auch bereits erfolgte Bearbeitungen in vergleichbaren Sachverhalten zum Zwecke einer zügigen Bearbeitung aktueller Anträge nutzbar gemacht werden. Um eine rechtseinheitliche Verfahrensweise sicherzustellen, wurden den Fachreferaten von Referat Z21 in Form eines Leitfadens umfangreiche „Hinweise zur Bearbeitung von Informationszugangsansprüchen nach dem IFG“, Stand November 2019 (im Folgenden: Anwendungshinweise) bereitgestellt.

Hier empfehle ich, die Bearbeitungshinweise um Mustervordrucke zur Bescheiderstellung und um weitere Textbausteine für wiederkehrende Sachverhalte oder Zwischenmitteilungen an den Antragstellenden zu ergänzen.

Für eine bürgerfreundliche Bearbeitung wäre auch die einheitliche Übersendung einer Eingangsbestätigung bei Antragseingang wünschenswert. Ein Muster für diese Eingangsbestätigung könnte den Bearbeitungshinweisen ebenfalls beigelegt werden.

3.2. Abgrenzung von IFG und UIG

Die Prüfung ergab zunächst, dass bei der Bearbeitung von Informationszugangsanträgen mit Umweltbezug vereinzelt auf die Vorschriften des IFG abgestellt wurde ([REDACTED]). Wenngleich eine Entscheidung über die Anwendbarkeit des UIG in den konkreten Einzelfällen nicht entscheidungserheblich gewesen sein dürfte, hätte näher geprüft werden können, ob Zugang zu Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG begehrt wird. Der Anspruch gemäß § 3 Abs. 1 UIG stellt insoweit eine speziellere Anspruchsgrundlage im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG dar und verdrängt das allgemeine Informationszugangrecht. Da teilweise bereits eine vertiefte Prüfung von Vorschriften nach dem UIG erfolgte ([REDACTED]), wird angeregt, bei sämtlichen Vorgängen mit potenziellem Umweltbezug zunächst die Anwendbarkeit des UIG zu überprüfen und konsequent auf Grundlage der einschlägigen Rechtsgrundlagen zu bescheiden.

3.3. Tenorierung der Bescheide

Mein Prüfteam stellte fest, dass sowohl stattgebende als auch (teilweise) ablehnende Entscheidungen regelmäßig in Form einfacher Schreiben ohne förmliche Rechtsbehelfsbelehrung an den Antragstellenden übermittelt wurden. Wenngleich sich dies überwiegend als bürgerfreundlich darstellte, erscheint es im Rahmen (teilweise) ablehnender Entscheidungen regelmäßig sachgerecht, förmlich zu bescheiden oder die ergänzende Übermittlung eines förmlichen Bescheides anzubieten. Die Rechtsbehelfsbelehrung dient insoweit auch der Unterrichtung der Antragstellenden über in Betracht kommende Rechtsbehelfe. Kommt es hingegen dem Antragsteller erkennbar – bspw. auf entsprechende Nachfrage – nicht darauf an, förmlich beschieden zu werden, ist auch eine Mitteilung in Form eines einfachen Schreibens ausreichend.

In weiteren Fällen ist meinem Prüfteam aufgefallen, dass die Begründung der Entscheidung bereits im Tenor enthalten war ([REDACTED]).

3.4. Ausschlussstatbestände

Insgesamt wurde bei ablehnenden Bescheiden eine sehr heterogene Begründungsdichte festgestellt. Während in der Mehrzahl der Fälle die einschlägigen Ausschlussgründe substantiiert und ausführlich dargelegt wurden ([REDACTED]), wurde in Einzelfällen nur auf das Vorliegen bestimmter Ausschlussgründe Bezug genommen, ohne konkreter auf die jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen einzugehen ([REDACTED]).

3.5. Drittbeteiligungsverfahren

a. Bekanntgabe gegenüber Dritten bei Einwilligung in den Informationszugang

Hat der Dritte im Rahmen der Anhörung in den Informationszugang eingewilligt, kann im Rahmen des Drittbeteiligungsverfahrens nach § 8 IFG darauf verzichtet werden, einen Bescheid gegenüber dem Dritten zu erlassen und dessen Bestandskraft abzuwarten. Liegt nämlich (zunächst) ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vor, hängt der Informationszugang nach § 6 Satz 2 IFG allein von der Einwilligung des Betroffenen ab. Die Einwilligung in den Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen bewirkt, dass der dafür erforderliche Geheimhaltungswille entfällt. Danach liegt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis definitionsmäßig nicht (mehr) vor und damit wären auch die Voraussetzungen für die (weitere) Durchführung des Drittbeteiligungsverfahrens nicht (mehr) gegeben. Mit Blick darauf, dass bei Vorliegen einer wirksamen Einwilligung das Rechtsverhältnis zu dem Dritten nicht mehr regelungsbedürftig und der Informationszugang unverzüglich zu gewähren ist, kann eine Bescheidung des Dritten verzichtbar sein. Auf jeden Fall ist aber sicherzustellen, dass innerhalb eines Vorgangs ([REDACTED]) einheitlich verfahren wird. Insofern rege ich auch anlässlich der beabsichtigten Überarbeitung der Anwendungshinweise eine Präzisierung der dortigen Ausführungen an.

b. Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Die materiell-rechtliche Prüfung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne von § 6 S. 2 IFG erfolgte weitestgehend sachgemäß und war nicht zu beanstanden. Die von den Beschlusskammern bearbeiteten Vorgänge zeigten eine besonders fundierte Prüfung des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ([REDACTED]).

