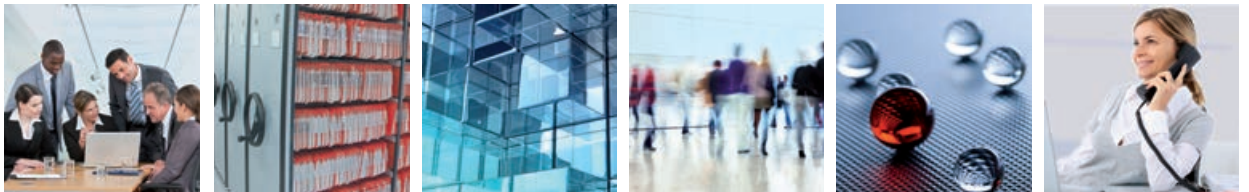




Die Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit



## Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013

# 4

# Tätigkeitsbericht



# **Tätigkeitsbericht 2012-2013**

## **4. Tätigkeitsbericht**

Dieser Bericht wurde am 6. Mai 2014 dem Präsidenten des Deutschen Bundestages,  
Herrn Dr. Norbert Lammert, überreicht.

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Andrea Voßhoff

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Einführung</b> .....	10
<b>2 Entwicklung der Informationsfreiheit im Überblick</b> .....	11
2.1 Die Entwicklung in Deutschland .....	11
2.1.1 Evaluation des IFG .....	11
2.1.2 Gesetzgebung .....	13
2.1.2.1 Informationszugang beim BRH - jetzt weniger statt mehr ...	13
2.1.2.2 Neuerungen im Recht der Verbraucherinformation .....	14
2.1.2.3 Die Entwicklung des Informationsfreiheitsrechtes auf Landesebene .....	15
2.1.3 Ja, was denn nun? .....	20
2.1.4 Und auch hier darf die BfDI nicht vermittelnd tätig werden .	21
2.1.5 Zivilgesellschaftliche Aktivitäten .....	22
2.1.6 Informationsfreiheit und Datenschutz gehören in eine Hand .	22
2.1.7 Open Government/Open Data .....	23
2.1.7.1 Informationsfreiheit und Open Data: zwei Aspekte des Transparenzgedankens .....	23
2.1.7.2 GovData - das neue Datenportal für Deutschland .....	25
2.1.7.3 Das neue E-Government-Gesetz .....	26
2.2 Entwicklung international .....	27
2.2.1 Kein Fortschritt bei der Novellierung der Transparenzverordnung .....	27

	Seite
2.2.2	Keine Transparenz bei der Transparenzdebatte? ..... 27
2.2.3	Die Novellierung der PSI-Richtlinie - ein weiterer Schritt auf dem Weg zu Open Data ..... 29
2.2.4	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Berlin ..... 30
<b>3</b>	<b>Informationsfreiheit: Bestandsaufnahme</b> ..... 32
3.1	Grundsatzfragen im Spiegel der Rechtsprechung ..... 32
3.1.1	Der presserechtliche Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden, die Freiheit der Presse und das IFG ..... 32
3.1.2	Vergangenheitsbewältigung und Informationszugang? ..... 33
3.1.2.1	Mehr Transparenz durch die wissenschaftliche Aufarbeitung der NS-Vergangenheit von Ministerien und Behörden ..... 33
3.1.2.2	Was dürfen Medien und Öffentlichkeit über die Vergangenheit ehemaliger Beamter wissen? ..... 34
3.1.3	Der Informationszugang zu Altakten des BND - gerichtliche Kontrolle einer verweigerten Aktenvorlage im In-Camera-Verfahren ..... 35
3.1.4	Welche Behörde ist zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt? ..... 36
3.1.5	Der Schutz behördlicher Beratungen - eine Allzweckwaffe? 38
3.2	Allgemeine Fragestellungen ..... 39
3.2.1	Wer entscheidet über den Informationszugang bei Auftragsdatenverarbeitung? ..... 39
3.2.2	Informationen aus dem Nationalen Waffenregister ..... 40
3.2.3	Wie weit geht das Organisationsrecht einer Behörde? ..... 41
3.2.4	Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Informationstechnik und innere Sicherheit ..... 41
3.2.5	Ist die Abgabenordnung immer eine bereichsspezifische Regelung i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG? ..... 42
3.2.6	Frage oder Antrag - das ist die Frage ..... 43
3.2.7	Informationsfreiheit und Urheberrecht - ein unüberbrückbarer Gegensatz? ..... 43
3.2.8	Die Zeit ist reif für eine Vereinheitlichung von IFG, UIG und VIG und eine umfassende Ombudsfunktion der BfDI ... 45
<b>4</b>	<b>Aus meiner Dienststelle - Zahlen, Fakten, Beratungs- und Kontrollbesuche, Veranstaltungen/Delegationen, Zusammenarbeit mit den Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder</b> ..... 45
4.1	Statistik ..... 45
4.1.1	Statistische Auswertung der Eingaben 2012 und 2013 ..... 45
4.1.2	Was ist ein Aktenverzeichnis? ..... 50

	Seite
4.2	Beratung und Kontrolle von Bundesbehörden ..... 51
4.2.1	Transparenz im Bundeskartellamt ..... 51
4.2.2	Das Innenministerium und die Informationsfreiheit ..... 51
4.2.3	Beratungsgespräch beim Bundesamt für Güterverkehr (BAG) ..... 52
4.2.4	Beratungs- und Kontrollbesuch beim Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung ..... 52
4.3	Aus meiner Dienststelle ..... 53
4.3.1	Das 2. Symposium zur Informationsfreiheit..... 53
4.3.2	Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern ..... 54
4.3.3	Auch der bilaterale Erfahrungsaustausch zur Informations- freiheit konnte verstärkt werden ..... 56
<b>5</b>	<b>Einzelfälle</b> ..... 56
5.1	Deutscher Bundestag ..... 56
5.1.1	Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages und das IFG ..... 56
5.1.2	Wer nutzt welche Schreibgeräte? ..... 57
5.1.3	Der Hinweis auf den veröffentlichten Rechenschaftsbericht reicht nicht ..... 59
5.1.4	Wie weit reicht das Recht auf Informationszugang, wenn es um ePetitionen beim Deutschen Bundestag geht? ..... 60
5.2	Bundeskanzleramt ..... 61
5.2.1	Informationszugang zu Kabinettsprotokollen? ..... 61
5.2.2	Die SMS der Bundeskanzlerin und das IFG ..... 61
5.2.3	Ein Abendessen mit der Kanzlerin - Fortschreibung ..... 62
5.3	Bundesinnenministerium ..... 63
5.3.1	Die Informationsgebührenverordnung sieht auch bei höhe- rem Personalaufwand eine Gebührenkappung vor ..... 63
5.3.2	Informationsfreiheit und Statistikgeheimnis - kein einfaches, aber letztlich doch klares Verhältnis (?)..... 64
5.3.3	Nicht jede Errichtungsanordnung für eine BKA-Datei bleibt dem Informationszugang nach dem IFG entzogen ..... 66
5.3.4	Ohne Kopie des Personalausweises keine Auskunft? ..... 67
5.3.5	Der Gebührenrahmen muss auch dann nicht in jedem Fall ausgeschöpft werden, wenn der tatsächlich entstandene Per- sonalaufwand den Rahmen überschreitet ..... 67
5.3.6	Der Bundeswahlleiter sollte sich nicht dem Informationszu- gang entziehen ..... 68
5.3.7	Die Bundespolizei gibt die Verträge zur Videoüberwachung auf Bahnhöfen heraus ..... 69
5.4	Auswärtiges Amt ..... 69

	Seite
5.4.1	U-Boote für Israel: Unter dem IFG durchgetaucht? ..... 69
5.4.2	Auch beim Einsatz privater Stellen muss die Informations- freiheit nicht auf der Strecke bleiben! ..... 70
5.4.3	Keine Transparenz beim Zentrum für Internationale Frie- denseinsätze? ..... 71
5.5	Bundesministerium der Finanzen ..... 73
5.5.1	Die BImA und § 3 Nummer 6 IFG ..... 73
5.5.2	Postmortales Persönlichkeitsrecht und Informationszugang - ein Widerspruch? ..... 74
5.5.3	Zu Mühen und Kosten der Drittbeteiligung - rechtzeitige Rückfragen sparen Zeit und Geld ..... 75
5.5.4	Die Amtssprache ist deutsch!? ..... 76
5.5.5	Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufga- ben (BVS) und das IFG ..... 76
5.6	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ..... 77
5.6.1	Exportförderung und Transparenz ..... 77
5.6.2	Ordnungswidrigkeitenverfahren und IFG ..... 78
5.6.3	Mehr Transparenz im europäischen Gerichtsverfahren zur Vorratsdatenspeicherung ..... 79
5.7	Bundesministerium für Arbeit und Soziales ..... 80
5.7.1	Die Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesan- stalt für Arbeit wollte Unterlagen zurückhalten ..... 80
5.7.2	Wir dürfen die Unterlagen nicht herausgeben! ..... 81
5.7.3	Unterliegen die Rufnummern der Mitarbeiter von Jobcen- tern dem Datenschutz? ..... 82
5.7.4	Interne Weisungen sollen bitte intern bleiben - uneinheitli- che Auskunftspraxis in den Jobcentern ..... 83
5.8	Bundesministerium der Verteidigung ..... 84
5.8.1	Radardaten als amtliche Informationen? ..... 84
5.9	Bundesministerium für Bildung und Forschung ..... 85
5.9.1	Informationen zur Exzellenzinitiative ..... 85
5.10	Bundesministerium für Gesundheit ..... 86
5.10.1	Mehr Transparenz beim Gemeinsamen Bundesausschuss! .. 86
5.10.2	Anwendungsbeobachtungen von Arzneimitteln sind nach Gerichtsentscheidung nun zugänglich ..... 87
5.10.3	Intern oder extern? ..... 88
5.11	Bundesministerium der Justiz ..... 89
5.11.1	Zugang zu Informationen aus Gesetzgebungsverfahren ..... 89
5.11.2	Die Verträge der juris GmbH gehören in die Öffentlichkeit! 90
5.12	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 91
5.12.1	Kein Zugang zu Unterlagen über eine Regressforderung .... 91

	Seite		
5.12.2	Keine Startfreigabe für die Informationsfreiheit, wenn es um die Ursachen von Bauverzögerungen geht? .....	92	
5.12.3	§ 1 Absatz 3 IFG und EG-Verordnungen .....	93	
5.13	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz .....	94	
5.13.1	Zugang zu Informationen im Abonnement? .....	94	
5.13.2	Transparenz auch beim Einsatz von Tierantibiotika .....	94	
5.14	Der Bundesbeauftragte für Kultur und Medien .....	95	
5.14.1	Auch bei der Aufarbeitung der DDR-Diktatur muss Transparenz gelten .....	95	
5.15	Sonstiges .....	96	
5.15.1	Das IFG öffnet nicht alle Türen - bei der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz bleiben sie verschlossen .....	96	
5.15.2	Gilt das IFG auch für die Deutsche Welle? .....	97	
5.15.3	Informationszugang bei ARD und ZDF? .....	98	
5.15.4	Die SOKA-BAU darf schweigen .....	99	
5.15.5	Zugang zu Informationen bei der Wirtschaftsprüferkammer ..	99	
5.15.6	Politische Parteien sind vom Staat unabhängig - sie müssen deswegen keine Auskunft nach dem IFG geben .....	100	
5.15.7	IFG-Anfragen von Fraktionen sind zulässig .....	100	
<b>6</b>	<b>Anlagen</b> .....	<b>103</b>	
<b>Anlage 1</b>			
Übersicht über die Beanstandungen nach § 25 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG .....			103
<b>Anlage 2</b>			
Entschließung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2012 „Informationsfreiheit auf europäischer Ebene ausbauen, nicht einschränken!“ .....			104
<b>Anlage 3</b>			
Entschließung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2012 „Mehr Transparenz bei der Wirtschaft - Offenlegung von Kooperationsverträgen -“ .....			105
<b>Anlage 4</b>			
Entschließung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. November 2012 „Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!“ .....			106



	Seite
<b>Anlage 5</b>	
Entschiebung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. November 2012 „Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten“ .....	107
<b>Anlage 6</b>	
Entschiebung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013 „Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen - Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!“ .....	108
<b>Anlage 7</b>	
Entschiebung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013 „Open Data stärkt die Informationsfreiheit - sie ist eine Investition in die Zukunft!“ .....	109
<b>Anlage 8</b>	
Positionspapier der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013 „Informationsfreiheit und Open Data“ .....	110
<b>Anlage 9</b>	
Entschiebung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013 „Transparenz bei Sicherheitsbehörden“ .....	113
<b>Anlage 10</b>	
Entschiebung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013 „Für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden - auch des Bundes“ .....	114
<b>Anlage 11</b>	
Entschiebung der 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 28. November 2013 „Forderungen für die neue Legislaturperiode: Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken!“ .....	115
<b>Anlage 12</b>	
Berliner Erklärung zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene vom 20. September 2013 „Transparenz - der Treibstoff der Demokratie“ .....	116

	Seite
<b>Anlage 13</b>	
Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) .....	118
<b>Anlage 14</b>	
Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverord- nung - IFGGebV) vom 2. Januar 2006 (BGBl. I S. 6) .....	122
<b>Sachregister</b> .....	125
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	128
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	
Abbildung 1 (zu Nr. 4.1.1) Eingänge von Petitionen nach Geschäfts- bereichen .....	47
Abbildung 2 (zu Nr. 4.1.1) Ergebnis der Eingaben 2012/2013 .....	48
Abbildung 3 (zu Nr. 4.1.1) IFG-Anträge bei der BfDI 2012/2013 .....	49
<b>Verzeichnis der Kästen</b>	
<b>Kasten zu Nr. 2.1.2.1</b>	
§ 96 Absatz 1 und Absatz 4 BHO .....	13
<b>Kasten zu Nr. 2.1.2.2</b>	
§ 40 Absatz 1a LFGB .....	15
<b>Kasten zu Nr. 2.1.3</b>	
§ 2 Absatz 3 UIG .....	21
<b>Kasten zu Nr. 2.1.7.2</b>	
Nutzungsbestimmungen für Datensätze - Empfehlung der Unterarbeitsgruppe Recht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government Datenlizenz Deutschland - Namensnennung - Version 1.0 .....	26
<b>Kasten a zu Nr. 2.2.2</b>	
Auszug aus den Erwägungsgründen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates .....	28
<b>Kasten b zu Nr. 2.2.2</b>	
Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates .....	29

	Seite
<b>Kasten zu Nr. 2.2.4</b> Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte .....	32
<b>Kasten a zu Nr. 3.1.2.2</b> § 5 Absatz 1 und Absatz 2 IFG .....	34
<b>Kasten b zu Nr. 3.1.2.2</b> VG Köln, Urteil vom 26. September 2013 - 13 K 1541/11 - .....	35
<b>Kasten zu Nr. 3.1.5</b> § 3 Nummer 3 IFG .....	38
<b>Kasten a zu Nr. 5.1.1</b> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. November 2013 <sup>7</sup> - 12 B 21.12 – Leitsatz .....	57
<b>Kasten b zu Nr. 5.1.1</b> Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8 .....	57
<b>Kasten zu Nr. 5.1.2</b> Auszug aus der Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 7. Juni 2012 - 12 B 34.10 - .....	58
<b>Kasten zu Nr. 5.1.3</b> Artikel 21 Absatz 1 GG; § 23b Absatz 3 Parteiengesetz; § 23a Absatz 5 und Absatz 6 Parteiengesetz; § 23 Absatz 4 Parteiengesetz ...	60
<b>Kasten zu Nr. 5.3.2</b> Auszüge aus der Entscheidung des VG Wiesbaden vom 15. März 2013 - 6 K 1374/11.WI - .....	65
<b>Kasten zu Nr. 5.4.1</b> BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 - .....	70
<b>Kasten zu Nr. 5.5.1</b> § 3 Nummer 6 IFG .....	73
<b>Kasten a zu Nr. 5.6.1</b> § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG .....	78
<b>Kasten b zu Nr. 5.6.1</b> § 8 Absatz 1 Nummer 1 UIG - Schutz öffentlicher Belange .....	78

	Seite
<b>Kasten zu Nr. 5.6.2</b>	
§ 7 Absatz 2 Nummer 2 UWG; § 20 UWG .....	79
<b>Kasten zu Nr. 5.7.3</b>	
Urteil des VG Leipzig vom 10. Januar 2013 - 5 K 981/11 - .....	83
<b>Kasten a zu Nr. 5.8.1</b>	
§ 2 Nummer 1 IFG - (Begriffsbestimmungen) .....	84
<b>Kasten b zu Nr. 5.8.1</b>	
§ 24 Flugsicherungsdurchführungsverordnung (FSDurchführungsVO) .....	85
<b>Kasten zu Nr. 5.10.1</b>	
§ 91 Absatz 7 Satz 7 SGB V .....	86
<b>Kasten zu Nr. 5.10.2</b>	
§ 67 Absatz 6 AMG .....	87
<b>Kasten a zu Nr. 5.14.1</b>	
VG Berlin, Urteil vom 7. August 2013 - VG 2 K 273.12 - .....	95
<b>Kasten b zu Nr. 5.14.1</b>	
VG Berlin, Urteil vom 7. August 2013 - VG 2 K 273.12 - .....	96

## 1 Einführung

Am 6. Januar 2014 habe ich das Amt der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit übernommen, nachdem mich der Deutsche Bundestag am 19. Dezember 2013 in dieses Amt gewählt hatte.

Dieser Tätigkeitsbericht über die Jahre 2012 und 2013 umfasst somit einen Zeitraum, in dem noch mein Vorgänger, Peter Schaar, das Amt des Informationsfreiheitsbeauftragten ausgeübt und die maßgeblichen Entscheidungen in diesem Bereich getroffen hat. Das gleiche gilt für die Grundkonzeption dieses Berichtes.

Mit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes am 1. Januar 2006 wurde dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz zusätzlich die Ombuds-, Beratungs- und Kontrollfunktion eines Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit übertragen.

Die ersten drei Tätigkeitsberichte für die Jahre 2006 bis 2011 spiegeln diese durchaus spannende Frühzeit des IFG wieder, das für die Bürgerinnen und Bürger ein zunehmend genutztes, wichtiges „Informationsinstrument“ geworden ist. Die Verwaltung, aber auch die Verwaltungsgerichte wurden mit ganz neuen Rechtsfragen konfrontiert und auch der damalige Bundesbeauftragte und seine Mitarbeiter betraten Neuland.

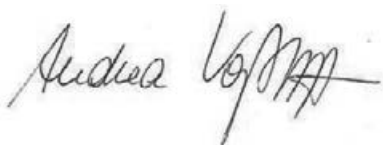
Der aktuelle Tätigkeitsbericht legt Rechenschaft ab über die Aktivitäten meines Hauses und beleuchtet die Anwendung des IFG durch die Bundesbehörden und wichtige Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zum IFG, aber auch die Entwicklung der Informationsfreiheit in Europa und auf Länderebene in den Jahren 2012 und 2013.

Im Berichtszeitraum konnte die Evaluation des IFG abgeschlossen werden (vgl. Nr. 2.1.1).

Der Anwendungsbereich des IFG und die Grenzen der Transparenz im parlamentarischen Raum waren wichtige Themen der Verwaltungsrechtsprechung (Nr. 5.2.1, 5.1.1).

Ein besonderes „Highlight“ im Berichtszeitraum war die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten, die mein Vorgänger gemeinsam mit dem Berliner Kollegen Dr. Alexander Dix im September 2013 in Berlin ausgerichtet hat. Mit dem nunmehr dritten nationalen Symposium zur Informationsfreiheit im September 2014 möchte ich eine bereits bewährte Tradition fortsetzen.

Ich freue mich, meine Arbeit im neuen Amt also auf einem guten Fundament beginnen zu dürfen. Peter Schaar und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danke ich herzlich für ihre engagierte und nachhaltige Pionierarbeit seit 2006. Ich bin zuversichtlich, dass wir die Informationsfreiheit im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern, den Verwaltungen und Gerichten und wo nötig auch mit dem Gesetzgeber stärken und weiter entwickeln können.



Andrea Voßhoff

## **2 Entwicklung der Informationsfreiheit im Überblick**

### **2.1 Die Entwicklung in Deutschland**

#### **2.1.1 Evaluation des IFG**

*Der vom Innenausschuss des Deutschen Bundestages in Auftrag gegebene Evaluationsbericht zeigt zahlreiche Optimierungsmöglichkeiten für das IFG auf. Die legislative Umsetzung steht noch aus.*

Nachdem die Evaluation des IFG bereits im Vorberichtszeitraum angelaufen war (vgl. 3. TB Nr. 2.3), hat das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation der Verwaltungshochschule Speyer dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 22. Mai 2012 seinen 565 Seiten starken Evaluationsbericht vorgelegt

(<http://www.informationsfreiheit.bund.de>).

Dieser kommt zu dem auch aus meiner Sicht erfreulichen Ergebnis, dass das Recht auf Informationszugang aktiv in Anspruch genommen wird (Zusammenfassung und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des IFG vgl. S. 434 bis 453).

Ein Zusammenhang zwischen proaktiver Informationspolitik und individuellem Informationszugang auf Antrag werde (allerdings) von den Behörden häufig nicht hergestellt. Dies deute darauf hin, „dass das subjektive Recht auf Informationszugang nicht immer in den Kontext einer auf Verbesserung der Information der Bürgerinnen und Bürger gerichteten systematischen policy der Behörden“ gestellt werde.

Der Bericht behandelt nacheinander mehrere Konflikt- und Untersuchungsfelder.

#### **Erstes Konflikt- und Untersuchungsfeld - Anwendungsbereich**

Hinsichtlich des Anwendungsbereiches ergaben die Behördeninterviews, dass die IFG-Antragsteller als Rechtsanwälte, Journalisten, Interessenverbände häufig von einem speziellen wirtschaftlichen Interesse geleitet würden oder eine persönliche Betroffenheit aufwiesen. Im Verhältnis zu den steigenden Anfragen von Rechtsanwälten verlören Bürgeranfragen zunehmend an Gewicht. Von Behördenseite werde daher bezweifelt, dass die vom Gesetzgeber gewollte Transparenz und Beteiligung des „Normalbürgers“ tatsächlich gefördert werde. Aus meiner Sicht ist hierzu anzumerken, dass der im Frühjahr 2012 abgeschlossene Evaluationsbericht die erneute Verdoppelung der Antragszahlen (auch) im Jahr 2012 noch nicht berücksichtigen konnte und auch im Berichtszeitraum zahlreiche Bürgerinnen und Bürger ihr Informationsrecht in Anspruch genommen haben,

ohne dass dabei ein „professionelles“ oder spezifisch „wirtschaftliches“ Transparenzinteresse ausschlaggebend gewesen sein dürfte.

Im Übrigen gewährt das Informationsfreiheitsgesetz den Informationszugang unabhängig von der - wirtschaftlichen oder ideellen - Motivation der Antragsteller.

#### **Zweites Konflikt- und Untersuchungsfeld - Interesse des Bürgers am Informationszugang versus effektives Verwaltungshandeln**

Das zweite Untersuchungs- und Konfliktfeld wird durch das Interesse des Bürgers am Informationszugang einerseits und das Interesse der Behörden an effizientem Verwaltungshandeln andererseits definiert. Dieses Konfliktfeld umfasst die Bereiche Bearbeitungsfrist, Verwaltungsaufwand und die Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Dienststellen. Hier kommt der Bericht zu dem Ergebnis, die Behörden akzeptierten zwar die Monatsfrist des § 7 Absatz 5 IFG für die Bearbeitung von Anträgen, sähen aber Probleme bei der fristgerechten Bearbeitung von umfangreichen und komplexen Anfragen sowie bei Drittbeteiligungsverfahren. Hiermit sei ein Verwaltungsaufwand verbunden, der kaum zu bewältigen sei. Vor dem Hintergrund knapper Personalressourcen könne die Erledigung aus Sicht der befragten Behörden nur über Prioritätensetzung erfolgen. Bei der Behördenbefragung wurde die fehlende Regelung eines gesetzlichen Ausschlussstatbestandes für Fälle (extrem) hohen Verwaltungsaufwandes gerügt, der allerdings - jedenfalls nach meinen Erfahrungen - eine eher seltene Ausnahme darstellt.

Die Soll-Bearbeitungszeit wird nach den Feststellungen des Evaluationsteams „in der Praxis in nahezu jedem dritten Fall überschritten“. Die Antragsteller kritisierten deshalb die schleppende Behandlung und die geringen Möglichkeiten, sich dagegen zur Wehr zu setzen.

#### **Drittes Konflikt- und Untersuchungsfeld - Gebühren und Auslagen**

Beim dritten Konfliktfeld, nämlich der Erhebung von Gebühren und Auslagen für den Informationszugang, ergab die Behördenbefragung, dass seit 2007 „ganz überwiegend keine Gebühren erhoben“ worden seien, bei sehr umfangreichen Anfragen mit hohem Verwaltungsaufwand sowie bei „Vielantragstellern“ die Gebührenerhebung allerdings „zuweilen als Steuerungsmittel“ eingesetzt werde (S. 436).

Diese Feststellungen kann ich im Wesentlichen bestätigen. Sofern in einzelnen Fällen erforderlich, habe

ich allerdings auch in den letzten beiden Jahren darauf hingewiesen, Gebühren nach der gesetzlichen Vorgabe des § 10 Absatz 2 IFG so zu bemessen, dass der Informationszugang „wirksam in Anspruch genommen werden kann.“ Eine „Abschreckung“ von Antragstellern durch Hinweis auf unrealistische, gesetzeswidrig hohe voraussichtliche Gebühren ist unzulässig.

#### **Viertes Konflikt- und Untersuchungsfeld - Ausnahmetatbestände**

Keinen der Ausnahmetatbestände der §§ 3 bis 6 IFG halten die Behörden in der Anwendung für unproblematisch. Nach der Auswertung des Evaluationsteams werden insbesondere § 6 (Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) sowie § 3 Nummer 4 IFG (Schutz geheimhaltungsbedürftiger Informationen) für die Ablehnung des Informationszuganges angeführt. Dass die Abgrenzung einzelner Schutzvorschriften wie z. B. der Schutz behördlicher Beratungen und des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 3 Nummer 3 Buchstabe b und § 4 IFG) oder die Ausnahmeregelungen zur Wahrung von Sicherheitsbelangen (§ 3 Nummer 1 Buchstabe b und c sowie § 3 Nummer 2 IFG) nicht einfach und auch aus meiner Sicht eine deutliche Beschneidung und Konzentration der Ausnahmeregelungen geboten ist, habe ich bereits in der Vergangenheit deutlich zum Ausdruck gebracht (3. TB Nr. 2.2).

#### **Fünftes Konflikt- und Untersuchungsfeld - Rechtsstreitigkeiten**

Mit Blick auf das fünfte Konflikt- und Untersuchungsfeld ergab die Evaluation eine starke Fokussierung auf das Zusammenspiel der prozessrechtlichen Regelungen des § 99 Absatz 2 VwGO (sog. In-Camera-Verfahren) mit den materiellrechtlichen Regelungen des IFG. Aus Behördensicht wurde eine Präzisierung der Rolle der BfDI in Gerichtsverfahren angeregt; die Befragung der IFG-Antragsteller ergab Kritik an der Position der BfDI als nur außergerichtlicher Schlichtungsstelle.

#### **Sechstes Konflikt- und Untersuchungsfeld - Antragsunabhängiger Informationszugang**

Zum sechsten Untersuchungsfeld gab die Mehrheit der Behörden an, eine proaktive Informationsstrategie zu verfolgen. Dabei wird nach dem Ergebnis der Behördenbefragung ein sachbezogener Ansatz, d. h. die Veröffentlichung von Informationen zu bestimmten Themen und Stichworten verfolgt, während die Veröffentlichung von Listen oder Verzeichnissen skeptisch gesehen werde.

Einen Zusammenhang zwischen der jeweiligen behördlichen Informationsstrategie und dem Antragsverhalten sehen die befragten Bundesbehörden nicht.

Die befragten IFG-Antragsteller beurteilen hingegen das Informationsverhalten der Behörden eher negativ.

Aus meiner Sicht könnte und sollte das proaktive Informationsangebot bei vielen Bundesbehörden spürbar verbessert werden. Der Optimierungsbedarf betrifft sowohl die Einstellung von Übersichtsinformationen und „Findhilfsmitteln“ als auch die „eigentliche“ Sachinformation. Das geltende Recht hindert die Bundesbehörden nicht, schon heute bedeutend mehr Informationen bereit zu stellen und für mehr Transparenz zu sorgen. Ich würde es begrüßen, wenn das heute schon rechtlich und praktisch Mögliche und Sinnvolle auch rechtlich verbindlich durch einen gesetzlichen Kanon geregelt würde.

Die auf der Grundlage der empirischen und rechtlichen Bestandsaufnahme und Analyse gewonnenen Erkenntnisse fließen in Empfehlungen der Evaluatoren zur Weiterentwicklung des IFG ein (S. 434 ff.), die vielfach mit meinen Überlegungen und Vorschlägen übereinstimmen. Dies gilt z. B. für den Vorschlag, eine Wiederbeschaffungspflicht für Informationen zu regeln, die in Kenntnis und mit Blick auf einen Antrag auf Informationszugang aus der Hand gegeben worden sind. Auf die erforderliche Überarbeitung der Ausschlussstatbestände habe ich bereits hingewiesen. Die Forderungen des Evaluationsberichtes nach gesetzlicher Klarstellung, dass Ausnahmen vom Informationszugang nur dann erlaubt sind, „soweit und solange“ Schutzgüter beeinträchtigt werden, kann ich daher nur unterstützen. Auch ich habe Zweifel an der Erforderlichkeit des § 4 IFG, da wesentliche Aspekte des Schutzes des behördlichen Entscheidungsprozesses bereits durch § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG gewährleistet werden und eine „redundante Doppelsicherung“ eher verwirrt als hilft. Im Gegensatz zum Evaluationsteam scheint mir allerdings fraglich, ob es einer eigenständigen einfachgesetzlichen Konkretisierung des Schutzes des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung bedarf, da nach Auffassung des BVerwG wesentliche Aspekte bereits jetzt im Gesetz abgebildet sind.

Aus Sicht des Evaluationsteams zeigt der internationale Vergleich, dass - im IFG bisher nicht getroffene - Regelungen zur Abwägung zwischen Informationsinteresse und schutzbedürftigen öffentlichen Belangen „vorhanden und im wesentlichen praktikabel“ sind (vgl. S. 441).

Die Regelung des § 11 IFG zur proaktiven Bereitstellung von Verwaltungsinformationen bleibt auch aus Sicht des Evaluationsteams hinter den von einzelnen

Ländern gesetzten Standards zurück. Die Einrichtung eines Informationsregisters wird zutreffend für wesentlich aufwändiger angesehen als der Hinweis auf das Recht auf Informationszugang auf der jeweiligen Website eines jeden Bundesministeriums. Mit Blick auf den für die Einrichtung eines Registers erforderlichen, beträchtlichen Finanzaufwand sieht das Evaluationsteam hier eine politische Prioritätsentscheidung.

Ausdrücklich zu begrüßen sind die Vorschläge zur Bestellung behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter und zur Erweiterung der Ombuds-, Beratungs- und Kontrollfunktion der BfDI auf alle bundesrechtlichen Vorschriften über den Informationszugang wie insbesondere die des Umwelt- und Verbraucherinformationsgesetzes.

Die Überarbeitung des Informationsfreiheitsgesetzes bleibt auf der Tagesordnung.

## 2.1.2 Gesetzgebung

### 2.1.2.1 Informationszugang beim BRH - jetzt weniger statt mehr

*Nachdem das Bundesverwaltungsgericht den Bundesrechnungshof zur Gewährung des Informationszuganges zu Prüfungsergebnissen verurteilt hatte, reagierte der Gesetzgeber mit einer Ergänzung der Bundeshaushaltsordnung, die über eine sachgerechte Klarstellung hinausgeht.*

Über einen - zunächst erfolglosen - Antrag eines freien Wirtschaftsjournalisten auf Informationszugang beim Bundesrechnungshof und das anschließende verwaltungsgerichtliche Verfahren hatte ich bereits berichtet (3. TB Nr. 3.2.4). Nach widerstreitenden Urteilen der Instanzgerichte hat das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz mit Urteil vom 15. November 2012 (BVerwG - 7 C 1.12 -) über den Zugang zu Informationen des BRH entschieden. Danach ist die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des BRH weder der Rechtsprechung noch der Gesetzgebung zuzurechnen und damit verwaltungsbehördliche Tätigkeit im Sinne des § 1 Absatz 1 IFG. Der Status richterlicher Unabhängigkeit, der den Mitgliedern des BRH von Rechts wegen zusteht, mache ihre Tätigkeit nicht zur Rechtsprechung, für die das IFG nicht anwendbar ist. Wie zuvor schon das OVG verweist auch das BVerwG auf die speziell auf die Tätigkeit der externen Finanzkontrolle, damit also auf den BRH, zugeschnittene Ausnahmeregelung des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG, die nur dann einen bedeutsamen Anwendungsbereich habe, wenn der Bundesrechnungshof grundsätzlich informationspflichtig sei.

Nach dieser grundsätzlichen gerichtlichen Klarstellung zur Geltung des IFG auch für den Bereich der

externen Finanzkontrolle hat der BRH Überlegungen für eine Präzisierung des Ausnahmetatbestandes des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG angeregt, um seine - vertrauliche und vertrauensvolle - Zusammenarbeit insbesondere mit dem Rechnungsprüfungs- und Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu schützen. Der Schutz einer vertraulichen und offenen Diskussion von Prüfungsergebnissen und Verbesserungsvorschlägen des BRH wird zwar in der speziellen Ausnahmeklausel des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG nicht ausdrücklich angesprochen, klingt allerdings in § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG (Schutz der Beratungen von Behörden) jedenfalls an.

Einer Präzisierung des BRH-spezifischen Ausnahmetatbestandes im IFG „im Detail“ wollte ich mich nicht verschließen, zumal der BRH meine Anregung unterstützt hat, die Verpflichtung zur proaktiven, also antragsunabhängigen Information an geeigneter Stelle in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zu verankern.

Vorschläge zur Modifikation des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG und zur Ergänzung der BHO wurden zunächst auf Arbeitsebene zwischen dem BRH und mir abgestimmt, bevor sie gemeinsam im Rechnungsprüfungs- und Haushaltsausschuss erörtert wurden.

Unter weiter zunehmendem Zeitdruck hat der Deutsche Bundestag Änderungen der BHO beschlossen, die nur hinsichtlich der Verpflichtung des BRH zur proaktiven Information meinen Anregungen entsprechen (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses, Bundestagsdrucksache 17/13931 vom 12. Juni 2013, Kasten zu Nr. 2.1.2.1).

Kasten zu Nr. 2.1.2.1

#### § 96 Absatz 1 und Absatz 4 BHO

(1) Der Bundesrechnungshof teilt das Prüfungsergebnis den zuständigen Dienststellen zur Äußerung innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist mit. Er kann es auch anderen Dienststellen und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mitteilen, soweit er dies aus besonderen Gründen für erforderlich hält.

[...]

(4) 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.



Im Übrigen geht die neue Ausnahmeregelung für den Informationszugang beim BRH und bei geprüften Stellen in § 96 Absatz 4 BHO jedoch über die mit dem BRH, den Ressorts und den Ausschüssen erörterten Überlegungen hinaus und schränkt den Informationszugang unnötig weitgehend ein. Auch die „Auslagerung“ dieser Ausnahmeregelung entspricht nicht der Regelungssystematik des IFG, das Ausnahmetatbestände für alle dem Informationszugang grundsätzlich offen stehende Bereiche der Bundesverwaltung zusammenfassend in den §§ 3 bis 6 regelt. Die neue Regelung in § 96 Absatz 4 BHO eröffnet ferner ein Ablehnungsermessen, während die meisten der weiterhin im IFG geregelten Ausnahmetatbestände eine Ausnahme nur dann erlauben, wenn die - seit 2006 durch die Rechtsprechung weiter konkretisierten - tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Grenzen des Ermessens werden in § 96 Absatz 4 BHO zudem nicht so recht deutlich. Ferner habe ich Bedenken gegen dieses „legislative Outsourcing“ auch insofern, als auch nach Abschluss des Prüfungsverfahrens und der unstrittig schutzbedürftigen Erörterung des Prüfergebnisses mit dem Rechnungsprüfungs- und Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages der Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten beim BRH und den geprüften Stellen nicht gewährt wird.

### 2.1.2.2 Neuerungen im Recht der Verbraucherinformation

*Die Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes hat den Zugang zu Verbraucherinformationen wesentlich erleichtert. Meine Ombudsfunktion bleibt aber weiterhin auf den Bereich des allgemeinen IFG beschränkt. Die neue Pflicht, Hygieneverstöße zu veröffentlichen (§ 40 Absatz 1a LFGB), bedarf der Überarbeitung.*

In meinem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich ausführlich über das damals kurz vor dem Abschluss stehende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) berichtet (Nr. 2.8). Die entsprechenden Neuerungen sind am 1. September 2012 in Kraft getreten (Gesetz vom 15. März 2012, BGBl. I S. 476).

Damit hat das VIG sowohl in materieller als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht deutliche Verbesserungen erfahren: Der Anwendungsbereich des Gesetzes wurde auf Verbraucherprodukte i. S. d. Produktsicherheitsgesetzes ausgeweitet, das Antragsverfahren bürgerfreundlicher ausgestaltet und das Anhörungsverfahren bei der Beteiligung betroffener Wirtschaftsunternehmen gestrafft. Bei amtlichen Kontrollergebnissen der Lebensmittelüberwachung ist eine Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheim-

nisse nunmehr ausdrücklich ausgeschlossen, im Übrigen steht die Geheimhaltung wegen betroffener Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse jetzt generell unter einem Abwägungsvorbehalt.

Leider wurde die Reform nicht dazu genutzt, den Katalog der Ablehnungsgründe generell zu überarbeiten und auf die wesentlichen, unbedingt erforderlichen Ausnahmen zu reduzieren. Stattdessen ist ein bedenklich weit gefasster Ausnahmetatbestand neu eingeführt worden: Ein Antrag auf Informationszugang kann jetzt auch abgelehnt werden, soweit durch seine Bearbeitung die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde.

Auch ein weiteres Manko bleibt: Der Gesetzgeber hat bewusst darauf verzichtet, die Zuständigkeit der Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit auch auf den Bereich des VIG zu erstrecken. Damit besteht die unbefriedigende Situation fort, dass mich informationssuchende Bürgerinnen und Bürger nur dann anrufen können, wenn ihr Informationsbegehren nach dem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz zu beurteilen ist (vgl. § 12 IFG), nicht aber, wenn ihnen der Zugang speziell zu Verbraucherinformationen verwehrt wird. Ich werde mich auch weiterhin für eine einheitliche Regelung des Anrufungsrechts für alle Bereiche des Informationszugangs (IFG, VIG, UIG) im Interesse der Bürgerinnen und Bürger einsetzen.

Probleme bereitet auch die neu eingeführte Regelung des § 40 Absatz 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB; vgl. Kasten zu Nr. 2.1.2.2). Der Gesetzgeber wollte hiermit - als Reaktion auf die Lebensmittelskandale der vergangenen Jahre - die zuständigen Behörden zur proaktiven Veröffentlichung von Hygieneverstößen rechtlich verpflichten, was im Grundsatz sehr zu begrüßen ist. Allerdings hat die undifferenzierte Fassung der Vorschrift in der Praxis eher das Gegenteil bewirkt. In mehreren Bundesländern sind entsprechende Veröffentlichungen auf eigens dafür geschaffenen Internetplattformen durch eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen wieder gestoppt worden (vgl. z. B. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28. Januar 2013 - 9 S 2423/12 -; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. April 2013 - 13 B 192/13 -). Nach Auffassung dieser Gerichte greift die Vorschrift des § 40 Absatz 1a LFGB u. a. deshalb unverhältnismäßig in die Rechte der betroffenen Unternehmen ein, weil sie schon bei relativ geringen Verstößen eine Veröffentlichung zulasse, keine Grenzen für deren Dauer vorsehe und nicht verpflichte, auf beseitigte Mängel hinzuweisen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat deshalb am 27. Juni 2013 eine Entschließung gefasst, mit der die Bundesregierung

aufgefordert wird, dringend die lebensmittelrechtlichen Vorschriften zur Information der Öffentlichkeit zu überarbeiten und im Fachdialog mit den Ländern ein Transparenzsystem zu schaffen, das in eine rechtskonforme und effektive Gesamtkonzeption eingebunden wird (vgl. Anlage 6).

Kasten zu Nr. 2.1.2.2

#### **§ 40 Absatz 1a LFGB**

Die zuständige Behörde informiert die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie unter Nennung des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt oder in den Verkehr gelangt ist, wenn der durch Tatsachen, im Falle von Proben nach § 39 Absatz 1 Satz 2 auf der Grundlage mindestens zweier unabhängiger Untersuchungen von Stellen nach Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, hinreichend begründete Verdacht besteht, dass

1. in Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten wurden oder
2. gegen sonstige Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, die dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen oder vor Täuschung oder der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens dreihundertfünfzig Euro zu erwarten ist.

Wie mir die damalige Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz daraufhin mitgeteilt hat, hält auch sie es für angezeigt, klarstellende Anpassungen im Hinblick auf verschiedene Einzelpunkte des § 40 Absatz 1a LFGB vorzunehmen, um einen rechtssicheren Vollzug sicherstellen zu können. Wegen des Ablaufs der Legislaturperiode könnten etwaige Änderungen des § 40 LFGB aber erst nach der Bundestagswahl realisiert werden. Ich erwarte nunmehr von der neuen Bundesregierung, dass sie die erforderliche Überarbeitung zeitnah vornimmt, um die nötige Transparenz bei der Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten.

Mit Interesse verfolge ich auch den Ausgang des von der niedersächsischen Landesregierung beim Bundesverfassungsgericht eingeleiteten abstrakten Normenkontrollverfahrens zu § 40 LFGB.

#### **2.1.2.3 Die Entwicklung des Informationsfreiheitsrechtes auf Landesebene**

*Die Entwicklung des Informationsfreiheitsrechtes auf Landesebene gibt Anlass zu verhaltenem Optimismus, auch wenn immer noch nicht alle Bundesländer ein eigenes Informationsfreiheitsgesetz haben.*

Einige Länder haben in den letzten Jahren ihre Informationsfreiheitsgesetze - in unterschiedlichem Umfang - ausgebaut. Hervorzuheben ist hier insbesondere Hamburg, das mit seinem neuen Transparenzgesetz Denkanstöße für die weitere Entwicklung des Informationszugangsrechtes geliefert hat. Bemerkenswert ist auch die Zusammenfassung von Informationszugangsrecht und Umweltinformationsrecht in einem Gesetz in Schleswig-Holstein.

Fünf Bundesländer haben noch kein Informationsfreiheitsgesetz (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen). In Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen sehen Koalitionsvereinbarungen vor, Informationsfreiheitsgesetze zu verabschieden. Mehrere Landtage haben sich im Berichtszeitraum mit Vorschlägen zur Änderung bzw. Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen befasst.

#### **Brandenburg**

Brandenburg hat in seiner Verfassung von 1992 als erstes und einziges Bundesland das Grundrecht auf Akteneinsicht festgeschrieben (Artikel 21 Absatz 4, abrufbar unter [www.bravors.brandenburg.de/](http://www.bravors.brandenburg.de/)). Das Akteneinsicht- und Informationszugangsgesetz des Landes aus dem Jahre 1998 ist das erste (allgemeine) Informationsfreiheitsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland (AIGBbG). Mit der Novelle vom 15. April 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg, Teil I, Nummer 30 vom 17. Oktober 2013) wurde der Anwendungsbereich erweitert. Er erstreckt sich nunmehr auch auf die mittelbare Landesverwaltung (§ 2 Absatz 1 AIGBbG); dazu zählen die der Aufsicht des Landes unterstehenden rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Diese sind jedoch dann von der Informationspflicht befreit, wenn sie als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen (§ 2 Absatz 5 Nummer 2 AIGBbG).

Darüber hinaus können nunmehr bei elektronischer Aktenführung dem Antragsteller Aktenausdrucke zur Verfügung gestellt werden, elektronische Dokumente auf einem Bildschirm wiedergegeben oder übermittelt werden (§ 7 Absatz 1 Satz 2 AIGBbG). Stimmt der Antragsteller oder die Antragstellerin zu, kann die zur Information verpflichtete Stelle auch eine Auskunft erteilen (§ 7 Absatz 1 Satz 6 AIGBbG).

Das Wahlrecht der Antragsteller ist jedoch nicht unbeschränkt gewährleistet. Nach der Gesetzesbegründung „soll“ die aktenführende Stelle lediglich die Wahl durch den Antragsteller „grundsätzlich berücksichtigen“ (Landtagsdrucksache 5/6428, S. 12).

Diesen - vorsichtigen - Verbesserungen im Detail stehen jedoch Einschränkungen an anderer Stelle gegenüber. Die Verfassungsschutzbehörde (§ 2 Absatz 5 Nummer 1 AIGBbG) und die Aufsicht über Stiftungen des bürgerlichen Rechts (§ 2 Absatz 5 Nummer 3 AIGBbG) werden mit der Novelle pauschal vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Darüber hinaus wird die „Tätigkeit der Polizei“ als zusätzliches Schutzgut eingeführt (§ 4 Absatz 1 Buchstabe b Nummer 4 AIGBbG), das Ausnahmen vom Informationszugang legitimieren kann.

Eine Einführung pro-aktiver Veröffentlichungspflichten sieht das Gesetz nicht vor.

### **Berlin**

Das „Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin“ ist seit dem 16. Oktober 1999 in Kraft. Zur Reform dieses Gesetzes liegt dem Abgeordnetenhaus ein Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Berliner „Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz (TransIFG)“ vom 22. August 2012 (Drucksache 17/0456) vor. Die parlamentarischen Beratungen dauern an. Der Entwurf orientiert sich am neuen Hamburgischen Transparenzgesetz. Er sieht umfassende antragsunabhängige Informationspflichten der öffentlichen Stellen vor (§ 5 TransIFG). Gefordert ist auch die Einrichtung eines Landesportals, dessen Nutzung kostenlos und anonym möglich sein soll (§ 13 TransIFG). Anders als im Hamburgischen Transparenzgesetz wird auf Bereichsausnahmen, beispielsweise für den Verfassungsschutz, verzichtet.

### **Bremen**

Das im Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen vom 16. Mai 2006 vorgesehene zentrale Informationsregister wurde im März 2008 eingerichtet. Abrufbar sind bremische Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Haushaltsdokumente, beschlossene Senatsvorlagen und eine Reihe weiterer Informationen. Mit diesem Projekt hatte Bremen zunächst eine Vorreiterrolle in Deutschland übernommen.

### **Hamburg**

Das bisherige Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) stammt vom 17. Februar 2009. Es

wurde durch das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG), das am 13. Juni 2012 von der Hamburgischen Bürgerschaft einstimmig angenommen wurde und am 6. Oktober 2012 in Kraft getreten ist, ersetzt (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 29 vom 6. Juli 2012, Teil 1, S. 271).

Die Initiative für das Transparenzgesetz ging allerdings nicht vom Landesparlament aus, sondern von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen. Diese Nicht-Regierungsorganisationen hatten im Rahmen ihrer Initiative „Transparenz schafft Vertrauen“ einen eigenen Gesetzentwurf erarbeitet. Als erste Stufe der Volksgesetzgebung starteten sie im Herbst 2011 eine Volksinitiative. Nach wenigen Wochen war das Quorum für die erforderliche Zahl von Unterschriften abstimmungsberechtigter Bürgerinnen und Bürger erreicht. Bevor aber das Volksbegehren als zweite Stufe des Verfahrens der Volksgesetzgebung eingeleitet wurde, übernahmen alle Fraktionen der Hamburgischen Bürgerschaft den Entwurf zur Beratung und verabschiedeten ihn.

#### **1. Registerpflicht**

Das Land richtet ein zentrales öffentlich zugängliches Informationsregister ein. Dabei folgt es dem Beispiel von Bremen und Berlin. Die auskunftspflichtigen Behörden werden verpflichtet, ihre Informationen unverzüglich im Volltext und in elektronischer Form in dem neuen Informationsregister zu veröffentlichen (§ 10 Absatz 1 HmbTG), das bis Oktober 2014 in Betrieb gehen soll (§ 18 Absatz 2 Satz 1 HmbTG).

Seit Februar 2013 präsentiert ein Prototyp des neuen Open Data Portals des Landes erstmals städtisches Datenmaterial in einem maschinenlesbaren Format zur kostenfreien Weiterverarbeitung.

Die vom Gesetz geforderte Verwendung offener Formate und freier Lizenzen soll es den Nutzern ermöglichen, die bereitgestellten Daten für neue Apps und sonstige Informationsangebote zu verwenden.

#### **2. Katalog der Veröffentlichungspflichten**

Das Hamburgische Transparenzgesetz schreibt einen umfassenden Katalog von Veröffentlichungspflichten fest (§ 3 HmbTG). Veröffentlicht werden müssen beispielsweise Geodaten und öffentliche Pläne, insbesondere Bauleit- und Landschaftspläne. Öffentlich zu machen sind auch Subventions- und Zuwendungsvergaben sowie die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich der Darstellung jährlicher Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene.

Den Bürgerinnen und Bürgern sollen ferner Daten aus den Bereichen Gesundheit, Wohnen, Kultur und Sport, Verwaltung und Soziales zur Verfügung gestellt werden. Bereits in der Aufbauversion steht eine Kita-Datenbank zur Verfügung, mit deren Hilfe die Suche nach einer geeigneten Kindertagesbetreuung erleichtert wird. Abrufbar sind auch Daten, die die Suche nach Einrichtungen der ambulanten Pflege erleichtern sollen.

Veröffentlicht werden ferner auch Protokolle öffentlicher Sitzungen, Haushalts-, Stellen- und Bewirtschaftungspläne, ebenso Aktenpläne, Globalrichtlinien, Fachanweisungen, Tätigkeitsberichte und Verwaltungsvorschriften.

Hervorzuheben ist die Verpflichtung der Behörden, Verträge u. a. auch mit Privaten, an deren Kenntnis ein öffentliches Interesse besteht, zu veröffentlichen (§ 3 Absatz 2 Nummer 1 HmbTG).

### **Mecklenburg-Vorpommern**

Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern trat zum 29. Juli 2006 in Kraft. Zur Reform dieses Gesetzes hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen am 21. August 2013 den Entwurf eines Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern im Landtag eingebracht (Landtagsdrucksache 6/2116).

Der Entwurf orientiert sich am Vorbild des Hamburgischen Transparenzgesetzes und sieht u. a. vor, Verträge der Daseinsvorsorge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, bekannt zu machen, soweit dadurch nicht wirtschaftliche Interessen des Landes erheblich beeinträchtigt werden (§ 5 Absatz 1 Nummer 4 IFG MV-E).

Informationen sind nach dem Entwurf nach § 6 Absatz 1 IFG MV-E in elektronischer Form zu veröffentlichen und über ein Informationsportal nach § 2 Absatz 6 zugänglich zu machen. Alle Dokumente müssen „leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein“ (§ 6 Absatz 1 Satz 4 IFG MV-E).

Der Gesetzentwurf wurde am 12. März 2014 in 2. Lesung abgelehnt.

### **Nordrhein-Westfalen**

Nachdem das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen bereits seit 2001 einen Anspruch auf Zugang zu Informationen der Landes- und Kommunalbehörden eröffnet hatte, hat die Fraktion der PIRATEN am 30. Oktober 2012 den Entwurf eines „Gesetzes zur Verwirklichung von Transparenz und Informationsfreiheit im Land Nordrhein-Westfalen“ eingebracht (Landtagsdrucksache 16/3248). Am 5. Dezember

2013 fand dazu eine Anhörung im Landtag statt. Informationen sollten nach dem Entwurf proaktiv in offenen Formaten und Datenkatalogen in elektronischer Form in einem Register veröffentlicht werden. Der Entwurf wird zurzeit noch in den Ausschüssen beraten. Aktuell gibt es zudem einen neuen „Vorschlag für ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz für Nordrhein-Westfalen“, der im Februar 2014 gemeinsam vom Bund der Steuerzahler, Mehr Demokratie und Transparency International dem Landtag zugeleitet wurde (Landtagsdrucksache Zugschrift 16/465).

Im Gesetzentwurf sind auch Schranken der Informationspflicht im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 7), öffentlichen Belangen (§ 8) und staatlichen Entscheidungsprozessen (§ 9) festgeschrieben.

### **Rheinland-Pfalz**

Das Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen vom 26. November 2008 (LIFG) wurde reformiert. Seit dem 31. Dezember 2011 nimmt der Landesbeauftragte für den Datenschutz des Landes in Personalunion auch die Aufgaben eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahr. Möglich wurde dieser Schritt durch die Einfügung des neuen § 12a in das LIFG durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427).

Damit steht den Bürgerinnen und Bürgern des Landes ein kompetenter Ansprechpartner zur Seite, der sie gebührenfrei mit Rat und Tat unterstützt, wenn es um die Durchsetzung des Anspruchs auf Informationsfreiheit geht.

### **Saarland**

Das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz datiert vom 12. Juli 2006. Zur Reform des Landesrechts hatte die Fraktion DIE LINKE am 10. Oktober 2012 einen Antrag eingebracht, in dem die Landesregierung aufgefordert wird „zeitnah in Anlehnung an das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19. Juni 2012 den Entwurf eines Saarländischen Transparenzgesetzes vorzulegen“ (Landtagsdrucksache 15/175).

Die Fraktion hebt insbesondere die Verpflichtung der Landesbehörden hervor, amtliche Informationen für alle Bürgerinnen und Bürger kostenlos in einem Informationsregister per Internet frei zugänglich zu machen, damit auch die jährlichen Vergütungen der Vorstände und Geschäftsführer öffentlicher Unternehmen und die Vergütung der Aufsichtsräte offengelegt werden können.

Der Antrag fand jedoch im Landtag keine Mehrheit.

### Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein hatte mit dem Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen vom 9. Februar 2000 eines der ersten Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland. Mit der Zusammenfassung des Informationsfreiheitsgesetzes und des Umweltinformationsgesetzes im neuen Informationszugangsgesetz (IZG-SH) hat Schleswig-Holstein in der Bundesrepublik Deutschland Neuland betreten (GVBl. Schl.H. Nr. 2 vom 26. Januar 2012, S. 89).

Mit der Regelung des umweltrechtlichen Informationszugangs setzt das Gesetz europäisches Gemeinschaftsrecht um (Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 (ABIEG 2003 Nr. L 41/26). Insoweit ist der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene anders als beim „allgemeinen“ Informationsfreiheitsrecht (IFG) an diese unionsrechtlichen Vorgaben gebunden. Dabei geht das IZG-SH bei den Informationspflichten des Landes über die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hinaus, die lediglich den Informationszugang auf Antrag vorsehen.

Aufgrund der Neuregelung kann der Landesbeauftragte Bürgerinnen und Bürger nunmehr auch dabei unterstützen, ihren Anspruch auf Informationszugang im Umweltbereich durchzusetzen (§ 13 IZG-SH). Er hat nunmehr auch insoweit Beratungs- und Ombudsfunktionen sowie Kontrollaufgaben und -befugnisse gegenüber den Landesbehörden und partiell auch gegenüber den Privaten, die zur Gewährung des Informationszugangs verpflichtet sind.

### Sachsen-Anhalt

Seit dem 1. Oktober 2008 hat Sachsen-Anhalt ein Informationszugangsgesetz (IZG LSA vom 19. Juni 2008, GVBl. S. 242). Die gesetzlich vorgesehene Evaluation war bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen.

Die Landesregierung hält den Aufbau eines landesweiten Informationsregisters - auch ohne Schaffung einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung - bereits im Vorfeld einer Reform des Gesetzes für möglich (Landtagsdrucksache 6/2522).

Erfreulich ist auch die Ankündigung der Landesregierung, dass - unabhängig von einer Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze - die Kontrollkompetenz und Ombudsfunktion des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit auf andere Vorschriften über den Informationszugang erweitert werden soll.

### Thüringen

Das Informationsfreiheitsgesetz des Landes datiert vom 20. Dezember 2007. Die aktuellen Änderungen

sind am 29. Dezember 2012 in Kraft getreten (ThürIFG, GVBl. 2012 S. 464).

Mit der Novellierung erhält der Thüringische Beauftragte für den Datenschutz auch die Ombudsfunktion für den Bereich der Informationsfreiheit (§ 12 ThürIFG). Allerdings schließt die Novelle das Prüfrecht des Informationsfreiheitsbeauftragten ausgerechnet dann aus, wenn z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten Dritter berührt sind oder der Schutz öffentlicher Belange der Kontrolle durch den Landesbeauftragten entgegenstehen (§ 12 Absatz 3 Satz 2 ThürIFG). Ein effektives und wirksames Kontrollrecht muss aber den gesamten Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes erfassen (Kongruenz des Geltungs- und des Kontrollbereiches).

Mit dieser Einschränkung der Prüfrechte des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit steht Thüringen unter den Bundesländern mit eigenen Informationsfreiheitsgesetzen allein.

Auch nach der Novellierung sind in Thüringen immer noch Gebühren kostendeckend zu erheben (§ 10 Absatz 1 Satz 2 ThürIFG). Auch in diesem Punkt sind die Regelungen des Bundes und der anderen Länder bürgerfreundlicher, da sie Obergrenzen für die Gebührenbemessung festlegen und damit einen Beitrag leisten, abschreckende Gebühren zu vermeiden.

Problematisch ist die Bestimmung des § 4 Absatz 4 ThürIFG, die ohne jede Differenzierung eine Weiterverwendung von nach diesem Gesetz erhaltenen Informationen mit Gewinnerzielungsabsicht verbietet und sogar als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld nach § 13 Absatz 1 ThürIFG bewehrt.

Durchaus positiv sehe ich dagegen die neue Regelung zum Aufbau eines elektronischen Informationsregisters im Internet (§ 11 Absatz 3 ThürIFG). Die Behörden des Landes sollen z. B. Organisations- und Aktenpläne veröffentlichen. Auch andere Behördeninformationen von allgemeinem Interesse sollen so leichter zugänglich gemacht werden. Allerdings bleibt das Gesetz sehr vage, um welche Art von Information es hier genau geht; es ist zu befürchten, dass das Register weitgehend nach Gutdünken der Behörden gefüllt wird - oder auch nicht.

**Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen haben bisher kein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet.**

### Bayern

Von der SPD-Fraktion wurde im bayerischen Landtag der Entwurf eines Bayerischen Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzes (BayTIFG) am 27. September 2012 eingebracht (Drucksa-

che 16/13784). Dieser wurde am 24. April 2013 vom Landtag abgelehnt.

Der Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeit und Transparenz der Verwaltung (Verwaltungsöffentlichkeitsgesetz - BayVwÖffG) von Bündnis 90/Die Grünen vom 26. Juni 2013 orientiert sich am Vorbild des Hamburgischen Transparenzgesetzes (Drucksache 16/17522). Der Entwurf wurde am 16. Juli 2013 in zweiter Lesung endgültig abgelehnt.

Nahezu 60 bayerische Kommunen haben mittlerweile Informationsfreiheits-Satzungen eingeführt. Augsburg ist die einzige bayerische Großstadt, die noch keine derartige Satzung beschlossen hat. Um dies zu ändern, hat sich ein „Bündnis Informationsfreiheit Augsburg“ gegründet.

2013 wurden nicht nur in Bayern, sondern auch in Hessen und Niedersachsen in zahlreichen Städten und Gemeinden Informationsrechte eingeführt.

### **Baden-Württemberg**

Im Koalitionsvertrag von Bündnis 90/Die Grünen und SPD in Baden-Württemberg vom 9. Mai 2011 wurde unter den Stichworten „Transparenz des Regierungshandelns“ und „e-Government“ angekündigt, den Entwurf eines „umfassenden Informationsfreiheitsgesetzes“ vorzulegen. Auch nach mehr als der Hälfte der Wahlperiode des Landtags haben weder die Landesregierung noch die Regierungsfractionen in Baden-Württemberg den Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz für das Land Baden-Württemberg im Landtag eingebracht.

### **Hessen**

Der Gesetzentwurf der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (Hess.TG) vom 28. März 2013 (Drucksache 18/7200) ist wegen Ablauf der letzten Legislaturperiode erledigt.

Unter dem Titel „Regieren: Fair und transparent“ hat die neue Koalition von CDU und Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Koalitionsvertrag (Seite 104) ein Landes-Informationsfreiheitsgesetz angekündigt. Dafür sollen zunächst die Erfahrungen mit den Informationsfreiheitsgesetzen anderer Länder und des Bundes ausgewertet werden. Ob es ein darüber hinausgehendes Transparenzgesetz geben wird, das die Verwaltung verpflichten würde, Informationen von öffentlichem Interesse online zu veröffentlichen, werde geprüft, heißt es weiter im Koalitionsvertrag. Der Schutz von personenbezogenen Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie die schutzwürdigen Interessen des Staates dürften nicht beeinträchtigt werden.

### **Niedersachsen**

SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Niedersachsen haben am 18. Februar 2013 in ihrem Koalitionsvertrag die Vorbereitung eines Informationsfreiheitsgesetzes vereinbart. Wörtlich heißt es (S. 78): „Die rot-grüne Koalition wird endlich auch in Niedersachsen eine umfassende Open Data-Strategie mit einem modernen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz vorlegen. Es soll staatliche Stellen verpflichten, alle relevanten Informationen digital in einem Transparenzregister zu veröffentlichen. Nur in begründeten Ausnahmefällen - so zum Schutz von personenbezogenen Daten oder zum Schutz öffentlicher Belange - soll der Informationszugang im Einzelfall verwehrt bleiben“.

Die niedersächsische Justizministerin hat am 18. Juni 2013 dem Kabinett den Fahrplan vorgestellt. Zur Vorbereitung sollen frühzeitig alle Ressorts und Kommunen eingebunden sowie Foren eingerichtet werden, die eine Diskussion mit Bürgern und Interessenvereinigungen ermöglichen.

Bisher liegt noch kein Referentenentwurf vor.

### **Sachsen**

Die Oppositionsfraction Die Linke im Sächsischen Landtag hat im Mai 2012 den Entwurf für ein „Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und die Freiheit des Informationszugangs im Freistaat Sachsen (Sächsisches Verwaltungstransparenzgesetz, Landtagsdrucksache 5/9012) vorgelegt.

Der Entwurf wurde am 10. Juli 2013 in zweiter Lesung im Plenum behandelt und im Ergebnis nicht beschlossen.

Artikel 1 des Gesetzentwurfs sah eine Änderung der Landesverfassung vor. Deren Artikel 34 sollte wie folgt gefasst werden: „Jede Person hat das Recht auf Zugang zu den bei den Behörden und Einrichtungen des Landes, der Gemeinden und Landkreise verfügbaren Informationen, soweit nicht gesetzlich geschützte Interessen Dritter oder überwiegende Belange der Allgemeinheit entgegenstehen. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“

Als Artikel 2 wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des freien Zugangs zu den Informationen der Verwaltung und der Öffentlichkeit von Informationen in Sachsen (Sächsisches Informationsfreiheitsgesetz - SächIFG -) vorgelegt. Der Gesetzentwurf fasste damit das Recht auf Umwelt-, Verbraucher- und allgemeine Informationen zusammen.

### 2.1.3 Ja, was denn nun?

*Es ist nicht immer einfach zu entscheiden, ob eine Anfrage nach dem IFG oder dem UIG und von welcher Landes- oder Bundesbehörde zu bescheiden ist.*

Informationszugang nach dem IFG oder nach dem UIG? An wen kann man sich mit einem Antrag auf Informationszugang wenden und wer könnte helfen, falls es Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Anspruches auf Informationszugang geben sollte?

Ein Landwirt aus dem Umland von Hamburg fragte an, warum ihm der Einblick in die Akten eines laufenden Genehmigungsverfahrens zur Aufsuchung und Förderung von Kohlenwasserstoffen, sog. Fracking, in Schleswig-Holstein verwehrt werden kann, obwohl er in diesem Bereich landwirtschaftliche Nutzflächen und einen Tiefenbrunnen hat, die nach seiner Befürchtung massiv gefährdet sein könnten. Da hier das Land Niedersachsen aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Land Schleswig-Holstein „einschlägige“ Aufgaben im Genehmigungsverfahren wahrnimmt, konnten die relevanten Informationen sowohl bei Behörden in Niedersachsen als auch in Schleswig-Holstein vorliegen. Darüber hinaus war nicht auszuschließen, dass möglicherweise auch Behörden auf Bundesebene wie insbesondere das Umweltbundesamt oder die Bundesanstalt für Rohstoffe und Geowissenschaften über die begehrten Angaben verfügen.

Niedersachsen hat lediglich ein Umweltinformationsgesetz, aber kein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz. In Schleswig-Holstein wurde das allgemeine Informationsfreiheitsrecht mit dem Umweltinformationsrecht im Informationszugangsgesetz vereinigt. Auf Bundesebene sind das spezielle und vorrangige Umweltinformationsrecht und das allgemeine Informationsfreiheitsrecht getrennt im UIG und IFG geregelt - eine nicht nur für den Petenten ziemlich unübersichtliche Situation!

Umweltinformationen im Sinne des UIG sind generell alle Daten, die einen Bezug zur Umwelt aufweisen. Der Bundesgesetzgeber folgt hier der verbindlichen Vorgabe der Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 2003/4/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, Abl. L 41/26) und definiert Umweltinformationen in § 2 Absatz 3 UIG (vgl. Kasten zu Nr. 2.1.3). Die Legaldefinition im Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH, § 2 Absatz 2) ist wortgleich.

Aufgrund der Verweisung in § 1 Absatz 1 des niedersächsischen Umweltinformationsgesetzes findet die Legaldefinition des UIG (Bund) auch auf um-

weltrelevante amtliche Informationen in Niedersachsen Anwendung.

Der Begriff der Umweltinformationen ist damit also sehr weit gefasst.

Doch wer könnte im konkreten Fall über die beantragten Informationen verfügen und damit möglicherweise nach Bundes- oder Landesrecht zur Auskunft verpflichtet sein?

Eine Bundesbehörde, die bei Genehmigungsverfahren der Länder zu beteiligen ist? Weder das Umweltbundesamt noch die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe erhalten von den Ländern Informationen - wie die vom Antragsteller erfragten - zu einzelnen Genehmigungsverfahren.

Eine öffentliche Stelle des Landes Schleswig-Holstein oder die aufgrund einer Kooperationsvereinbarung zwischen den beiden Ländern für die Durchführung des Fracking zuständige niedersächsische Berg(bau)behörde?

Je nachdem richtet sich der Anspruch auf Informationszugang entweder nach dem niedersächsischen Umweltinformationsgesetz (NUIG) oder nach dem Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein.

Beide Gesetze gewähren den Zugang zu Umweltinformationen. Das schleswig-holsteinische Informationszugangsgesetz sieht aber für Antragsteller - anders als das niedersächsische UIG und das UIG des Bundes - zudem das Recht vor, gegebenenfalls den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit anzurufen.

Deswegen habe ich dem Petenten geraten, sich zunächst mit dem Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein in Verbindung zu setzen, um die Frage der auskunftspflichtigen Behörde und des maßgeblichen (Umwelt-)Informationsgesetzes weiter zu klären.

Dieses Beispiel verdeutlicht einmal mehr das unübersichtliche Bild, das sich informationssuchenden Bürgerinnen und Bürgern oftmals bietet und sie in nicht wenigen Fällen davon abhalten dürfte, von ihrem Recht auf Informationszugang Gebrauch zu machen.

Die Aufsplitterung des Informationszugangsrechts in drei verschiedene Gesetze (IFG, UIG, VIG) sowohl im Bund als auch in den meisten Ländern und die auf Bundes- und Landesebene teilweise fehlende Ombudsfunktion sind leider immer noch deutliche „Transparenzbremser“.

Kasten zu Nr. 2.1.3

**§ 2 Absatz 3 UIG**

Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;
2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken;
3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die
  - a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder
  - b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme;
4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts;
5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, und
6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.

**2.1.4 Und auch hier darf die BfDI nicht vermittelnd tätig werden**

*Wird einem Antragsteller der Zugang zu Umweltinformationen verweigert, kann die BfDI mangels Zuständigkeit nicht in ihrer Ombudsfunktion tätig werden.*

Im Berichtszeitraum hat mich eine Reihe von Beschwerden von Antragstellern erreicht, die Ihre Rechte auf Informationszugang als verletzt ansahen, weil ihnen eine öffentliche Stelle des Bundes die begehrten Informationen nicht zur Verfügung gestellt hat. Auch wenn sie ihren Antrag auf das IFG gestützt haben, konnte ich der Bitte der Antragsteller um Vermittlung nicht nachkommen - mangels Zuständigkeit: Sie hatten Umweltinformationen beantragt.

Der Begriff der Umweltinformation wird sehr umfassend interpretiert (vgl. dazu Nr. 2.1.3) und erfasst z. B. auch Faktoren wie Energie und Strahlung und den Zustand der menschlichen Gesundheit oder die Lebensbedingungen des Menschen, soweit sie von entsprechenden Faktoren betroffen sind oder sein können.

Die Ombudsfunktion der Bundesbeauftragten (§ 12 Absatz 1 IFG) ist nach der derzeitigen Rechtslage auf die Beratung und Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger beschränkt, die ihr Recht auf Informationszugang nach dem IFG wahrnehmen.

Die Bundesbeauftragte kann den Bürgerinnen und Bürgern also längst nicht in jedem Fall mit Rat und Tat zur Seite stehen, wie auch das folgende Beispiel anschaulich zeigt:

Der Bund zur Unterstützung Radargeschädigter vertritt die Interessen ehemaliger Soldaten, die unter den Spätfolgen von Strahlungsschäden leiden, die sie beim Einsatz an Radargeräten erlitten haben. Kinder dieser Soldaten leiden unter Fehlbildungen von Gliedmaßen. Der Bund zur Unterstützung Radargeschädigter vermutet, dass diese Fehlbildungen auf die Strahlungsexposition der Väter bei der Bundeswehr zurückzuführen sind.

Der Bund zur Unterstützung Radargeschädigter hatte mit Blick auf einen Einzelfall Informationszugang zu Mess- und Prüfprotokollen der Strahlungsquellen eines vor Jahrzehnten von der Bundeswehr eingesetzten und inzwischen ausgemusterten Radargerätes beantragt. Das BMVg teilte ihm im Dezember 2013 mit, dass es im Bestand der von der Arbeitsgruppe „Aufklärung der Arbeitsplätze Radar“ (AG Radar) erfassten Dokumente keinen Mess- oder Prüfbericht aus dem expositionsrelevanten Zeitraum zu dem - aus Sicht des Bundes der Radargeschädigten schädigungsursächlichen - Typ des Radargerätes gebe, an dem der Vater eines mit erheblichen Fehlbildungen geborenen Sohnes vor dessen Geburt eingesetzt worden war. Die von der AG Radar durchgeführte Arbeitsplatzuntersuchung und Dosisbetrachtung für die am fraglichen Gerätetyp eingesetzten Soldaten beruhe auf Messberichten, die außerhalb dieses Zeitraumes gefertigt und dem Antragsteller bereits bekannt seien. Diese Werte seien jedoch auf den fraglichen Zeitraum übertragbar und bezögen sich zum Teil



sogar explizit auf die Radarstellung, in der der Soldat und Vater eingesetzt gewesen sei. Im Ergebnis sieht das BMVg keinen ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Einsatz des Vaters und der starken Körperbehinderung des Sohnes. Gleichwohl soll geprüft werden, ob Leistungen der aus dem Verteidigungsetat finanzierten, 2012 eingerichteten Härtefallstiftung möglich sind.

Ich konnte dem Bund zur Unterstützung Radargeschädigter bedauerlicherweise nicht weiterhelfen und in der Angelegenheit vermittelnd tätig werden, weil der Antrag sich auf Zugang zu Umweltinformationen nach dem UIG gerichtet hat, hier auf Angaben zur Strahlung, die sich auf den Zustand der menschlichen Gesundheit auswirken kann (§ 2 Absatz 3 Nummern 2, 6 UIG). Sofern hier Zweifel an der Sachverhaltsdarstellung des BMVg bestehen sollten, wäre mir eine Überprüfung der Informationsbestände daher aufgrund fehlender gesetzlicher Kompetenzzuweisung nicht möglich.

Auch dieses Beispiel zeigt, dass eine Erweiterung meiner Ombuds-, Beratungs- und Kontrollfunktion (auch) auf den Bereich des Umweltinformationsrechtes angezeigt ist.

## 2.1.5 Zivilgesellschaftliche Aktivitäten

*Informationsfreiheitsportale erleichtern den Informationszugang.*

Im August 2011 hat die Open Knowledge Foundation mit Unterstützung von Transparency International und der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit das Projekt „Frag den Staat“ ([www.fragdenstaat.de](http://www.fragdenstaat.de)) gestartet. Ziel:

Die Informationsfreiheit zu stärken, den Bürgerinnen und Bürgern die Ausübung ihrer Informationsrechte zu erleichtern und die Antworten zu veröffentlichen.

Alle über [FragdenStaat.de](http://FragdenStaat.de) gestellten Fragen und Antworten werden auf dieser Seite dokumentiert, es sei denn, der Anfrager möchte dies nicht. Das Portal ermöglicht, Anfragen nach dem IFG, dem VIG und dem UIG des Bundes zu stellen. Webbasierte Formularmodule und Textbausteine erleichtern die Antragstellung. Die Anfragen werden dann über die Seite an die jeweiligen Behörden weitergeleitet. Seit April 2012 ist es auch möglich, über das Portal Anfragen nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder zu stellen.

„Frag den Staat“ ermöglicht es nicht nur, IFG-Anträge einfach und schnell bei den Bundes- und Landesbehörden zu stellen. Wenn es beim Informationszugang „hakt“, können sich Bürgerinnen und Bürger auf diesem Wege auch einfach und schnell mit der Bitte um Unterstützung an mich wenden.

Anlässlich des Abschlusses der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland stellte der Vorsitzende, der Informationsfreiheitsbeauftragte Rheinland-Pfalz Edgar Wagner am 28. November 2012 fest: „Der lange Weg zum transparenten Staat kann nur dann erfolgreich besritten werden, wenn die Bürgerinnen und Bürger von ihren Informationsrechten erfahren und davon Gebrauch machen, wenn die Regierungen das Ziel des transparenten Staates zu ihrem eigenen Ziel machen und wenn die Verwaltungen hieran aktiv mitwirken. Wir brauchen dazu eine breite öffentliche Debatte, eine Informationskampagne auf allen Ebenen.“

Zivilgesellschaftliche Initiativen sind ein wichtiger Beitrag, diese Ziele zu erreichen. Sie eröffnen eine Chance, das Recht auf Informationszugang zu einem noch wirksameren Instrument einer offenen Informationsgesellschaft werden zu lassen.

## 2.1.6 Informationsfreiheit und Datenschutz gehören in eine Hand

*Immer wieder wird die Frage gestellt, ob es richtig war, die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit mit Inkrafttreten des IFG dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz zu übertragen. Diese Frage ist uneingeschränkt zu bejahen.*

Der Verabschiedung des IFG ging seinerzeit eine Anhörung des Innenausschusses voraus, in der u. a. auch das Für und Wider einer Verbindung beider Aufgabenbereiche beraten wurde. Das Parlament hat sich nach dieser Erörterung dafür entschieden, die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit dem damaligen Bundesbeauftragten für den Datenschutz zu übertragen (§ 12 IFG).

Das IFG übernahm damit das Modell der Länder Brandenburg, Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen. Diese Personalunion wurde dann auch von den weiteren Ländern eingeführt, die in den Folgejahren Landesgesetze zur Informationsfreiheit erlassen haben.

Wie im Bereich des Datenschutzes haben die Bürgerinnen und Bürger nach § 12 Absatz 1 IFG das Recht, den Bundesbeauftragten anzurufen, um eine mögliche Verletzung ihrer Rechte überprüfen zu lassen. Dieses Beschwerdeverfahren besteht neben den förmlichen Rechtsbehelfen und ist davon unabhängig. Es ist für den Petenten zudem kostenfrei, weil keine Gebühren und Auslagen anfallen. Allerdings ist meine rechtliche Bewertung weder für die Verwaltungen noch für die Gerichte verbindlich.

Ich habe bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit eine positive Bilanz der Zusammenfassung beider Aufgabenbereiche in meinem Haus gezogen (Nr. 3.1). Die Erfahrungen der letzten

beiden Berichtszeiträume haben diese Einschätzung bestätigt.

Die Verbindung beider Aufgabenbereiche in einer Hand hat sich bewährt. Ein unlösbarer Konflikt zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und dem Transparenzinteresse der Öffentlichkeit ist seit Inkrafttreten des IFG bis heute nicht aufgetreten. Es ist bisher stets gut gelungen, auf der Grundlage von § 5 IFG einen angemessenen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen zu finden.

## **2.1.7 Open Government/Open Data**

### **2.1.7.1 Informationsfreiheit und Open Data: zwei Aspekte des Transparenzdankens**

*Transparenz ist mehr als die Herausgabe von Informationen auf Antrag. Verwaltungsinformationen sind vielmehr auch proaktiv zur Verfügung zu stellen.*

Die Digitalisierung unserer Lebenswelt, unserer Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten ist nicht nur eine technische und gesellschaftliche Herausforderung, sie eröffnet auch Entwicklungschancen für eine gelebte Demokratie. Die Öffentlichkeit erwartet zunehmend, bei wichtigen Entscheidungen auf allen staatlichen Ebenen frühzeitig und umfassend unterrichtet und an der Entscheidungsfindung beteiligt zu werden. Dies setzt eine qualifizierte Information und eine stetige gesellschaftliche Kommunikation voraus. Unverzichtbare Grundlage dafür ist offenes Verwaltungs- und Regierungshandeln.

Transparenz in der Verwaltung hat drei Grundlagen: Die erste wird als „Open Data“ bezeichnet. Dies bedeutet Offenheit des Handelns und der zugrundeliegenden Informationen öffentlicher Stellen. Die zweite Grundlage ist - auf der Basis europarechtlicher Vorgaben - die Zurverfügungstellung staatlicher Informationen als wirtschaftliche Ressource. Der dritte Aspekt ist der individuelle Anspruch auf Zugang zu bestimmten Informationen, wie ihn die Informationsfreiheitsgesetze regeln.

Open Data formuliert schon vom Begriff her einen allgemeinen Anspruch auf mehr Offenheit des staatlichen Handelns und ergänzt den individuellen Anspruch auf Informationszugang („Informationsfreiheit und Open Data“, Positionspapier der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013 (Anlage 8)).

Das Tempo der Open Data-Debatte hat sich in den vergangenen Jahren deutlich beschleunigt. Für mich war es stets von entscheidender Bedeutung, dass sich die Diskussion nicht als technischer Diskurs unter Fachleuten verselbständigt, sondern Demokratie und Teilhabe für alle voranbringt. Maßstab für den Erfolg

jeder Open Data-Strategie ist eine deutliche Verbesserung von Transparenz und Informationsqualität für die Bürgerinnen und Bürger. Dabei spielen Informationsportale auf Landes- und zunehmend auch auf Bundesebene eine wichtige Rolle.

Nachdem Bremen das erste Landesportal ([www.bremen.de](http://www.bremen.de)) eingerichtet hatte, sind Berlin und zuletzt Hamburg diesem Beispiel gefolgt und haben Pflichten zur proaktiven Veröffentlichung von Verwaltungsinformationen gesetzlich verankert.

### **Open Data als zweites Standbein der Informationsfreiheit**

Open Data bietet zahlreiche Vorzüge gegenüber dem oft mühseligen und langwierigen individuellen Antragsverfahren. So fallen für die Nutzerinnen und Nutzer keine Kosten an. Die Verbreitung der Informationen wird deutlich beschleunigt. Zugleich erreicht die Information selbst erheblich mehr Personen als bei einer individuellen Anfrage.

Auch für die Verwaltung ist es vielfach befriedigender, direkt die breite Öffentlichkeit zu unterrichten, statt die Informationen nur für einzelne Antragsteller aufzubereiten. Ich teile hier die Auffassung der Bundesregierung, dass Verwaltung Vernetzung und Transparenz braucht. Transparenz stärkt das Pflichtbewusstsein und liefert den Bürgerinnen und Bürgern Informationen über die Leistungen von Verwaltungen (Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung, Herausgeber BMI, S. 24).

### **Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Open Data**

Für den Erfolg von Open Data spielt die Aufbereitung der Daten und die Form der Veröffentlichung eine Schlüsselrolle. Es genügt nicht, wenn staatliche Stellen Informationen lediglich als amorphe „Rohmasse“ ins Netz stellen. Diese sollten vielmehr so aufbereitet sein, dass sie für kommerzielle Nutzer ebenso wie für alle Bürgerinnen und Bürger leicht weiter verwendet werden können.

Die Behörden des Bundes sollten ihre Informationen nicht nur frei zugänglich, sondern möglichst auch kostenfrei bereit stellen. Datenbestände des Bundes dürfen nicht durch Urheberrecht oder Nutzungsbeschränkungen blockiert werden, wenn die Inhalte auf Kosten der Steuerzahler generiert worden sind und geistiges Eigentum Privater nicht berührt wird. Die IFK schlägt in ihrem Positionspapier vom 27. Juni 2013 vor, dass zum Schutz von Urheberrechten Dritter die öffentlichen Stellen mit diesen die Einräumung der Nutzungsrechte vertraglich vereinbaren sollen.

### **Die Open Data-Strategie der Bundesregierung**

Die Planungen der Bundesregierung während der 17. Wahlperiode wie auch in der beginnenden 18. Wahlperiode zur Umsetzung von Open Data und Open Government sind - jedenfalls mit Blick auf die Sicherstellung der technisch-logistischen Voraussetzungen - durchaus vielversprechend. Ausgangspunkt der Regierungspolitik ist auf Bundesebene das Konzept „Vernetzte und transparente Verwaltung“ (abrufbar unter [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)). Hinzu kommt auf bundes- und länderübergreifender Ebene das Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates „Förderung des Open Government“.

Zur Umsetzung der Regierungskonzepte wurden bereits konkrete Maßnahmen eingeleitet; begonnen wurde mit dem Betrieb des Prototyps von „GovData - Das Datenportal für Deutschland“ (Nr. 2.1.7.2).

Ich würde es begrüßen, wenn der Ausbau des Portals konsequent vorangetrieben würde und die Bundesbehörden von sich aus - auch ohne ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung - bereits jetzt wichtige Informationen öffentlicher Stellen, wie z. B. Verträge im Bereich der Daseinsvorsorge, ins Netz stellen.

### **Geodateninfrastruktur in Deutschland (GDI-DE)**

Bei Geodaten handelt es sich um Informationen mit Raumbezug. Sie bilden eine wichtige Grundlage für die Arbeit von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft. Die Bundesregierung verspricht sich von einem einfachen webbasierten Zugang zu den auf allen Verwaltungsebenen verteilten digitalen Geoinformationen wirtschaftlichen Nutzen sowie neue Geschäftsmodelle für wichtige Zielgruppen.

Über das Portal [www.geoportal.de](http://www.geoportal.de), einem Service von Bund, Ländern und Kommunen, sind entsprechende Informationen im Internet frei verfügbar. Geoportal.de umfasst zum Stichtag 1. Dezember 2013 über 120 000 Einträge.

Geboten werden eine Visualisierung von Geodaten sowie die Möglichkeit, verschiedenste Informationen der öffentlichen Hand selbstständig zusammenzustellen und miteinander zu verbinden. Mehr als 1 800 öffentliche Datenanbieter sind zu erreichen. Nutzer können sich Landkarten, Luftbilder und Themenkarten ansehen und herunterladen. Viele Suchergebnisse lassen sich als Karte anzeigen und miteinander verknüpfen.

Die Bundesregierung sieht GDI-DE als deutschen Beitrag zu einer europäischen Geodateninfrastruktur im Rahmen der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie (RL 2007/2 EG).

### **Die Open Data-Strategie der Europäischen Union**

Open Data und Open Government als wesentliche Bestandteile einer digitalen Agenda können - und dürfen - nicht allein national geplant und umgesetzt werden. Die EU-Kommission hat in den letzten Jahren verstärkte Anstrengungen unternommen, das Thema voran zu bringen (vgl. hierzu 3. TB Nr. 2.5).

Ein Schwerpunkt der Digitalen Agenda der EU ist die Bereitstellung öffentlicher Datenbestände zur freien - auch kommerziellen - Nutzung. Hierfür bedarf es einer zeitnahen und umfassenden Umsetzung der PSI-Richtlinie (vgl. Nr. 2.2.3).

Die EU hat im Januar 2013 ein eigenes Open Data-Portal gestartet, in dem bisher allerdings nur wenige Daten veröffentlicht werden. Das Projekt befindet sich zurzeit noch im Probelauf. Zum 1. Dezember 2013 konnten die Nutzerinnen und Nutzer lediglich 6 343 Datensätze einsehen und herunterladen. Die mit Abstand meisten Daten (6 103) kommen vom Statistischen Amt der EU (Eurostat). Die Europäische Umweltagentur lieferte bisher 106 und die Gemeinsame Forschungsstelle bisher 16 Datensätze. Leider fehlen in dem Portal wichtige Angaben zu vielen EU-Einrichtungen, sogar zum Europäischen Parlament.