Soweit überprüfbar, konnte bei der Durchführung von Drittbeteiligungsverfahren eine heterogene Bearbeitungsweise in den einzelnen Referaten bzw. Beschlusskammern festgestellt werden. Für eine Überarbeitung der Anwendungshinweise wird insoweit angeregt, den Prozess der Drittbeteiligung einheitlicher auszugestalten.

Meinem Prüfteam ist bei der Überprüfung von Drittbeteiligungsverfahren auch in Einzelfällen aufgefallen, dass die Schreiben, mit denen den Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, abweichend von der zutreffenden Vorgabe in den Anwendungshinweisen sehr pauschal gehalten waren ([REDACTED]). Die abschließende Prüfung, ob und ggf. in welchen Passagen der betroffenen Dokumente Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sein können, obliegt zuvörderst der um Informationszugang angegangenen Behörde. An die Einschätzung des betroffenen Dritten ist die Behörde dabei nicht gebunden, auch wenn sie natürlich ein wichtiges Erkenntnismittel darstellt. Diese eigenständige Prüfung sollte im Vorgang dokumentiert sein. Bei lebensnaher Betrachtung sind in der Regel in betroffenen Dokumenten nur in einzelnen Passagen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. Daher rege ich zur klareren Gestaltung des Drittbeteiligungsverfahrens an, dass vor Einleitung des Drittbeteiligungsverfahrens diese Passagen im Wege einer eigenständigen Prüfung identifiziert und dem Dritten mitgeteilt werden. Sollte eine Einwilligung von dem Dritten sodann nicht erteilt werden, kann dem Antrag gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 IFG in dem Umfang stattgegeben werden, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen möglich ist. In dem teilweise ablehnenden Bescheid sollte substantiiert und plausibel dargelegt werden, warum dem Informationszugang das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses entgegensteht.

c. Erfordernis der Antragsbegründung

Soweit Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6 IFG betroffen waren, wurde in der Regel die antragstellende Person zur Begründung des Antrags aufgefordert (§ 7 Abs. 1 S. 3 IFG). Deutlich möchte ich jedoch darauf hinweisen, dass eine fehlende Begründung nicht etwa zur Unzulässigkeit des Antrags führt. Bei fehlender oder unzureichender Begründung soll die Behörde zwar nach § 25 VwVfG auf die Nachholung oder auf eine Ergänzung der Begründung hinwirken. Kommt der Antragsteller dem jedoch nicht nach, ist der Antrag gleichwohl weiter zu bearbeiten ([REDACTED]). Ebenso ist auch die Preisgabe der Identität des Antragstellers gegenüber dem Dritten keine zwingende Voraussetzung für die weitere Bearbeitung des IFG-Antrags durch die informationspflichtige Stelle. Auch insofern rege ich an, dies bei einer Überarbeitung der Anwendungshinweise zu berücksichtigen und die entsprechenden Ausführungen klarzustellen.



3.6. Bearbeitungsdauer

Abweichend vom positiven Gesamteindruck aus der Prüfung ist in vereinzelten Vorgängen eine überlange Bearbeitungszeit festzustellen, wobei der Grund aus den geprüften Akten nur teilweise ersichtlich war ([REDACTED]).

4. Gebühren

Gebühren für den Informationszugang sind unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann (§ 10 Abs. 2 IFG bzw. § 12 Abs. 2 UIG). Das Gesetz untersagt damit prohibitive und abschreckende Prognosen sowie überzogene Gebührenansätze für den bei der Bearbeitung eines IFG- bzw. UIG-Antrags entstehenden Personalaufwand. Eine solche abschreckende Gebührenpraxis ist bei der BNetzA auf Grundlage der geprüften Fälle nicht zu erkennen.

Anhaltspunkte für einen sachlich nicht erforderlichen Hinweis auf eine nicht erforderliche, gebührenrelevante Drittbeteiligung ergaben sich in keinem der geprüften Einzelfälle.