### **Die Open Data-Charter der G 8-Mitgliedsstaaten**

Die G 8 haben im Juni 2013 eine „Open Data-Charter“ unterzeichnet. Darin bekennen sie sich zur Offenheit und zu dem gemeinsamen Ziel, Transparenz und Innovation zu fördern. Sie verpflichten sich, insbesondere Haushaltsdaten, Unternehmensregister und andere Regierungsinformationen öffentlich zugänglich zu machen.

Die G 8 wollen künftig so viele Daten wie möglich in einer Weise veröffentlichen, dass sie für alle zugänglich, zu nutzen und weiterzuverwenden sind.

Allerdings wird die Verpflichtung der Unterzeichner, Regierungsdaten bereit zu stellen, eingeschränkt, sofern „legitime Gründe“ vorgebracht werden können, die eine Beschränkung rechtfertigen.

Die G 8 verpflichten sich zu einem Austausch über Techniken und die Veröffentlichung von Regierungsdaten sowie zu Transparenz bei der Datensammlung und Veröffentlichung. Auch kommerzielle Nutzung soll zulässig sein.

Wie die „Open Data-Charter“ ferner vorsieht, sollen die Mitgliedsländer nationale Aktionspläne erstellen, die 2014 überprüft werden. Die technische Umsetzung der neuen G 8-Politik soll bis 2015 abgeschlossen werden.

### 2.1.7.2 GovData - das neue Datenportal für Deutschland

*GovData kann einen wichtigen Beitrag für mehr Transparenz und Informationsfreiheit leisten, wenn es sich nicht auf Öffentlichkeitsarbeit beschränkt.*

Seit dem 19. Februar 2013 stehen Daten von Bund, Ländern und Kommunen unter einheitlichen technischen und rechtlichen Bedingungen im Bundesportal GovData zur Verfügung ([www.govdata.de](http://www.govdata.de)). GovData ist ein Schlüsselprojekt aus dem Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“.

Auftraggeber und Betreiber des ebenenübergreifenden Datenportals ist das Bundesministerium des Innern; Projektpartner ist das Innenministerium Baden-Württemberg. Die Realisierung des Konzepts und das Hosting des Portals werden durch das Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS) übernommen.

GovData bietet einen zentralen Zugang zu den Daten der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen, indem es bereits vorhandene Informationsangebote des Bundes, einzelner Länder und Kommunen bündelt. Aktuell liefern die Länder Berlin, Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz sowie Bayern und Niedersachsen Daten zu. Ferner sind über GovData Daten der kommunalen Ebene einzelner Länder abrufbar.

Der Bund steuert für das neue Deutschlandportal u. a. Haushaltsdaten, aber etwa auch Datensätze des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie bei. Über eine Verlinkung ist auch das aktuelle Bundesrecht verfügbar.

GovData hält über eine Stadt oder ein Bundesland mehr Informationen bereit, als ein rein regionales oder lokales Datenangebot. Es vernetzt zahlreiche Datenquellen und eröffnet einen Zugang zu Informationen, die - in dieser Breite und Übersichtlichkeit - bisher nicht verfügbar waren.

Zentrales, auf Bundesebene eingerichtetes Element von GovData ist ein (Meta-)Datenkatalog, der Informationen der Kommunal-, Landes- und Bundesebene zugänglich macht. Damit werden größere Datensammlungen wie z. B. Dokumente, Bücher, Datenbanken und Dateien erfasst und auffindbar. Um deren weitere Nutzung zu vereinfachen, werden sie in einem digitalen Format und mit klar definierten Nutzungsbedingungen zugänglich gemacht.

GovData ist also kein „zentraler Datenspeicher“ und hält die Daten nicht selbst vor. Die Daten bleiben in der Verantwortung und Zuständigkeit der jeweiligen Stellen, die sie auf ihren eigenen Plattformen dezentral vorhalten. Die Metadaten im Katalog von GovData stellen jeweils einen Link auf die Quelle der

bereitstellenden Stelle her, die auch über die Nutzungsbestimmungen entscheidet.

Derzeit steht das Portal allerdings nur als „Public-Beta-Version“ online. Das Portal soll aber technisch verbessert, schneller und benutzerfreundlicher und im Rahmen der Möglichkeiten schrittweise weiter ausgebaut und optimiert werden. Im Februar 2013 waren rund 1 100 Datensätze online verfügbar. Zum 1. Dezember 2013 erhöhte sich die Zahl deutlich auf insgesamt 4 465 Datensätze. Davon stehen 3 753 Datensätze zur freien Nutzung zur Verfügung; eingeschränkt nutzbar sind 712 Datensätze, die nicht kommerziell verwendet werden dürfen.

Derzeit finden sich Daten zu insgesamt 14 Bereichen. Diese reichen von der Bevölkerungsentwicklung über die Gesundheit bis zum Bereich Wirtschaft und Arbeit. Der Umfang der Daten ist höchst unterschiedlich.

Das neue Datenportal soll die Verwendung offener Lizenzen fördern und das Angebot von maschinenlesbaren Rohdaten erweitern. Offene Lizenzen gibt es - neben Computerprogrammen - auch für Musik, Texte und Bilder. Sie gelten für Inhalte, die über das Internet bereit gestellt werden. Offene Lizenzen erlauben es den Nutzern, das jeweilige Werk zu kopieren, zu verbreiten oder online zugänglich zu machen.

In Zusammenarbeit von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden wurden zwei Kategorien von Nutzungsbestimmungen entwickelt ([www.govdata.de/lizenzen](http://www.govdata.de/lizenzen)). Für die Pilotphase steht eine vorläufige Version der Nutzungsbestimmungen zur Verfügung. Das BMI empfiehlt als Standardnutzungsbestimmung die „Datenlizenz Deutschland - Namensnennung“ (vgl. Kasten zu Nr. 2.1.7.2). Sofern der Bereitsteller der Daten die kommerzielle Nutzung ausschließen will, ist die „Datenlizenz Deutschland - Namensnennung - nicht kommerziell“ zu verwenden.

Es wäre wünschenswert, wenn Beschränkungen der Weiterverwendung im Zuge des weiteren Verfahrens entfallen oder zumindest weiter reduziert werden könnten. Es liegt allerdings im Ermessen der jeweiligen Datenbereiter, unter welchen Bedingungen sie ihre Daten dem Portal GovData zur Verfügung stellen.

Die Forderung der Open Data-Community nach verbindlichen Vorgaben für die Verwaltungen, Daten standardmäßig offen zu lizenzieren und nicht-offene Daten nur in öffentlich begründeten Ausnahmefällen zuzulassen, kann ich gut nachvollziehen. Hier sind aber alle am Portal GovData beteiligten Stellen nicht nur des Bundes, sondern gerade auch der Länder in der Pflicht, die noch bestehenden Beschränkungen abzubauen.

Kasten zu Nr. 2.1.7.2

**Nutzungsbestimmungen für Datensätze  
- Empfehlung der Unterarbeitsgruppe Recht der  
Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government  
Datenlizenz Deutschland - Namensnennung - Ver-  
sion 1.0**

Jede Nutzung mit Quellenvermerk ist zulässig.

Veränderungen, Bearbeitungen, neue Gestaltungen oder sonstige Abwandlungen sind mit einem Veränderungshinweis im Quellenvermerk zu versehen oder der Quellenvermerk ist zu löschen, sofern die datenhaltende Stelle dies verlangt.

Der Bereitsteller stellt die Daten, Inhalte und Dienste mit der zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben erforderlichen Sorgfalt zur Verfügung. Für die Daten, Inhalte und Dienste gelten in Bezug auf deren Verfügbarkeit und deren Qualität die durch den Bereitsteller in den Metadaten oder sonstigen Beschreibungen zugewiesenen Spezifikationen und Qualitätsmerkmale. Der Bereitsteller übernimmt jedoch keine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten und Inhalte sowie die dauerhafte Verfügbarkeit der Dienste. Davon ausgenommen sind Schadensersatzansprüche aufgrund einer Verletzung des Lebens, körperliche Unversehrtheit oder Gesundheit. Ebenfalls ausgenommen sind Schäden, die auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruhen.

Das Portal sollte aber nicht zu einem Instrument der Öffentlichkeitsarbeit der jeweiligen Behörde verkommen, sondern ein wirksames Transparenzinstrument werden.

Eine Evaluation des Portals Ende 2013 hat eine Reihe von Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt, die beim Übergang zum Regelbetrieb von GovData zu beachten sind ([www.govdata.de/neues](http://www.govdata.de/neues)). So beklagt der Ergebnisbericht, dass nicht ausreichend relevante Datensätze zur Verfügung stünden.

Als primäre Zielgruppen von GovData kommen nach Auffassung der Evaluatoren zivilgesellschaftliche Organisationen, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft in Betracht, die die Daten aufbereiten, weiterverarbeiten und bereitstellen; diese Zielgruppen sollten künftig verstärkt angesprochen werden.

Im Regelbetrieb sollte das Portal eine größere Bekanntheit erreichen, „um die Potentiale von offenen Verwaltungsdaten zu heben“ (S. 60). Die Auswertung der Zugriffstatistiken habe ergeben, dass die Auffindbarkeit des Portals und seiner Inhalte unter dem Aspekt der „Suchmaschinenoptimierung“ überprüft und optimiert werden sollte (S. 54).

### 2.1.7.3 Das neue E-Government-Gesetz

*Das neue E-Government-Gesetz bleibt hinter den Erwartungen zurück; eine deutlich erweiterte, verbindliche Regelung für proaktive Informationen durch die Behörden steht immer noch aus.*

Seit dem 1. August 2013 ist das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz - EGovG -) in Kraft.

Das Gesetzgebungsverfahren wurde von Anfang an von meinem Haus intensiv und kritisch begleitet. Die Absicht des Gesetzgebers, die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine effiziente, bürgernahe und transparente Verwaltung zu schaffen, wurde stets unterstützt.

Moderne Verwaltung bedeutet aber auch, dass die öffentlichen Stellen des Bundes ihre Informationen in deutlich größerem Umfang als bisher der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Die moderne Informationstechnik schafft die Möglichkeit, den Bürgerinnen und Bürgern umfassenden und kostengünstigen Zugang zu den Informationen staatlicher und kommunaler Stellen zu verschaffen.

Leider ist es im Gesetzgebungsverfahren nicht gelungen, die allzu zaghaften Ansätze des Regierungsentwurfs für einen verbesserten „antragsfreien“ Zugang zu den staatlichen Informationen nachhaltig zu verbessern:

Das EGovG konkretisiert zwar die Anforderungen an die (antragsunabhängige) Bereitstellung der Daten. Die Regelung des § 3 Absatz 2 EGovG reicht aber nicht aus, weil es sich lediglich um eine Soll-Vorschrift handelt und ein - z. B. am Modell des Hamburgischen Transparenzgesetzes orientierter - Pflichtkatalog nicht vorgesehen ist.

Die Neuregelung des § 3 Absatz 2 EGovG tritt neben § 11 IFG, der - für die Behörden des Bundes - die Pflicht zur Veröffentlichung normiert. Daher wäre es aus meiner Sicht wünschenswert gewesen, das IFG als (einheitlichen) Regelungsstandort zu stärken, zumal die Aufsplitterung der Vorschriften für eine aktive Informationspolitik in zwei unterschiedliche Gesetze in der Praxis erhebliche Auslegungsprobleme mit sich bringen kann. Vor dieser Gefahr der Rechtszersplitterung hat auch die 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in einem Positionspapier „Informationsfreiheit und Open Data“ vom 27. Juni 2013 gewarnt (vgl. Anlage 8).

Kritisch sehe ich die vorgesehene Form der Gewährung von Akteneinsicht aus elektronischen Akten durch bloße Bildschirmanzeige (§ 8 Satz 1 Nummer 2 EGovG). Die Möglichkeiten einer Kenntnis-

nahme durch Bildschirmanzeige sind angesichts ihrer Flüchtigkeit deutlich stärker eingeschränkt als bei der Zusendung elektronischer Dokumente oder dem Aushändigen von Ausdrucken.

Da diese Form des Informationszugangs lediglich als Kann-Bestimmung vorgesehen ist, steht es im Ermessen der Behörde, über die Form der zu gewährenden Akteneinsicht zu entscheiden (§ 8 Satz 1 Nummer 2 EGovG), wie sich auch aus der Gesetzesbegründung ergibt (Bundestagsdrucksache 17/11473 S. 39). Die Behörde kann den Betroffenen lediglich auf die Bildschirmanzeige verweisen, muss es aber nicht. Offen ist, wie sich § 8 Satz 1 Nummer 2 EGovG zum Bestimmungsrecht des Antragstellers nach § 1 Absatz 2 Satz 1 IFG verhält.

Ich begrüße es, dass das BMI inzwischen diese Problematik aufgegriffen hat. In einem „Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ stellt es zu § 8 EGovG klar, dass das Wahlrecht des Antragstellers nach dem IFG unberührt bleiben soll (abrufbar unter [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)). Die neue Vorschrift kann daher nicht das durch § 1 Absatz 2 Satz 2 IFG gewährte Wahlrecht hinsichtlich der Modalitäten des Informationszuganges (z. B. durch Einsichtnahme „vor Ort“, Übermittlung oder Übersendung von Kopien) einschränken.

## 2.2 Entwicklung international

### 2.2.1 Kein Fortschritt bei der Novellierung der Transparenzverordnung

*Nachdem der sog. LIBE-Ausschuss für Bürgerrechte im November 2011 weit reichende Vorschläge zur Erweiterung des Zuganges zu EU-Dokumenten vorgelegt und das Plenum des Europäischen Parlaments am 15. Dezember 2011 eine legislative Entschließung zur Neufassung der Transparenzverordnung verabschiedet hatte, haben Kommission und Rat die Novellierung „auf Eis gelegt“.*

Das Engagement des LIBE-Ausschusses und des Plenums für die Novellierung der Transparenzverordnung hatte ich in meinem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit dargestellt und ausdrücklich begrüßt (Nr. 3.4.3).

Leider scheint es so, als wollten Kommission und Rat das Vorhaben weiterhin nicht aufgreifen, obwohl das EP mit seiner „Entschließung vom 12. Juni 2013 zur Blockade der Revision der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001“ (2013/2637 (RSP)) diese beiden Akteure sehr nachdrücklich aufgefordert hat, aktiv zu werden und den eingetretenen Stillstand zu beenden.

Das Europäische Parlament weist in seiner Entschließung u. a. darauf hin,

- dass Transparenz ein entscheidendes Mittel für die Teilhabe der Bürger an Entscheidungsprozessen ist, die Rechenschaftspflicht der europäischen Organe gegenüber ihren Bürgern sicherstellt und dadurch Engagement und Vertrauen der Bürger gestärkt werden und dass
- die EU mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon zu mehr Transparenz verpflichtet und der Zugang zu Dokumenten gegenüber den Organen der EU als Grundrecht verankert worden ist.

Das Parlament fordert daher alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU auf, die Transparenzverordnung uneingeschränkt umzusetzen, also bereits geltende Transparenzstandards einzuhalten. Es verlangt von der Kommission darüber hinaus, sich in politischer wie auch in technischer Hinsicht uneingeschränkt für die „Lissabonisierung“ der Transparenzverordnung, also für ihre Anpassung an den grundrechtlichen Standard des Vertrages von Lissabon einzusetzen und die gegenwärtige Blockade zu lösen und fordert auch den Europäischen Rat auf, die Verhandlungen fortzusetzen.

Anknüpfend an seinen bereits am 15. Dezember 2011 festgelegten Standpunkt fordert das EP nachdrücklich, ein geänderter Text müsse „als absolutes Minimum“ (u. a.) eine ausdrückliche Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf alle Organe, Einrichtungen und Stellen der EU, eine Verbesserung der Transparenz der Gesetzgebung der EU, eine Klärung des Verhältnisses zwischen Transparenz und Datenschutz, Transparenz im Zusammenhang mit internationalen Verhandlungen und Übereinkommen und Sicherstellung der Transparenz von EU-Mitteln zum Inhalt haben.

Ich hoffe, dieser sehr deutliche Appell des Europäischen Parlaments wird endlich Frucht tragen und ich kann im nächsten Tätigkeitsbericht über substanzielle Fortschritte berichten.

### 2.2.2 Keine Transparenz bei der Transparenzdebatte?

*Die Frage der Transparenz der europäischen Transparenzdebatte hat inzwischen auch den Europäischen Gerichtshof beschäftigt. Sein Urteil vom 17. Oktober 2013 verpflichtet den Europäischen Rat zur Gewährung des uneingeschränkten Zuganges zur Abänderungs- und Neufassungsvorschlägen zur sog. Transparenzverordnung.*

Anfang Dezember 2008 hatte eine NGO beim Europäischen Rat Informationszugang zu einem Dokument beantragt, in dem über Abänderungs- und Neufassungsvorschläge von vier Mitgliedstaaten der EU zur sog. Transparenzverordnung berichtet wurde. Der Rat gewährte lediglich Informationszugang zu

den Inhalten der Vorschläge aus der Sitzung der Arbeitsgruppe „Information“ des Rates vom 25. November 2008, blendete die Autoren bzw. die für die Vorschläge verantwortlichen Mitgliedstaaten jedoch aus. Das am 26. November 2008 erstellte Dokument, das die Vorschläge aus der Arbeitsgruppensitzung vom Vortag zusammenfasste, war noch am Tage der Erstellung „geleakt“ und unautorisiert in der vollständigen Fassung im Internet veröffentlicht worden, allerdings ohne dass hier die Urheber der Vorschläge erkennbar waren.

Gegen die Verweigerung des vollständigen Informationszuganges durch den Rat erhob der Antragsteller am 12. Juni 2009 Nichtigkeitsklage. Das in erster Instanz zuständige Gericht der Europäischen Union erklärte daraufhin die Verweigerung des vollständigen Informationszuganges mit Urteil vom 22. März 2011 für nichtig.

Die Anrufung des Europäischen Gerichtshofes, der in derartigen Verfahren als Revisionsinstanz fungiert, blieb erfolglos. Mit Urteil vom 17. Oktober 2013 (Rechtssache C-280/11 P) wies der Gerichtshof das Rechtsmittel des Rates ab. Die Verpflichtung zur Gewährung des uneingeschränkten Informationszuganges wurde damit rechtskräftig.

Der EuGH weist in seiner Entscheidung zunächst auf die Erwägungsgründe der auch für den Informationszugang im vorliegenden Fall maßgeblichen Transparenzverordnung hin:

Diese trage dem - schon bei ihrer Verabschiedung im Primärrecht formulierten - Ziel einer immer engeren Union der Völker Europas Rechnung, in der Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden (erster Erwägungsgrund). Nach dem zweiten Erwägungsgrund knüpft das Recht der Öffentlichkeit auf Informationszugang zu Dokumenten der Organe der EU an deren demokratischen Charakter an. Deshalb solle die Transparenzverordnung - was sich auch aus dem vierten Erwägungsgrund und dem Artikel 1 ergebe - der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe gewähren (vgl. Kasten a zu Nr. 2.2.2).

Die nach Artikel 4 der Transparenzverordnung möglichen Ausnahmen (vgl. Kasten b zu Nr. 2.2.2) vom Informationszugang seien vor diesem Hintergrund eng auszulegen und anzuwenden:

Zum einen müsse das auf Informationszugang in Anspruch genommene Organ - hier der Rat - grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu einem Dokument ein durch Ausnahmetatbestände des Artikel 4 geschütztes Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen könne. Die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung müsse außerdem bei vernünftiger

Betrachtung absehbar und dürfe nicht rein hypothetisch sein.

Kasten a zu Nr. 2.2.2

**Auszug aus den Erwägungsgründen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates**

„[...] in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) In Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, wonach der Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden, ist das Prinzip der Transparenz verankert.

(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

[...]

(6) Ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten sollte in den Fällen gewährt werden, in denen die Organe, auch im Rahmen übertragener Befugnisse, als Gesetzgeber tätig sind, wobei gleichzeitig die Wirksamkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu wahren ist. Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden.“

Zum anderen müsse das Organ bei der Anwendung einer der Ausnahmen des Artikel 4 das besondere Schutzinteresse gegen das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung des Dokumentes abwägen, und zwar unter Berücksichtigung der Vorteile, die sich aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger (vgl. Kasten b zu Nr. 2.2.2).

Der EuGH teilt die auf den 6. Erwägungsgrund der Transparenzverordnung gestützte Auffassung des Gerichtshofes, dass diese Erwägungen gerade dann von ganz besonderer Bedeutung sind, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird. Transparenz trage zur Stärkung der Demokratie bei, indem sie den Bürgern ermöglihe, alle Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen sei.

Im Lichte dieser Prämissen hat der EuGH die Argumentation des Rates verworfen und die Entscheidung des Gerichts bestätigt.

Die - hier nur sehr verkürzt wiedergegebene - Entscheidung des EuGH stellt eine konsequente und fundierte Fortsetzung der eigenen Rechtsprechung

und zugleich einen weiteren europarechtlichen Meilenstein dar.

Kasten b zu Nr. 2.2.2

#### **Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates**

##### Artikel 4

##### Ausnahmeregelung

(1) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

- a) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:
  - die öffentliche Sicherheit,
  - die Verteidigung und militärische Belange,
  - die internationalen Beziehungen,
  - die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats;
- b) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten.

(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

- der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,
- der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,
- der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

(3) Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

[...]

### **2.2.3 Die Novellierung der PSI-Richtlinie - ein weiterer Schritt auf dem Weg zu Open Data**

*Die Änderung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) setzt einen wichtigen Impuls für mehr Transparenz auf europäischer und nationaler Ebene.*

Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („PSI-Richtlinie“) wurde am 17. November 2003 beschlossen. Sie verfolgt das

Ziel, eine unionsweite Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu erleichtern.

Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie sah eine Evaluierung dieser Regelungsvorgaben zum 1. Juli 2008 vor. Hierbei kam die Europäische Kommission zu dem Ergebnis, dass es Hindernisse für eine erfolgreiche Open Data-Strategie gebe, beispielsweise ein zu ausgeprägtes Gewinnstreben von Behörden. Eine Änderung der Richtlinie war auch erforderlich geworden, um die europäische Open Data-Strategie angesichts der neuen technischen Möglichkeiten z. B. bei der Digitalisierung von Kunstwerken voranzubringen.



Die (Änderungs-)Richtlinie 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 wurde am 27. Juni 2013 im Amtsblatt der Europäischen Union verkündet. Zu den wichtigsten Neuerungen zählt die Aufnahme von Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archiven in den Anwendungsbereich der Richtlinie (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe f). Diese Einrichtungen waren bisher ausdrücklich von der Verpflichtung ausgenommen, ihre Informationen für eine „Weiterverwendung“ zur Verfügung zu stellen. Diese Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie bedeutet zum Beispiel, dass künftig u. a. Bestandsverzeichnisse, statistische Auswertungen und Berichte dieser Einrichtungen technisch leichter zugänglich werden sollen. Die angestrebte standardisierte Digitalisierung der kulturellen Bestände soll den Zugang zu europäischen Kulturgütern erleichtern, die sich im Besitz der vielfältigen Kultureinrichtungen befinden. Dabei handelt es sich um Bücher, Karten, Ton- und Filmmaterial, Handschriften und Museumsstücke.

Mit der Änderung der Richtlinie werden die Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten auf die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung verursachten Grenzkosten beschränkt; allerdings „zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne“ (Artikel 6 Absatz 4).

Neu aufgenommen wurde eine Regelung zur Verwendung von offenen und maschinenlesbaren Formaten (Artikel 5 Absatz 1). Artikel 2 der Richtlinie definiert nunmehr, was unter „maschinenlesbaren“ Formaten, „offenen“ Formaten und einem „formellen offenen Standard“ zu verstehen ist. Damit soll die Begrifflichkeit der Richtlinie präzisiert werden und die Verwendung offener, plattformunabhängiger Formate gefördert werden. Dem gegenüber sah die alte Richtlinie lediglich vor, die Dokumente in „elektronischer Form“ zur Verfügung zu stellen.

Auch die geänderte Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, für die Weiterverwendung ihrer allgemein zugänglichen Informationen zu sorgen (Artikel 3). Ziel ist es weiterhin, Barrieren und Wettbewerbsnachteile bei der Entwicklung und Nutzung neuer Informationsprodukte und -dienste abzubauen.

Die angestrebte Vereinheitlichung der nationalen Rechtsvorschriften soll verhindern, dass unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten zu Rechtsunsicherheit bei der Weiterverwendbarkeit von Informationen führen.

Auch in ihrer neuen Fassung verpflichtet die PSI-Richtlinie nicht dazu, den Zugang zu Dokumenten zu gestatten (Erwägungsgrund 7 der Änderungsrichtlinie). Die Regelung des Zugangs bleibt auch in Zukunft Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Ihnen wird aber - anders als bisher - die Pflicht zur Schaffung

von Weiterverwendungsmöglichkeiten bei einmal zugänglich gemachten Dokumenten auferlegt (Erwägungsgrund 8 der Änderungsrichtlinie). Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder, die das Recht auf Zugang zu Behördeninformationen regeln, werden daher von der Neuregelung nicht erfasst.

Kritisch sehe ich die Einschränkung in Artikel 5 Satz 1, wonach die Bereitstellung der Informationen zur Weiterverwendung „soweit möglich und sinnvoll“ erfolgen soll. Diese im Regelungsteil der Richtlinie nicht konkretisierte Einschränkung bleibt unklar, kann weit interpretiert werden und schafft Raum für öffentliche Stellen, sich ihren Pflichten zu entziehen.

Nicht durchsetzen konnte sich die für die Digitale Agenda zuständige EU-Kommissarin mit ihrem ursprünglichen Konzept für eine kostenfreie Nutzungsregelung. Behörden und Institutionen ist es deshalb weiterhin erlaubt, Gebühren für die verfügbar gemachten Daten zu verlangen. Es gibt aber auch keine Verpflichtung, Informationszugang und -weiterverwendung zu bepreisen. Es ist den Behörden nicht gestattet, Gebühren nach freiem Ermessen festzusetzen. Sie sollen nur so hoch sein dürfen, wie die Vervielfältigung, das Anbieten oder die Verbreitung Kosten verursachen (Artikel 6 Absatz 1). Ich hoffe, dass in der Praxis die Gebühren tatsächlich beschränkt werden, die öffentliche Stellen für die Weiterverwendung von Dokumenten erheben.

Die Mitgliedstaaten der EU haben nach Inkrafttreten der Richtlinie zwei Jahre Zeit, die neuen Vorgaben in ihr nationales Recht umzusetzen.

Artikel 13 Absatz 1 verpflichtet die Kommission zur Überprüfung der Anwendung der Richtlinie vor dem 18. Juli 2018. Sie übermittelt dem Rat und dem Europäischen Parlament die Ergebnisse dieser Evaluation und etwaige Vorschläge für eine (weitere) Änderung der Richtlinie.

Die Mitgliedstaaten übermitteln alle drei Jahre der Kommission einen Bericht über die Verfügbarkeit von Informationen des öffentlichen Sektors für deren Weiterverwendung, die Bedingungen, unter denen sie zugänglich gemacht werden, und über die Rechtsbehelfsverfahren (Artikel 12 Absatz 2).

## **2.2.4 Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Berlin**

*Informationsfreiheitsbeauftragte aus aller Welt trafen sich zu ihrer internationalen Konferenz in Berlin. Sie verabschiedeten die Berliner Erklärung zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene.*

Gemeinsam mit dem Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit hat mein Vorgänger Peter Schaar vom 18. bis 20. September 2013 die 8. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (ICIC 2013) ausgerichtet. Die Informationsfreiheitsbeauftragten aus aller Welt kommen alle zwei Jahre zusammen, um ihre Erfahrungen auszutauschen und gemeinsame Perspektiven für mehr Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene zu entwickeln. Die vorherige ICIC hatte im Jahr 2011 in Ottawa stattgefunden (vgl. 3. TB zur Informationsfreiheit Nr. 6.2.2).

Zur ICIC 2013 konnten 35 Informationsfreiheitsbeauftragte aus fünf Kontinenten im Abgeordnetenhaus von Berlin begrüßt werden. Gemeinsam mit über 150 Teilnehmenden aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen wurden aktuelle Fragen zu Informationsfreiheit, Transparenz und Netzpolitik diskutiert.

Zum Auftakt der Veranstaltung betonte Bundespräsident Joachim Gauck in seinem schriftlichen Grußwort die Bedeutung der Informationsfreiheit als ein entscheidender Teil demokratischer Kontrolle: Wer wie er die autoritäre Ausübung und den Missbrauch staatlicher Macht am eigenen Leib erlebt habe - und das Verwaltungsgeheimnis als eines der Instrumente der Unterdrückung -, dem sei besonders klar: Transparenz und der freie Zugang zu Informationen gehörten untrennbar zu Demokratie und zu einem Gemeinwesen, das nicht sich selbst, sondern dem Bürger diene.

Auch der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier, stellte in seiner Eröffnungsansprache den Grundsatz der Demokratie, mit dem der Grundsatz der Öffentlichkeit politischer Herrschaft untrennbar verbunden sei, in den Mittelpunkt und leuchtete von dort aus die facettenreiche Gesetzeslage in Deutschland zum Informationszugang aus.

Der frühere Bundesumweltminister und ehemalige Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, Prof. Dr. Klaus Töpfer, schlug in seiner Rede den Bogen zur weltweiten Bedeutung der Transparenz, vor allem im Umweltbereich und für die ökologische Entwicklung. Er stellte zudem heraus, dass Informationsfreiheit auch bedeute, negativ zu erfahren, welche Informationen die Verwaltung nicht besitze und somit ihren Entscheidungen nicht zugrunde lege bzw. legen könne.

Den Eröffnungsreden folgten sechs Diskussionsrunden, die jeweils von einem bzw. einer der teilnehmenden Informationsfreiheitsbeauftragten aus aller Welt geleitet wurden und mit nationalen und internationalen Experten besetzt waren.

Die ersten drei Panels standen unter dem gemeinsamen Motto „Transparenz im Spannungsfeld“ und beleuchteten anhand spezieller Fragestellungen das Verhältnis von Transparenz und staatlichem Handeln („Informationsfreiheit als politische Aufgabe?“), von Transparenz und Wirtschaft („Bleiben Unternehmensdaten in einer Black Box?“) sowie von Transparenz und Privatsphäre („Zwei Seiten derselben Medaille?“). Die drei folgenden Panels widmeten sich Themen aus dem Bereich „Medien und Netzpolitik“. Erörtert wurden die Bedeutung des freien Zugangs zu staatlichen Informationen für die Berichterstattung der Medien („Die Medien und das Right to Know - was kann es leisten?“) sowie Fragen der Internetregulierung und der Netzneutralität („Informationsfreiheit im Netz - wie lange noch?“). Schließlich wurden rechtliche Grundlagen und praktische Beispiele proaktiver Veröffentlichung von Informationen durch staatliche Stellen diskutiert („Open Data und Open Government - Informationsfreiheit 2.0?“).

Den Abschlussvortrag hielt der ehemalige Richter des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Brun-Otto Bryde, der neue Gefahren und Herausforderungen für Demokratie und Informationsfreiheit konstatierte. Angesichts von Defiziten im Informationssystem der modernen Medienwelt und Transparenzmängeln im politischen System durch komplexe demokratische Entscheidungsprozesse und internationale Verflechtungen müsse mit Nachdruck nach Lösungen gesucht werden, um den fundamentalen Zusammenhang von Demokratie und Informationsfreiheit zu verteidigen.

Videomitschnitte sämtlicher Reden und Diskussionsrunden sind im Internet abrufbar unter [www.info-commissioners.org](http://www.info-commissioners.org).

Am letzten Konferenztag kamen die Informationsfreiheitsbeauftragten zu ihrer internen Sitzung zusammen und verabschiedeten die Berliner Erklärung zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene („Transparenz - der Treibstoff der Demokratie“, vgl. Anlage 12). Die Erklärung unterstützt die Anerkennung eines internationalen Grundrechts auf freien Informationszugang und hebt die Bedeutung von Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (vgl. Kasten zu Nr. 2.2.4) hervor. Bekräftigt wird die von der ICIC in Ottawa 2011 beschlossene Forderung, alle in Betracht kommenden Staaten sollten der Open Government Partnership beitreten und sie aktiv unterstützen (vgl. 3. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.4, 6.2.2). Zudem wird empfohlen, dass alle Staaten die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009 (Tromsø-Konvention) ratifizieren.

Kasten zu Nr. 2.2.4

**Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte**

(1) Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.

(2) Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.

(3) Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind

- a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;
- b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.

**3 Informationsfreiheit: Bestandsaufnahme**

**3.1 Grundsatzfragen im Spiegel der Rechtsprechung**

**3.1.1 Der presserechtliche Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden, die Freiheit der Presse und das IFG**

*Für Presseanfragen an Bundesbehörden gibt es zunächst keine spezialgesetzliche Grundlage neben dem IFG mehr.*

Bis zum 20. Februar 2013 konnten Journalisten bei ihrer Arbeit erwarten, dass ihnen auch die öffentlichen Stellen des Bundes Auskünfte nach Maßgabe der Pressegesetze der Länder erteilen. Ihnen standen also Informationszugangsrechte nicht nur nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, sondern - bis dato unbestritten - auch nach dem jeweiligen Landespresserecht zu. Diese Ansprüche konnten sie auch kumulativ ausüben und z. B. zum Einstieg in eine weiterführende, umfangreiche Recherche zunächst eine Presseauskunft und ergänzend dann die Übermittlung mitunter umfangreicher Unterlagen auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes verlangen.

Schloss das IFG des Bundes im Einzelfall einen Anspruch aus oder kam es überhaupt nicht zur Anwendung, wie bei den Nachrichtendiensten, bestand für die journalistische Recherche jedenfalls der presserechtliche Anspruch.

Mit Urteil vom 20. Februar 2013 (BVerwG 6 A 2.12) hat das BVerwG überraschend entschieden, dass die Landespressegesetze Behörden des Bundes nicht zur Auskunftserteilung verpflichten können, da den Ländern insoweit die Gesetzgebungskompetenz fehle.

Mangels einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Presserecht hätten die Länder zwar die Befugnis, presserechtliche Regelungen zu treffen. Diese umfasse aber nicht alle Regelungen, die die Presse berühren, sondern stoße dort an Grenzen, wo sie auf eine vorrangige anderweitige Gesetzgebungskompetenz des Bundes treffe. Eine solche sah das BVerwG in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Regelung der Sachmaterie „Bundesnachrichtendienst“, um dessen Mitarbeiter und Quellen und deren Verhalten zur Zeit des Nationalsozialismus es im vorliegenden Fall ging. Die Erteilung von Presseauskünften in diesem Bereich sieht das BVerwG als regelungstechnischen „Annex“ der dem Bund vorbehaltenen Materie.

Eine Auskunftspflicht des BND ergab sich in dem vom BVerwG entschiedenen Fall also weder aus dem Landespresserecht noch aus dem IFG des Bundes, da die sog. Bereichsausnahme des § 3 Nummer 8 IFG die Nachrichtendienste des Bundes von der Informationspflicht ausnimmt.

Das BVerwG hat allerdings aus der in Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG kodifizierten Pressefreiheit ein gewissermaßen provisorisches, verfassungsunmittelbares Auskunftsrecht von Pressevertretern abgeleitet, das aber (zeitlich) nur bis zum Tätigwerden des (Bundes-)Gesetzgebers genutzt werden könne und inhaltlich nur im Sinne eines „Minimalstandards“ zu verstehen sei.

Im Ergebnis lehnte das BVerwG den Informationszugang im vorliegenden Fall ab, weil die fraglichen Informationen weder EDV-technisch aufbereitet beim BND vorlägen noch unter Zuhilfenahme eines Arbeitsberichtes sowie dazu gehöriger weiterer Unterlagen beantwortet werden könnten.

Die Entscheidung des BVerwG löste eine heftige Diskussion in den Medien und in der Politik aus und führte bereits sechs Tage nach Urteilsverkündung zur Vorlage des „Entwurfes eines Gesetzes zur Auskunftspflicht von Bundesbehörden gegenüber der Presse (Presseauskunftsgesetz)“ der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 17/12484 vom 26. Februar 2013). Dieser Entwurf fand allerdings im Plenum des Deutschen Bundestages keine Mehrheit.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern haben die durch die Entscheidung vom 20. Februar 2013 angestoßene Diskussion um den presserechtlichen Auskunftsanspruch aufmerksam

verfolgt. Das Ergebnis ihrer Überlegungen haben sie bei ihrer 26. Konferenz am 27. Juni 2013 in Erfurt in der Entschließung „Für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden - auch des Bundes“ formuliert (vgl. Anlage 10).

Starke und zugleich plurale Medien sind unverzichtbar für eine lebendige Demokratie. Unverzichtbare Voraussetzung starker Medien ist die - gerade auch rechtlich eindeutig abzusichernde - Möglichkeit der Recherche, die ohne eine presserechtliche Auskunftspflicht auch der Bundesbehörden in Frage gestellt wird.

Gemeinsam mit meinen Kollegen aus den Ländern werde ich deshalb die weitere Entwicklung mit großem Interesse verfolgen. Abzuwarten bleibt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über eine Verfassungsbeschwerde in diesem Kontext.

### **3.1.2 Vergangenheitsbewältigung und Informationszugang?**

#### **3.1.2.1 Mehr Transparenz durch die wissenschaftliche Aufarbeitung der NS-Vergangenheit von Ministerien und Behörden**

*Im Berichtszeitraum gab es weitere Fortschritte bei der Aufarbeitung der NS-Vergangenheit. Der Deutsche Bundestag hat sich für eine „Forschungsklausel“ ausgesprochen, die den wissenschaftlichen Zugriff auf Personalakten erleichtern soll. Die Umsetzung steht noch aus.*

Seit mehreren Jahren beschäftigen sich Bundesministerien und einzelne große Bundesbehörden mit der Aufarbeitung ihrer nationalsozialistischen Vorgeschichte. Dies ist ein wichtiges zeitgeschichtliches und gesellschaftspolitisches Anliegen. Hierauf habe ich bereits in meinem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hingewiesen (Nr. 3.3.2) und die Einführung einer Forschungsklausel im Bundesbeamtenengesetz angeregt, um den Informationszugang zu Personalakten früherer Mitarbeiter zu Forschungszwecken zu ermöglichen (3. TB Nr. 3.2.2.1).

Die große Bedeutung der Aufarbeitung der NS-Vergangenheit von Ministerien und Behörden und möglicher personeller und sachlicher Kontinuitäten hat der Deutsche Bundestag anerkannt und sich dabei auch für eine forschungserleichternde (aus meiner Sicht: forschungsermöglichende) Stärkung des Rechtes auf Akteneinsicht ausgesprochen (vgl. den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP vom 16. Oktober 2012, Bundestagsdrucksache 17/11001, S. 3, die befürwortende Beschlussempfehlung des Innenausschusses vom 29. Oktober 2012, Bundestagsdrucksache 17/11260, S. 4 sowie das Protokoll der 204. Sitzung des Deutschen Bundesta-

ges vom 8. November 2012, S. 24700 ff. (Plenarbeschluss S. 24722)).

Auch im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode (S. 130) ist vorgesehen, „die Aufarbeitung der NS-Vergangenheit von Ministerien und Bundesbehörden“ voranzutreiben. „In einer Bestandsaufnahme soll der aktuelle Forschungsstand und bestehende Forschungsbedarf auf Bundesebene zur Aufarbeitung der frühen Nachkriegsgeschichte von Ministerien und Behörden in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR ermittelt werden.“

Für ressortübergreifende Fragen und Koordinierung ist die Beauftragte für Kultur und Medien zuständig. Unter anderem von folgenden Untersuchungen und Forschungsvorhaben habe ich beispielsweise im Rahmen meiner Tätigkeit Kenntnis erhalten:

Im Bundesministerium des Innern wurde bei Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichtes „vor dem Hintergrund der notwendigen Haushaltsmittel [...] geprüft, ob und wie ein eigenes Vorhaben zur Aufarbeitung der frühen Nachkriegsgeschichte des BMI einschließlich des ehemaligen Bundesvertriebenenministeriums und des Ministeriums des Innern der DDR [...] bzgl. der personellen und sachlichen Kontinuitäten [...] aufgelegt werden kann.“

Das BKA hatte als „Vorreiter“ der großen Sicherheitsbehörden des Bundes bereits 2007 begonnen, die Geschichte des Amtes und insbesondere die Gründungsphase in einer Kolloquienreihe kritisch zu reflektieren. Hieran schloss sich ein Forschungsprojekt des BKA zur „BKA-Historie“ (- Das BKA und seine Gründungsgeneration in der frühen Bundesrepublik -) an, das bereits 2010 durch einen Zeithistoriker der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg abgeschlossen werden konnte. Das Ergebnis wurde 2011 in einem Sonderband der Buchreihe „Polizei + Forschung“ veröffentlicht und steht als Download auf der Internetseite des BKA zur Verfügung ([www.bka.de](http://www.bka.de)).

Das „Forschungsvorhaben zur Organisationsgeschichte des Bundesamtes für Verfassungsschutz 1950 bis 1975, unter besonderer Berücksichtigung der NS-Bezüge früherer Mitarbeiter in der Gründungsphase“ soll 2014 abgeschlossen werden. Teilergebnisse wurden in einer Pressekonferenz im Herbst 2013 vorgestellt und können auf der Homepage des BfV ([www.verfassungsschutz.de](http://www.verfassungsschutz.de)) aufgerufen werden.

Auch der Bundesnachrichtendienst hat ein Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, mit dem die Geschichte des BND, seiner Vorläuferorganisationen sowie seines Personal- und Wirkungsprofils von 1945 bis 1968 und der Umgang mit dieser Vergangenheit durch die „Unabhängige Historikerkommis-

sion (UHK)“, unterstützt durch eine 2010 eingesetzte Arbeits- und Forschungsgruppe des BND, untersucht werden soll. Der BND rechnet damit, dieses Projekt im Jahr 2016 abschließen zu können. Erste Teilergebnisse hat die UHK in einem öffentlichen Kolloquium in Berlin am 2. Dezember 2013 vorgestellt. Diese (Teil-)Ergebnisse sollen im Frühjahr 2014 in einem Tagungsband veröffentlicht werden.

Diese - hier nur exemplarisch und knapp geschilderten - Forschungsvorhaben zeigen, dass die Aufarbeitung der NS-Vergangenheit Fahrt aufgenommen hat. Gleichwohl bleibt für Behörden und Historiker noch viel zu tun. Auch der Zugang zu personenbezogenen Daten in Personalakten in diesem Zusammenhang bedarf unverändert einer gesetzlichen Klärung.

### 3.1.2.2 Was dürfen Medien und Öffentlichkeit über die Vergangenheit ehemaliger Beamter wissen?

*Der Zugang zu Informationen über das Vorleben ehemaliger Mitarbeiter eines Ministeriums während des Dritten Reiches hat inzwischen auch das Verwaltungsgericht Köln beschäftigt.*

Das BMELV hatte 2005 ein Gutachten zu Rolle und Inhalt der Agrarpolitik und Agrarforschung von Vorgängerinstitutionen dieses Bundesministeriums in Auftrag gegeben, um - mit Blick auf eventuelle Verstrickungen und Belastungen aus der Zeit des Dritten Reiches - zu klären, ob die Voraussetzungen für einen ehrenden Nachruf für 62 Pensionäre in jedem Einzelfall vorlagen (vgl. 3. TB Nr. 3.3.2.2). Von diesen 62 Pensionären waren nach der Bewertung des Gutachters fünf als „nicht ehrwürdig“ anzusehen. Bei nicht wenigen Lebensläufen findet sich die zusammenfassende Bewertung „nicht kritikwürdig“; drei Lebensläufen begegnet der Gutachter mit der Bewertung „mit Respekt“.

Ein Journalist einer großen Tageszeitung hatte Zugang zu dem Gutachten einschließlich der vom Gutachter aus Personalakten entnommenen biographischen Informationen und dem jeweiligen Votum zur Nachrufwürdigkeit dieser inzwischen hochbetagten bzw. nach Erstellung des Gutachtens bereits verstorbenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beantragt. Diese personenbezogenen Informationen waren im besonderen Teil des Gutachtens enthalten. Zu prüfen war hier, ob der Informationszugang mit Blick auf den besonderen Schutz von Informationen aus Unterlagen, soweit diese mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis „in Zusammenhang stehen“ (§ 5 Absatz 2 IFG, vgl. Kasten a zu Nr. 3.1.2.2) auch ohne Einwilligung der Betroffenen eröffnet war. Der Informationszugang zum ersten (allgemeinen) Teil des Gutachtens zur Rolle der Vorgängerinstitutionen des Bundesministeriums wurde vor Klageerhebung ge-

währt. Der Informationszugang zum besonderen Teil des Gutachtens wurde vom BMELV nur eingeschränkt gewährt, da die Offenlegung der geschwärzten Passagen eine Identifizierung der Betroffenen ermögliche und damit der Schutz personenbezogener Daten nicht mehr gewährleistet sei. Das Persönlichkeitsrecht dieser ehemaligen Mitarbeiter habe Vorrang gegenüber dem journalistischen Informationsinteresse.

Bei einem dieser 62 ehemaligen Mitarbeiter hatte ich mich dafür ausgesprochen, den Informationszugang auch unabhängig von einer Einwilligung zu eröffnen, da die mehrjährige Zugehörigkeit dieses inzwischen verstorbenen Staatssekretärs zur Waffen-SS bereits 1984 anlässlich seiner Ernennung in den Medien diskutiert worden war, dieser Beamte als (relative) Person der Zeitgeschichte anzusehen ist und - sofern die Personalakte bereits vom Bundesarchiv übernommen wäre - der archivrechtliche Informationszugang deshalb unter Verkürzung der Sperrfrist „auf Null“ möglich gewesen wäre.

Ziel der Klage des Journalisten war es, vollständige Einsicht in den besonderen Teil des Gutachtens zu erhalten. Mit Urteil vom 26. September 2013 hat das Verwaltungsgericht Köln entschieden, das Ministerium müsse zunächst die ehemaligen Mitarbeiter bzw. die nächsten Angehörigen der inzwischen verstorbenen ca. 52 Pensionäre beteiligen, um die Frage einer evtl. Einwilligung in den Informationszugang zu klären (VG Köln 13 K 1541/11).

Kasten a zu Nr. 3.1.2.2

#### § 5 Absatz 1 und Absatz 2 IFG

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

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

Die Möglichkeit, zwischen dem Informationszugsangsstinteresse und dem Schutz des Persönlichkeitsrechtes abzuwägen, sieht das VG für alle 62 Pensionäre durch § 5 Absatz 2 IFG ausgeschlossen. Diese gesetzliche Regelung verbiete die in § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG vorgesehene Abwägung des

Informationszugangsinteresses mit dem Persönlichkeitsrecht des Amtsträgers, soweit es um Informationen gehe, die im Zusammenhang mit einem Dienst- oder Amtsverhältnis stehen. Diese Voraussetzungen liegen nach Auffassung des VG Köln auch dann vor, wenn die begehrten biographischen Informationen aus anderen Quellen als den Personalakten gewonnen worden sind (vgl. Kasten b zu Nr. 3.1.2.2).

Das Abwägungsverbot des § 5 Absatz 2 IFG gelte auch für den Informationszugang zu biographischen Daten bereits verstorbener Mitarbeiter, deren Dienstverhältnis durch den Tod beendet ist. Auch wenn dies dem Wortlaut des § 5 nicht zweifelsfrei zu entnehmen sei und das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Artikel 2 Absatz 1 GG mit dem Tod ende, wirke der Schutz der Menschenwürde über den Tod hinaus, wie das Bundesverfassungsgericht bereits 1971 entschieden habe. In Anlehnung an die vergleichbare gesetzliche Wertung in § 22 Satz 3 des Kunsturheberrechtsgesetzes (KUG) sieht das VG Köln einen fortwirkenden Schutz, der nicht vor Ablauf von zehn Jahren nach dem Tode ende. Da die inzwischen verstorbenen Mitarbeiter selbst nicht mehr über eine evtl. Einwilligung entscheiden könnten, sei dies in entsprechender Anwendung des § 22 Satz 4 KUG Aufgabe und Recht der überlebenden Ehegatten, Lebenspartner oder Kinder.

Kasten b zu Nr. 3.1.2.2

**VG Köln, Urteil vom 26. September 2013  
- 13 K 1541/11 -**

Besteht aber der Zweck des Gutachtens in einer Klärung der Ehrwürdigkeit der [...] ehemaligen Bediensteten des Ministeriums, dann stehen die zur Anfertigung des Gutachtens gewonnenen Informationen auch dann in Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis, wenn sie nicht unmittelbar den Personalakten entnommen worden waren.

Die Kranzspende und der Nachruf knüpfen gerade an das frühere Dienstverhältnis an und sind Zeichen der Trauer und Anerkennung des Dienstherrn beim Tod des Bediensteten, durch den das Dienstverhältnis endgültig beendet wird. Daher ist dem Gericht auch insoweit eine eigene Interessenabwägung nach § 5 Absatz 1 IFG verwehrt; auch insoweit geht die vom Gesetzgeber in Absatz 2 antizipierte Abwägung vor.

Mit Blick auf die biographischen Informationen von 61 der 62 betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann ich mich der sorgfältig und überzeugend begründeten Entscheidung des VG Köln uneingeschränkt anschließen. Auch beim Informationszugang zur Vita des ehemaligen Staatssekretärs konnten BMELV und Verwaltungsgericht die Systematik des § 5 IFG und die Sperrwirkung des § 5 Absatz 2

IFG als - aus ihrer Sicht zwingende - Begrenzungen des Informationszuganges interpretieren. Aus meiner Sicht sollte damit aber die rechtspolitische Diskussion noch nicht beendet sein, mit dem Ziel einer stimmigen Gesamtregelung von Informationsfreiheits- und Archivrecht unter Berücksichtigung des bei Personen der Zeitgeschichte gesteigerten Informationsinteresses.

**3.1.3 Der Informationszugang zu Altakten des BND - gerichtliche Kontrolle einer verweigerten Aktenvorlage im In-Camera-Verfahren**

*Das In-Camera-Verfahren nach § 99 Absatz 2 VwGO ist auch dann anzuwenden, wenn die Aktenvorlage an das Verwaltungsgericht zum Schutz von Privatgeheimnissen verweigert wird.*

Gestützt auf das IFG und auf das Bundesarchivgesetz beantragte ein Journalist Zugang zu allen Altakten, die vom BND zu Adolf Eichmann angelegt worden waren. Da der Antrag inhaltlich nicht beschieden wurde, erhob der Antragsteller Untätigkeitsklage auf Gewährung des Informationszuganges beim Bundesverwaltungsgericht, das erstinstanzlich für verwaltungsgerichtliche Klagen gegen den BND zuständig ist.

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sind die beklagten Behörden grundsätzlich verpflichtet, ihre „streitgegenständlichen“ und für das Gericht entscheidungserheblichen Verfahrensakten dem Verwaltungsgericht vorzulegen, damit das Gericht sich auch auf diesem Wege ein Bild vom Sachverhalt und dem streitigen Anspruch machen kann (§ 99 Absatz 1 Satz 1 VwGO). Zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens haben beide Parteien grundsätzlich Anspruch auf Einsichtnahme in die gerichtlichen Verfahrensakten (§ 100 Absatz 1 VwGO).

Dieser Grundsatz wird dann durchbrochen, wenn das Bekanntwerden dieser Informationen aus den Gerichtsakten dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. In diesem Fall kann die oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage der Akten an das Verwaltungsgericht verweigern (§ 99 Absatz 1 Satz 2 VwGO).

Ist die Klage auf Gewährung des Informationszuganges z. B. nach Archivrecht oder nach dem IFG gerichtet, würde anderenfalls der streitige Anspruch auf Informationszugang „quasi automatisch“ ohne sachliche Prüfung der von der Verwaltung geltend gemachten Geheimschutzgründe bereits mit der Einsichtnahme des Klägers in die Gerichtsakten erfüllt - und dies auch in Fällen, in denen die Verweigerung

des Informationszuganges aus Sicht des Gerichtes rechtmäßig gewesen wäre.

Um hier den Geheimschutz sicherzustellen und zugleich dem verfassungsrechtlichen Gebot effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes gerecht zu werden, hat der Gesetzgeber ein „Zurückbehaltungsrecht“ der beklagten Verwaltungsbehörde geregelt und ein besonderes gerichtliches Verfahren zur Prüfung der Voraussetzungen dieses Rechtes geschaffen, sog. „In-Camera-Verfahren“. Dieses (Zwischen-)Verfahren wird nicht von dem für die „eigentliche“ Sachentscheidung zuständigen Spruchkörper, sondern von einem Fachsenat beim Oberverwaltungsgericht bzw. - sofern eine oberste Bundesbehörde die Aktenvorlage mit einer Sperrerklärung verweigert - vom Fachsenat beim Bundesverwaltungsgericht auf Antrag einer der beiden Parteien durchgeführt.

Dem Fachsenat beim BVerwG sind die - jedenfalls aus Sicht der obersten Bundesbehörde - sensiblen und deshalb geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen vorzulegen. Der Kläger des Hauptsacheverfahrens hat in diesem Zwischenverfahren grundsätzlich kein Recht auf Einsicht in die Gerichts- und Behördenakten.

Damit wird eine Überprüfung durch ein unabhängiges Gericht ermöglicht, wenn auch (nur) in einem „asymmetrischen“ Verfahren ohne Teilnahme und ohne Akteneinsicht des Klägers.

Kommt der Fachsenat zu dem Ergebnis, dass die Verweigerung der Aktenvorlage an das Hauptsachegericht teilweise oder zur Gänze gerechtfertigt ist, stellt der Fachsenat dies verbindlich fest, ohne in seinem Beschluss Art und Inhalt der geheimhaltungsbedürftigen Informationen offenzulegen. Das für die Entscheidung in der Hauptsache zuständige Gericht ist an diese Entscheidung gebunden und kann die Vorlage der Verwaltungsvorgänge zu den Gerichtsakten insoweit nicht (mehr) verlangen.

Im vorliegenden Fall kam der vom Kläger angerufene Fachsenat zu dem Ergebnis, die Weigerung des als Aufsichtsbehörde beigeladenen Bundeskanzleramtes, die Unterlagen dem Hauptsachegericht vollständig und ungeschwärzt vorzulegen, sei nur teilweise zu Recht erfolgt. Rechtfertigungsgründe für die Schwärzung bloßer Querverweise auf andere Vorgänge oder der Schwärzung mit „Decknamen“ bezeichneter, abgeschlossener Operationen seien nicht zu erkennen.

Dabei hat der Fachsenat des BVerwG unter Bezugnahme auf frühere Entscheidungen noch einmal betont, dass (auch) „ein grundrechtlich abgesichertes Interesse betroffener Dritter an einer Geheimhaltung bestimmter persönlicher Daten ein tragfähiger Grund (sei), um die Vorlage von Akten in einem gerichtli-

chen Verfahren nach § 99 Absatz 1 Satz 2 VwGO zu verweigern“ (BVerwG, Beschluss vom 10. Januar 2012 - 20 F 1/11, 7 A 15/10). Allerdings „greift dieser Schutz persönlicher Daten nicht unterschiedslos, sondern nur soweit, als diese Daten (noch) schutzwürdig sind.“ Daran fehlt es nach Auffassung des Fachsenates, „wenn es sich um Personen der Zeitgeschichte handelt, die in den Unterlagen nur in ohnehin bekannten Zusammenhängen angeführt werden, oder wenn es sich um persönliche Daten handelt, die in allgemein zugänglichen Quellen erwähnt worden sind, und diese Quellen, etwa Zeitungsberichte oder sonstige Publikationen, in den Unterlagen lediglich wiedergegeben sind, ohne dass dadurch weiterführende Rückschlüsse ermöglicht werden.“

Das BVerwG bestätigt damit, dass nicht nur im staatlichen Funktionsinteresse zu wahren, „originär staatliche Geheimnisse“, sondern auch grundrechtlich geschützte „Diskretionsinteressen“ Privater zu einer rechtmäßigen Beschränkung oder sogar zu einem rechtmäßigen Ausschluss der Aktenvorlage an das Hauptsachegericht führen können.

Zum Kreis der - auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren grundsätzlich schutzbedürftigen und im In-Camera-Verfahren zu prüfenden - Diskretionsinteressen Privater gehören aber nicht nur die durch § 5 IFG vor dem Informationszugang Dritter geschützten Rechtspositionen, sondern auch exklusives, konkurrenzrelevantes kaufmännisches Wissen und betriebstechnisches Know How, das grundrechtlich durch Artikel 12 und 14 GG und im Kontext des IFG durch § 6 Satz 2 IFG geschützt wird.

„Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen handelt es sich um Vorgänge, die nach § 99 Absatz 1 Satz 2 VwGO ihrem Wesen nach geheim zu halten sind“ (Beschluss des BVerwG vom 11. Juni 2010 - BVerwG 20 F 12.09 -).

Nachdem die Anwendbarkeit des In-camera-Verfahrens nach § 99 VwGO somit auch hinsichtlich der unterschiedlichen, verfassungsrechtlich geschützten Geheimnisse Privater durch höchstrichterliche Auslegung der VwGO geklärt ist, würde ich es gleichwohl begrüßen, wenn bei Gelegenheit einer künftigen Überarbeitung der VwGO auch eine entsprechende gesetzliche Klarstellung erfolgen würde.

### **3.1.4 Welche Behörde ist zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt?**

*Die Bundesministerien sind nach meiner Auffassung regelmäßig zur Verfügung über die von den Behörden ihres Geschäftsbereiches im Rahmen der Fachaufsicht vorgelegten amtlichen Informationen berechtigt. „Kehrseite“ der Verfügungsbefugnis ist die Verpflichtung, IFG-Anträge zu diesen Informationen*

zu bescheiden (vgl. § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG). Das Verwaltungsgericht Berlin hat dies allerdings anders gesehen.

Die Richtlinie für das Nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS) wurde vom BfV in Zusammenarbeit mit den Landesbehörden für den Verfassungsschutz entwickelt und von der Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) mit Beschluss vom 6. Mai 1994 gebilligt. Sie war Grundlage für die Nutzung des technisch vom BfV im Bund-Länder-Verband betriebenen elektronischen Informationssystems. Zwischenzeitlich ist NADIS zu einer umfassenden Wissensdatenbank (NADIS WN) der Verfassungsschutzämter ausgebaut worden, in der auch inhaltliche Daten zu Personen gespeichert und von allen Teilnehmern abgerufen werden können.

Das neue Nachrichtendienstliche Informationssystem wurde im Juni 2012 in Betrieb genommen. (vgl. 24. TB Datenschutz, Nr. 7.5.1). Die NADIS-Richtlinie, die Dateianordnung NADIS-WN sowie die Durchführungsbestimmungen sind gemäß § 4 Absatz 1 Sicherheitsüberprüfungsgesetz i. V. m. der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VSA)“ als „VS - Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) eingestuft.

Ein Antrag auf Informationszugang zu den „NADIS-Richtlinien“ wurde vom BMI (zunächst) unter Hinweis auf die Einstufung als Verschlusssache abgelehnt. Auch Widerspruch und Klage blieben erfolglos. Das VG Berlin sah - wie das beklagte BMI - keine Verfügungsbefugnis des BMI als Klagegegner.

In den Urteilsgründen verweist das Gericht zunächst auf die Begründung des IFG-Entwurfes, nach der grundsätzlich der Urheber der Information Verfügungsberechtigt sei (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14).

Hieran anknüpfend erläutert es Sinn und Zweck der Verfügungsbefugnis als Voraussetzung des Informationszuganges:

Werde die Information „im weiteren Verlauf anderen Behörden übermittelt und ist sie demnach an mehreren Stellen verfügbar, soll mit dem Merkmal der Verfügungsbefugnis eine sachangemessene Entscheidungszuständigkeit ermöglicht werden [...]. Insbesondere angesichts der umfangreichen Abstimmungspraxis unter den Behörden, aufgrund derer diese in großem Umfang als Teil der bei ihnen geführten Akten über Informationen verfügen, die nicht von ihnen erhoben worden sind, sollen die Verfahren auf Informationszugang bei der Behörde konzentriert werden, der die größte Sachnähe zum Verfahren

zukommt bzw. die Verfahrensführung innehat“ (VG Berlin, Urteil vom 10. September 2013, - VG 2 K 61.13, S. 4 -).

Daran anschließend weist das VG zutreffend auf die - im Regelfall bestehende - Übereinstimmung von (Informations-)Besitz und Verfügungsbefugnis hin.

Einen solchen Regelfall sah das VG hier jedoch nicht, da Urheber der fraglichen Informationen das BfV sei, das selbst aufgrund der Bereichsausnahme nach § 3 Nummer 8 IFG unabhängig von der Sensibilität und Geheimschutzbedürftigkeit der fraglichen Information im Einzelfall vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen sei.

Aus dem Schutzzweck dieser Bereichsausnahme leitet das Gericht dann den Ausschluss einer „stillschweigenden oder gesetzlichen Übertragung der Verfügungsbefugnis“ vom BfV auf das BMI ab.

Dies überzeugt mich nicht.

Es ist schon fraglich, ob das BfV und die Landesbehörden für Verfassungsschutz alleinige „Urheber“ der aktualisierten NADIS-Regelungen sind.

Gesetzliche Zustimmungserfordernisse (vgl. § 8 Absatz 2 Satz 3, § 14 Absatz 1 Satz 1, § 19 Absatz 4 Satz 2 BVerfSchG) bedeuten, dass das fachaufsichtlich zuständige Ressort zur Prüfung unter praktischen und rechtlichen Aspekten berechtigt und verpflichtet ist und seine Prüfergebnisse und evtl. Weisungen bei der abschließenden Formulierung zu berücksichtigen bzw. zu befolgen sind.

Damit ist das BMI „Miturheber“ der fraglichen Informationen, seine Verfügungsbefugnis lässt sich nicht durch die (nur) für das BfV als weiteren Urheber geregelte Bereichsausnahme ausschließen.

Eine umdeutende Interpretation der Verfügungsbefugnis im Sinne einer „verlängerten Bereichsausnahme“ wäre im übrigen mit dem eindeutigen Wortlaut des § 3 Nummer 8 IFG nicht in Einklang zu bringen, der nur die Nachrichtendienste des Bundes und „sonstige öffentliche Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nummer 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen“ vom Anwendungsbereich des IFG ausnimmt. Das BMI beaufsichtigt das BfV, ist aber selbst kein Nachrichtendienst des Bundes. Das BMI ist gemäß § 1 Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV) auch keine öffentliche Stelle des Bundes, die Aufgaben im Sinne des § 10 Nummer 3 des SÜG wahrnimmt.

Der Informationszugang konnte deshalb nach meiner Auffassung nicht bereits mit Hinweis auf die fehlende Verfügungsbefugnis abgelehnt werden. Der Auschlussbestand des § 3 Nummer 4 IFG (fortbeste-



hende, aktuelle Geheimhaltungsbedürftigkeit) wurde im geschilderten Fall nicht mehr geprüft.

### 3.1.5 Der Schutz behördlicher Beratungen - eine Allzweckwaffe?

*Der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG erfreut sich bei den Behörden großer Beliebtheit. Doch auch an ihn sind strenge Anforderungen zu stellen.*

Nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, „wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden“.

Wie ich schon seit längerer Zeit feststellen muss, wird dieser Ablehnungsgrund immer wieder gerne von den Behörden herangezogen, häufig auch als zusätzliche (Hilfs-)Argumentation neben anderen vorgebrachten Ablehnungsgründen. Für die Bundesministerien hat der Ablehnungsgrund des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG zudem zusätzliche Bedeutung erlangt, seit das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2011 klargestellt hat, dass auch Regierungshandeln dem IFG unterliegt (vgl. 3. TB Nr. 3.2.1). In Fällen, in denen sich die Ministerien früher hinter dem Begriff der „Regierungstätigkeit“ versteckt hätten, um Informationen nicht offenlegen zu müssen, stellt sich nun häufig die Frage, ob nicht statt dessen der „Schutz behördlicher Beratungen“ eine Ablehnung des Informationszugangs rechtfertigen könnte (vgl. Kasten zu Nr. 3.1.5).

Kasten zu Nr. 3.1.5

#### § 3 Nummer 3 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

3. wenn und solange
  - a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
  - b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,

Hintergrund hierfür ist häufig die Befürchtung, die Offenlegung beispielsweise von Besprechungsprotokollen könnte behördliche Diskussionsprozesse beeinträchtigen oder Beteiligte davon abhalten, ihre Meinung künftig noch unbefangen und frei zu äußern. Ich will nicht bestreiten, dass in einzelnen Fällen eine solche Gefahr tatsächlich besteht und es rechtfertigen kann, den Zugang zu bestimmten Informationen zu verweigern. § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG kann und darf von den Behörden aber nicht als pauschale „Allzweckwaffe“ genutzt werden.

Eine Behörde, die sich auf den Schutz behördlicher Beratungen beruft, muss die Tatbestandsvoraussetzungen von § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG einzel-

fallbezogen, hinreichend substantiiert und konkret darlegen. Aufgrund des gesetzlichen Regel-Ausnahme-Verhältnisses ist die Vorschrift - wie alle Ausnahmetatbestände des IFG - eng auszulegen. Hierzu hat die Rechtsprechung inzwischen die folgenden Leitlinien entwickelt (vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14/11 -; OVG NRW, Urteil vom 2. November 2011 - 8 A 475/10 -; VG Berlin, Urteil vom 25. August 2011 - 2 K 50.11 -; VG Köln, Urteil vom 22. November 2012 - 13 K 5281/11 -):

Der Wortlaut des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG ist - darüber dürfte Einigkeit bestehen - sprachlich missglückt. Die Einschränkung „notwendige Vertraulichkeit“, die dem Wortlaut nach lediglich für § 3 Nummer 3 Buchstabe a IFG („notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen“) gilt, muss aus systematischen und teleologischen Gründen auch auf § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG erstreckt werden (vgl. OVG NRW a.a.O.). Die Offenlegung der Information muss also die „notwendige Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden“ beeinträchtigen. Es reicht somit nicht aus, eine Beratung in nichtöffentlicher Sitzung abzuhalten, um allein dadurch den Schutz von § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG zu erreichen. Vielmehr muss die Vertraulichkeit der Beratung in dem konkreten Einzelfall notwendig sein. Dass die Rechtsprechung dies für den speziellen Fall der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission angenommen hat (BVerwG a.a.O.; OVG NRW a.a.O.), darf nicht dazu verleiten, die stark auf die Besonderheiten des Einzelfalls abstellende Begründung ohne Weiteres auch auf andere Gremien zu übertragen.

Zweck der Vorschrift ist es, einen unbefangenen und freien Meinungs austausch innerhalb einer Behörde oder zwischen Behörden zu gewährleisten. Schutzobjekt ist dementsprechend nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung. In der Rechtsprechung hat sich hierzu die durchaus treffende Formel herausgebildet, geschützt sei der Beratungsprozess im engeren Sinne - d.h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin der eigentliche Vorgang des Überlegens -, nicht aber die hiervon zu unterscheidenden Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) sowie das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis).

Weiter setzt § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG eine „Beeinträchtigung“ der behördlichen Beratungen voraus. Insoweit bedarf es einer Prognose im jeweiligen Einzelfall, ob das Bekanntwerden der Information sich auf die Beratungen einer Behörde behindernd oder hemmend auswirkt. Aufgrund der gebotenen restriktiven Auslegung genügt nicht jede allgemein in Betracht zu ziehende nachteilige Auswir-

kung, sondern nur eine ernsthafte, konkrete Gefährdung der geschützten Belange. Die befürchteten negativen Auswirkungen müssen anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalls nachvollziehbar belegt werden.

§ 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG enthält außerdem mit der Wendung „solange“ eine zeitliche Begrenzung, d. h. der Informationszugang ist grundsätzlich nur aufgeschoben. Bereits in meinem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 3.2.3) hatte ich dargestellt, dass nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (a.a.O.) der Abschluss des laufenden Verfahrens keine unüberwindbare zeitliche Grenze für die Anwendbarkeit von § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG darstellt, also auch eine Beeinträchtigung erst künftiger Beratungen im Einzelfall den Tatbestand durchaus erfüllen kann. Hierzu bedarf es allerdings stets der Darlegung einer konkreten Gefahr, dass die künftige Arbeitsfähigkeit oder Aufgabenerfüllung des betreffenden Gremiums durch Offenlegung des Beratungsinhalts in unzumutbarer Weise beeinträchtigt würde.

In diesem Zusammenhang begrüße ich die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin (Urteil vom 9. Juni 2011 - 2 K 46.11 -), in der es die Befürchtung des BMJ, zukünftig würden Behördenmitarbeiter bei Gesetzesvorhaben ihre Rechtsauffassungen nicht mehr äußern, wenn sie mit deren späterer Publikation rechnen müssten, als fernliegend zurückgewiesen hat, weil ein solches Verhalten „einer Arbeitsverweigerung gleichkäme“.

Ich werde weiterhin kritisch beobachten, wie der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG in der Praxis eingesetzt wird.

### **3.2 Allgemeine Fragestellungen**

#### **3.2.1 Wer entscheidet über den Informationszugang bei Auftragsdatenverarbeitung?**

*Ein staatlicher IT-Dienstleister muss in der Regel keine Auskunft erteilen, wenn er Daten für eine andere Bundesbehörde im Auftrag verarbeitet.*

Die Frage, welche Stelle bei einer Auftragsdatenverarbeitung zur Gewährung des Informationszuges verpflichtet ist, hat mich im Berichtszeitraum mehrfach beschäftigt:

- Eine Petentin hatte beim Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) Zugang zu Informationen beantragt, die dieses im Auftrag der Bundesfinanzverwaltung verarbeitet.
- Beim Informationsservice Projektförderung im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt

e. V. wurde Zugang zu Informationen beantragt, über die dieses als Auftragsdatenverarbeiter für Bundesbehörden und deren Projektträger verfügt.

- Das Bundesverwaltungsamt als behördlicher Dienstleister, der bereits vielfältige Aufgaben für eine große Zahl von Ressorts und Behörden im Rahmen einer Auftragsdatenverarbeitung wahrnimmt, hat mich um eine grundlegende Klärung der Frage gebeten.

In allen Fällen ging es um Dienstleister, die die jeweils definierte, unselbständige Datenverarbeitung für die weiterhin für die jeweilige Gesamtaufgabe zuständige und verantwortliche Bundesbehörde übernommen haben. Inhaltlich ging es jeweils um Informationen, die Gegenstand einer Auftragsdatenverarbeitung waren.

Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG entscheidet die Behörde über den Antrag auf Informationszugang, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Zuständig ist danach jede Behörde, bei der die Informationen gemäß § 3 Nummer 5 IFG „Bestandteil der eigenen Vorgänge“ geworden sind. Welche Vorgänge das sind, lässt sich aus den Aktenplänen erkennen, die nach § 11 IFG allgemein zugänglich zu machen sind. Werden die Informationen nicht Bestandteil der eigenen Akten, besteht bereits dem Grunde nach kein Anspruch auf Informationszugang.

Grundsätzlich kann eine Behörde sowohl über ihre eigene als auch über von ihr selbst erhobene Informationen verfügen. Bei Unterlagen, die die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten hat, ist maßgebend, ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder - gegebenenfalls stillschweigender - Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält (Gesetzesbegründung zu § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG; Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14).

Es ist somit im IFG - anders als in den landesrechtlichen Parallelregelungen, die im Ergebnis auf die Zuständigkeit für die Aktenführung einer Behörde oder wie das Umweltinformationsgesetz (UIG), auf das tatsächliche Vorhandensein einer Information abstellen - zwischen dem „faktischen Informationsbesitz“ und der Verfügungsberechtigung zu unterscheiden.

Auftragsdatenverarbeitung nach § 11 BDSG ist die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung von personenbezogenen Daten durch einen Dienstleister im Auftrag der (hier zunächst im Sinne des Datenschutzes) verantwortlichen Stelle. Bei der Datenverarbeitung im Auftrag wird nicht die (Haupt-)Aufgabe selbst ausgelagert, zu deren Zweck

die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung von (personenbezogenen) Daten erfolgt, sondern lediglich der zur Aufgabenerledigung erforderliche „technische und organisatorische“ Umgang mit den Daten. Eine eigene Verfügungsbefugnis der Behörde, die im Rahmen einer - rechtlich durch § 11 BDSG geprägten - Auftragsdatenverarbeitung IT-Dienstleistungen für eine andere Behörde erbringt, wird mit der Beauftragung nicht begründet.

Dem Dienstleister wird der Umgang mit den Daten nach Weisung und unter materieller Verantwortung des Auftraggebers übertragen, der nach § 11 Absatz 1 Satz 1 BDSG weiterhin für die Einhaltung der Datenschutzvorschriften verantwortlich bleibt.

Die datenschutzrechtliche Regelung der Verantwortlichkeit bei Auftragsdatenverarbeitung stützt die Annahme einer Verantwortung des Auftraggebers für die Gewährleistung des Informationszuganges. Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Auftraggebers und Verfügungsbefugnis i. S. d. IFG sind damit gewissermaßen „zwei Seiten derselben Medaille“.

Richtet ein Antragsteller seinen Antrag an die auftragnehmende Behörde, muss diese ihn darauf hinweisen, dass sie unzuständig ist und ihm die zuständige Stelle benennen (§ 25 VwVfG). Eine Pflicht zur Weiterleitung an die zuständige Behörde besteht zwar nicht. Eine Behörde sollte dies aber im Rahmen eines bürgerfreundlichen Verwaltungshandelns tun, wenn der Antragsteller dies wünscht.

Begehrt ein Antragsteller dagegen Zugang zu Informationen des Auftragnehmers zur organisatorischen Durchführung der Auftragsdatenverarbeitung wie beispielsweise die Vereinbarung („Auftrag“) nach § 11 Absatz 2 Satz 2 BDSG oder Unterlagen über die konkrete Umsetzung technischer und organisatorischer Maßnahmen, ist dieser über diese „durchführungsbezogenen“ Informationen verfügungsberechtigt und mithin auskunftspflichtig.

Anders sind allerdings die Sachverhalte zu beurteilen, bei denen es sich um eine Funktionsübertragung handelt. Bei dieser wird auch die der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten zugrunde liegende Aufgabe ganz oder teilweise abgegeben. Die in Anspruch genommene Serviceeinrichtung erbringt - über die technische Durchführung des Umgangs mit personenbezogenen Daten hinaus - materielle Leistungen mit Hilfe der überlassenen Daten. Sie handelt hierbei eigenverantwortlich und ist über diese Daten verfügungsberechtigt.

### 3.2.2 Informationen aus dem Nationalen Waffenregister

*Ist das Waffenregistergesetz eine spezialgesetzliche Regelung i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG?*

Ein Petent hatte beim Bundesverwaltungsamt (BVA) als Registerbehörde Informationen aus dem Nationalen Waffenregister begehrt. Dies wurde vom BVA unter Hinweis auf den Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen (§ 1 Absatz 3 IFG) abgelehnt.

Regelungen zum Informationszugang gibt es nicht nur im IFG, sondern auch in zahlreichen weiteren Gesetzen. Dabei gehen grundsätzlich spezialgesetzliche Bestimmungen dem IFG vor, und zwar unabhängig davon, ob sie ein engeres oder ein weiteres Zugangsrecht gewähren. Dies gilt jedoch nur, soweit der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regelung anzusehen ist.

Der Zweck des Registers ist in § 1 des Nationalen Waffenregistergesetzes (NWRG) festgelegt. Dieses dient danach der Speicherung und Übermittlung von Daten, die erforderlich sind, um erlaubnispflichtige Schusswaffen sowie waffenrechtliche Erlaubnisse, Ausnahmen, Anordnungen, Sicherstellungen oder Verbote Personen zuordnen zu können. Durch die Übermittlung der im Register gespeicherten Daten an die in § 10 NWRG (abschließend) aufgeführten Behörden sollen diese bei der Erfüllung der dort genannten Aufgaben unterstützt werden. § 1 Absatz 4 NWRG schreibt zudem vor, dass die Registerbehörde (BVA) die ihr nach diesem Gesetz übermittelten Daten nur nach Maßgabe dieses Gesetzes verwenden darf (vgl. 24. TB zum Datenschutz, Nr. 8.7).

Neben der in den §§ 10 ff. NWRG geregelten Übermittlung von Daten an berechtigt abfragende Stellen (Waffenbehörden, Polizeien des Bundes und der Länder, Justiz- und Zollbehörden, Steuerfahndung sowie Nachrichtendienste) für den in § 1 Absatz 1 genannten Zweck und der Übermittlung von anonymisierten Angaben für statistische Zwecke nach § 15 an den dort abschließend definierten Empfängerkreis ist nur noch die Auskunftserteilung an die Betroffenen, die im Register gespeichert sind, vorgesehen (§ 19 NWRG).

Diese enge Begrenzung und die Einschränkung der Zulässigkeit der Übermittlung von Registerdaten verdeutlicht, dass eine Nutzung zu anderen Zwecken vom Gesetzgeber nicht gewollt ist (vgl. Bundestagsdrucksache 17/8987, Amtliche Begründung zu § 10, S. 22). Die angeführten „adressatenspezifischen“, zuganglenkenden speziellen Regelungen des NWRG haben Vorrang gegenüber dem IFG i. S. e. Ausschließlichkeit und sperren den Rückgriff auf die allgemeine „Jedermann-Regelung“ des Informationszuganges in § 1 Absatz 1 IFG.

Gegen die Ablehnung des Antrages durch das BVA bestanden mithin keine Bedenken.

(Zu § 1 Absatz 3 IFG vgl. auch unter Nr. 3.2.5, 5.1.3, 5.4.2).

### **3.2.3 Wie weit geht das Organisationsrecht einer Behörde?**

*Ein Ministerium kann die Bearbeitung von IFG-Anträgen auch für die ihm nachgeordneten Behörden organisationsrechtlich festlegen.*

Obwohl sein Antrag auf Informationszugang an das Luftwaffenamt gerichtet war, wurde er vom Bundesministerium der Verteidigung beschieden - ohne (vorherige) Mitteilung über die Weiterleitung. Der Petent bat mich um Stellungnahme, ob dies zulässig sei.

Auf seinen Antrag hin hatte ihm das Luftwaffenamt mitgeteilt, er möge seinen Informationswunsch direkt an das insoweit zuständige BMVg richten. Dies tat der Petent jedoch nicht. Gleichwohl erhielt er zu seiner Überraschung den Bescheid mit Informationen vom BMVg. Die dafür erhobenen Gebühren zahlte der Petent nicht, weil er beim BMVg keinen Antrag gestellt hatte.

Als die Zwangsvollstreckung eingeleitet wurde, versuchte der Petent, diese durch eine Klage vor dem Verwaltungsgericht abzuwenden.

Vom Gericht war nun die Frage zu klären, ob die Bescheidung durch das BMVg zulässig war, obwohl der Petent seinen Antrag nicht dort, sondern bei einer Behörde im Geschäftsbereich gestellt hatte.

Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Verfügen mehrere Stellen innerhalb einer Verwaltung über die Information, bestimmt das Organisationsrecht der Behörde, welche Stelle über den Informationszugang entscheidet.

Nach diesen Grundsätzen ist nach Auffassung des Gerichts die Erteilung der Auskunft durch das BMVg nicht zu beanstanden. Die begehrten Informationen waren auch beim BMVg vorhanden, nachdem sie zuvor das BMVg als übergeordnete und weisungsbefugte Instanz beim Luftwaffenamt erhoben hatte.

Da dem Luftwaffenamt als höherer Kommandobehörde im Wesentlichen militärische und nicht primär Aufgaben der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Bürger obliegen, hatte das BMVg von seiner behördlichen Organisationsbefugnis Gebrauch gemacht und die Entscheidungsbefugnis an sich gezogen.

Dabei spielt es nach Auffassung des Gerichts auch keine Rolle, dass der Petent gar keinen Antrag auf Auskunft an das BMVg gerichtet habe. Schließlich sei er vom Luftwaffenamt darüber informiert worden, dass dieses für eine Auskunftserteilung nach dem IFG nicht zuständig sei und der Antragsteller sich unmittelbar an das BMVg wenden solle. Vor diesem Hintergrund durfte das Luftwaffenamt nach Auffassung des VG davon ausgehen, der Antragsteller sei mit einer Weiterleitung seiner Eingaben an das BMVg einverstanden, zumal die Schreiben keine Anhaltspunkte dafür enthielten, der Antragsteller wolle für den Fall einer fehlenden Zuständigkeit des Luftwaffenamtes auf eine Auskunftserteilung verzichten (VG Köln, Beschluss vom 13. Juni 2012, 25 L 599/12).

Diese Auffassung des Gerichts zum Organisationsrecht von Behörden teile ich grundsätzlich.

Gleichwohl habe ich das BMVg darauf hingewiesen, dass eine Behörde den Antragsteller darüber informieren sollte, wenn sie den Antrag an eine andere Stelle zur weiteren Bearbeitung abgibt. Schließlich hat das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zum Ziel, öffentliches Verwaltungshandeln transparent und nachvollziehbar zu machen. Deswegen kann es durchaus angezeigt sein, vorher die Zustimmung des Antragstellers einzuholen. Vorliegend wurde der Antragsteller nur darüber informiert, dass er sich selbst an das BMVg wenden müsse, was er nicht tat, auch weil das Luftwaffenamt auf seiner Homepage ausdrücklich darauf hingewiesen hatte, jedermann könne von dort die von ihm gewünschten Auskünfte erhalten.

Ich hoffe, das BMVg und die ihm nachgeordneten Behörden werden zukünftige Antragsteller vor einer Weiterleitung von Anträgen einbinden, zumal typischerweise mit dem Antrag auch personenbezogene Informationen des Antragstellers ohne dessen Zustimmung an eine andere Behörde weitergereicht werden, ohne dass es hierfür eine gesetzliche Grundlage gibt.

### **3.2.4 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Informationstechnik und innere Sicherheit**

*§ 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG kann nicht pauschal als Ausnahmegrund angeführt werden.*

Gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen in der Bundesverwaltung, d. h. also auch beim Einsatz der Informationstechnik, angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgeschrieben.

Ein Petent hatte bei mehreren Stellen beantragt, ihm diese Unterlagen zu IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zuzusenden. Alle betroffenen Stellen haben diesen Antrag abgelehnt, u. a. mit der Begründung, das Bekanntwerden der Informationen könne nachteilige Auswirkungen auf die Belange der inneren Sicherheit haben (§ 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG).

„Belange der inneren Sicherheit“ und damit Schutzgüter dieser Ausnahmeregelung sind die freiheitlich demokratische Grundordnung, der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 9) und die Funktionstüchtigkeit des Staates und seiner Einrichtungen (VG Berlin, Urteil vom 7. April 2011, - VG 2 K 39.10 -). Von diesem sehr weit gefassten Tatbestand sollte aber aus meiner Sicht wie von § 3 Nummer 2 IFG nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Voraussetzung ist eine plausible und nachvollziehbare Gefährdungsprognose. Das Bekanntwerden der begehrten Information muss eine konkrete Gefahr für die innere Sicherheit begründen. Es genügt z. B. nicht, wenn die Information abstrakt geeignet ist, zu einem Rechtsbruch missbraucht zu werden.

Eine solche konkrete Gefährdung i. S. d. § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG sah ich vorliegend als nicht hinreichend begründet an. Aus meiner Sicht dürfte es jedenfalls eine ganze Reihe von (unkritischen) IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen geben, deren Veröffentlichung keine Auswirkung auf die Sicherheit hat, weil diese Behörden nicht im Fokus von Cyber-Kriminellen liegen, auch keine staatlichen Sicherheitsaufgaben wahrnehmen und aus ihren IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen keine Schlüsse auf angreifbare Schwachstellen sicherheitsrelevanter Behörden gezogen werden können. Denn Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes legen nicht immer zugleich auch die innere Struktur der eingesetzten IT offen.

Zwar haben die angesprochenen Stellen durchaus Gründe genannt, warum ihre (konkreten) IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unter den Ausnahmegrund des § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG fallen würden. So hat beispielsweise das Bundesministerium für Gesundheit in seiner Stellungnahme ausgeführt, mittlerweile seien nahezu alle Arbeitsbereiche in Behörden von IT-Systemen abhängig, so dass es aus dieser Sicht keine unkritischen Bereiche gäbe. Wie sich aus der aktuellen NSA-Affäre ergebe, würden mittlerweile alle Arten von IT-Systemen angegriffen und auch IT-Bereiche betroffen sein, bei denen man bis vor kurzem nicht von einer Gefährdung ausgegangen sei. Aus meiner Sicht ist damit eine konkrete Gefährdung des Schutzgutes der Funktions-

fähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen jedoch noch nicht begründet.

Inwiefern durch eine auch nur teilweise Offenlegung von IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Schwachstellen der IT-Infrastruktur offengelegt werden, die für Angriffe auf diese Systeme und damit auf die Funktionsfähigkeit von Behörden missbraucht werden könnten, scheint mir jedenfalls durch die Stellungnahme des BMG noch nicht hinreichend dargelegt zu sein.

Der Petent hat die Unterlagen über die durchgeführten IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen jedenfalls nicht erhalten, was ich bedauert, mit Blick auf die Rechtsprechung aber nicht beanstandet habe. Denn das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat in seinem Urteil vom 20. März 2012 (OVG 12 B 27.11) ausgeführt, der Bundesregierung stehe bei der Prüfung, ob die Bekanntgabe von Informationen nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren oder äußeren Sicherheit im Sinne des § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG haben kann, ein eigener Beurteilungsspielraum zu, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sei.