Die Gebührenpraxis der BNetzA stellt sich nicht zuletzt aufgrund der zentralisierten Bearbeitung in Referat Z21 einheitlich dar. Ausgangspunkt für die Berechnung der Gebührenhöhe ist nach § 10 Abs. 2 IFG der entstandene Verwaltungsaufwand. Die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1, Abs. 3 IFG i.V.m. Teil A, Nrn. 1 bis 3 der Anlage zu § 1 Abs. 1 Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) sind erfüllt, wenn der zu berücksichtigende Verwaltungsaufwand nachvollziehbar dargestellt wird. Sofern die Gebührensätze 1.3 oder 2.2 herangezogen werden, ist der deutlich erhöhte Verwaltungsaufwand zumindest kurz näher zu begründen, da es sich hierbei um die Ausnahme handelt. Das Referat Z21 stellt dafür den Fachreferaten standardisiert einen Erhebungsbogen für den Verwaltungsaufwand („IFG bzw UIG Erhebungsbogen“) im Intranet der BNetzA zur Verfügung, in dem auch Besonderheiten bei der Bearbeitung (z.B Gründe für besonderen Zeitaufwand) abgefragt werden. Ich rege an, diese Abfrage detaillierter auszugestalten, damit ein erhöhter Aufwand im Gebührenbescheid mit einer nachvollziehbaren Begründung dargestellt werden kann ([REDACTED]).

Die Fachreferate weisen die Antragstellenden regelmäßig in allgemein gehaltener Form auf die abstrakte Möglichkeit der Gebührenpflichtigkeit hin.

Im Sinne einer bürgerfreundlichen Bearbeitung möchte ich dazu eine Empfehlung aussprechen: Bittet der Antragstellende um konkrete Mitteilung und darüber hinaus um eine detaillierte Aufschlüsselung der voraussichtlichen Kosten, wird eine exakte Gebührenprognose zwar nur selten möglich und auch nicht geschuldet sein, weil dies im Ergebnis auf eine Vorwegnahme der Bescheidung des Antrags hinausliefe. Eine grobe Schätzung von Gebühren bis maximal 500 Euro dürfte dagegen oftmals im Bereich des Möglichen liegen. Die Verwaltungsbehörde sollte den Antragstellenden bezüglich der eventuell entstehenden Kosten im jeweiligen Einzelfall beraten. Im Rahmen einer am zu erwartenden Bearbeitungsaufwand orientierten Gebührenprognose kann die Behörde aufgrund ihrer Erfahrungswerte dem Antragstellenden im Regelfall zumindest mitteilen, ob seine Anfrage einen gebührenpflichtigen Verwaltungsaufwand im unteren, mittleren oder oberen Bereich des jeweiligen Gebührenrahmens auslöst. Eine bloße Wiedergabe des Gesetzestextes – wie ihn auch die Anwendungshinweise als Mustertextbaustein den Fachreferaten vorgeben – dürfte indes nicht im Sinne einer bürgerfreundlichen Bearbeitung sein. Ich rege daher an, dies einer erneuten Überprüfung zu unterziehen.

5. Rechtsbehelfe

Die Bearbeitung der überprüften Widerspruchsverfahren war nicht zu beanstanden.

6. Proaktive Bereitstellung von Informationen

Nach § 11 Abs. 2 IFG sind Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen. Auf der Internetpräsenz der BNetzA sind diese Informationen zu finden.

Ferner kann dort auch auf eine Vielzahl von Publikationen und digitalen Angeboten zugegriffen werden. Insbesondere gibt ein umfangreiches Datenportal Zugriff auf Daten zu den regulierten Märkten. Zudem finden sich Allgemeine Hinweise zur Veröffentlichung von Netzbetreiberdaten, die auf Basis der Transparenzregelung des § 23b Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) erfolgt. Wenngleich hierdurch gesetzlichen Transparenzpflichten nachgekommen wird, fördert das abrufbare Hinweispapier zur Veröffentlichungspraxis der BNetzA in Bezug auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bei der Veröffentlichung von Entscheidungen die Gewährleistung eines Gleichgewichts zwischen öffentlichem Informationsbedürfnis und dem Schutz sensibler Informationen.

Weitergehende Informationen zur Antragstellung nach dem IFG und UIG sind der Website indes nicht zu entnehmen. Ich rege hier an, im Sinne der Förderung einer transparenten Verwaltung, konkrete Hinweise aufzunehmen.



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

II. Hinweis auf Veröffentlichung

Erlauben Sie mir abschließend noch den folgenden Hinweis:

Der BfDI strebt ein modernes Informationsmanagement zwischen Bürger und Staat an, das eine Begegnung auf Augenhöhe ermöglichen soll. In Verfolgung dieses Zieles werden IFG/ UIG-Kontrollberichte im rechtlich zulässigen Rahmen veröffentlicht, sofern und soweit gesetzliche Ausnahmetatbestände dem nicht entgegenstehen. Sofern die kontrollierte Stelle dies wünscht, wird auch deren Stellungnahme veröffentlicht. Sofern der Kontrollbericht Namen einzelner natürlicher Personen enthält, werden diese vor Veröffentlichung geschwärzt. Die Veröffentlichung erfolgt etwa einen Monat nach Übersendung des Kontrollberichtes bzw. der letzten Stellungnahme der geprüften Behörde.

Sofern Sie Bedenken gegen die geplante Veröffentlichung haben, bitte ich Sie, mir diese innerhalb eines Monats nach Zugang des Kontrollberichtes mitzuteilen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass im Einzelfall eine Pflicht zur Herausgabe oder Offenlegung des Berichtes bestehen kann (z.B. bei einem gesetzlich geregelten Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes).

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen H. Müller