Die ebenfalls beantragten Unterlagen zum Einsatz von Open Source Software und zu den Kriterien, nach denen solche IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt werden, hat der Petent aber aufgrund meiner Intervention letztlich erhalten.

### **3.2.5 Ist die Abgabenordnung immer eine bereichsspezifische Regelung i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG?**

*Eine Einsicht des Insolvenzverwalters in Unterlagen des Insolvenzschuldners sieht die Abgabenordnung nicht vor und schließt sie aber auch nicht aus; das IFG greift.*

Ob ein Insolvenzverwalter einen Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG hat, war bereits Thema in meinem letzten Tätigkeitsbericht (vgl. 3. TB Nr. 5.6.4). Nun hat dies auch das Bundesverwaltungsgericht entschieden. Zwar ging es dabei um die Anwendbarkeit des IFG Nordrhein-Westfalen. Da aber die Vorfrage zu entscheiden war, ob die Abgabenordnung dort nicht geregelte Informationsansprüche auf anderer Rechtsgrundlage durch den Konkursverwalter ausschließt, ist das Ergebnis auch für das IFG des Bundes richtungsweisend.

Der klagende Insolvenzverwalter hatte Einsicht in Speicherkontenauszüge begehrt, um die wirtschaftlichen und steuerlichen Verhältnisse des Insolvenzschuldners aufarbeiten und ggf. Anfechtungsansprüche nach §§ 119 ff. Insolvenzordnung geltend machen zu können. Das Finanzamt hatte den Antrag abgelehnt, das Verwaltungsgericht Düsseldorf die

Ablehnung bestätigt. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen und - ihm folgend - das Bundesverwaltungsgericht haben den Anspruch auf der Grundlage des IFG Nordrhein-Westfalen bejaht. Der Informationszugang werde nicht von einer „absichtsvollen Nichtregelung“ der Abgabenordnung zum Akteneinsichtsrecht der am steuerlichen Verfahren Beteiligten ausgeschlossen (OVG NRW, Urteil vom 15. Juni 2011 - OVG 8 A 1150/10 -; BVerwG, Beschluss vom 14. Mai 2012 - 7 B 53.11 -).

Hätte der Insolvenzverwalter Einsicht in Unterlagen aus einem Besteuerungsverfahren beantragt, hätte das Finanzamt den Antrag auf der Grundlage der Abgabenordnung ablehnen können. Die Abgabenordnung wäre dann - insoweit - als abschließende bereichsspezifische und vorrangige Regelung i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG anzusehen gewesen. Die Frage, ob der Beteiligte eines steuerrechtlichen Verfahrens einen Anspruch auf Akteneinsicht nach dem Vorbild des § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz haben soll, war ausweislich der Gesetzesbegründung überlegt, aber nicht in der Abgabenordnung geregelt worden (Bundestagsdrucksache 7/4292 S. 24 f.). Einen solchen Anspruch hat der Insolvenzverwalter vorliegend aber nicht geltend gemacht. Vielmehr hat er in seiner „funktionsspezifisch geprägten“ Rolle als Konkursverwalter die Einsicht in die Unterlagen beantragt, um anschließend Anfechtungsansprüche geltend machen zu können. Das BVerwG kommt daher zu dem Ergebnis, dass den (steuer-)verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Abgabenordnung insoweit keine Sperrwirkung zu kommt.

(Zu § 1 Absatz 3 IFG vgl. auch unter Nr. 3.2.2, 5.1.3).

### **3.2.6 Frage oder Antrag - das ist die Frage**

*Die Abgrenzung zwischen der (kostenfreien) Bürgeranfrage und dem u. U. kostenpflichtigen IFG-Antrag ist nicht immer einfach.*

Das Informationsfreiheitsgesetz gewährt die Möglichkeit, Anträge auf Informationszugang zu stellen. Es hat aber keinesfalls die seit Jahrzehnten bewährte Praxis der Bürgeranfragen beseitigt, die für Bürger und Verwaltung weiterhin sinnvoll bleiben und rege in Anspruch genommen werden.

Bei der Abgrenzung zwischen Bürgeranfrage und Antrag auf Informationszugang kommt es entscheidend auf das vom Bürger Gewollte an: Handelt es sich eher um ein allgemeines Informationsinteresse ohne konkreten Fall- oder Aktenbezug, so ist auch nach dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes prima facie weiterhin von einer Bürgeranfrage auszugehen. Bezieht sich die Frage hingegen auf „amtliche Informationen“ in konkreten Unterlagen

der Behörde, so spricht dies für einen Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Auch eine ausdrückliche Bezugnahme des Antragstellers auf dieses Gesetz kann ein erster Anhaltspunkt für die Annahme eines IFG-Antrages sein. Wird der Informationswunsch von der Behörde zunächst als kostenfreie Bürgeranfrage, nach näherer Betrachtung indes als potentiell kostenpflichtiger IFG-Antrag bewertet, sollte der Antragsteller rechtzeitig auf eine evtl. Kostenpflicht hingewiesen werden. Dabei ist er möglichst auch bereits über die absehbare Größenordnung der Gebühren und Auslagen zu informieren, ohne ihn durch eine überzogene Kostenprognose von der Wahrnehmung seines Rechtes auf Informationszugang abzuschrecken.

Bearbeitet eine öffentliche Stelle den Antrag eines Petenten als Bürgeranfrage, auch wenn dieser ausdrücklich auf das IFG Bezug genommen hat, und erteilt nach verständiger Würdigung des Informationsbegehrens vollinhaltlich die gewünschten Auskünfte, so kann dies im Einzelfall bürgerfreundlich, weil unbürokratisch, und damit durchaus im Sinne des Antragstellers sein. Mit der Bearbeitung eines Begehrens als Bürgeranfrage darf indes der bei (Teil-)Verweigerung des Informationszuges nach dem IFG gesetzlich vorgesehene Rechtsschutz nicht „ausgehebelt“ werden. Ein (Verfahrens-)Wahlrecht der Behörde auf Kosten der Rechtsschutzmöglichkeiten des Antragstellers wäre mit dem IFG nicht vereinbar, das ein starkes, wo nötig auch gerichtlich durchsetzbares Recht auf Informationszugang gewährt.

### **3.2.7 Informationsfreiheit und Urheberrecht - ein unüberbrückbarer Gegensatz?**

*Echte Konfliktfälle zwischen dem Recht auf Informationszugang und entgegenstehenden Urheberrechten sind selten.*

Nach § 6 Satz 1 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, „soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht“. Der Begriff des „geistigen Eigentums“ erfasst - neben Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrechten - insbesondere auch das Urheberrecht. Dieses schützt nach dem „Gesetz über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte“ (Urheberrechtsgesetz - UrhG) Werke der Literatur, Wissenschaft und Kunst, insbesondere auch Sprachwerke und Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art (§§ 1, 2 Absatz 1 Nummer 1 und 7 UrhG).

Auf den ersten Blick verwundert es daher nicht, wenn Behörden mitunter versuchen, sich - insbesondere wenn es um die Herausgabe von Gutachten, Schriftsätzen, Vermerken o. ä. geht - unter Berufung

auf eigenes oder fremdes Urheberrecht der Informationsgewährung zu entziehen. Bei näherer Betrachtung stellt man allerdings fest, dass ein solcher Einwand nur in wenigen Fällen tatsächlich berechtigt ist.

Erste und notwendige, aber allein nicht hinreichende Voraussetzung eines urheberrechtlichen Schutzes ist die „Werkhöhe“ der fraglichen Unterlagen als „persönliche geistige Schöpfung“ (§ 2 Absatz 2 UrhG). Diese kann einerseits in der Gedankenformung und -führung liegen, andererseits aber auch in der Form und Art der Sammlung, der Einteilung und Anordnung des dargebotenen Stoffs. In jedem Fall bedarf es jedoch einer dem Schöpfer zuzurechnenden Individualität des Werkes. Viele amtliche Informationen werden diesen Anforderungen nicht genügen. Wo dies nach Auffassung der Behörde doch der Fall ist, obliegt es ihr, Kriterien für das Vorliegen eines Werks im Einzelnen darzulegen. Das VG Berlin hat in seinem Urteil zum „UFO-Gutachten“ des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (vgl. Nr. 5.1.1 und 3. TB Nr. 5.1.1) den Einwand entgegenstehenden Urheberrechts schon deshalb zurückgewiesen, weil das Vorbringen des Deutschen Bundestages sich darauf beschränkt habe, das Vorliegen eines Werkes zu behaupten, ohne diese Behauptung jedoch - für das Gericht überprüfbar - durch Ausführungen zum konkreten Inhalt der Ausarbeitung mit Inhalt zu füllen (VG Berlin, Urteil vom 1. Dezember 2011 - 2 K 91.11 -).

Kann die erforderliche Werkhöhe der begehrten Informationen hinreichend belegt werden, stellt sich mit Blick auf die unterschiedlichen Urheber innerhalb und außerhalb der Verwaltung anschließend die Frage, in welchen Fallkonstellationen die Behörde sich überhaupt auf Urheberrechte berufen kann. Zu unterscheiden ist dabei zwischen sog. amtlichen Werken, Werken Dritter, die im Auftrag der Behörde erstellt wurden, und sonstigen Werken Dritter.

Amtliche Werke, d. h. von Behördenmitarbeitern in Ausübung ihres Dienstes erstellte Werke, können zwar grundsätzlich urheberrechtlichen Schutz genießen. § 5 UrhG nimmt hiervon jedoch Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse, Bekanntmachungen und Entscheidungen sowie andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind, aus. Bei den verbleibenden amtlichen Werken wird die Auffassung vertreten, der Mitarbeiter räume seiner Behörde konkludent die Nutzungsrechte ein, die für die Gewährung eines Informationszugangs nach dem IFG erforderlich sind. Da die Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Auftrag und auf Weisung ihres Dienstherrn tätig sind und hierfür bezahlt werden, können die Nutzungsrechte am Ergebnis ihrer Arbeit nur beim Dienstherrn liegen. Dieser kann sich der

gesetzlichen Pflicht zur Informationsgewährung dann aber nicht unter Hinweis auf diese eigenen Nutzungsrechte entziehen.

Auch bei Werken Dritter, die im Auftrag einer Behörde erstellt wurden, wird sich die Behörde in aller Regel vertraglich die Nutzungsrechte einräumen lassen, die sie benötigt, um das Werk im Rahmen ihrer behördlichen Aufgaben zu nutzen. Hierzu gehören auch die Rechte, die notwendig sind, um Informationsansprüche nach dem IFG zu erfüllen. Soweit die eingeräumten Nutzungsarten in der vertraglichen Vereinbarung mit dem privaten Urheber nicht ausdrücklich einzeln bezeichnet sind, „bestimmt sich nach dem von beiden Partnern zugrunde gelegten Vertragszweck, auf welche Nutzungsarten es sich erstreckt“ (§ 31 Absatz 5 Satz 1 UrhG). Primärer Vertragszweck ist die Erfüllung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe mit Hilfe des „zugeführten“ fremden Know How. Dies schließt aber nicht aus, auch weitere, allgemeine, nicht spezifisch auf das Vorhaben und die dahinter stehende Verwaltungsaufgabe bezogene gesetzliche Verpflichtungen als sekundäre Zwecke anzusehen und auf diesem Wege eine Übereinstimmung zwischen Informationszugangs- und Urheberrecht zu erzielen. Wer mit der Verwaltung Geschäfte macht, muss wissen, dass die Verwaltung an Recht und Gesetz und damit auch an gesetzliche Transparenzpflichten gebunden ist, die vertraglich nicht abbedungen werden können.

Als für den Ausnahmetatbestand des § 6 Satz 1 IFG relevante Fallgruppe bleiben danach nur solche Werke Dritter, die sich zwar in den Unterlagen der Behörde befinden, aber nicht im Auftrag der Behörde erstellt worden sind, sondern aus anderen Gründen z. B. im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens „unfreiwillig“ zu den amtlichen Unterlagen gelangt sind. Hier ist durchaus denkbar, dass Rechte des Urhebers einem Informationszugang entgegenstehen. Welche konkreten Rechte dann in Betracht kommen, hängt insbesondere von der Art des Informationszugangs ab.

Beim Zugang in Form der Akteneinsicht steht die Frage eines Eingriffs in das Veröffentlichungsrecht des Urhebers im Raum. Nach § 12 Absatz 1 UrhG hat der Urheber das Recht, selbst zu bestimmen, ob und wie sein Werk veröffentlicht werden darf. Veröffentlicht wird ein Werk, wenn die Allgemeinheit, also ein individuell nicht bestimmbarer Personenkreis Kenntnis von einem Inhalt nehmen kann. Das VG Berlin (Urteil vom 1. Dezember 2011 - 2 K 91.11 -) hat eine IFG-Akteneinsicht nicht als Veröffentlichung gewertet, da dabei nur der Antragsteller, nicht aber die Allgemeinheit Zugang zu der fraglichen Ausarbeitung erhalte. Auch die Überlegung, dass außer dem Antragsteller weitere Perso-

nen einen entsprechenden Antrag auf Informationszugang stellen könnten, soll nach Ansicht des Gerichts hieran nichts ändern, da die Möglichkeit der Kenntnisnahme auch in diesem Fall auf den bestimmten Kreis der Antragsteller begrenzt bleibe. Auch wenn das zugangsfreundliche Ergebnis des Gerichts durchaus zu begrüßen ist, vermag die Begründung nicht recht zu überzeugen, da theoretisch jedermann und somit eine unbegrenzte Zahl von Personen Akteneinsicht beantragen und erhalten könnte.

Aus meiner Sicht wäre eher zu überlegen, bereits in der Übergabe des Werks durch den Urheber an die Behörde die Veröffentlichung zu sehen. Dann wäre das Veröffentlichungsrecht des Urhebers zum Zeitpunkt der einzelnen Akteneinsicht bereits erschöpft und könnte dieser von vornherein nicht entgegenstehen.

Der Herausgabe von Kopien des Werkes kann das Vervielfältigungsrecht des Urhebers entgegenstehen. Nach § 15 Absatz 1 i. V. m. § 16 Absatz 1 UrhG hat der Urheber das ausschließliche Recht, Vervielfältigungsstücke des Werkes herzustellen. Allerdings sieht das UrhG selbst unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit vor, einzelne Kopien zum privaten Gebrauch anzufertigen (§ 53 UrhG). In diesen Fällen kann sich auch ein IFG-Antragsteller Kopien anfertigen oder anfertigen lassen. Er darf die so erlangten Kopien jedoch nur privat nutzen und - aus urheberrechtlichen Gründen - nicht verbreiten (§ 53 Absatz 6 Satz 1 UrhG), also weder ins Internet einstellen, noch in anderer Form öffentlich machen.

### **3.2.8 Die Zeit ist reif für eine Vereinheitlichung von IFG, UIG und VIG und eine umfassende Ombudsfunktion der BfDI**

*Die unterschiedlichen Informationszugangsansprüche sollten harmonisiert und systematisch überzeugend und praxistauglich zusammengefasst werden. Die Ombudsfunktion der BfDI sollte immer dann greifen, wenn Bürgerinnen und Bürger Rat und Hilfe bei der Durchsetzung ihrer Informationszugangsrechte brauchen.*

Auch in diesem Berichtszeitraum gingen bei mir eine Reihe von Petitionen über abgelehnte Informationsanfragen ein, die zumindest teilweise in den Bereich des Umweltinformationsgesetzes (UIG) fielen und nicht gänzlich - oder überwiegend - das IFG betrafen. Leider musste ich den Petenten dann mitteilen, meine Zuständigkeit beschränke sich auf das IFG. Für Beschwerden auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes (UIG) oder des Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sei ich nach der aktuellen Rechtslage nicht zuständig.

Insbesondere das Nebeneinander von IFG und UIG führt zu zahlreichen Abgrenzungsproblemen (vgl. Nr. 2.1.3, 2.1.4 und bereits 3. TB Nr. 2.7). Gerade große, ambitionierte Infrastrukturprojekte wie der Bau von Straßen, Flughäfen oder Bahnhöfen werfen regelmäßig organisatorische, technische und oftmals zugleich umweltrelevante Fragestellungen auf, die in der Praxis nur schwer voneinander zu trennen sind. Die Trennung von Umweltinformationen und anderen, dem IFG unterfallenden Informationen und die Durchsetzung des Rechtes auf Informationszugang wird durch die Komplexität der Sachverhalte, mehr noch aber durch die zersplitterte Rechtslage und die für das UIG fehlende Ombudsfunktion der BfDI unnötig erschwert. Bereits diese Zweigleisigkeit von IFG und UIG stößt in der Öffentlichkeit zu Recht auf Unverständnis.

Antragsteller, deren Anträge auf Informationszugang nach dem UIG oder dem VIG abgelehnt werden, haben nur die Alternative, den Ablehnungsbescheid der Behörde zu akzeptieren oder dagegen zu klagen. Aufgrund des Kostenrisikos scheuen viele jedoch den Weg zu den Verwaltungsgerichten. An mich können sie sich nicht wenden, wenn sie sich in ihrem Recht auf Informationszugang verletzt sehen. Eine - für beide Seiten kosten- und zeitsparende - Moderation durch die BfDI ist hier nicht möglich.

Auf der Länderebene zeigt das Beispiel des Landes Schleswig-Holstein, dass es möglich und sinnvoll ist, das „allgemeine“ Informationsfreiheitsgesetz und das Umweltinformationsgesetz (UIG) zusammenzufassen (Nr. 2.1.2.3). Auf Bundesebene sollte aber im Rahmen der Reform darüber hinaus auch das Verbraucherinformationsgesetz integriert und eine umfassende Ombudsfunktion geschaffen werden.

Die Zeit ist reif für ein starkes Informationsfreiheitsrecht „aus einem Guss“, das Partizipation und Demokratie voran bringt. Hierfür wäre eine Erweiterung der Ombudsfunktion der BfDI ein erster wichtiger Schritt.

## **4 Aus meiner Dienststelle - Zahlen, Fakten, Beratungs- und Kontrollbesuche, Veranstaltungen/Delegationen, Zusammenarbeit mit den Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder**

### **4.1 Statistik**

#### **4.1.1 Statistische Auswertung der Eingaben 2012 und 2013**

*Die Anzahl der Eingaben hat sich im Berichtszeitraum deutlich erhöht und macht einen erheblichen Anteil meiner Arbeit aus.*



Im aktuellen Berichtszeitraum ist der Wunsch nach Beratung bei Bürgern und Behörden merklich angestiegen. Die Möglichkeit, mein Haus um Rat und Hilfe zu bitten, wurde stärker wahrgenommen als in den Jahren zuvor.

Nachdem im vorangegangenen Berichtszeitraum die Zahl der Eingänge bereits um 11 Prozent angestiegen war (vgl. 3. TB Nr. 4.1), hat sie im aktuellen Berichtszeitraum weiter zugenommen. 397 Bürgerinnen und Bürger haben sich an mich gewandt, um Unterstützung bei der Durchsetzung ihres Rechtes auf Informationszugang oder Auskünfte zum Informationsfreiheitsrecht zu erhalten. Das entspricht einem Anstieg von 43 Prozent gegenüber dem letzten Berichtszeitraum.

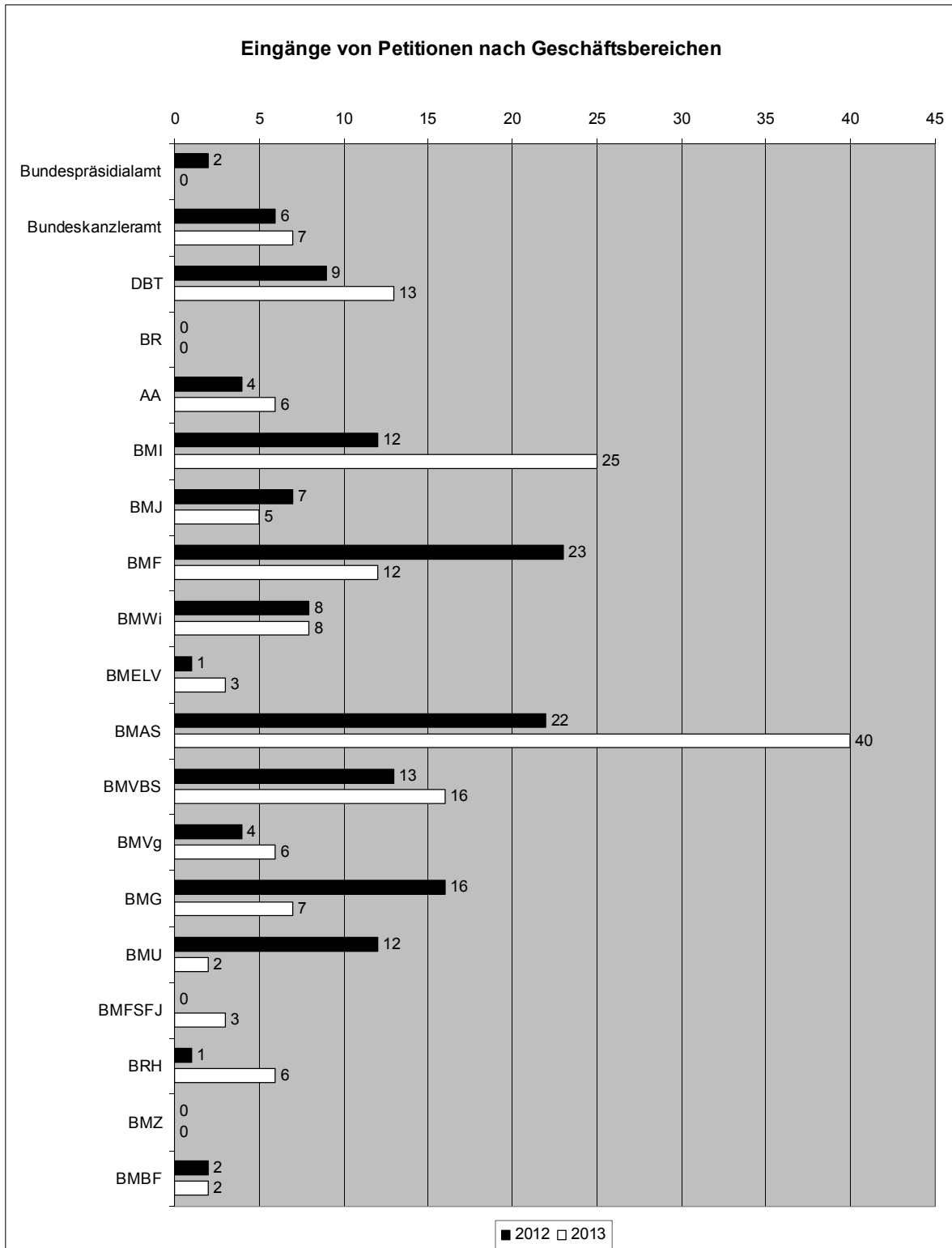
Im Jahr 2012 verzeichnete ich 191, im Jahr darauf 206 Eingaben. In 122 Fällen wandten sich Bürgerinnen und Bürger 2012 an mich, weil sie ihr Recht auf

Zugang zu Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz als verletzt ansahen. In 69 Fällen wurde ich um allgemeine Auskünfte zur Anwendung des IFG gebeten.

2013 nahm die Anzahl der Eingaben weiter zu. Bei insgesamt 206 Eingaben war die Anzahl der Anrufungen nach § 12 Absatz 1 IFG deutlich (7,8 Prozent) höher als 2012. So wandten sich 147 Bürgerinnen und Bürger an mich, weil sie ihr Recht auf Informationszugang als verletzt ansahen. Die Anzahl der allgemeinen Anfragen reduzierte sich von 69 im Jahr 2012 auf 59 im Jahr 2013. Dies ist ein Rückgang von 14,4 Prozent.

Wie auch schon in den vergangenen Jahren waren die Eingaben teilweise sehr komplex, so dass auch der Bearbeitungs- und Zeitaufwand entsprechend angestiegen ist.

Abbildung 1 (zu Nr. 4.1.1)



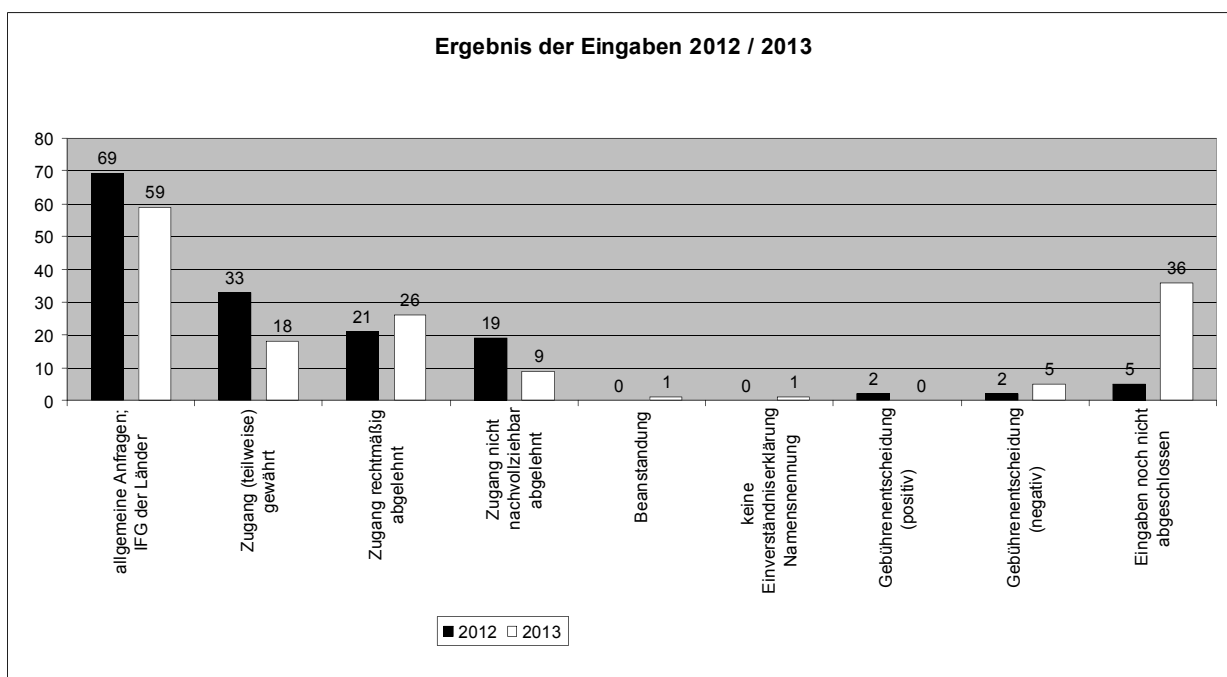
Die einzelnen Ressorts waren im Berichtszeitraum unterschiedlich stark betroffen. Dies belegt das themenbezogen unterschiedlich ausgeprägte Interesse der Bürgerinnen und Bürger, lässt aber keine Rückschlüsse auf den Umgang der jeweiligen Behörde mit dem IFG zu.

Es besteht auch keine generelle Kontinuität bei den Geschäftsbereichen, zu denen verhältnismäßig viele Eingaben bei mir eingehen. Die hohe Anzahl von Beschwerden im Geschäftsbereich des Bundesminis-

teriums für Arbeit und Soziales ist auf die gemeinsamen Einrichtungen (Jobcenter) zurückzuführen. Der Informationsbedarf ist hier nach wie vor sehr hoch.

Dabei weist nicht jede Beschwerde auf eine fehlerhafte Anwendung des IFG hin. Die öffentlichen Stellen haben sich verstärkt mit dem IFG befasst und haben in einer Reihe der Fälle berechtigte Gründe, den Informationszugang abzulehnen.

Abbildung 2 (zu Nr. 4.1.1)



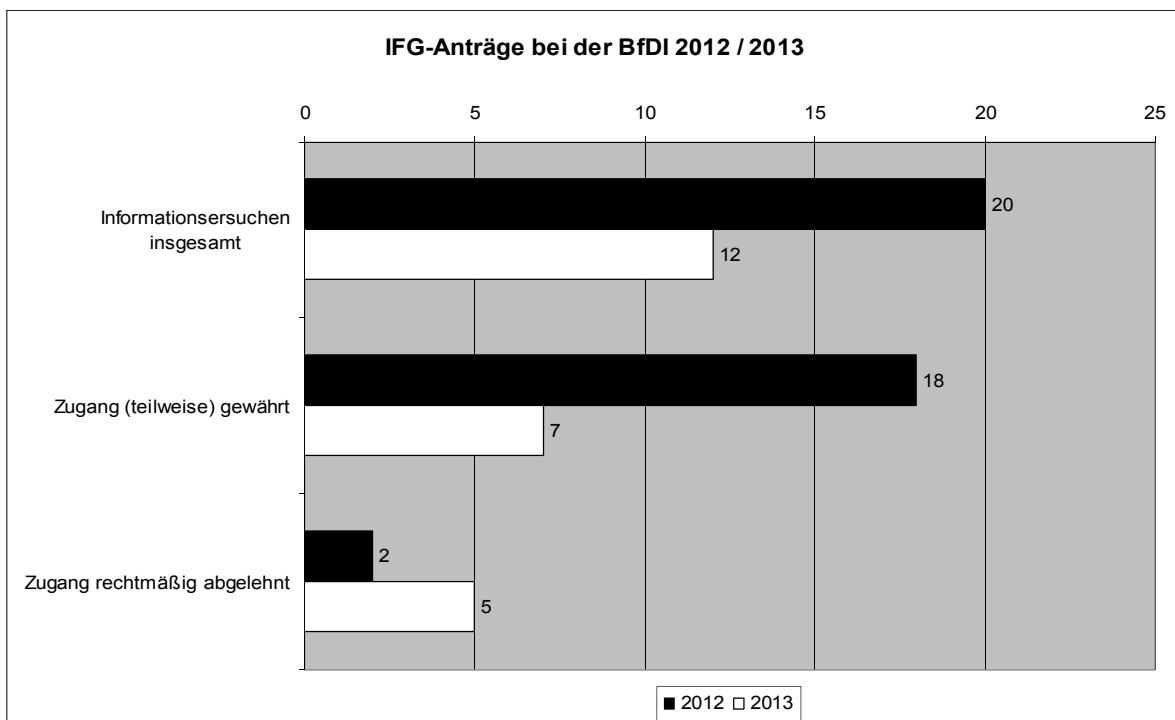
In 51 der abgeschlossenen Fälle wurde dem Petenten der Informationszugang nach meiner Einschaltung ganz oder teilweise gewährt. Bei 47 Eingaben habe ich die Entscheidung der Behörde als gesetzeskonform beurteilt, auch wenn nach meiner Auffassung andere (positive) Entscheidungen möglich gewesen wären. Die Ausnahmegründe des IFG sind so weit gefasst, dass auch ablehnende Entscheidungen nicht immer zu beanstanden sind.

Eine förmliche Beanstandung habe ich im vierten Berichtszeitraum nur einmal ausgesprochen. Auch in diesem Berichtszeitraum ist wieder eine Reihe von Anträgen auf Informationszugang bei mir

in meiner Eigenschaft als öffentliche Stelle des Bundes eingegangen. Dabei war die Anzahl rückläufig. Insgesamt stellten Bürgerinnen und Bürger 32 Anträge auf Zugang zu amtlichen Informationen. Im Jahr 2012 gingen 20 IFG-Anträge ein. In 18 Fällen konnte der Informationszugang gewährt werden. Dies entspricht einer Quote von 90 Prozent.

Im Berichtsjahr 2013 erreichten mich zwölf Anträge; in sieben Fällen konnten die gewünschten Informationen zur Verfügung gestellt werden. In vier Fällen lag mir die gewünschte Information nicht vor. Ein Antrag wurde vom Petenten zurückgezogen.

Abbildung 3 (zu Nr. 4.1.1)



#### 4.1.2 Was ist ein Aktenverzeichnis?

*§ 11 Absatz 2 IFG lässt Interpretationsspielräume offen.*

Ein Petent hatte bei verschiedenen öffentlichen Stellen - auch bei mir - die Übersendung von eigentlich veröffentlichungspflichtigen Informationen beantragt: das Aktenverzeichnis und die Organisations- und Aktenpläne. Zudem wollte er wissen, ob das Aktenverzeichnis in elektronischer Form vorhanden sei und bat um Mitteilung der Links hierfür.

Zunächst vorweg: Im Rahmen einer aktiven Informationspolitik müssen die Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich machen (§ 11 Absatz 2 IFG). Dies dient zugleich der Verwaltungsvereinfachung, da sich mit der proaktiven Bereitstellung „einschlägige“ individuelle Anträge auf Informationszugang erübrigen bzw. wegen § 9 Absatz 3 IFG nur mit Hinweis auf die Internetfundstelle beschieden werden können. Der Zeitaufwand der Behörden reduziert sich so.

Im Einzelnen sieht § 11 IFG folgende Veröffentlichungspflichten vor: Die Behörden sollen „Informationsverzeichnisse“ führen und diese im Internet allgemein zugänglich machen (Absatz 1 und 3); Organisations- und Aktenpläne müssen allgemein zugänglich gemacht werden, und zwar möglichst in elektronischer Form (Absatz 2 und 3).

Bei der BfDI ist das Aktenverzeichnis in das interne Verwaltungsinformationssystem integriert. Somit liegt es in elektronischer Form vor, kann jedoch nicht separat bereitgestellt werden. Es ist technisch möglich, einen tagesaktuellen Auszug in Listenform zu erstellen. Eine elektronische Bereitstellung ist ebenfalls möglich.

Ich habe den Petenten darauf hingewiesen, dass vor dem Informationszugang die Betrefffelder der im Aktenverzeichnis enthaltenen Akten auf personenbezogene und geheimhaltungsbedürftige Daten - etwa bei Peteneteingaben oder dem Geheimschutz unterliegenden Vorgängen - überprüft und entsprechende Daten ausgesondert werden müssten, weil insoweit Versagungsgründe nach den Ausnahmetatbeständen des IFG gegeben seien. Dies wäre dann wegen des nicht unerheblichen Verwaltungsaufwandes gebührenpflichtig.

Der Petent hat mich ferner um Vermittlung bei drei gleichartigen Anfragen an andere öffentliche Stellen des Bundes gebeten. Streitig war hier insbesondere die Abgrenzung zwischen Gesamtaktenplan und Aktenverzeichnis.

Gemäß § 12 der Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien ist für jede Behörde ein nach den Aufgaben gegliederter Aktenplan anzuwenden. Gemäß § 3 der Registraturrichtlinie ist der Aktenplan ein sachsystematischer, an den behördlichen Aufgaben orientierter Ordnungsrahmen für das Bilden und Kennzeichnen von Akten. Er umfasst grundsätzlich die gesamten Aufgaben der Behörde (Gesamtaktenplan) und gliedert den Aufgabenstoff möglichst organisationsunabhängig und unter Berücksichtigung des Schriftgutanfalls ausreichend tief und breit (Anlage 2 Nummer 1 und 2 zur Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien). Der Aktenplan gibt eine Übersicht über die Aufgaben einer Behörde, da er den Rahmen für die Verwaltung der Sachakten bietet; eine Übersicht über die tatsächlich vorhandenen Sachakten und die darin befindlichen Informationen bietet der Aktenplan jedoch nicht. Hierzu dienen die Informationsverzeichnisse nach § 11 Absatz 1 IFG.

Nach § 11 Absatz 1 IFG sollen die Behörden Verzeichnisse erstellen, die über die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke Auskunft geben sollen. Diese sollen es interessierten Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich einen Eindruck von der Art und dem Umfang der bei einer Behörde vorhandenen Informationen zu machen und ihnen beim Auffinden für sie interessanter Unterlagen helfen. Die Verzeichnisse dienen auch der Verwaltungsvereinfachung, da sie Antragsteller in die Lage versetzen, Informationen zielgerichtet zu beantragen, und den Behörden damit ein rasches Auffinden der begehrten Information ermöglichen.

Ein individueller Anspruch auf die Führung von Verzeichnissen und deren elektronische Veröffentlichung besteht allerdings nicht. Der Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Absatz 1 IFG zu „verzeichnisrelevanten“ Informationen besteht jedoch grundsätzlich unabhängig davon, ob die Behörde ihren Verpflichtungen nach § 11 IFG nachkommt. Nur soweit sie diesen Verpflichtungen nachgekommen ist und die fraglichen Informationen bereits für jedermann z. B. im Internet mühelos zugänglich sind, kann der Antrag auf Informationszugang gemäß § 9 Absatz 3, 2. Alternative IFG abgelehnt werden, da es dem Antragsteller dann möglich ist, sich diese Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen. Liegen die begehrten Informationen (zusammengefasst und strukturiert, aber unveröffentlicht) bei der Behörde vor, ist ein Antrag auf Informationszugang möglich und kann nur dann abgelehnt werden, wenn Auschlussstatbestände der §§ 3 bis 6 IFG greifen.

Und die Ergebnisse der Vermittlungsverfahren?

Der Bundesrat plant die Veröffentlichung der Informationen auf seiner Internetseite zum Ende des Jahres; das Bundesministerium des Innern hat Gründe vorgebracht, nach denen der Zugang nicht gewährt werden kann, die von mir geteilt werden; das Vermittlungsverfahren mit dem Bundeskanzleramt dauert noch an.

## **4.2 Beratung und Kontrolle von Bundesbehörden**

### **4.2.1 Transparenz im Bundeskartellamt**

*Trotz nachhaltig hoher Antragszahlen wird das IFG gut umgesetzt.*

Im Sommer 2012 haben meine Mitarbeiter einen Beratungs- und Kontrollbesuch im Bundeskartellamt (BKartA) durchgeführt. Ziel dieser anlassunabhängigen Kontrolle war es, einen Überblick über die IFG-Verfahren der Behörde und über die Qualität der Antragsbearbeitung zu erhalten.

Auch wenn ich dabei einen eindeutig positiven Eindruck gewinnen und eine grundsätzlich informationszugangsfreundliche Bearbeitung der Anträge erkennen konnte, hatte ich doch einige Verbesserungsvorschläge.

Das BKartA lag zum Zeitpunkt der Prüfung nach eigener Zählung mit 370 IFG-Anträgen im Jahr 2011 auf Platz drei der IFG-Statistik der Bundesbehörden. Die Behörde ist dem IFG gegenüber aufgeschlossen. Soweit sich bei der Bearbeitung einzelner Fälle Korrektur- oder Optimierungsbedarf gezeigt hatte, gab dies jedenfalls keinen Anlass zu Beanstandungen. Es wurden keine wesentlichen Mängel festgestellt. Erwähnenswert ist, dass mein Haus seit Inkrafttreten des IFG bis zu dieser Kontrolle nur von einem Petenten gemäß § 12 Absatz 1 IFG angerufen und um Vermittlung mit dem BKartA gebeten worden war.

§ 11 IFG verpflichtet die Behörden des Bundes zu einer aktiven Informationspolitik. So sollen gemäß § 11 Absatz 2 IFG Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich gemacht werden. Auf der Internetseite des BKartA war zum Zeitpunkt der Prüfung der Aktenplan nicht veröffentlicht. Damit waren die Voraussetzungen des § 11 Absatz 2 IFG nur teilweise erfüllt.

Außerdem gab es auf der Internetseite noch keinen direkten Hinweis auf das Informationsfreiheitsgesetz und die Möglichkeit, IFG-Anträge an das Bundeskartellamt richten zu können. Abgesehen vom fehlenden Aktenplan war der pro-aktive Internetauftritt erfreulich.

Die eingehenden IFG-Anträge werden nicht zentral gesichtet, zugeteilt oder überwacht. Die fachlich

zuständigen Stellen des BKartA entscheiden regelmäßig eigenständig über die Art des zu gewährenden Informationszuganges. Die Abteilung für Prozessführung und Recht steht bei schwierigen Fällen, bei Widersprüchen und Klagen begleitend zur Seite. Die Vorgehensweise bei der Bearbeitung der Anträge orientiert sich durchweg an einem Leitfaden zum IFG, der den Mitarbeitern bei Inkrafttreten des Gesetzes ausgehändigt wurde. Darin vertritt das BKartA die Auffassung, der Informationszugang nach dem IFG sei vom Amt grundsätzlich nicht in Form einer Akteneinsicht, sondern als Auskunftserteilung zu gewähren.

Auch wenn so das Informationsinteresse der Antragsteller in der Regel befriedigt werden dürfte, sollte das Wahlrecht der IFG-Antragsteller nach § 1 Absatz 2 IFG in jedem Fall gewahrt bleiben.

Denn nach § 1 Absatz 2 Satz 2 IFG hat der Antragsteller ein Wahlrecht zwischen Auskunftserteilung und Akteneinsicht. Die Behörde darf von der begehrten Art des Informationszuganges nur aus wichtigem Grund abweichen. Ein wichtiger Grund ist insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Ich habe dem Amt empfohlen, seine Auskunftspraxis insoweit zu überprüfen und gebeten, Antragsteller auf das Wahlrecht bezüglich der Informationsgewährung hinzuweisen.

Unter den von meinen Mitarbeitern überprüften Vorgängen befanden sich Eingaben, die nicht nach dem IFG beschieden worden sind und in der Sache meist auch keine IFG-Fälle waren. Häufig wurden vermeintliche Missbrauchsfälle geschildert oder Fusionen und Zusammenschlüsse gemeldet.

Bei Durchsicht der Unterlagen konnte daher die an das BMI gemeldete, sehr hohe Fallzahl von IFG-Anträgen nicht exakt verifiziert werden. Gleichwohl dürfte das BKartA auch in den kommenden Jahren in der Spitzengruppe liegen. Eine noch präzisere statistische Abgrenzung und Erfassung der IFG-Anträge wäre dabei wünschenswert.

### **4.2.2 Das Innenministerium und die Informationsfreiheit**

*Die Vorgaben des IFG werden durch das BMI mit Hilfe einer effektiven Organisation wirkungsvoll umgesetzt. Der anlassunabhängige Beratungs- und Kontrollbesuch verlief positiv.*

Im Berichtszeitraum habe ich erstmals auch beim Bundesministerium des Innern einen anlassunabhängigen Beratungs- und Kontrollbesuch durchgeführt. Die Prüfungsschwerpunkte waren neben der Ablauforganisation bei der Bearbeitung von Anträgen nach dem IFG insbesondere die Anwendung von Ausschlussstatbeständen und die Berechnung von Gebüh-

ren und Auslagen. Die Mitarbeiter des BMI haben mich freundlich und effektiv unterstützt. Die zur Kontrolle erbetenen Unterlagen und ergänzenden Informationen wurden meinen Mitarbeitern stets auch kurzfristig zur Verfügung gestellt. Der Beratungs- und Kontrollbesuch war geprägt durch offene und konstruktive Gespräche. Auch wenn ich dabei insgesamt einen positiven Eindruck gewinnen konnte, gibt es - insbesondere mit Blick auf die Festsetzung von Gebühren in einem „grundsatzrelevanten“, umfangreichen Einzelfall - Optimierungsbedarf.

Seit Einführung des IFG gingen im BMI bis Ende 2012 463 IFG-Anträge ein. Im Jahr 2012 bearbeitete das BMI insgesamt 149 neu eingegangene IFG-Anträge.

Das Justizariat koordiniert die Antragsbearbeitung, fordert Beiträge und Stellungnahmen der Fachabteilungen an, erstellt die Bescheide auch im Widerspruchsverfahren und betreut die Klageverfahren. Diese „Bündelung“ beim Justizariat sichert eine einheitliche Anwendung des IFG und insbesondere der Ausschlussstatbestände unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben und der Rechtsprechung. Die Bearbeitung der Anträge erfolgt in der Regel innerhalb der Monatsfrist des § 7 Absatz 5 IFG. Der Verfahrensablauf und die Gründlichkeit bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen begegneten keinen grundsätzlichen Bedenken. Die Anwendung der Ausnahmetatbestände entspricht in der Regel den Vorgaben des Gesetzes.

Einwände habe ich dagegen in einzelnen Fällen mit Blick auf die Gebührenerhebung. Dies gilt insbesondere für die Aufteilung umfangreicher Anfragen in eine Vielzahl von Einzelanfragen und die anschließende Einzelberechnung (vgl. Nr. 5.3.1), die zu einer erheblichen Überschreitung der Gebührenobergrenze von 500 Euro führte. In diesem Fall wurden zwei zusammenhängende Anträge auf Informationszugang aus dem Bereich der olympischen Sportförderung in 66 Einzelanträge aufgeteilt. Für die Bearbeitung von 63 Anträgen wurden Gebühren und Auslagen von insgesamt 14 952,20 Euro erhoben. Ich habe dem BMI nahe gelegt, auf diese „Zerlegungspraxis“ zu verzichten. Das BMI möchte hier aber zunächst den Ausgang eines verwaltungsgerichtlichen Musterverfahrens abwarten.

Das BMI veröffentlicht auf seiner Internetseite den Organisations- und Aktenplan und entspricht den Anforderungen des § 11 Absatz 2 IFG.

Darüber hinaus stellt das Ministerium noch eine Fülle weiterer Informationen zur Verfügung und folgt damit den Sollvorgaben des § 11 Absatz 1 und 3 IFG. Die Themen reichen von der öffentlichen Sicherheit über den Datenschutz bis zur Sportförderung.

Optimierungsbedarf sehe ich allerdings bei den Informationen zum Informationsfreiheitsgesetz selbst. Nähere Angaben zum IFG lassen sich nur über die Suchmaske auf der Homepage finden. Im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sollte der Verweis auf das IFG aber bereits auf der Startseite des BMI zu finden sein.

#### **4.2.3 Beratungsgespräch beim Bundesamt für Güterverkehr (BAG)**

*Das BAG bat mich um einen Gesprächstermin, um Fragen zur Gesetzesanwendung und konkrete Fallgestaltungen zu erörtern.*

Im Juni 2013 haben meine Mitarbeiter einen Informations- und Beratungsbesuch nach § 12 Absatz 3 IFG i. V. m. §§ 24 Absatz 1, 26 Absatz 3 Satz 1 BDSG beim BAG in Köln durchgeführt. Das BAG ist die für das Güterverkehrswesen in Deutschland zuständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Zum umfangreichen Aufgabenspektrum der Behörde gehören u. a. die Planung, Koordination und Steuerung von Straßenkontrollen, verkehrsträgerübergreifende Marktbeobachtung, Verkehrsfachstatistik sowie die Genehmigung und Überwachung der Beförderungsentgelte im Flugverkehr.

Der behördliche Datenschutzbeauftragte des Bundesamtes ist auch der zentrale Ansprechpartner für die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes. Seit Inkrafttreten des IFG sind beim BAG 114 Anträge auf Informationszugang eingegangen. Es waren 4 Widerspruchsverfahren und 1 Klage anhängig.

Anhand von mehreren ausgewählten Vorgängen wurden die Fragen des BAG zur Gesetzesanwendung beantwortet. Das Beratungsgespräch empfand ich als konstruktiv. Ansatzpunkte für substanzielle Kritik an der Anwendung des IFG durch das BAG haben sich nicht ergeben. Nach dieser positiven Erfahrung wünsche ich mir, dass ich zukünftig noch häufiger Gelegenheit haben werde, meinem gesetzlichen Beratungsauftrag nachkommen zu können.

#### **4.2.4 Beratungs- und Kontrollbesuch beim Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung**

*Erfreuliche Ergebnisse beim Besuch in Langen, aber Probleme bei der Abgrenzung zum Umweltinformationsgesetz.*

Im August 2013 haben meine Mitarbeiter einen Beratungs- und Kontrollbesuch zu Fragen der Informationsfreiheit beim Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) nach § 12 Absatz 3 IFG i. V. m. §§ 24 Absatz 1 und 26 Absatz 3 Bundesdatenschutzgesetz

durchgeführt. Nach einem Überblick über das Verfahren und die vom BAF bearbeiteten Anträge auf Informationszugang wurden Fragen zur Gesetzesanwendung beantwortet sowie Empfehlungen zur Verbesserung des Informationszugangs gegeben.

Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung ist 2009 im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung als rein gebührenfinanzierte Behörde gegründet worden. Es trägt dafür Sorge, dass die zivilen Flugsicherungsorganisationen die für sie geltenden Bestimmungen und die hohen Sicherheitsstandards entsprechend den EU-Verordnungen zum einheitlichen europäischen Luftraum einhalten, und übt hier die Rechts- und Fachaufsicht aus.

Beanstandungswürdige Verstöße gegen das IFG wurden bei der Kontrolle der Vorgänge nicht festgestellt. Allerdings ergaben sich bei der Durchsicht der Einzelfälle Anregungen zur Verfahrensoptimierung. Insbesondere ist die Abgrenzung zwischen IFG und UIG einerseits und IFG-Antrag und Bürgeranfrage andererseits für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht immer leicht. In den letzten beiden Jahren erreichten das Bundesaufsichtsamt etwa gleich viele Anträge nach dem IFG und dem UIG. Ebenso muss auch das BAF oftmals die Frage klären, wann Belange Dritter betroffen sein können und deshalb ein Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen ist.

Die Legaldefinition der Umweltinformationen in § 2 Absatz 3 UIG ist sehr weit gefasst und schließt unter anderem alle Daten über den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden und Landschaft, über Faktoren wie Lärm, Strahlung, aber auch Emissionen, ferner über umweltrelevante Maßnahmen und Tätigkeiten, aber auch (umweltabhängige) Daten über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit und die Lebensbedingungen ein (vgl. Kasten zu Nr. 2.1.3).

Flugsicherungstechnik selbst kann oftmals umweltrelevante Auswirkungen z. B. durch Abstrahlung haben. „Maßnahmen“ oder „Tätigkeiten“ wie der Bau und Betrieb von Windkraftanlagen wirken sich auf den Zustand von Umweltbestandteilen aus und können in der Nähe von (geplanten) Einflugschneisen den sicheren Betrieb von funkgestützten Flugleitsystemen beeinflussen. Dies kann wiederum Auswirkungen auf die Sicherheit des Flugbetriebes, aber auch auf die Gestaltung von An- und Abflughäfen und damit mittelbar auf Lärm- und Abgasemissionen haben. Soweit das BAF als mitwirkende Behörde an Planungs- oder Genehmigungsverfahren z. B. für Windkraftanlagen beteiligt ist, entsteht oftmals eine Gemengelage von Informationen, die zu einem wesentlichen Teil dem UIG und im Übrigen dem IFG unterfallen. Die Zuordnung einzelner Daten (entwe-

der) zum UIG oder dem IFG kann im Einzelfall ausgesprochen schwierig sein. Sofern dann UIG und IFG für unterschiedliche Informationen und Daten desselben „Grundsachverhaltes“ anzuwenden sind und sowohl Ausschlussstatbestände des einen wie auch des anderen Gesetzes zwar nicht für dieselben Informationen, wohl aber im gleichen Fallkontext zu beachten sind, wird die Normanwendung jedenfalls nicht einfacher.

Weisen die begehrten Informationen keinen Umweltbezug auf, ist der Antrag allein auf Grundlage des IFG zu prüfen. Ist der Antrag präzise genug formuliert? Sind die Informationen verfügbar? Steht ein Ablehnungsgrund dem Informationswunsch entgegen?

Bei der Abgrenzung zwischen Bürgeranfragen und Informationszugangsanträgen kommt es entscheidend auf das vom Bürger Gewollte an: Handelt es sich eher um ein allgemeines Informationsinteresse, so ist auch nach dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes weiterhin von einer Bürgeranfrage auszugehen; bezieht sich die Frage hingegen auf die Einsicht in Unterlagen der Behörde, so spricht dies für einen Informationszugangsantrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

Die Bezugnahme des Antragstellers auf das Gesetz (hier IFG oder UIG) kann ein erster Ansatzpunkt für die Prüfung sein, nach deren Abschluss kann gleichwohl die Bearbeitung auf einer anderen Grundlage oder als Bürgeranfrage angezeigt sein.

Mein Beratungs- und Kontrollbesuch erbrachte insgesamt erfreuliche Ergebnisse. Der Einblick in die Aufgabenstellung und Arbeitsweise des BAF und die intensive Diskussion der „behördenspezifischen“ informationsfreiheitsrechtlichen Fragen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAF war auch für meine eigene Arbeit von Bedeutung.

### **4.3 Aus meiner Dienststelle**

#### **4.3.1 Das 2. Symposium zur Informationsfreiheit**

*Nachdem bereits das 1. Symposium im Juni 2011 mehr als 70 Teilnehmer aus Wissenschaft, Politik, Justiz, Verwaltung und NGOs zusammengeführt hatte, konnte ich mich beim 2. Berliner Symposium zur Informationsfreiheit am 6. und 7. September 2012 über ein weiter gestiegenes Interesse der nunmehr rund 100 Gäste, interessante Referate und lebhaftes Diskussionsauf dem Podium und mit dem Auditorium freuen.*

Die Landesvertretung von Rheinland-Pfalz bildete einen ansprechenden Rahmen für diese Veranstaltung. Die lichtdurchflutete Architektur symbolisierte gewissermaßen das Leitmotiv der Transparenz.



Nach der Begrüßung und dem anschließenden Grußwort meines rheinland-pfälzischen Kollegen Edgar Wagner stellte der hamburgische Landesbeauftragte Prof. Dr. Johannes Caspar das neue, druckfrische Hamburgische Transparenzgesetz mit seinen sehr weit gespannten und insbesondere auch für den Bund beispielgebenden Regelungen zur proaktiven Veröffentlichung von Verwaltungsinformationen vor. Mit dem weitgefassten gesetzlichen Kanon veröffentlichungspflichtiger Verwaltungsinformationen spielt Hamburg, um das dem Sport entlehnte Bild des Referenten zu zitieren, im Spitzenfeld der ersten Bundesliga. Die hierfür notwendige Plattform soll bis zum Oktober 2014 eingerichtet werden.

Anschließend lenkte Prof. Dr. Ingolf Pernice (Berlin) den Blick auf die europarechtlichen Wurzeln des Umweltinformationsrechtes, das historischer Motor des gesamten Informationsfreiheitsrechtes war. Mit dem Umweltinformationsrecht habe der Paradigmenwechsel vom arkanen zum offenen Staat eingesetzt. Dies kann nach Auffassung von Pernice auch bei der Interpretation des - bisher von der herrschenden Lehre (nur) als Abwehrrecht verstandenen - Grundrechtes der Informationsfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 1, 2. Halbsatz GG) nicht länger außer Betracht bleiben.

Auf das Impulsreferat des Mitglieds der Enquete-Kommission „Internet und Digitale Gesellschaft“ Markus Bechedahl zur staatlichen Transparenz im Netz folgte ein Round-Table-Gespräch mit Prof. Dr. Ingolf Pernice, Dr. Christian Humborg (Transparency International Deutschland), dem Chefjustiziar des Bundeskartellamtes Jörg Nothdurft und Peter Schaar.

Der zweite Tagungstag stand unter dem Motto „Quo vadis, Informationsfreiheit? - Informationsfreiheit im Spannungsfeld“.

Das erste Hauptreferat widmete Prof. Dr. Friedrich Schoch der Analyse und der ebenso pointierten wie präzisen Kritik der nationalen und EuGH-Rechtsprechung im Spannungsfeld von Informationsfreiheit und Datenschutz.

Der Datenschutz ist nicht der einzige „Gegenpol“ der Informationsfreiheit.

Bildhaft gesprochen, steht die Informationsfreiheit in einem multipolaren Spannungsfeld.

Die wünschenswerten Nutzen- und Kostentransparenz medizinischer und pharmazeutischer Produkte und Dienstleistungen konfliktiert mitunter mit unternehmerischen Interessen an Umsatz- und Gewinnsteigerung, wie die Fallstudie von Dr. med. Angela Spellberg und Dieter Hüsgen (Transparency Deutschland) und die (Prozess-) Geschichte ihres IFG-Antrages zur Offenlegung von Daten der kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) aus sog. Anwendungsbe-

obachtungen zeigte. Die - im Wesentlichen stattgebende - Entscheidung des VG Berlin vom 1. Juni 2012 ist deshalb auch aus meiner Sicht ein weiterer Meilenstein auf dem Wege zu einem transparenteren Gesundheitssystem (vgl. Nr. 5.10.2).

Anschließend stellten Dr. Elisabeth Musch und Dr. Alfred Debus vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer das Ergebnis der vom Innenausschuss des deutschen Bundestages in Auftrag gegebenen Evaluation des IFG vor (vgl. Nr. 2.1.1).

Der Justiziar des Bundeskartellamtes Jörg Nothdurft setzte sich in seinem Impulsreferat pointiert und mit ebenso anschaulicher wie differenzierter Argumentation für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Kontext der Entscheidung über den Informationszugang bei seiner Behörde ein.

Der themen- und inhaltsreiche Vormittag wurde durch einen Überblick von Dr. Helene Groß (BMI) über den Stand des Open Data-Projektes von Bundesregierung, Ländern und Kommunen (vgl. Nr. 2.1.7.2) und einem Referat von Dr. Carl-Christian Buhr von der Europäischen Kommission zur Funktion der öffentlichen Information als Wirtschaftsgut abgerundet.

Das Berliner Symposium ist dabei, sich zu etablieren; ich würde mich freuen, wenn das nächste (3.) Symposium im Herbst 2014 eine wiederum gewachsene Zahl von Teilnehmern begrüßen könnte.

#### **4.3.2 Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern**

*Die Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen aus den Bundesländern war wie schon in den Jahren zuvor intensiv und ertragreich.*

Im Berichtszeitraum hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) viermal getagt, zweimal unter Vorsitz von Rheinland-Pfalz (2012) und zweimal von Thüringen (2013).

Der Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) bereitet die Sitzungen der IFK vor und vertieft darüber hinaus die fachliche Zusammenarbeit der für die Informationsfreiheit zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Informationsfreiheitsbeauftragten. Im Sinne der Transparenz sind die Protokolle der IFK und des AKIF grundsätzlich öffentlich zugänglich ([www.bfdi.bund.de](http://www.bfdi.bund.de)).

Wie in den vorangegangenen Berichtszeiträumen hat die IFK auch in den Jahren 2012 und 2013 eine Reihe von Entschließungen verabschiedet (vgl. Anlagen 2 bis 11). Diese Entschließungen richten sich an die breite Öffentlichkeit ebenso wie an die Verant-

wortlichen in Politik, Verwaltungen, Justiz und Wissenschaft sowie an die Medien. Die politischen Initiativen der IFK sollen die Bereitschaft von Parlamenten und Regierungen des Bundes und der Länder stärken, der Informationsfreiheit in Deutschland die nötigen Impulse zu geben und das Transparenzniveau zu verbessern.

Über die Notwendigkeit der zügigen Weiterentwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland in Bund, Ländern und Kommunen herrschte unter den Beauftragten eine große Geschlossenheit. Weit gefächert waren die diskutierten Fragen, die in einer Reihe von Entschlüssen zusammengefasst und öffentlich gemacht wurden.

In ihrer 24. Sitzung am 12. Juni 2012 in Mainz hat die IFK die Entschließung „Mehr Transparenz bei der Wissenschaft - Offenlegung von Kooperationsverträgen“ verabschiedet (Anlage 3). Sie zeigt sich darin besorgt über die verborgenen Einflussnahmen auf die Gegenstände und Ergebnisse von Forschungen. Zahlreiche Lehrstühle werden direkt oder indirekt von Unternehmen finanziert; auch die unternehmensfinanzierte Forschung selbst nimmt zu. Die Konferenz spricht sich daher zum Schutz der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit der Forschung für eine regelmäßige Offenlegung der Finanzierung von Forschungsprojekten aus. Sie verlangt zudem konsequente Transparenzregelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder.

Bei ihrer 25. Sitzung am 27. November 2012 hat die IFK die Parlamente des Bundes und der Länder aufgefordert, für mehr Transparenz in eigener Sache zu sorgen (Anlage 4). Defizite bei der Transparenz können zu Vertrauensverlust führen. Um dem entgegenzuwirken, sollte z. B. bei Tätigkeiten und Einkünften von Abgeordneten außerhalb ihrer Mandatsausübung ein möglichst hohes Maß an Transparenz hergestellt werden.

Ein weiterer Schwerpunkt der Beratungen in Mainz war die fehlende Transparenz im Bereich der Krankenhaushygiene. Das Vertrauen in das deutsche Gesundheitssystem hat daher in den vergangenen Jahren abgenommen. Die IFK hat in einer Entschließung an die verantwortlichen Bundes- und Landesgesetzgeber appelliert, für mehr Transparenz bei den Krankenhaushygienedaten zu sorgen (Anlage 5).

Die 26. IFK am 27. Juni 2013 in Erfurt hat sich für eine Überarbeitung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften zur Information der Öffentlichkeit ausgesprochen (Anlage 6; vgl. Nr. 2.1.2.2).

Ferner befasste sie auch sich mit dem Thema Informationsfreiheit und Open Data. Sie verabschiedete die Entschließung „Open Data stärkt die Informationsfreiheit - sie ist eine Investition in die Zukunft“

(Anlage 7). Beschlossen wurde ferner ein ausführlicheres Positionspapier „Informationsfreiheit und Open Data“ (Anlage 8). Bereits am 23. Mai 2011 hatte die IFK eine Arbeitsgruppe zum Thema „Open Data“ eingerichtet, die sich mit der Open Government-Strategie der Bundesregierung befasste.

Die Prinzipien von Open Data sind nach Überzeugung der IFK Kernelemente der Informationsfreiheit. Daher müssen Open Data-Regelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen selbst verankert werden und nicht außerhalb. In den Gesetzen sind Veröffentlichungspflichten der Behörden festzuschreiben. Ferner hat sich die IFK für einen subjektiven Anspruch auf Veröffentlichung ausgesprochen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Sitzung in Erfurt war die Diskussion der Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013, nach dem die Pressegesetze der Länder keine Verpflichtung von Bundesbehörden zur Auskunft an Journalistinnen und Journalisten begründen (BVerwG 6 A 2.12; vgl. Nr. 3.1.1). Mit ihrer Entschließung „Für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden - auch des Bundes“ (Anlage 10) begrüßt sie, dass der Auskunftsanspruch der Medien vom Bundesverwaltungsgericht unmittelbar aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz abgeleitet wird, allerdings nur als Minimalstandard. Dies reicht aber nicht aus. Die IFK fordert daher neue gesetzliche Grundlagen, damit künftig die Bundesbehörden denselben Auskunftspflichten unterliegen wie die Behörden der Länder.

Die IFK befasste sich weiter intensiv mit den Überwachungsmaßnahmen des US-amerikanischen und des britischen Geheimdienstes auch in Deutschland. Sie verabschiedete eine Entschließung „Transparenz bei Sicherheitsbehörden“ (Anlage 9). Die Informationsfreiheitsbeauftragten fordern in dieser Resolution mehr Transparenz für die Nachrichtendienste in Deutschland und Europa. Die weit gefassten gesetzlichen Ausnahmeregelungen für die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder sollten beschränkt und die Kontrollgremien der Parlamente gestärkt werden.

Breiten Raum nahmen in den Beratungen auch Probleme bei der Transparenz von Hygieneverstößen ein. Seit der Reform des Verbraucherinformationsrechts 2012 existiert in § 40 Absatz 1 Buchstabe a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) zwar eine Rechtsgrundlage für entsprechende Veröffentlichungen von Hygieneverstößen durch die zuständigen Behörden. Durch eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen wurden entsprechende Veröffentlichungen jedoch vorerst gestoppt.

Die IFK appelliert daher an die Bundesregierung, die lebensmittelrechtlichen Vorschriften über die Information der Öffentlichkeit nachzubessern.

Die 27. IFK am 28. November 2013 in Erfurt hat mit einer EntschlieÙung auf den am Tag zuvor veröffentlichten Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD zur Bildung der großen Koalition im Bund reagiert (Anlage 11). Nachdem sich die künftigen Koalitionspartner leider nicht auf eine Reform des IFG verständigen konnten, hob die IFK hierin wesentliche Punkte für eine wirkungsvolle Transparenzgesetzgebung in Bund und Ländern hervor.

Die Konferenz fordert, den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen im Grundgesetz und in den Landesverfassungen zu verankern. Sie setzt sich ferner für die Anerkennung eines Menschenrechts auf Informationszugang im Rahmen der Vereinten Nationen ein. Hinsichtlich des Beitritts der Bundesrepublik zur „Open Government Partnership“ besteht Anlass zur Zuversicht, da diese Forderung in die Koalitionsvereinbarung aufgenommen wurde.

Die Konferenz hat sich für ein neues Bundestransparenzgesetz ausgesprochen, das die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und des Verbraucherinformationgesetzes zusammenfasst und Veröffentlichungspflichten nach den Open Data-Grundsätzen vorsieht. Die Ausnahmeregelungen des IFG sollten auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß beschränkt werden. Die Kooperation zwischen staatlichen Stellen und privaten und wissenschaftlichen Einrichtungen muss ebenfalls transparenter werden.

#### **4.3.3 Auch der bilaterale Erfahrungsaustausch zur Informationsfreiheit konnte verstärkt werden.**

*Im Berichtszeitraum fand der internationale Erfahrungsaustausch nicht nur im Rahmen der Berliner Weltkonferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten statt.*

So konnte ich im Juni 2012 meinen Kollegen Mohammed Zamir aus Bangladesch und im September 2012 eine 15-köpfige Delegation der Provinzregierung aus Guangxi/China zu Informationsbesuchen begrüßen. Darauf folgten zwei Besuche von Bürgerrechtsexperten aus Indien und am 12./13. November 2012 ein zweitägiger Informationsworkshop mit der mazedonischen Informationsfreiheitskommission. Der deutsch-mazedonische Workshop wurde dankenswerterweise inhaltlich von meinem Berliner Kollegen und in logistischer Hinsicht von der Europäischen Kommission unterstützt.

Im Dezember 2012 konnten meine Mitarbeiter einer Delegation des kambodschanischen Parlamentes

einen Überblick über das IFG geben und dabei auch das StUG kurz erläutern.

Ebenfalls im Dezember 2012 nahm einer meiner Mitarbeiter gemeinsam mit weiteren Repräsentanten (u. a.) des Bundespresseamtes, der Bundespressekonferenz und des deutschen Journalistenverbandes am chinesisch-deutschen Mediendialog in Peking teil, der auf deutscher Seite vom Auswärtigen Amt und dem Goethe-Institut vorbereitet worden war.

Anfang April 2013 konnten wir eine Delegation der indonesischen Central Information Commission (CIC) in Berlin begrüßen.

Im Oktober 2013 konnten meine Mitarbeiter dem Vorsitzenden und Mitgliedern der mongolischen Informationsfreiheitskommission im Rahmen eines von der Akademie der Deutschen Welle organisierten Informationsbesuches einen Überblick über das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland geben und das neue Informationsfreiheitsrecht der Mongolei mit den Gästen diskutieren.

Ich freue mich, dass der internationale Austausch über die Ausgestaltung und Umsetzung des Informationsfreiheitsrechtes auch auf diesem Wege weiter intensiviert werden konnte.

## **5 Einzelfälle**

### **5.1 Deutscher Bundestag**

Amtliche Informationen des Deutschen Bundestages waren im Berichtszeitraum Gegenstand von IFG-Anträgen und - teils - auch verwaltungsgerichtlicher Klagen. Dies betraf Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste, Unterlagen zur Beschaffung von Büroausstattung der Abgeordneten, Dokumente im Zusammenhang mit Rechenschaftsberichten des Landesverbandes einer Partei und ePetitionen.

#### **5.1.1 Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages und das IFG**

*Das IFG gilt nicht, wenn die Verwaltung des Deutschen Bundestages die Abgeordneten durch Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste oder Übersetzungen des Sprachendienstes bei der Wahrnehmung ihres Mandates unterstützt.*

Zwei Bürger hatten 2010 bzw. 2011 erfolglos Zugang zu Dokumenten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages beantragt. Dem ersten Antragsteller ging es um eine Ausarbeitung zur „Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischer Lebensformen“. Der zweite Antragsteller, ein Journalist, begehrte Informationszugang zu Ausarbeitungen und

Dokumentationen der Wissenschaftlichen Dienste zu europa- und verfassungsrechtlichen Fragen sowie Überlassung einer Kopie der vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages für denselben Abgeordneten erstellten Übersetzung eines Aufsatzes.

Der Deutsche Bundestag lehnte beide Anträge ab, da insoweit das IFG nicht anzuwenden sei. Die Widersprüche der Antragsteller blieben erfolglos, aber nicht ihre Klagen in erster Instanz (VG Berlin, Urteile vom 1. Dezember 2011 - 2 K 91.11 - (UFO) und vom 14. September 2012 - 2 K 185.11 - (Gutachten, Dokumentationen und Übersetzung)). Das VG Berlin betonte den unterstützenden Charakter der Assistenzdienste und hielt das IFG daher für anwendbar. Während des Berufungsverfahrens wandte sich der erste Antragsteller an mich und bat um Unterstützung durch ein „Gegengutachten“ zur Vorlage beim Oberverwaltungsgericht. Dieser Bitte konnte ich aufgrund meiner unabhängigen und neutralen Stellung als unparteiischer Mittler zwischen Verwaltung und Bürger nicht entsprechen.

In zweiter Instanz erhielt der Deutsche Bundestag Recht. Anders als das VG Berlin hielt das OVG Berlin-Brandenburg das IFG für nicht anwendbar und wies die Klagen ab (Urteile vom 13. November 2013, OVG 12 B 3.12 (UFO) und OVG 12 B 21.12 (Gutachten, Dokumentationen und Übersetzung) - vgl. Kasten a zu Nr. 5.1.1).

Kasten a zu Nr. 5.1.1

**OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. November 2013 - 12 B 21.12 - (Leitsatz)**

„Die Wissenschaftlichen Dienste und der Sprachendienst des Deutschen Bundestages nehmen bei der Erstellung von Dokumentationen und Ausarbeitungen oder der Anfertigung von Übersetzungen für Abgeordnete keine Verwaltungsaufgabe im materiellen Sinne wahr. Unabhängig von der formellen Einordnung der Dienste in die Verwaltung des Bundestages ist ihre mandatsbezogene Tätigkeit der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten zuzuordnen, die vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen ist.“

Das OVG Berlin-Brandenburg vertritt die Auffassung, die Erstellung von Dokumentationen, Ausarbeitungen und Übersetzungen durch die Wissenschaftlichen Dienste und den Sprachendienst des Bundestages sei nicht als Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben im materiellen Sinne anzusehen; die fraglichen Unterlagen unterlägen deshalb nicht dem Informationszugang nach § 1 Absatz 1 IFG.

Auch das OVG geht hier zwar grundsätzlich von dem in Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher

Literatur herrschenden (weiten) funktionalen Behörden- und Verwaltungsbegriff des § 1 Absatz 1 IFG aus, sieht die Arbeit der wissenschaftlichen Dienste jedoch mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des IFG und den engen Zusammenhang dieser unterstützenden Tätigkeiten mit der verfassungsrechtlich geprägten Mandatsausübung der Abgeordneten nicht mehr als behördliche Verwaltungstätigkeit i. S. d. IFG an (vgl. Kasten b zu Nr. 5.1.1).

Kasten b zu Nr. 5.1.1

**Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8**

„Nach § 1 Absatz 1 soll nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder - z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten -, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen) (...) vom Informationszugang ausgenommen bleiben.“

Aus der nicht abschließenden, regelbeispielartigen Aufzählung in der Gesetzesbegründung schließt das OVG auf einen umfassend beabsichtigten Ausschluss des IFG auch bei vorbereitenden Hilfstätigkeiten, die nicht durch die Abgeordneten „höchstpersönlich“ vorgenommen werden, für eine effektive Wahrnehmung ihrer Pflichten und Rechte aber auch aus meiner Sicht unverzichtbar sind.

Beide Kläger haben Revision beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt. Über den Fortgang der Verfahren werde ich berichten.

**5.1.2 Wer nutzt welche Schreibgeräte?**

*Der Rechtsstreit um Auskünfte über die Beschaffung von Schreibgeräten und Digitalkameras für Abgeordnete des Deutschen Bundestages ist noch nicht endgültig abgeschlossen.*

Im 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich über den erfolglosen IFG-Antrag eines Journalisten berichtet, der die Verwaltung des Deutschen Bundestages anschließend auf „Herausgabe von Ablichtungen aller Unterlagen zum Sachleistungskonsum der Abgeordneten des 16. Deutschen Bundestages im Jahre 2009 bezüglich der Montblanc-Schreibgeräte und Digitalkameras“ verklagt hatte (3. TB Nr. 5.1.5).

Das VG Berlin hielt hier wegen des starken Schutzes mandatsbezogener Informationen (§ 5 Absatz 2 IFG) den Zugang nur nach vorheriger Einwilligung für eröffnet; deshalb sei eine (Dritt-)Beteiligung der betroffenen Abgeordneten geboten und der Kläger

danach erneut zu bescheiden. Hiergegen legten beide Seiten Berufung ein.

Bei der zwischenzeitlich durchgeführten Drittbeteiligung verweigerten die betroffenen Abgeordneten die Einwilligung in den Informationszugang.

Das OVG Berlin-Brandenburg hatte deswegen in zweiter Instanz zu entscheiden, ob trotz fehlender Einwilligung das Informationszugangsinteresse des Antragstellers überwiegt oder ob das durch § 5 Absatz 2 IFG geschützte Diskretionsinteresse der Mandatsträger den Vorrang hat (vgl. Kasten a zu Nr. 3.1.2.2).

Da die begehrten Informationen möglicherweise auch „in einer von der Person eines konkreten Abgeordneten anonymisierten Form an den Kläger übermittelt werden könnten“, setzte sich das OVG zunächst mit der Frage auseinander, ob in der vorliegenden Fallkonstellation eine (sichere) Anonymisierungsmöglichkeit mit Ausschluss einer De-

Anonymisierung angenommen werden könnte. Im Ergebnis hat es das Gericht jedoch „als durchaus wahrscheinlich“ angesehen, „dass die Veröffentlichung anonymisierter Informationen entscheidend zur Weitergabe auch personenbezogener Daten in Form von Handlungen individualisierter Abgeordneter beitragen könnte.“

Da der Kläger zudem in der mündlichen Verhandlung sein Interesse an einer „in jedem Fall nur durch eine individualisierte(n), damit aber auch personenbezogene(n) Information“ deutlich machte, hat das OVG die Frage eines teilweisen Informationszuganges nicht weiter vertieft.

Damit war klar, dass hier § 5 Absatz 2 IFG maßgeblich war und kein Anspruch auf die gewünschten Auskünfte bestand (vgl. Kasten zu Nr. 5.1.2).

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts über die Revision steht noch aus.

Kasten zu Nr. 5.1.2

**Auszug aus der Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 7. Juni 2012  
- 12 B 34.10 -**

„Die vom Kläger begehrten personenbezogenen Daten fallen auch unter den besonderen Schutz des § 5 Absatz 2 IFG.

§ 5 Absatz 2 IFG konkretisiert den Schutz der Persönlichkeitsrechte im Informationsfreiheitsgesetz für Amts- und Mandatsträger. Diese sollen durch die Ansprüche des Informationsfreiheitsgesetzes nicht zur Preisgabe von personenbezogenen Informationen verpflichtet werden, die sie zur Ausübung ihres Amtes an die staatliche Anstellungskörperschaft oder die Verwaltung des Deutschen Bundestages übermitteln mussten.

Für Abgeordnete des Deutschen Bundestages betrifft der Anwendungsbereich der Norm die von der Verwaltung des Deutschen Bundestages über Abgeordnete geführten Informationen, soweit sie im Zusammenhang mit ihrem Mandat stehen. Dabei ergibt sich aus dem Wortlaut wie aus der systematischen Beschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes auf die Verwaltungstätigkeit des Bundes (§ 1 Absatz 1 Satz 2 IFG), dass die Anwendung des § 5 Absatz 2 IFG sich nicht auf die unmittelbare verfassungsrechtliche Gesetzgebungs- und Kontrolltätigkeit des Deutschen Bundestages beschränkt. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht angenommen, dass eine andere Deutung die Regelung leer laufen ließe, obwohl ein sachlicher Regelungsgehalt der Norm, wie der vorliegende Sachverhalt zeigt, besteht. Diese Auslegung entspricht auch den Gesetzgebungsmaterialien, die deutlich machen, dass der Gesetzgeber mit dieser Regelung die Abgeordneten in einem Maße schützen wollte, das dem Schutz anderer Amtsträger vergleichbar ist (BT-Drucksache 15/5606, S. 6).

Die den Abgeordneten nach § 12 Absatz 1 Abgeordnetengesetz (AbgG) zustehende Amtsausstattung bezieht sich auf durch das Mandat veranlasste Aufwendungen. Damit hat der Gesetzgeber einen unmittelbaren normativen Zusammenhang zwischen Mandat und Ausstattung geschaffen. Die Tatsache, dass die Entscheidung über die Verwendung der Ausstattung ihrerseits keine legislative Tätigkeit darstellt, eröffnet den Regelungsbereich des Gesetzes. Zugleich stellt § 12 AbgG aber sicher, dass diese Verwendung einen direkten Bezug zu dem Mandat hat. Anders als in dem vom Kläger genannten Fall der Abrechnung von Reisen von Abgeordneten dient die Ausstattung der Abgeordneten mit Arbeitsmaterial der Ermöglichung des Kerns ihrer Tätigkeit als Gesetzgeber und Kontrollinstanz der Bundesregierung im Deutschen Bundestag. Die Entscheidung, in welcher Weise die Sachleistungspauschale von einem Abgeordneten verwendet wird, betrifft die Möglichkeit der Ausübung seines Mandats unmittelbar und ist damit von § 5 Absatz 2 IFG umfasst.

Dieser Auslegung kann auch nicht entgegengehalten werden, dass die fraglichen Informationen im systematisch vergleichbaren Fall eines Beamten nicht Gegenstand seiner Personalakte würden. Tatsächlich wird der Schutzbereich des § 5 Absatz 2 IFG in einer Analogie zur Personalaktenführung im Beamtenrecht gedeutet (Schoch,

a.a.O., § 5 Rn. 51 m.w.N.). Doch bezieht sich diese Analogie zum einen auf die „materielle“ Personalakte, deren Definition unabhängig von der tatsächlichen Aktenführung einer Behörde zu bestimmen ist. Zum anderen kann diese Analogie nur als ein Anhaltspunkt bei der Auslegung des grundlegend anders gearteten Mandatsverhältnisses dienen und ist nicht geeignet, den Begriff der personenbezogenen Daten, an den § 5 Absatz 1 IFG anschließt, einzuengen.“

### 5.1.3 Der Hinweis auf den veröffentlichten Rechenschaftsbericht reicht nicht

*Ist das Parteiengesetz eine spezialgesetzliche Regelung i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG?*

Der Deutsche Bundestag hatte einen Antrag auf Einsicht in die Verwaltungsvorgänge und Dokumente zur Selbstanzeige der Partei Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg wegen Veruntreuung durch den Schatzmeister abgelehnt, da der Anwendungsbereich des IFG nicht eröffnet sei. Daraufhin hat mich der Antragsteller um Vermittlung und Überprüfung gebeten, insbesondere zu der Frage, ob das Parteiengesetz als spezialgesetzliche Regelung i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG dem IFG vorgeht.

Grundsätzlich haben nach dieser Regelung spezialgesetzliche Zugangsregelungen Vorrang, und zwar unabhängig davon, ob sie ein engeres oder ein weiteres Zugangsrecht gewähren. Dies gilt jedoch nur, soweit der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regelung anzusehen ist; im Übrigen bleibt das IFG anwendbar.

Das in Artikel 21 Absatz 1 Satz 4 GG verankerte und durch das Parteiengesetz konkretisierte Transparenzgebot verpflichtet die Parteien, öffentlich Rechenschaft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen zu geben. Dieses Transparenzgebot soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politischen Parteien stärken und ihnen eine objektive Wahlentscheidung ermöglichen. Dafür ist es wichtig, dass sich die Wähler ein realistisches Bild von den politischen Parteien machen können und wissen, welche - auch finanziellen - Interessen hinter einer Partei stehen. Sofern eine Partei die Unrichtigkeit eines Rechenschaftsberichtes selbst anzeigt, wird dieser ganz oder teilweise als Bundestagsdrucksache veröffentlicht (§ 23b Absatz 3 PartG i. V. m. § 23a Absatz 5 und 6 PartG). Zudem erstattet der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Absatz 4 PartG alle zwei Jahre über die Entwicklung der Parteifinzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht, der als Bundestagsdrucksache verteilt wird (vgl. Kasten zu Nr. 5.1.3).

Diese Normen des Parteiengesetzes sind objektive Transparenzregelungen und keine bereichsspezifischen, speziellen Zugangsregelungen i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG, die den Informationszugang nach dem IFG ausschließen.

Der Antrag des Petenten richtete sich allerdings nicht auf die Informationen aus den veröffentlichten Rechenschaftsberichten, sondern vielmehr auf Unterlagen und Angaben, über die der Deutsche Bundestag im Rahmen seiner Verwaltungstätigkeit „Parteienfinanzierung“ amtlich verfügte. Der Anwendungsbereich des IFG war somit eröffnet, sofern die „allgemeinen“ Voraussetzungen des § 1 Absatz 1 IFG vorlagen und keine Ausschlussstatbestände nach den §§ 3 ff. IFG eingriffen.

Der Deutsche Bundestag ist ein „sonstiges Bundesorgan“ i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG und damit grundsätzlich zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Nach der Gesetzesbegründung soll nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben. Parlamentarische Angelegenheiten sind insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder, z. B. in Immunitätsangelegenheiten, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8). Dagegen ist die Aufgabe „Prüfung der öffentlichen Rechnungslegung der Parteien“ keine parlamentarische Angelegenheit und damit „Verwaltung“ i. S. d. IFG. Ausnahmetatbestände der §§ 3 bis 6 IFG, die den Informationszugang dauerhaft hätten ausschließen können, lagen aus meiner Sicht nicht vor.

Ich habe den Deutschen Bundestag daher gebeten, dem Antragsteller die begehrten Informationen zeitnah zur Verfügung zu stellen. Einsicht in Unterlagen wurde dem Petenten zwar gewährt, das Verfahren war zum Redaktionsschluss damit aber noch nicht abgeschlossen, weil auch die Prüfung durch den Deutschen Bundestag noch nicht abgeschlossen war.

(Zu § 1 Absatz 3 IFG vgl. auch unter Nr. 3.2.2, 3.2.5).

### Kasten zu Nr. 5.1.3

#### **Artikel 21 Absatz 1 GG**

Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

#### **§ 23b Absatz 3 Parteiengesetz**

§ 23a Absatz 5 und 6 gilt entsprechend [für die Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht].

#### **§ 23a Absatz 5 und Absatz 6 Parteiengesetz**

(5) Eine Partei, in deren Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben enthalten sind, hat den Rechenschaftsbericht zu berichtigen und nach Entscheidung des Präsidenten des Deutschen Bundestages teilweise oder ganz neu abzugeben. Dieser ist von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft durch einen Vermerk zu bestätigen. Übersteigt der zu berichtigende Betrag im Einzelfall nicht 10.000 Euro und im Rechnungsjahr je Partei nicht 50.000 Euro, kann abweichend von den Sätzen 1 und 2 die Berichtigung im Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr vorgenommen werden.

(6) Berichtigte Rechenschaftsberichte sind ganz oder teilweise als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen.

#### **§ 23 Absatz 4 Parteiengesetz**

Der Präsident des Deutschen Bundestages erstattet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre über die Entwicklung der Parteienfinanzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht. Zusätzlich erstellt er vergleichende jährliche Kurzübersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Parteien. Die Berichte werden als Bundestagsdrucksache verteilt.

#### **5.1.4 Wie weit reicht das Recht auf Informationszugang, wenn es um ePetitionen beim Deutschen Bundestag geht?**

*Der Deutsche Bundestag braucht Informationen zu Zahl und Gründen der Nichtveröffentlichung von elektronischen Petitionen nicht herauszugeben.*

Ein Bürger wandte sich mit zwei elektronischen Petitionen an den Deutschen Bundestag. Die Möglichkeit hierzu gibt es seit 2005. Seine beiden elektronischen Petitionen wurden entgegen seiner Erwartung nicht veröffentlicht. Als der Petent nachfragte, weshalb seine Petitionen und wie viele ePetitionen insgesamt nicht veröffentlicht worden seien, lehnte die Verwaltung des Deutschen Bundestages die Auskunftserteilung ab, da das IFG auf die Tätigkeit des Petitionsausschusses nicht anwendbar sei. Zusätzlich verwies sie auf die Internetseite des Parlamentes und nannte dem Petenten Links zu dort veröffentlichten und allgemein zugänglichen Informationen über das Petitionsverfahren und zu Statistiken.

Nach erfolglosem Widerspruch erhob der Petent Klage beim VG Berlin.

Mit seiner Klage erstrebte er weiter Auskunft

(1.) zu den Gründen für das Absehen von der Veröffentlichung seiner beiden ePetitionen,

(2.) zur Zahl der monatlich/jährlich eingereichten und der nicht veröffentlichten Petitionen und

(3.) zur Behandlung nicht veröffentlichter Petitionen.

Nach Klageerhebung wandte er sich auch an mich und bat um Unterstützung seines Anliegens.

Nach Auffassung des Deutschen Bundestages ist die Veröffentlichung elektronischer Petitionen Teil der parlamentarischen Tätigkeit des Petitionsausschusses und kann nur nach Billigung durch die Obleute der im Ausschuss vertretenen Fraktionen erfolgen. Dies gelte auch für das Erstellen von Statistiken, die Gegenstand des jährlichen Berichtes seien, den der Ausschuss dem Bundestag nach § 112 Absatz 1 Satz 3 der Geschäftsordnung (GO-BT) erstatte.

Das VG Berlin hat die Klage als unbegründet abgewiesen, da der Deutsche Bundestag bei der Prüfung und Bescheidung von Petitionen nicht zu den von § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG erfassten Behörden im funktionalen Sinne zähle und der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten dem Anwendungsbereich des IFG nach der Begründung des Gesetzentwurfes auch nicht nach § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG unterfalle (VG Berlin, Urteil vom 24. April 2013 - VG 2 K 63.12 -).

Hinsichtlich des 2. Klageantrages ließ es das Gericht offen, ob der Deutsche Bundestag insoweit bei der Erstellung der Statistiken als Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 IFG handele. Dies bedürfe keiner Entscheidung, da diese Informationen in der vom Kläger

gewünschten Form teils nicht vorhanden, teils bereits veröffentlicht seien und daher selbst bei - unterstellter - Anwendbarkeit des IFG nicht herausgegeben werden könnten bzw. müssten.

Den Ablehnungsgrund des § 9 Absatz 3 IFG bejahte das VG Berlin auch mit Blick auf den dritten Antrag, da die Behandlung öffentlicher Petitionen sich aus den, auf der Grundlage des § 110 Absatz 1 GO-BT beschlossenen und auf der Website des Deutschen Bundestages veröffentlichten Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses und einer ebenfalls im Internet veröffentlichten Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen ergebe (www.epetitionen.bundestag.de).

Das Gericht hat damit seine Abgrenzung des Anwendungsbereiches des IFG von der Wahrnehmung parlamentarischer Kernaufgaben bestätigt. Ich sehe keinen Grund, die ablehnende Entscheidung des Deutschen Bundestages zu beanstanden.

## **5.2 Bundeskanzleramt**

### **5.2.1 Informationszugang zu Kabinettsprotokollen?**

*Das Bundeskanzleramt möchte keinen Zugang zu den Protokollen der Kabinettsitzungen gewähren. Es beruft sich dabei u. a. auf den Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung.*

Am 1. März 2013 wurde der Entwurf der Bundesregierung eines Achten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes (Leistungsschutzrecht für Presseerzeugnisse) im Bundestag verabschiedet. Das Gesetz trat am 1. August 2013 in Kraft (BGBl. I S. 1161).

Bereits 2012 hatte ein Antragsteller einen ersten Versuch unternommen, noch während des Gesetzgebungsverfahrens vom Bundeskanzleramt Zugang zu den entsprechenden Kabinettsprotokollen zu bekommen. Der Antrag wurde abgelehnt. Auch ein zweiter Versuch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens blieb erfolglos.

Begründet wurde die Ablehnung beider Anträge u. a. mit § 3 Nummer 4 IFG. Ein Anspruch auf Informationszugang besteht nach dieser Vorschrift nicht, „wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch eine allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt“. Nach Auffassung des Bundeskanzleramts liegen diese gesetzlichen Voraussetzungen aufgrund der generellen Geheim-Einstufung aller Kabinettsprotokolle vor.

Mit Blick auf die Systematik des IFG und die Rechtsprechung sehe ich hier Diskussionsbedarf:

Das Bundesverwaltungsgericht verlangt von der auskunftspflichtigen Behörde des Bundes eine sachliche Prüfung der (fortbestehenden) Erforderlichkeit der Einstufung (BVerwG - 7 C 21.08 - vom 29. Oktober 2009). Der pauschale Hinweis im Ablehnungsbescheid, eine Aufhebung der materiellen Geheimhaltungsbedürftigkeit sei geprüft worden, scheint mir vor diesem Hintergrund etwas knapp.

Eine weitere Einstufung als „Geheim“ ist nur dann geboten, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährden oder ihren Interessen schweren Schaden zufügen kann (§ 4 Absatz 2 Nummer 2 Sicherheitsüberprüfungsgesetz, § 3 Nummer 2 Verschlussachenanweisung vom 31. März 2006 i. d. F. vom 26. April 2010). Niemand wird bestreiten, dass das Bundeskabinett zahlreiche sicherheitssensible, geheimhaltungsbedürftige Themen erörtert und der Informationszugang oftmals nicht gewährt werden kann. Hier schien mir allerdings die Nachfrage geboten, inwiefern im Falle des Informationszuganges nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ein schwerer Schaden für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland drohen würde.

Bedenken habe ich auch gegen den in den Schreiben des Bundeskanzleramts als Versagungsgrund angeführten „Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung“ geltend gemacht. Dieser unmittelbar aus der Verfassung abgeleitete Ausschlussbestand sollte m. E. nicht immer dann verwendet werden, wenn und soweit das Vertraulichkeitsinteresse von Bundesbehörden grundsätzlich und abstrakt bereits „bereichsspezifisch“ im IFG z. B. durch § 3 Nummer 3 Buchstabe b (Schutz von Beratungen), § 4 (Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses) oder § 3 Nummer 4 (Geheimschutz) geschützt wird, die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser gesetzlichen Ausnahmen aber nicht dargelegt werden (können).

Der Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung kann m. E. nur in eng begrenzten Ausnahmefällen Anwendung finden. Darauf hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. November 2011 ausdrücklich hingewiesen (7 C 3.11).

### **5.2.2 Die SMS der Bundeskanzlerin und das IFG**

*Die SMS der Bundeskanzlerin unterliegen als amtliche Informationen nur dem IFG, soweit sie Teil der Akten werden.*



Der Reporter eines großen Wochenmagazins fragte nach dem Informationszugang zu den zahllosen SMS, die die Bundeskanzlerin zum Beispiel an Minister, andere Politiker und Mitarbeiter versendet oder von ihnen erhält.

„Kann es angehen, dass die Kanzlerin ihre weltbewegende Korrespondenz in der Handtasche verschwinden lässt?“ fragte sich der Redakteur zunächst selbst und gab diese Frage an den Präsidenten des Bundesarchivs, Innenpolitiker der Koalition und der Opposition und kurz vor Redaktionsschluss auch an meinen Mitarbeiter weiter.

Das IFG verpflichtet die Bundesbehörden, auf Antrag den Zugang zu amtlichen Informationen zu eröffnen. Amtliche Information ist nach der Legaldefinition des § 2 Nummer 1 IFG „jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung unabhängig von der Art ihrer Speicherung“. Das IFG erfasst somit grundsätzlich alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, egal ob sie in konventionellen, d. h. auf Papier, oder zunehmend auch elektronisch geführten Akten gespeichert sind.

Dass die SMS, die die Bundeskanzlerin versendet und erhält, weit überwiegend der Führung ihrer Amtsgeschäfte dienen und insoweit nicht privat, sondern „amtlich“ auch im Sinne des IFG sind, wird niemand ernstlich bestreiten wollen.

Müsste die Bundeskanzlerin auch insoweit auf Antrag Transparenz des Regierungshandelns ermöglichen, womöglich sogar „in Echtzeit“, soweit nicht für einzelne Informationen der Zugang z. B. aus Gründen des Geheimschutzes ausgeschlossen ist? Besteht darüber hinausgehend vielleicht sogar eine Verpflichtung zur unverzüglichen, antragsunabhängigen proaktiven Bereitstellung der Kanzlerinnenkommunikation oder wäre eine derart weite Transparenz jedenfalls politisch wünschenswert?

Diese Fragen hat sich der Gesetzgeber ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfes noch nicht gestellt, auch wenn die SMS schon im Jahre 2005 eine zunehmend genutzte Kommunikationsform war.

Nach dem Gesetzeswortlaut sollen allerdings nicht alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen dem Informationszugang auf Antrag unterliegen: Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorganges werden sollen, gehören nach der Legaldefinition des § 2 Nummer 1 IFG nicht zu den grundsätzlich zugangspflichtigen amtlichen Informationen. Nun sind ein- und ausgehende SMS Elemente eines - wenn auch verbal stark reduzierten und konzentrierten - Dialoges und damit keine als „interne Gedankenstütze“ nur zum Eigengebrauch bestimmte, oftmals provisorische Interna.

Andererseits ersetzt die Kommunikation mittels SMS zunehmend das telefonisch oder in kleinem Kreise nicht öffentlich gesprochene Wort, das „als solches“ in der Regel flüchtig ist, nicht unbefugt aufgezeichnet werden darf und erst dann dem Informationszugang unterliegt, wenn es wegen seiner besonderen Bedeutung schriftlich für die Akten zusammengefasst worden ist.

Im Ergebnis ist deshalb nicht jede SMS als transparenzpflichtige „amtliche Information“ i. S. d. IFG zu bewerten.

Wesentliche Beiträge für Beratung und Entscheidungsfindung von Regierung und Verwaltung und die z. B. von der Bundeskanzlerin und ihren „amtlichen“ Kommunikationspartnern getroffenen Entscheidungen sollten aber dauerhaft dokumentiert werden und ihren Weg in die Akten finden, in der Terminologie des IFG also „Bestandteil eines Vorganges werden“, und damit jedenfalls grundsätzlich dem Informationszugang nach dem IFG oder - nach Abgabe der Akten an das Bundesarchiv und Ablauf eventueller Sperrfristen - nach dem Bundesarchivgesetz unterliegen.

Ein Informationszugang auf (noch) im Endgerät gespeicherte, noch nicht „veraktete“ Kommunikation ist dagegen nach dem IFG nicht geboten.

### **5.2.3 Ein Abendessen mit der Kanzlerin - Fortschreibung**

*Nunmehr ist rechtskräftig entschieden: Die Gästeliste der Bundeskanzlerin ist offenzulegen, ihr Terminkalender bleibt - zumindest in diesem Fall - tabu.*

Aus Anlass eines runden Geburtstages des Vorsitzenden einer großen deutschen Bank hatte die Bundeskanzlerin im April 2008 im Bundeskanzleramt ein Abendessen mit rund 30 geladenen Gästen aus Politik, Wirtschaft und Unterhaltung veranstaltet. Mit Blick auf die Bankenkrise und eventuelle Verflechtungen von Politik und Wirtschaft hatten zwei Antragsteller beim Bundeskanzleramt Informationen zu Planung und Durchführung dieses Abendessens begehrt; außerdem hatten sie Einsicht in den Terminkalender der Bundeskanzlerin für den Zeitraum vom 1. März bis zum 15. Mai 2008 beantragt.

In meinem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 5.2.1) hatte ich ausführlich über das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 7. April 2011 - VG 2 K 39.10 - berichtet, das das Bundeskanzleramt verpflichtet hatte, u. a. Zugang zu der Gästeliste sowie der Tisch- und Sitzordnung des Abendessens durch Überlassung von Kopien in ungeschwärtzter Form zu gewähren. Einen Anspruch auf Einsicht in den Terminkalender der Bundeskanzlerin hatte das Verwaltungsgericht Berlin dagegen verneint.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat diese Entscheidung nunmehr mit Urteil vom 20. März 2012 - OVG 12 B 27.11 - weitgehend bestätigt.

Hinsichtlich der Preisgabe der Namen und dienstlichen Anschriften auch solcher Gäste, die einer Offenlegung nicht ohnehin zugestimmt hatten, kommt das Oberverwaltungsgericht - wie zuvor das Verwaltungsgericht - im Rahmen der Interessenabwägung nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG zu dem Ergebnis, das Informationsinteresse der Antragsteller sei höher zu bewerten als das Geheimhaltungsinteresse der Gäste. Die Gäste hätten sich - so das Oberverwaltungsgericht - mit der Annahme der Einladung der Bundeskanzlerin zu einem Essen im Bundeskanzleramt freiwillig in die Sphäre der einladenden staatlichen Stelle begeben. Anders als in dem typischen Anwendungsfall des § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG habe das Bundeskanzleramt personenbezogene Daten nicht in Anwendung hoheitlicher Befugnisse erlangt. Ob sie der Einladung nachkämen, habe von den Eingeladenen frei entschieden werden können. Überdies hätten die Gäste nicht darauf vertrauen können, dass ein Kontakt mit der Bundeskanzlerin in Wahrnehmung ihrer Amtsgeschäfte nicht an die Öffentlichkeit gelangen würde. Mit der Annahme der Einladung seien sie vielmehr in einen „Bereich des öffentlichen Meinungsaustauschs“ eingetreten, der nicht dem Kernbereich ihrer geschützten Privatsphäre zuzurechnen sei. Demgegenüber komme dem Informationsinteresse der Antragsteller, die die Verflechtungen von Wirtschaft und Politik untersuchten und hierüber publizierten, mit Blick auf den Zweck des IFG, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu stärken und die Kontrolle staatlichen Handelns zu verbessern, ein überwiegendes Gewicht zu.

Hinsichtlich des Terminkalenders der Bundeskanzlerin bejaht das Oberverwaltungsgericht erfreulicherweise die vom Verwaltungsgericht offen gelassene Frage, ob der Kalender „amtliche Informationen“ im Sinne des § 2 Nummer 1 Satz 1 IFG enthalte und damit das IFG grundsätzlich anwendbar sei. Soweit es um die Eintragung dienstlicher und nicht lediglich privater Termine der Bundeskanzlerin gehe, stelle der Terminkalender nicht nur ein persönliches Organisationsmittel der Bundeskanzlerin dar. Die Eintragung derartiger Termine stehe vielmehr im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Amtsgeschäfte und diene damit amtlichen Zwecken. Die Eintragungen könnten auch nicht bloßen Entwürfen oder Notizen, die lediglich vorbereitenden Charakter hätten, gleichgestellt werden.

Gleichwohl bestätigt das Oberverwaltungsgericht im Ergebnis die erstinstanzliche Entscheidung, dass ein Anspruch auf Einsicht in den Terminkalender für den

fraglichen Zeitraum nicht bestehe, da der gesetzliche Ausschlussgrund des § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG entgegenstehe. Dieser schließt den Informationszugang aus, „wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren oder äußeren Sicherheit haben kann“. Wie bereits das Verwaltungsgericht räumt auch das Oberverwaltungsgericht der informationspflichtigen Behörde bei der Entscheidung, ob die Möglichkeit derartiger nachteiliger Auswirkungen besteht, einen eigenen Beurteilungsspielraum ein, der nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar sei. Beide Instanzen haben die entsprechende Prognose des Bundeskanzleramtes rechtlich nicht beanstandet, dass die Kenntnis der Gesamtheit der dienstlichen Termine der Bundeskanzlerin während eines - wenn auch in der Vergangenheit liegenden - Zeitraumes von zehn Wochen zur Erstellung eines Bewegungsprofils herangezogen werden könnte und daher geeignet sei, die Planung und Vorbereitung eines Anschlags auf die Bundeskanzlerin zu ermöglichen oder zu erleichtern.

Ob diese Argumentation auch dann tragen würde, wenn ein Informationsbegehren nicht auf sämtliche (dienstlichen) Kalendereinträge eines längeren Zeitraum gerichtet, sondern sachlich auf bestimmte Arten von Terminen beschränkt wäre, musste in diesem - nunmehr rechtskräftig abgeschlossenen - Verfahren nicht entschieden werden.

### **5.3 Bundesinnenministerium**

#### **5.3.1 Die Informationsgebührenverordnung sieht auch bei höherem Personalaufwand eine Gebührenkappung vor**

*Das Aufsplitten eines IFG-Antrags zur Erhöhung der Gebühren ist nicht zulässig. Das Gesetz lässt keine Gebühren zu, die von der Wahrnehmung des Fragerechts abschrecken.*

Zwei Journalisten hatten im Mai 2011 beantragt, ihnen Zugang zu Informationen über die Förderung der olympischen Fachverbände und weiterer Verbände durch den Bund sowie zur Erfolgskontrolle dieser Fördermaßnahmen zu gewähren. Ein weiterer IFG-Antrag vom Februar 2012 bezog sich auf die Förderung der Olympiastützpunkte.

Ich musste feststellen, dass beide Anträge vom BMI in nicht weniger als 66 Einzelanträge aufgeteilt worden waren. Für die Bearbeitung von 63 Anträgen wurden Gebühren erhoben; nur in drei Fällen nahm das BMI davon Abstand. Insgesamt wurden so den Antragstellern Gebühren in Höhe von 12 676,25 Euro berechnet. Hinzu kamen noch Auslagen von 2 275,95 Euro, insgesamt entstanden also Kosten in Höhe von 14 952,20 Euro.

Aus Sicht der Antragsteller handelte es sich dagegen um einen einheitlichen, wenn auch umfangreichen Antrag. Diese Sicht teile ich. Die vom Bundesministerium des Innern zur Begründung der Kostenforderung vorgebrachten Argumente haben mich nicht überzeugt. Mir wurde zwar glaubhaft versichert, das BMI habe sich im Vorfeld der Antragsbearbeitung um eine Begrenzung des Verwaltungsaufwandes und der Kosten bemüht. So seien die Antragsteller mehrmals darauf hingewiesen worden, dass ihr Antrag auf Akteneinsicht eine Vielzahl von Vorgängen und Themengebieten umfasse und es sich deshalb bei der Bearbeitung des Antrages nicht um eine einzige Amtshandlung handele.

Antragsteller haben jedoch das Recht, auch umfangreiche Anträge zu stellen. Sie müssen dann damit rechnen, in solchen Fällen eine maximale Gebühr von 500 Euro zu zahlen, nicht jedoch 15 000 Euro.

Das IFG sieht eine Erhebung von Gebühren und Auslagen für individuell zurechenbare Leistungen vor (§ 10 Absatz 1 IFG). Damit wird anerkannt, dass Verwaltungen durch die Bearbeitung des Informationsantrags Kosten entstehen, die zumindest teilweise abgegolten werden sollen. Auf der anderen Seite soll durch die Erhebung einer Gebühr ausdrücklich keine prohibitive Wirkung erzielt werden (§ 10 Absatz 2 IFG). § 10 IFG möchte mit seiner abgewogenen Regelung das Spannungsverhältnis zwischen der Freiheit des Informationszugangs und dem Aufwand der Verwaltung auflösen.

Die Berechnung der Kosten richtet sich nach der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV). Mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften sind kostenfrei (Teil A Nr. 1.1 IFGGebV). Nur für eine schriftliche Auskunft mit Herausgabe von Abschriften bei im Einzelfall deutlich höherem Verwaltungsaufwand aufgrund der Zusammenstellung der Unterlagen können Gebühren von höchstens 500 Euro verlangt werden (Teil A Nr. 1.3 IFGGebV). Diese maximale Gebühr ist als absolute Obergrenze gedacht; nach meiner Auffassung auch dann, wenn in einer schriftlichen Auskunft Antworten auf mehrere zusammenhängende Einzelfragen erteilt werden, die in einem einheitlichen Antrag enthalten waren.

Wie ich bereits in meinem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit dargestellt hatte, kann die Teilung eines IFG-Antrags im Interesse der Beschleunigung des Verfahrens zulässig sein (Nr. 5.11.1). Im vorliegenden Fall war aber die Aufspaltung nicht von dem Wunsch bestimmt, das Verfahren zu beschleunigen. Die Aufteilung in Einzelanfragen mit jeweils einzelner Berechnung der Kosten entfaltet

eine prohibitive Wirkung auch gegenüber anderen Antragstellern. Sie schreckt davon ab, das Recht auf Informationszugang in Anspruch zu nehmen, und sollte dies wohl auch. Insofern steht das vom BMI gewählte Verfahren nicht im Einklang mit dem Normzweck des § 10 Absatz 2 IFG.

Ich habe daher dem BMI dringend nahe gelegt, diese „Zerlegungspraxis“ zugunsten eines Verfahrens zu ändern, die dem Gedanken des § 10 Absatz 2 IFG Rechnung trägt. Dem ist das BMI aber nicht gefolgt.

Die Antragsteller haben inzwischen nach erfolglosem Widerspruch gegen den Gebührenbescheid Klage beim Verwaltungsgericht Berlin eingelegt.

Über den Fortgang des Falles werde ich im nächsten Tätigkeitsbericht berichten.

### **5.3.2 Informationsfreiheit und Statistikgeheimnis - kein einfaches, aber letztlich doch klares Verhältnis (?)**

*Das Statistische Bundesamt hat den Zugang zur Datenbasis der Einkommens- und Verbraucherstichprobe zu Recht verweigert.*

Der Petent hatte beim Statistischen Bundesamt Kopien aller im Rahmen der Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2008 (EVS) ausgewerteten 60 000 Haushaltsbücher in anonymisierter Form beantragt. Diese erfassen drei Monate lang sämtliche laufende Einnahmen und Ausgaben der teilnehmenden Verbraucherhaushalte und enthalten „Basisinformationen“ der Einkommens- und Verbraucherstichprobe.

Das Statistische Bundesamt verweigerte die Herausgabe von Kopien der Haushaltsbücher und begründete dies damit, dass das Statistikgeheimnis des § 16 Absatz 1 Satz 1 Bundesstatistikgesetz (BStatG) dem Informationszugang entgegenstehe, da die Übermittlung der fraglichen Daten weder nach § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 noch durch § 16 Absatz 6 BStatG erlaubt sei.

Anonymisierte Mikrodaten (Einzeldaten aus den Haushaltsbüchern) könnten gemäß § 16 Absatz 6 BStatG nur für die Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben an Hochschulen übermittelt werden und dies auch nur dann, wenn Einzelangaben nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand einzelnen Personen zugeordnet werden können. § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 BStatG erlaubt eine Durchbrechung des Statistikgeheimnisses, wenn die fraglichen „Einzelangaben dem Befragten oder Betroffenen nicht zuzuordnen sind“.

Über das entsprechende Gerichtsverfahren hatte ich in meinem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 5.4.4) berichtet.

In der mündlichen Verhandlung am 30. November 2012 beschränkte der Kläger nun seinen Klageantrag und beantragte nur noch Verurteilung des Statistischen Bundesamtes zur Gewährung des Informationszuganges zu allen Daten der Einpersonenhaushalte mit Ausnahme der Datenfelder „Land“, „Hausnummer“ und einiger weiterer Datenfelder. Ergänzend hierzu beantragte er (erstmalig) Mitteilung des von der Beklagten ermittelten (centgenauen) Nettoeinkommens pro Einpersonenhaushalt. Extremwerte jedes einzelnen Datenfeldes sollten ausgeblendet werden. Ferner gestand der Kläger der Beklagten im Interesse wirksamer Anonymisierung zu, einzelne Datensätze vollständig auszulassen, sofern die Daten so signifikant seien, dass sie mit geringem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitsaufwand einer Person zugerechnet werden könnten. Der Kläger machte deutlich, dass er Zugang zu Namen, Geburtsdaten oder „sonstigen personenbezogenen/-beziehbaren Daten“ nicht begehre.

Das Verwaltungsgericht Wiesbaden hat die Klage (6 K 1374/11.WI) mit Urteil vom 15. März 2013 trotzdem abgewiesen und damit meine Rechtsauffassung im Ergebnis bestätigt.

In seiner Begründung legt das Gericht zunächst dar, weshalb die beantragten Einzelangaben den befragten Teilnehmern der Haushaltstichprobe und ihren betroffenen (Haushalts-)Angehörigen trotz der vom Kläger angeregten Maßnahmen zur Anonymisierung zugeordnet werden können, so dass eine Durchbrechung des Statistikgeheimnisses nach § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 BStatG nicht möglich ist, und befasst sich anschließend mit dem „Restrisiko“ einer Deanonymisierung und der überragenden Bedeutung des Statistikgeheimnisses (vgl. Kasten zu Nr. 5.3.2).

Das Urteil des VG Wiesbaden ist inzwischen rechtskräftig geworden.

Kasten zu Nr. 5.3.2

#### **Auszüge aus der Entscheidung des VG Wiesbaden vom 15. März 2013**

##### **- 6 K 1374/11.WI -**

„(...) Nur soweit die Daten so zusammengefasst und so gehäuft sind, dass es sich um statistische und damit aggregierte Daten handelt, sind Einzelangaben einer natürlichen Person sicher nicht mehr zuordenbar. Dabei ist zu beachten, dass § 3 Absatz 1 BDSG bestimmt, dass personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person sind. Soweit die Daten nicht statistisch zusammengefasst sind, wofür es mindestens der Daten von fünf Betroffenen zur Aggregation bedarf, sind die Daten allenfalls als anonymisierte Daten nur mit einem unverhältnismäßig großem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zuordenbar. Dabei ist anonymisieren definiert als das Verändern personenbezogener Daten derart, dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können. Es handelt sich hierbei jedoch weiterhin um personenbezogene Daten, solange eine Wiederausführung der zur Identifikation geeigneten Daten mit anderen anonymisierten Daten möglich ist. Soweit eine Reidentifizierung nicht völlig ausgeschlossen werden kann, ist daher immer von einem personenbezogenen Datum auszugehen.

Zur Anonymisierung ist es zwar auch unerlässlich, dass die direkten oder indirekten Identifikationsmerkmale, wie Name, Anschrift, Personenkennzeichen usw. gelöscht werden. Dieser Vorgang, wie ihn der Kläger begehrt, führt jedoch letztendlich nicht dazu, dass eine Personenbeziehbarkeit auszuschließen ist. Die Einzelangaben können im Zweifel einem Betroffenen zugeordnet werden, auch wenn dazu vielleicht ein Zusatzwissen erforderlich ist. Erst wenn aus den Daten „Einzelangaben“ ein neuer Datenbestand geschaffen wird, der personenbeziehbare Daten nicht mehr enthält, handelt es sich um Einzelangaben, die einer natürlichen Person nicht mehr zugeordnet werden können.

(...)

Bezüglich anonymisierter Daten enthält § 16 BStatG jedoch eine Sonderregelung. Hier regelt § 16 Absatz 6 BStatG, dass Einzelangaben, die nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft zugeordnet werden können, zur Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben an Hochschulen oder sonstige Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung übermittelt werden dürfen, wenn die Empfänger Amtsträger sind oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete oder verpflichtet nach § 16 Absatz 7 BStatG sind, sie also auf das Statistikgeheimnis verpflichtet wurden.

Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil (Urteil vom 15.12.1983, - 1 BvR 209/83 - u. a.) festgestellt: „Für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist – und zwar auch schon für das Erhebungsverfahren – die strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben unverzichtbar, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist (Statistikgeheimnis); das Gleiche gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen faktischen Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung.“

Damit wurde festgestellt, dass dem Betroffenen im Rahmen des Statistikgeheimnisses das Restrisiko einer Deanonymisierung im Verhältnis zu der Statistikbehörde zugemutet werden kann. Diese Überlegung führt jedoch nicht dazu, dass anonymisierte Daten von der Statistikbehörde an Außenstehende wie den Kläger weiter gegeben werden dürfen.

Insoweit hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden mit Urteil vom 10. September 2003, - 5 E 2413/02 -, ausgeführt:

„Angesichts der erheblichen Bedeutung der Statistik für die staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist, muss der Einzelne grundsätzlich Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen (so BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1983, - 1 BvR 209/83 - u. a.). Dabei muss berücksichtigt werden, dass es nicht Aufgabe der Bundesstatistik ist, personen- oder institutionsbezogene Nachweise zu liefern, sondern sich mit Massenerscheinungen auseinanderzusetzen. Die amtliche Statistik ist daher generell dem Grundsatz verpflichtet, wonach die Aufbereitung von Individualdaten immer zu einer strukturierten, anonymisierten Form führen muss. Der Grundsatz der Geheimhaltung der statistischen Einzelangaben ist somit als konstitutiv für die Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik anzusehen (vgl. dazu Dr. Poppenheger, Erläuterung zu § 16 BStatG, in: Das deutsche Bundesrecht VIII Z10).“

Insoweit sind Daten, welche letztendlich noch einem Betroffenen zugeordnet werden können, dem Statistikgeheimnis unterliegend, soweit diese Daten beim Statistischen Bundesamt vorliegen.

Zur Einhaltung des Statistikgeheimnisses gemäß § 16 Absatz 1 BStatG bedarf es vorliegend auch mehr als dem einfachen Weglassen von personenbeziehbaren Datenteilen. Vielmehr müssten die Daten komplett neu berechnet und verändert werden, was bedeutet, dass neue Datensätzen herzustellen sind. Dies wiederum ist von dem Anspruch auf Informationsfreiheit nicht gedeckt. Denn der Anspruch bezieht sich nur auf vorhandene Informationen. Denn gemäß § 2 Nummer 2 IFG sind amtliche Informationen jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung unabhängig von der Art ihrer Speicherung, mithin bereits vorhandene Daten. Insoweit kennt das IFG auch keine Informationsbeschaffungspflicht oder gar Herstellungspflicht von Informationen.“

### **5.3.3 Nicht jede Errichtungsanordnung für eine BKA-Datei bleibt dem Informationszugang nach dem IFG entzogen**

*Das BKA gewährte Zugang zu einer Errichtungsanordnung, die zum Zeitpunkt des Antrags (noch) als Verschlussache (vertraulich - nur für den Dienstgebrauch) eingestuft war.*

Ein Petent beantragte beim Bundeskriminalamt die Übermittlung einer sog. Errichtungsanordnung (EAO) für eine Zentraldatei, die Informationen zum Phänomenbereich der politisch motivierten Kriminalität abbildet, und bat um Auskunft, ob diese Datei eine frühere Zentraldatei im gleichen Phänomenbereich ersetzt habe.

Eine Errichtungsanordnung (EAO) ist gewissermaßen die „Zulassung“ für eine neue kriminalpolizeiliche Datei beim BKA, die personenbezogene Daten enthält (§§ 7, 8 BKAG).

Die EAO regelt insbesondere, welche Daten zu welchem Zweck gespeichert und verwendet werden dürfen. Sie dient der Selbstbindung der Verwaltung und erleichtert mir die Wahrnehmung der Kontroll- und Beratungsbefugnisse.

Das BKA hat dem Antrag nur teilweise entsprochen. Dem Petenten wurde zwar erläutert, dass die neue Datei an die Stelle der Vorgängerdatei getreten sei. Eine Übermittlung der Errichtungsanordnung wurde jedoch mit Hinweis auf die Einstufung als Verschlussache abgelehnt.

Nach § 3 Nummer 4 IFG besteht ein Informationszugangsanspruch nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

Nach Auffassung des BKA diene diese Zentraldatei als Teil eines IT-Systems zur Verarbeitung von fall-

bezogenen Erkenntnissen des Polizeilichen Staatsschutzes.

(Bereits) die Einsichtnahme in die Errichtungsanordnung ermögliche eine Kenntnisnahme der Art der Informationen, die in der Datei abgebildet würden. Damit würden Rückschlüsse auf Methodik und Ermittlungsgrundsätze möglich. Eine Bekanntgabe habe zur Folge, dass Ermittlungsmaßnahmen nicht mehr wirksam durchgeführt werden könnten.

Die Stellungnahme des BKA setzte sich m. E. nicht ausreichend mit der Geheimhaltungsbedürftigkeit der Errichtungsanordnung auseinander. Ich bat die Behörde daher um substantiierte Darlegung der Sensibilität der Errichtungsanordnung.

Daraufhin teilte mir das BKA mit, die zuständige Fachabteilung habe die Einstufung der EAO nach erneuter Prüfung aufgehoben. Dem Antrag auf Informationszugang solle nunmehr vollumfänglich stattgegeben werden.

### **5.3.4 Ohne Kopie des Personalausweises keine Auskunft?**

*Die Vorlage einer beglaubigten Kopie des Personalausweises vor Antragsbearbeitung ist im Regelfall nicht erforderlich.*

In einer Tageszeitung wurde aus einem internen Bericht des BKA zu einer Rockergruppe berichtet. Daraufhin bat ein Petent die Behörde um Übermittlung des Berichtes. Das BKA klärte ihn zunächst ausführlich über die Verfahrensweise bei IFG-Anfragen sowie über möglicherweise anfallende Kosten auf, was ich ausdrücklich begrüße. Zur Identifizierung des Antragstellers verlangte das BKA dann aber einen persönlich von ihm unterschriebenen Brief und eine beglaubigte oder polizeilich bestätigte Kopie des Personalausweises. Die Bearbeitung des IFG-Antrags wurde bis dahin zurückgestellt.

Auf meine Bitte um Stellungnahme wies das BKA darauf hin, eine Identifizierung des Antragstellers sei für den Fall einer Drittbeteiligung gemäß § 8 IFG notwendig. Dadurch werde ausgeschlossen, dass Dritte im Namen des Antragstellers kostenpflichtige Anträge stellen. Zudem diene die Identifizierung der Beitreibung möglicherweise anfallender Kosten.

Kann ein Dritter ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszuganges haben, gibt die Behörde diesem Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats. Dem Schreiben des BKA an den Antragsteller war allerdings nicht zu entnehmen, weshalb im vorliegenden Fall ein Drittbeteiligungsverfahren notwendig sein sollte.

Zudem hatte der Petent eine ladungsfähige Adresse mitgeteilt. Ein Kostenbescheid hätte folglich an die

angegebene Adresse übermittelt werden können. Es war auch nicht ersichtlich und m. E. eher fernliegend, dass sich hier ein unbekannter Dritter unter missbräuchlicher Verwendung der fremden Identität einer evtl. Zahlungspflicht entziehen wollte.

Für eine ordnungsgemäße Durchführung des IFG-Verfahrens war die geforderte Identifizierung daher nicht erforderlich. Verlangt werden kann sie dagegen im Einzelfall dann, wenn ein Antragsteller eine sog. datenschutzrechtliche Selbstauskunft gemäß § 19 BDSG beantragt, weil er wissen möchte, welche Daten die Behörde über ihn gespeichert hat. Die Identifizierung liegt in diesem Falle im eigenen Interesse des Antragstellers, damit die Auskunft (nur) dem Berechtigten erteilt wird.

Im vorliegenden Fall sah ich dagegen keinen rechtlichen Grund für eine solche, der inhaltlichen Bearbeitung des IFG-Antrages „vorgeschaltete“ Identifizierung.

Ich habe das BKA daher gebeten, seine Rechtsauffassung zu überprüfen.

Der Petent hatte den Antrag allerdings vor Aufnahme der Bearbeitung zurückgenommen, so dass ich den Vorgang nicht weiter verfolgt habe. Wie das BKA mir aber zugesichert hat, wird es eine Ausweiskopie zur Identifizierung eines Antragstellers künftig nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen und nicht grundsätzlich als Voraussetzung für eine Antragsbearbeitung ansehen.

### **5.3.5 Der Gebührenrahmen muss auch dann nicht in jedem Fall ausgeschöpft werden, wenn der tatsächlich entstandene Personalaufwand den Rahmen überschreitet**

*Das Bundeskriminalamt darf für die Bearbeitung eines normalen IFG-Antrages nicht die maximal mögliche Gebühr verlangen und so von der Inanspruchnahme des Informationszuganges abschrecken.*

Ein Petent sah sich durch die Gebührenhöhe für die Bearbeitung eines IFG-Antrags durch das Bundeskriminalamt (BKA) in seinem Recht auf Informationszugang verletzt. Seinen Antrag auf Auskunft über Reisebegleiter, Verlauf und Gesprächspartner des BKA-Präsidenten auf zwei Auslandsreisen hatte das Amt fristgemäß und korrekt in einem 8-seitigen Schreiben beantwortet. Allerdings sollte er hierfür eine Gebühr von 250 Euro zahlen, obwohl die Bearbeitung dieses eher einfachen Antrages keine besonderen Schwierigkeiten aufwies.

Die Berechnung der Gebühren und Auslagen für die Bearbeitung eines IFG-Antrages richtet sich nach der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach

dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung - IFGGebV). Mündliche und einfache schriftliche Auskünfte sind - auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften - kostenfrei (Teil A Nr. 1.1 der Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV). Für die Erteilung einer schriftlichen Auskunft, auch bei Herausgabe von Abschriften, können Gebühren von 30 Euro bis max. 250 Euro nach dem Gebühren- und Auslagenverzeichnis (Teil A Nr. 1.2 der Anlage 1 zu § 1 Absatz 1 IFGGebV) erhoben werden, sofern kein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen. In derartigen Fällen sieht das Gebührenrecht einen Rahmen von 30 bis maximal 500 Euro vor (Teil A Nr. 2.2 der Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV).

Das BKA listete die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden der Sachbearbeiter sowie die Kosten der einzelnen Arbeitsstunden auf. Diese Angaben erscheinen durchaus plausibel; der entstandene Personalaufwand in dem hier geschilderten Fall hätte sich danach auf 315 Euro belaufen.

Dabei ging das BKA davon aus, dass kein „deutlich höherer Verwaltungsaufwand“ für die Herausgabe von Abschriften (Nr. 2.2 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses) entstanden war, sondern lediglich der (Grund-)Fall der Nr. 1.2 (Erteilung einer schriftlichen Auskunft auch bei Herausgabe von Abschriften) mit einem Gebührenrahmen von 30 bis max. 250 Euro gegeben sei.

Die auf dieser Grundlage festgesetzten Gebühren in Höhe von 250 Euro - also der gesetzlich zulässige Höchstbetrag - musste ich gleichwohl bemängeln. Denn Gebühren sind gemäß § 10 Absatz 2 IFG „auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang (...) wirksam in Anspruch genommen werden kann.“

Sie dürfen also keine abschreckende Wirkung entfalten. Dies ergibt sich aus dem klaren und eindeutigen Wortlaut des § 10 Absatz 2 IFG. Der Verwaltungsaufwand ist zwar bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen. Daraus dürfen die Behörden aber nicht das Recht oder die Verpflichtung ableiten, kostendeckende oder annähernd kostendeckende Gebühren für die Gewährung des Informationszugangs zu erheben, was in vielen „normalen“ Fällen sehr schnell zum Erreichen der Gebührenhöchstgrenze führen würde. Nach meiner Auffassung haben sich die Gebühren im Normalfall am unteren Rand des jeweiligen Gebührenrahmens zu orientieren (vgl. bereits 1. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.2.8).

Die Gebührenordnung sieht für den vom BKA selbst angenommenen Fall einer schriftlichen Auskunft

einen Rahmen von 30 bis 250 Euro vor. Der vorliegende Fall weist keinerlei Besonderheiten auf, die eine Festsetzung der für diese Fallgruppe vorgesehenen Maximalgebühr von 250 Euro vertretbar erscheinen lassen. Diese Maximalgebühr ist nicht „quasi automatisch“ immer dann festzusetzen, wenn der tatsächlich entstandene - hier unstrittige - Aufwand die Gebührenobergrenze erreicht oder sogar übersteigt. Mit einem derartigen „Automatismus“ würde die klar und deutlich zum Ausdruck gebrachte Intention des Gesetzgebers missachtet.

Ich habe das BKA deshalb daran erinnert, dass § 10 Absatz 2 IFG ausdrücklich vorschreibt, Gebühren so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann.

### **5.3.6 Der Bundeswahlleiter sollte sich nicht dem Informationszugang entziehen**

*Ob der Bundeswahlleiter bei seiner Tätigkeit dem IFG unterliegt, ist unverändert streitig.*

Ein Bürger beantragte beim Bundeswahlleiter die vollständige Zusendung der Beteiligungsanzeigen der Parteien für die Bundestagswahl 2013.

Die Tätigkeit des Bundeswahlleiters wird durch das Bundeswahlgesetz geregelt. Bundeswahlleiter und Bundeswahlausschuss haben rechtlich zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Teilnahme einer Partei für die Bundestagswahlen vorliegen oder nicht; eine nicht zugelassene Partei kann gegen diese Entscheidung Rechtsmittel einlegen.

Nach § 18 Absatz 2 Bundeswahlgesetz müssen „nichtetablierte“ Parteien dem Bundeswahlleiter spätestens am 97. Tag vor der Wahl bestimmte Unterlagen wie Satzung und Programm sowie den Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung ihrer Parteivorstände zukommen lassen. Anderenfalls können sie keinen zulassungsfähigen Wahlvorschlag einreichen und nicht bei der Bundestagswahl antreten.

Den Antrag auf Informationszugang zu diesen Beteiligungsanzeigen lehnte der Bundeswahlleiter mit der Begründung ab, die Bundeswahlorgane seien keine Behörden des Bundes im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG. Es handele sich vielmehr um Organe eigener Art außerhalb der Behördenorganisation. Der Bundeswahlleiter handele nicht als Teil der Verwaltung, sondern als „Unterstützungsorgan des Staatvolkes“, um Parteien bzw. den Bürgerinnen und Bürgern die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen. Das IFG sei daher nicht anwendbar.

Ich halte meine Zweifel an dieser Rechtsauffassung aufrecht, die ich bereits zu einem vergleichbaren Fall

im vorangegangenen Berichtszeitraum geäußert habe (vgl. 3. TB Nr. 5.4.5):

Der Bundeswahlleiter nimmt bei der Prüfung der Beteiligungsanzeigen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahr, die dem IFG unterliegen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 IFG). Für die Definition einer Verwaltungstätigkeit ist darauf abzustellen, dass eine im Öffentlichen Recht wurzelnde Verwaltungsaufgabe wahrgenommen wird - im Gegensatz zur Rechtsetzung und zur Rechtsprechung. Die Tätigkeit des Bundeswahlleiters ist zwar im Kern verfassungsrechtlich geprägt, aber weder richterliche Streitentscheidung noch Gesetzgebung durch das Parlament und daher nach der „Subtraktionsmethode“ „Verwaltung“ im Sinne des IFG.

Ich halte eine gesetzliche Klarstellung für wünschenswert, die eine Anwendung des IFG für die Tätigkeit des Bundeswahlleiters ausdrücklich vorsieht.

### **5.3.7 Die Bundespolizei gibt die Verträge zur Videoüberwachung auf Bahnhöfen heraus**

*Die Herausgabe der Verträge zwischen Bahn AG und Bundespolizei zur Videoüberwachung auf Bahnhöfen war Gegenstand eines - zunächst erfolglosen - IFG-Antrages. Meine Vermittlung hatte Erfolg.*

Ein Rechtsanwalt hatte beim Bundespolizeipräsidium - zunächst erfolglos - Zugang zu den beiden Verträgen zur Nutzung der Videotechnik der Deutschen Bahn AG durch die Bundespolizei beantragt.

Der Nutzungsvertrag erlaubt der Bundespolizei die Nutzung optisch-elektronischer Einrichtungen der Bahn AG zur Videoüberwachung. Der Gestattungsvertrag konkretisiert diese Vereinbarung. Er regelt die Mitbenutzung von Räumen sowie der Video- und Kommunikationstechnik der Bahn AG durch die Bundespolizei. In bestimmten Bereichen darf die Bundespolizei ferner eigene Anlagen im Bereich der Deutschen Bahn AG einrichten und betreiben.

Das Bundespolizeipräsidium lehnte den Antrag auf Informationszugang mit der Begründung ab, die Deutsche Bahn habe der Herausgabe der Verträge zum Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 6 Satz 2 IFG widersprochen. Außerdem gefährde das Bekanntwerden der Vertragsinhalte die öffentliche Sicherheit (§ 3 Nummer 2 IFG).

Nach Ablehnung seines Antrags wandte sich der Petent mit einer Beschwerde an mich und legte Widerspruch gegen den Bescheid des Bundespolizeipräsidiums ein.

Ich begrüße es, dass BMI und Bundespolizei sich auf meine Bitte hin kurzfristig bereit erklärten, die recht-

lichen und technischen Aspekte offen, sachlich und intensiv mit meinen Mitarbeitern zu erörtern.

Die Erläuterungen des Bundespolizeipräsidiums beschränkten sich in wesentlichen Punkten auf eine Wiedergabe der Stellungnahme der Bahn AG im Rahmen des Drittbeteiligungsverfahrens. Ich habe dagegen in der Diskussion mit BMI und Bundespolizei deutlich gemacht, dass es nicht genügt, die Rechtsauffassung Dritter zu einer (aus ihrer Sicht) drohenden Verletzung ihrer Rechte lediglich wiederzugeben. Das Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet die Bundesbehörden nicht nur zu einer „rein rezeptiven“ Drittbeteiligung, sondern zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den vom Dritten - hier von der Bahn AG - geltend gemachten Argumenten für den Ausschluss des Informationszuganges. In dem hier geschilderten Fall konnte ich nicht nachvollziehen, welche Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse berührt sein sollten und welche konkurrenz- und wettbewerbsrechtlichen Nachteile das Bekanntwerden der Verträge für die Bahn AG haben könnte.

Nicht überzeugt hatten mich auch die von Seiten der Bundespolizei zunächst geäußerten sicherheitspolitischen Vorbehalte gegen die Herausgabe der Verträge (§ 3 Nummer 2 IFG). Mir hat sich nicht erschlossen, wie Kenntnisse über die Zusammenarbeit von Deutscher Bahn und Bundespolizei sowie allgemein der verwendeten Überwachungstechnik die öffentliche Sicherheit gefährden können, weil aus den Verträgen selbst keine technischen Detailinformationen zur eingesetzten Videotechnik und ihrer möglichen Schwachstellen sowie den Angriffsmöglichkeiten „herausgelesen“ werden konnten.

Ich konnte das Bundesministerium des Innern und das Bundespolizeipräsidium davon überzeugen, dem Widerspruch gegen den Ablehnungsbescheid stattzugeben und dem Petenten die beiden Verträge zu übermitteln; auf die Übermittlung der ursprünglich ebenfalls erbetenen Anlagen zu den Verträgen hatte er zwischenzeitlich verzichtet.

BMI und Bundespolizei sind mit der Gewährung des Informationszuganges von ihrer ursprünglichen Haltung abgerückt, die ich bereits im Zusammenhang mit einer früheren Petition gerügt hatte (vgl. 2. TB Nr. 4.7.1).

## **5.4 Auswärtiges Amt**

### **5.4.1 U-Boote für Israel: Unter dem IFG durchgetaucht?**

*Die internationale Kooperation bei Rüstungsvorhaben steht immer wieder im Fokus des öffentlichen Interesses. Auch die Lieferung von U-Booten an Israel war Gegenstand von Anfragen nach dem IFG.*



Wie den Medien zu entnehmen war, besitzt die Deutsche Marine hochmoderne U-Boote mit Brennstoffzellenantrieb, die ohne Auftauchen lange Unterwasserstrecken bewältigen und aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Größe auch für die Aufklärung im küstennahen Seegebiet und die Unterstützung von Kommandooperationen eingesetzt werden können. In weiten Teilen baugleiche U-Boote wurden in Deutschland auch für die israelische Marine gebaut. Diese deutsch-israelische Rüstungskooperation, die Frage der Atomwaffenfähigkeit und die Frage nach einer Subventionierung des Baues und der Wartung führten zu mehreren IFG-Anträgen beim Auswärtigen Amt und anderen Bundesministerien. Einzelne Antragsteller baten mich um Unterstützung, da ihre Fragen nicht oder nur zum Teil beantwortet worden waren.

Nach Einsichtnahme in die VS-eingestuften Unterlagen beim Auswärtigen Amt und Erörterung mit den beteiligten Ministerien musste ich den Petenten mitteilen, dass der Informationszugang hier zu Recht abgelehnt worden war.

Der Informationszugang war vom AA insbesondere aufgrund des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG (Schutz internationaler Beziehungen) verweigert worden.

Mit diesem Ausschlussstatbestand hat sich das Bundesverwaltungsgericht bereits in einem grundlegenden Urteil vom 29. Oktober 2009 (- 7 C 22.08 -) auseinandergesetzt:

§ 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG schützt die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland und das diplomatische Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen. Zu den internationalen Beziehungen gehören auch die bilateralen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem anderen Staat. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sieht das Bundesverwaltungsgericht einen verfassungsrechtlich begründeten, grundsätzlich weit bemessenen Gestaltungsspielraum der Bundesregierung für die Regelung der auswärtigen Beziehungen. Innerhalb dieses Gestaltungsspielraumes könne sie die außenpolitischen Ziele und die zu ihrer Erreichung verfolgte Strategie bestimmen (vgl. Kasten zu Nr. 5.4.1).

Vor diesem Hintergrund kann eine außenpolitische Zielsetzung der Bundesrepublik, gute und vertrauensvolle Beziehungen zu Israel auch im Bereich der militärischen Sicherheitskooperation zu pflegen, der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung ebenso wenig unterliegen wie die im Ablehnungsbescheid des Auswärtigen Amtes mit Hinweis auf die knapp, aber nachvollziehbar begründete Gefährdungsprognose

(„Vertrauenskrise“ bei Gewährung des Informationszuganges).

Die zurückhaltende Informationspraxis des AA und des BMVg war daher aus meiner Sicht nicht zu beanstanden.

Kasten zu Nr. 5.4.1

**BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009  
- 7 C 22.08 -**

„Welche Ziele die Bundesregierung mit Hilfe welcher Strategie verfolgen will, entzieht sich mangels hierfür bestehender rechtlicher Kriterien weithin einer gerichtlichen Kontrolle. Ob ein Nachteil für die Beziehungen zu einem auswärtigen Staat eintreten kann, hängt wiederum davon ab, welche außenpolitischen Ziele die Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zu diesem Staat verfolgt. (...) Wann eine Auswirkung auf die Beziehungen zu einem auswärtigen Staat ein solches Gewicht hat, dass sie in diesem Sinne als Nachteil anzusehen ist, hängt ebenfalls von der Einschätzung der Bundesregierung ab. Nur die Bundesregierung kann bestimmen, ob eine von ihr erwartete oder befürchtete Einwirkung auf die auswärtigen Beziehungen mit Blick auf die insoweit verfolgten Ziele hingenommen werden kann oder vermieden werden soll (...).

Der mögliche Eintritt von Nachteilen für die internationalen Beziehungen kann nur Gegenstand einer plausiblen und nachvollziehbaren Prognose sein, die ihrerseits nur in engen Grenzen verwaltungsgerichtlich überprüfbar ist. (...) Das Gericht kann insoweit nur nachprüfen, ob die Behörde von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Prognose einleuchtend begründet hat und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen hat.“

**5.4.2 Auch beim Einsatz privater Stellen muss die Informationsfreiheit nicht auf der Strecke bleiben!**

*Informationszugang beim DAAD ist möglich, aber nicht direkt.*

Beim Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) wurde um die Zusendung der Statistik über die in den vergangenen Jahren (beispielsweise 2010 und 2011) an belarussische Studenten vermittelten Stipendien gebeten. Dieser lehnte mit der Begründung ab, er sei keine Behörde, sondern ein privater Verein gemäß §§ 21 ff. BGB. Eine Auskunftspflicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bestehe somit nicht. Daraufhin hat der Petent mich um Vermittlung und grundsätzliche Klärung gebeten.

Der Deutsche Akademische Austauschdienst ist eine gemeinsame Einrichtung der deutschen Hochschulen als Mittlerorganisation der Auswärtigen Kulturpolitik, der Hochschul- und Wissenschaftspolitik sowie der Entwicklungszusammenarbeit im Hochschulbereich. Er wird als Verein von den deutschen Hochschulen und Studierendenschaften, also Körperschaften des Öffentlichen Rechts, getragen. Das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Bildung und Forschung und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sind als Gäste kooptiert. Sein Budget wird überwiegend aus Haushaltsmitteln des Bundes (AA, BMBF, BMZ) gespeist. Die Aufgabe des DAAD besteht insbesondere in der Förderung des internationalen Austausches von Studierenden und Wissenschaftlern. Dass hier mehrere öffentlich-rechtliche Körperschaften Mitglieder sind, steht der rechtlichen Qualifikation des DAAD als privatrechtlicher Verein nicht entgegen.

Auskunftspflichtig nach dem IFG sind unter anderem allerdings auch juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Bundesbehörde sich ihrer zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient (§ 1 Absatz 1 Satz 3 IFG).

Der Antrag ist dann allerdings an die Behörde zu richten, die sich des Vereines zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Inwieweit die in die Erfüllung staatlicher Aufgaben „eingeschaltete“ private Stelle gleichwohl dem Antragsteller (unmittelbar) Auskunft erteilt - im Rahmen eines bürgerfreundlichen transparenten Verwaltungshandelns quasi „im Vorgriff“ -, hängt sicherlich vom Einzelfall ab; zumindest sollte sie aber auf die zuständige Stelle, an die der Antrag zu richten wäre, hinweisen.

Als Anspruchsgegner kämen für einen Antrag auf Informationszugang im Falle des DAAD durchaus mehrere Stellen in Frage. Neben den Hochschulen des Bundes, könnten auch das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Bildung und Forschung und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit grundsätzlich zur Auskunftserteilung verpflichtet sein, wenn und soweit der DAAD Aufgaben, insbesondere in der Projektförderung, für mindestens eine dieser Stellen wahrnimmt. Da der Antragsteller vorliegend um die Statistik über die vom DAAD in den vergangenen Jahren (beispielsweise 2010 und 2011) an belarussische Studenten vermittelten Stipendien gebeten hatte, lag es nahe, den IFG-Antrag beim Auswärtigen Amt zu stellen.

Den DAAD und das Auswärtige Amt habe ich entsprechend unterrichtet und um künftige Beachtung gebeten.

#### 5.4.3 Keine Transparenz beim Zentrum für Internationale Friedenseinsätze?

*Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht sorgen für Transparenz, nachdem das AA zuvor die Hintergründe für die Ablehnung eines erneuten Einsatzes bei einer internationalen Wahlbeobachtungsmission nicht vollständig offen legen wollte.*

Nach zahlreichen Einsätzen als Wahlbeobachter für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die EU wurde dem Petenten 2010 eröffnet, man wolle ihn künftig nicht mehr für Wahlbeobachtungsmissionen benennen, da schwerwiegende Beschwerden gegen seine Person vorlägen. Details und Quelle dieser Beschwerden wurden nicht mitgeteilt. Seine auf das IFG gestützte Klage war erfolgreich.

Die Auswahl deutscher Wahlbeobachter ist Aufgabe des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), das die Nominierung und Vermittlung in Absprache mit dem Auswärtigen Amt vornimmt. Nach Abschluss seines letzten Einsatzes wurde dem Betroffenen mitgeteilt, es sei zu mehreren Beschwerden über sein Verhalten bei früheren Missionen gekommen. Seine Bitte, ihm Auskunft über Quellen und Inhalte der Beschwerden zu geben, wurde von der Direktorin des ZIF abgelehnt. Ein im Dezember 2010 beim Auswärtigen Amt gestellter Antrag auf schriftliche Auskunft und Akteneinsicht war nur teilweise erfolgreich. Das AA übermittelte dem Kläger teilweise geschwärzte Kopien seines Verwaltungsvorganges. Ein vollständiger Informationszugang wurde mit Hinweis auf den Schutz internationaler Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland (§ 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG), den Schutz der Vertraulichkeit der übermittelten Informationen (§ 3 Nummer 7 IFG) und den Schutz personenbezogener Informationen nach § 5 Absatz 1 IFG abgelehnt.

Zu den von § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG geschützten Belangen - so das AA - gehöre auch das diplomatische Vertrauensverhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur OSZE, deren Zielen und Standards auch der Teilnehmerstaat Deutschland verpflichtet sei. Nachdem das ZIF vertraulich Kenntnis über einen Vorfall bei einer Mission erhalten habe, seien Leistung und Verhalten des Klägers eingehend geprüft worden. Eine öffentliche Diskussion sei nicht möglich gewesen, weil damit das auf Dauer angelegte Vertrauensverhältnis der Bundesrepublik zur OSZE, zu den Empfangsstaaten der Missionen und zu den diplomatischen Mitarbeitern anderer Teilnehmerstaaten beschädigt werde. Zudem unterliege die - von einem Dritten vertraulich übermittelte - Information dem Schutz des § 3 Nummer 7 IFG, da der Dritte sein fortbestehendes Interesse an vertraulicher

Behandlung deutlich gemacht habe und die Bundesrepublik auch künftig auf vertrauliche Hinweise auf mögliches Fehlverhalten deutscher Missionsteilnehmer angewiesen sei. Schließlich sei die Identität des Hinweisgebers auch als personenbezogenes Datum nach § 5 Absatz 1 i. V. m. Absatz 2 IFG geschützt, das direkt mit einem aktuellen Dienstverhältnis des Hinweisgebers in Zusammenhang stehe.

Die im Juni 2011 erhobene Klage auf Verpflichtung des AA zur vollständigen Gewährung des Informationszuganges war erfolgreich. Die Berufung des AA wurde mit Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 28. Juni 2013 (OVG 12 B 9.12) zurückgewiesen.

Da der Kläger mich leider erst kurz vor der zweitinstanzlichen Entscheidung über seinen Fall informiert hatte, war es hier allein dem Verwaltungsgericht und dem OVG überlassen, das AA vom Anspruch auf vollständigen Informationszugang zu überzeugen.

Zu dem hier vom AA in Anspruch genommenen Ausschlussstatbestand des Schutzes der internationalen Beziehungen (§ 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG) folgte das OVG der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes, das die Ausnahmetatbestände des § 3 Nummer 1 IFG nicht als „pauschale“, im Einzelfall nicht begründungspflichtige Bereichsausnahmen ansieht. „Die Feststellung der konkreten Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen setzt seitens der informationspflichtigen Stelle die Darlegung von Tatsachen voraus, aus denen sich im jeweiligen Fall eine Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben kann“ (so das vom OVG zitierte Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 15. November 2012, - 7 C 1/12 - unter Hinweis auf den Beschluss vom 30. April 2009 - BVerwG 7 C 17.08). Dabei genügt „die durch Fakten gestützte Möglichkeit einer Nachteilswirkung“. Zwar dürfe im Rahmen der gebotenen (Gefährdungs-)Prognose auf allgemeine, in der Vergangenheit auf Grund einer Vielzahl von Einzeleindrücken erworbene Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Bloße Mutmaßungen über eventuell zu erwartende Belastungen der internationalen Beziehungen reichen dagegen nicht aus.

Der Umstand, dass Partnerstaaten oder internationale Organisationen mit der Bekanntgabe bestimmter Informationen nicht einverstanden seien, kann zwar (auch) nach Auffassung des OVG ein deutliches Indiz dafür sein, dass bei Gewährung des Informationszuganges nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen drohen. Dies sei aber allein mit dem Hinweis auf den Wunsch des ausländischen Hinweisgebers nicht hinreichend dargelegt. Auf welche konkreten Umstände das AA seine Einschätzung stütze, sei auch in der mündlichen Verhandlung nicht dargelegt worden.

Auch der Schutz zugesicherter Vertraulichkeit stehe vorliegend dem (vollständigen) Informationszugang nicht entgegen. Nach § 3 Nummer 7 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten, hier also des Hinweisgebers, an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des IFG-Antrages noch fortbesteht. Dieses Interesse muss indes nicht nur subjektiv, also aus Sicht des Hinweisgebers, bestehen, sondern auch objektiv begründet sein. Ließe man bereits (allein) die subjektive „Vertraulichkeitserwartung“ des Hinweisgebers ohne Darlegung eines objektiv schutzwürdigen Vertraulichkeitsinteresses genügen, werde der Anspruch auf Informationszugang letztlich zur Disposition der Kommunikationspartner gestellt. Ein hinreichend begründetes objektives Vertraulichkeitsinteresse des AA konnte das OVG nicht erkennen.

Schließlich konnte der Informationszugang auch nicht zum Schutz personenbezogener Daten Dritter verweigert werden. Allein der Hinweis auf den Zusammenhang mit einem Dienstverhältnis oder einem (früheren) „Mandat“ des Hinweisgebers genüge hierfür nicht. Ein solcher, von § 5 Absatz 2 IFG vorausgesetzter „Zusammenhang“ werde für den Hinweisgeber lediglich behauptet, aber nicht belegt.

Da somit das Abwägungsverbot des § 5 Absatz 2 IFG vorliegend nicht eingreife, sah das OVG die Abwägung nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG zwischen dem Informationszugangsinteresse des Klägers und dem vom beklagten AA geltend gemachten „Diskretionsinteresse“ als eröffnet an.

Für die Annahme einer tatsächlich drohenden Beeinträchtigung der Persönlichkeit des Hinweisgebers durch den von ihm als „potenziell gefährliche Person“ beschriebenen Kläger sah das OVG keine hinreichend tragfähigen, abwägungserheblichen Anhaltspunkte, zumal das AA hier nur die Einschätzung des Hinweisgebers ohne eigene, verifizierende Angaben wiederhole und ein erneutes Zusammentreffen des Klägers mit dem Hinweisgeber im Rahmen einer Wahlbeobachtungsmission mangels erneuter Aufnahme in den Expertenpool nicht zu erwarten sei. Der Kläger übe hier nicht nur sein „Jedermann-Recht“ auf Informationszugang aus, seinem Informationsinteresse als Betroffenen und ehemaligem Missionsangehörigen komme im Ergebnis überwiegendes Gewicht zu.

Diese gerichtliche Klarstellung ist uneingeschränkt zu begrüßen.

## 5.5 Bundesministerium der Finanzen

### 5.5.1 Die BImA und § 3 Nummer 6 IFG

*Der Dissens über die Auslegung des § 3 Nummer 6 IFG zwischen der BImA und mir besteht seit In-Kraft-Treten des IFG. In einem Fall musste ich jetzt eine formelle Beanstandung aussprechen.*

In den Jahren 1994 und 1998 veräußerte die Bundesrepublik Deutschland die Grundstücke des sog. Tacheles-Komplexes in Berlin. Die Käuferin ging seinerzeit Verpflichtungen aus einem Investitionsvorangbescheid ein, die durch Vertragsstrafenabreden in den Kaufverträgen abgesichert wurden. Diese Verpflichtungen wurden nicht erfüllt. Die Bundesrepublik sah dennoch davon ab, die Vertragsstrafen einzufordern, da die Ansprüche gegen die Käuferin aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation nicht durchsetzbar gewesen seien.

Ein Petent hatte die BImA daraufhin um Informationen gebeten, „wer aufgrund welcher Angaben wann entschieden habe, dass auf die Verhängung und ggf. das Eintreiben einer Vertragsstrafe oder auch von Teilbeträgen einer solchen Strafsumme zu verzichten ist.“ Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, durch das Bekanntwerden der erbetenen Information könnten fiskalische Interessen des Bundes i. S. d. § 3 Nummer 6 (1. Alternative) IFG gefährdet werden (vgl. Kasten zu Nr. 5.5.1).

Ich habe hierin einen Verstoß gegen das IFG gesehen, den ich formell gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen gemäß § 12 Absatz 3 IFG i. V. m. § 25 Absatz 1 Bundesdatenschutzgesetz beanstandet habe.

Kasten zu Nr. 5.5.1

#### **§ 3 Nummer 6 IFG**

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

Mit der Ausnahmeregelung des § 3 Nummer 6 (1. Alternative) IFG soll verhindert werden, dass sich Dritte durch einen Informationszugang mit hinreichender Wahrscheinlichkeit wirtschaftliche Vorteile zu Lasten öffentlicher Haushalte verschaffen. Nimmt der Bund faktisch wie ein Privater als Marktteilnehmer am Wirtschaftsleben und am Privatrechtsverkehr teil, soll er nicht Informationen offenbaren müssen, die die anderen Marktteilnehmer nicht preisgeben müssen. „Insbesondere bei der Veräußerung von Liegenschaften (...) können fiskalische Interessen des Bundes durch eine Offenlegung von Informationen beeinträchtigt werden“ (Bundestagsdrucksache

15/4493, S. 11). Die Behörde ist damit nicht vor jedem finanziellen Verlust geschützt. Informationen dürfen nur zurückgehalten werden, soweit der Behörde Wettbewerbsnachteile drohen (vgl. hierzu Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 23. April 2010 - 10 A 10091/10.OVG -).

Die Auffassung der BImA, Auskünfte zu Angeboten anderer Bieter im laufenden Veräußerungsverfahren könnten eine optimale Verwertung erschweren, deshalb sei der Informationszugang in derartigen Fällen unter Hinweis auf § 3 Nummer 6 (1. Alternative) IFG zu versagen, wird von mir zwar grundsätzlich geteilt, aber nicht für den konkreten Fall. Die Offenlegung der hier gefragten Informationen zur Vertragsstrafe kann keine Auswirkungen auf eine (aktuelle oder mittelfristig bevorstehende) Preisbildung bei ähnlichen, zur Veräußerung anstehenden Objekten haben. Ich halte den Ausschlussbestand des § 3 Nummer 6 (1. Alternative) IFG nur dann für einschlägig, wenn ein Objekt verkauft ist und beabsichtigt ist, vergleichbare Objekte im gleichen oder einem benachbarten Ort aktuell oder jdfs. mittelfristig zu veräußern. Dies war hier nicht der Fall (vgl. 3. TB Nr. 4.3.2). Die Beantwortung der Fragen des Petenten hätte keine Auswirkungen auf die Preisbildung bei künftigen Verkaufsaktivitäten haben können. § 3 Nummer 6 IFG wurde hier somit deutlich „überdehnt“.

In seiner Stellungnahme zu meiner Beanstandung hat das BMF auf ein Urteil des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19. März 2013 (- 8 A 1172/11 -) Bezug genommen, das aus Sicht des Ministeriums die Annahme des Ausschlussgrundes stützt. Das OVG NRW hat hier ausgeführt, der Ausschluss des Informationszuganges nach § 3 Nummer 6 IFG könne auch über den Zeitpunkt des Vollzugs des Grundstückkaufvertrages hinaus bestehen, wenn Infolge des Informationszuganges die hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehe, dass (Verkaufs-)Strategien und Vorgehensweisen der Bundesanstalt nachverfolgt, ausgeforscht und durchleuchtet werden könnten. Das Urteil liegt dem Bundesverwaltungsgericht zur abschließenden Entscheidung vor. Ich habe allerdings erhebliche Zweifel, ob im Fall des Petenten ein für § 3 Nummer 6 (1. Alternative) IFG relevantes Offenkundigwerden von Verkaufsstrategien und Vorgehensweisen zu befürchten gewesen wäre. Der weiteren Klärung der Konturen des Ausnahmetatbestandes durch das BVerwG sehe ich mit großem Interesse entgegen.

### 5.5.2 Postmortales Persönlichkeitsrecht und Informationszugang - ein Widerspruch?

*Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen hat mich anlässlich eines konkreten Antrags um Prüfung gebeten, ob und inwieweit eine Auskunftserteilung zu bereits Verstorbenen möglich ist.*

Die Eigentümerin eines Hauses hatte beim Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) Auskünfte über das Leben der jüdischen Voreigentümer erbeten. Fraglich war, ob das Bundesamt der Antragstellenden die dort vorhandenen Informationen zur Verfügung stellen durfte.

Das IFG ermöglicht innerhalb bestimmter Schranken den freien Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Bundes und die Einsicht in deren Verwaltungsvorgänge. Auch wenn der freie Informationszugang nach Ziel und Zweck des Gesetzes der Regelfall sein soll, kann eine Auskunft verweigert bzw. beschränkt werden, wenn ein Ausnahmegrund vorliegt.

Als Ausnahmegrund kam hier der Schutz personenbezogener Daten in Betracht (§ 5 IFG). Nach der allgemeinen Regelung des § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG darf der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Absatz 9 Bundesdatenschutzgesetz (Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben) dürfen dabei immer nur weitergegeben werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat (§ 5 Absatz 1 Satz 2 IFG).

Eine Einwilligung schied vorliegend aus, da die Vorbesitzer verstorben waren und auch ihre Erben entweder selbst verstorben oder zumindest nicht mehr auffindbar sind.

Die beim BADV vorhandenen Informationen wären jedenfalls bei Lebenden als Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person, wie z. B. Alter, Anschrift, Vermögen personenbezogene Daten gewesen.

So weit, so gut. Die Frage, ob der Datenschutz auch für Tote gilt, lässt sich aber nicht so einfach beantworten. Eine allgemeingültige Regelung für den Umgang mit Daten Verstorbener gibt es nicht.

Im Bundesdatenschutzgesetz fehlt hierfür eine ausdrückliche Regelung, es ist deswegen nicht unmittelbar anwendbar. Zwar wird darüber diskutiert, seine Vorschriften teilweise analog auf Verstorbene anzuwenden, höchstrichterliche Rechtsprechung hierzu gibt es aber noch nicht. Und: Das Gesetz hat den Zweck, die freie Entfaltung der Persönlichkeit des (lebenden) Einzelnen zu schützen. Das hat nur Sinn, wenn der Einzelne seine Persönlichkeit auch tatsächlich entfalten kann. Die Grundregel lautet daher: Mit dem Tod endet (zwar) der datenschutzrechtliche Schutz. Der Schutz der Privatsphäre besteht aber partiell auch nach dem Tod fort, wenn dies gesetzlich festgelegt ist, vertraglich besonders vereinbart wurde oder von der Verfassung gefordert wird.

§ 203 Absatz 4 Strafgesetzbuch verpflichtet beispielsweise einen Arzt, Zahnarzt oder Rechtsanwalt auch noch nach dem Tod seines Patienten oder Klienten zur Verschwiegenheit.

Im vom BADV angesprochenen Fall handelte es sich aber um personenbezogene Daten, die nicht spezialgesetzlich oder durch vertragliche Abrede geschützt waren. Aber auch wenn es spezielle Regelungen zum Schutz der personenbezogenen Daten nicht gibt oder sie nicht (mehr) angewendet werden können, sind verstorbene Personen nicht völlig schutzlos.

Der erforderliche Schutz ergibt sich dann direkt aus dem Grundgesetz, und zwar aus Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 GG. Zu seinen Lebzeiten ist jeder Mensch Träger des sog. allgemeinen Persönlichkeitsrechts, das u. a. das Recht am eigenen Bild, das Recht auf Schutz der Privat-, Geheim- und Intimsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst. Der Schutz der Menschenwürde, aus der das allgemeine Persönlichkeitsrecht abgeleitet wird, genießt im Grundgesetz einen derartig hohen Stellenwert, dass auch nach dem Tod eines Menschen ein gewisser „nachwirkender“ Schutz seines Persönlichkeitsrechts fortbesteht: Dieses postmortale Persönlichkeitsrecht schützt in bestimmten Fällen die personenbezogenen Daten auch noch nach dem Tod.

So waren bei der Beantwortung der Frage, ob die Daten nach wie vor zu schützen sind, mehrere Aspekte, wie Schutz gegen grobe Entstellungen, Dauer des Schutzes, Intensität der Beeinträchtigung oder Bedeutung des Persönlichkeitsbildes, das der Verstorbene hinterlassen hat, aber auch das mutmaßliche Interesse des Verstorbenen, mit dem Interesse des anfragenden Dritten abzuwägen.

Da die Antragstellerin sich für das Leben der jüdischen Voreigentümer interessierte, u. a. weil sie Mitglied eines Vereines ist, der an einer Dokumentation über das jüdische Leben im Ort arbeitet, und somit davon auszugehen war, dass die Verstorbenen mit

der Weitergabe der Daten auch nach ihrem Tod durch ihr Schaffen und Wirken für die Nachwelt präsent bleiben sollten, bestanden zumindest in diesem Einzelfall keine Bedenken gegen die Weitergabe der Daten.

Auch das postmortale Persönlichkeitsrecht kann aber grundsätzlich als verfassungsrechtlich begründete Schranke den Informationszugang nach dem IFG einschränken.

### **5.5.3 Zu Mühen und Kosten der Drittbeteiligung - rechtzeitige Rückfragen sparen Zeit und Geld**

*Eine Drittbeteiligung ist immer dann durchzuführen, wenn „Belange Dritter“ berührt sind. Macht die Behörde Informationen zugänglich, die der Petent nicht beantragt hat, kann sie dafür keine Gebühren in Rechnung stellen.*

Ein Petent hatte bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) um Informationen zu unterschiedlichen Schadensfällen gebeten, die in seiner Region durch „Lärmterror“ tief fliegender Nato-Hubschrauber verursacht worden seien. Für die Schadensregulierung bei Zwischenfällen mit Gaststreitkräften ist seit 2005 die BImA zuständig. Der Petent schilderte die Vorfälle stichwortartig nur in groben Zügen („*ein Mann sei gestürzt, Pferde scheuten, es kam zu Totgeburten bei Kälbern*“) und bat um Akteneinsicht.

Die BImA lehnte den Informationszugang ab, weil die geschilderten Sachverhalte dort unbekannt seien. Auf die Schilderung des Petenten „passende“ Schadensvorgänge seien weder durch Natostreitkräfte mitgeteilt, noch seien „einschlägige“ Schadensregulierungsanträge von dritter Seite gestellt worden.

Der Petent gab sich damit nicht zufrieden und verwies in seinem Widerspruch u. a. auf ein Gespräch mit der für Schadensbearbeitung zuständigen Mitarbeiterin des Nato-Partners. Daraufhin konnten zwei Schadensfälle ermittelt werden, die zumindest teilweise zu den Angaben des Petenten „passten“.

Da die herausgefilterten Vorgänge auch personenbezogene Daten Dritter enthielten, bat die BImA den Petenten, seinen Antrag gemäß § 7 Absatz 1 Satz 3 IFG zu begründen, um das gesetzlich vorgesehene Drittbeteiligungsverfahren durchführen zu können.

Der Petent erklärte sich mit der Schwärzung personenbezogener Daten einverstanden, allerdings müssten Schadensort und Höhe der Entschädigungssumme erkennbar bleiben.

Die BImA setzte das inzwischen bereits eingeleitete Drittbeteiligungsverfahren fort, da nicht auszuschließen sei, dass bereits die (nicht geschwätzten) Anga-

ben zu den Schadensorten und zu den - nicht alltäglichen - Schadensereignissen Rückschlüsse auf die geschädigte(n) Dritte(n) ermöglichen könnten.

Hierüber beschwerte sich der Petent bei mir, da er darin eine Verzögerungstaktik der Behörde sah.

Nach § 8 Absatz 1 IFG gibt die Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Hat sich der Antragsteller mit einer Unkenntlichmachung der den Dritten betreffenden Informationen einverstanden erklärt und sind Belange Dritter infolgedessen nicht mehr berührt, kann auf ihre Beteiligung verzichtet werden.

Ist der Antragsteller dagegen nur mit einer teilweisen Schwärzung einverstanden und sind so eine Identifizierung des Dritten und eine Offenlegung seiner - nicht offenkundigen - Lebensverhältnisse jedenfalls nicht sicher ausgeschlossen, bleiben dessen „Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt“; das Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 Absatz 1 IFG muss (weiter) durchgeführt werden.

Deswegen habe ich gegen eine Durchführung bzw. Fortführung des Drittbeteiligungsverfahrens in derartigen Fällen keine Einwände. Dies setzt allerdings voraus, dass sich die Behörde damit im Rahmen des - erforderlichenfalls zu präzisierenden - IFG-Antrages bewegt und Belange des Dritten bei sachgerechter Auslegung des Antrages auch tatsächlich berührt sind.

Nach Abschluss des Drittbeteiligungsverfahrens wurden dem Petenten die von der Behörde recherchierten Verwaltungsvorgänge übermittelt.

Für den Informationszugang stellte die BImA Verwaltungsaufwand in Höhe von 55,80 Euro in Rechnung. Hiergegen beschwerte sich der Petent, weil ihm die Informationen deutlich zeitverzögert zur Verfügung gestellt worden seien und sie seinem Informationsbegehren nicht entsprächen, sondern andere Schadensfälle betrafen.

So hatte der Petent den Schadensmonat und das Geschlecht eines Unfallbeteiligten genannt. Die BImA hatte jedoch hiervon abweichend Informationen zu einem Unfall mit einem Reiter (statt einer Reiterin) bzw. zu einem anderen Monat des Schadenfalles mitgeteilt. Sie war der Ansicht, Abweichungen zu den vom Petenten beantragten Unterlagen bestünden nur in unwesentlichen Details. Diese geringfügigen, aber ohne weiteres erkennbaren Abweichungen hatten der BImA keinen Anlass für weitere Nachfragen beim Antragsteller zum Sachverhalt und zur Präzisierung des IFG-Antrages gegeben.

Wegen dieser Divergenz von Antrag und bereitgestellten Informationen hielt ich es hier für angezeigt, von der Erhebung von Gebühren abzusehen, auch wenn der nicht unbeträchtliche Arbeitsaufwand der BImA letztlich durch das „Nachhaken“ des Antragstellers und sein Beharren auf vollständiger Prüfung aller in Frage kommenden Schadenssachverhalte ausgelöst worden war und die BImA - ersichtlich serviceorientiert - jede Chance zur Befriedigung des Informationsinteresses des Antragstellers nutzen wollte.

Ich empfahl der BImA, in solchen Fällen künftig an die Antragsteller heranzutreten, um den Antrag bestmöglich zu präzisieren, den relevanten Sachverhalt eindeutig zu ermitteln und damit überflüssige, nicht zielführende Recherchearbeit zu vermeiden.

Im geschilderten Fall hielt die BImA an ihrer Gebührenforderung fest, auch weil der Widerspruchsbescheid inzwischen bestandskräftig geworden war.

#### **5.5.4 Die Amtssprache ist deutsch!?**

*Das IFG eröffnet den Informationszugang zu konkret vorhandenen behördlichen Informationen und kennt keine Informationsbeschaffungspflicht. Es begründet auch keinen Rechtsanspruch auf Übersetzung fremdsprachlicher Dokumente in die deutsche Sprache.*

Ein Bürger aus Süddeutschland hatte die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) im Zusammenhang mit einem ihn betreffenden Schadensfall mit ausländischen Streitkräften um eine sog. Dienstlichkeitsbescheinigung gebeten.

In Entschädigungsverfahren wegen Truppschäden nach dem Zusatzabkommen zum Nato-Truppenstatut kann eine Regulierung durch die Bundesrepublik Deutschland nur erfolgen, wenn die betroffenen ausländischen Streitkräfte durch eine sog. Dienstlichkeitsbescheinigung erklärt haben, der Schadensfall stehe im Zusammenhang mit einer Diensthandlung oder sei hierdurch verursacht worden.

Die in englischer Sprache verfasste Bescheinigung wurde dem Petenten in Kopie übermittelt.

Hiermit gab sich dieser indes nicht zufrieden, sondern bat die BImA um Übersetzung des Dokumentes. Nach seiner Auffassung müssten auch von ausländischen Streitkräften verfasste, für deutsche Behörden bestimmte Dokumente wie die Dienstlichkeitsbescheinigung gemäß § 23 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ausnahmslos in deutscher Sprache verfasst sein. Aus seiner Sicht war ihm der Informationszugang daher (noch) nicht gewährt worden.

Auf meine Nachfrage wies die BImA darauf hin, dass § 23 Absatz 1 VwVfG und damit die Verpflichtung

der Verwendung der (deutschen) Amtssprache hier nicht anzuwenden sei.

Da das Schadensregulierungsverfahren bei Truppschäden nach dem Zusatzabkommen zum Nato-Truppenstatut (ZA NTS) ein zivilrechtliches Verfahren sei, könne der Grundsatz über die Amtssprache in § 23 Absatz 1 VwVfG allenfalls analog herangezogen werden. Für die Formulierung der Dienstlichkeitsbescheinigung durch die Streitkräfte sei allerdings auch eine analoge Anwendung des VwVfG nicht möglich, da diese Bescheinigung allein auf völkerrechtlicher Grundlage erteilt werde; nach den hierfür geltenden Regeln seien die Streitkräfte berechtigt, die Bescheinigung in ihrer Landessprache abzugeben.

Eine Übersetzung der Bescheinigung durch die BImA sei nicht erforderlich, da die Mitarbeiter der Behörde über hinreichende Sprachkenntnisse verfügten. Eine Ausfertigung der Dienstlichkeitsbescheinigung in deutscher Sprache liege der BImA deswegen nicht vor.

Diese Rechtsauffassung teile ich. Auch nach meiner Auffassung besteht hier weder eine Verpflichtung der ausländischen Streitkräfte zur Verwendung der deutschen (Amts-) Sprache, noch eine durch das VwVfG oder das IFG begründete Verpflichtung der BImA zur Übersetzung anlässlich der Schadensbearbeitung oder zur Erfüllung des Informationszugangsanspruches nach dem IFG. Der Anspruch auf Informationszugang richtet sich nur auf vorhandene Unterlagen und ist mit der Übermittlung einer Kopie des Dokumentes, so wie dieses der BImA vorliegt, erfüllt.

#### **5.5.5 Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) und das IFG**

*Das IFG gewährt auch Zugang zu Informationen der BVS, die im Zusammenhang mit einem Konkursverfahren entstanden sind.*

Dies meinte jedenfalls ein Unternehmer, der Anfang der 90er Jahre im Beitrittsgebiet ein Grundstück erwerben wollte, aus seiner Sicht aufgrund von Versäumnissen der Treuhandanstalt und des Amtes zur Regelung offener Vermögensfragen jedoch nicht als neuer Eigentümer im Grundbuch eingetragen werden und deshalb erforderliche Kredite nicht über das Grundstück absichern konnte. Die zusätzlichen Kreditkosten führten aus seiner Sicht letztlich zum Konkurs des Familienunternehmens. Daraus ergaben sich langwierige Rechtsstreitigkeiten.

In diesem Zusammenhang versucht der Petent, mit seinem IFG-Antrag bei der BVS Zugang zu Schriftsätzen der Anwälte des in Konkurs gegangenen Un-

ternehmens zu erlangen. Ferner begehrt er Informationszugang zu Unterlagen des früher auf der Gewerbefläche tätigen, nach der Wende liquidierten Unternehmens, da er sich damit sachdienliche Informationen für ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verspricht.

Nach Ablehnung des IFG-Antrages hat er Klage beim Verwaltungsgericht Berlin erhoben, über die bei Redaktionsschluss noch nicht entschieden war.

Meine Prüfung konzentriert sich auf die Frage, ob hier die BVS den Informationszugang ganz oder teilweise zu Unrecht abgelehnt hat.

Die Position der BVS vermag ich nicht zu teilen. Anders als diese sehe ich in den während des Insolvenzverfahrens entstandenen Schriftsätzen der Anwälte des Unternehmens im Aktenbestand der BVS kein berufsrechtliches Geheimnis, das gemäß § 3 Nummer 4 IFG dem Informationszugang entgegenstehen würde. Die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht nach § 43a Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) schützt das Vertrauensverhältnis zwischen Mandant und Anwalt und verpflichtet letzteren zur vertraulichen Behandlung sensibler Informationen im Zusammenhang mit dem Mandat. Adressat dieser Pflicht zur Verschwiegenheit ist der Anwalt und kein Dritter. Aus dieser anwaltlichen Pflicht kann keine für das IFG relevante „abgeleitete Schweigepflicht“ einer Verwaltungsbehörde des Bundes entstehen.

Auch der Hinweis auf nach § 6 Satz 2 IFG geschützte Geschäftsgeheimnisse des Konkursverwalters greift m. E. nicht. Als Geschäftsgeheimnisse schutzbedürftig sein könnten zwar Überlegungen für oder konkret beabsichtigte Verwertungsmaßnahmen des Konkursverwalters, deren vorzeitige Offenlegung negative Auswirkungen auf die Preisbildung und damit die optimale Verwertung haben könnte. Um einen derartigen „Echtzeiteinblick“ in die Verwertungsstrategie des Konkursverwalters geht es dem Petenten jedoch ersichtlich nicht, sondern um eine - mit Blick auf eine wirtschaftlich effektive Durchführung des Insolvenzverfahrens - unschädliche Retrospektive.

Ferner greift auch der Hinweis auf die Beschränkung des Informationszuganges Dritter auf Gerichtsakten beim Gericht (§ 299 Zivilprozessordnung (ZPO)) nicht, da die BVS als Anstalt eine Behörde und kein Gericht ist und damit nicht den speziellen prozessrechtlichen Regelungen für den Informationszugang unterliegt, sondern dem IFG. Schon die von der BVS stillschweigend vorausgesetzte, für eine Analogie zwingend vorauszusetzende Regelungslücke ist damit nicht gegeben.

Hinsichtlich des ergänzenden zweiten Antrages auf Zugang zu den Unterlagen zu dem früher auf der

fraglichen Liegenschaft ansässigen Vorgängerunternehmen sieht die BVS ebenfalls keine Verpflichtung zur Gewährung des Informationszuganges.

Die gesetzliche Aufgabe der BVS als Nachfolgeorganisation der Treuhandanstalt und der Besitz der - möglicherweise noch nicht ordnungsgemäß registrierten - Unterlagen sprechen für die gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG erforderliche Verfügungsbefugnis der BVS. Jedenfalls hat die BVS bisher noch nicht auf eine spezielle, z. B. im Kontext des Einigungsvertrages oder später gesondert geschaffene registerrechtliche Aufbewahrungspflicht und (ausschließliche) Verfügungsbefugnis einer anderen Stelle hingewiesen. Mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der BVS sehe ich auch keinen Grund, die Qualität dieser Informationen als amtliche Informationen i. S. d. § 2 Nummer 1 IFG in Frage zu stellen und damit dem Informationszugang zu entziehen.

Über den Fortgang des Verfahrens werde ich berichten.

## **5.6 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

### **5.6.1 Exportförderung und Transparenz**

*Informationen zu Projekten im Ausland, die mit staatlichen Exportkreditgarantien gefördert werden, können sowohl nach IFG als auch nach UIG am Schutz der internationalen Beziehungen scheitern.*

Staatliche Exportkreditgarantien sichern Risiken weltweiter Ausfuhrgeschäfte der deutschen Industrie gerade auch in wirtschaftlich turbulenten Zeiten ab. Dabei stellen sich aber auch die Fragen, welche sozialen und umweltrelevanten Auswirkungen der Export deutscher Großanlagen z. B. der Papierindustrie oder zur Gewinnung fossiler Energieträger haben und ob hier das IFG Transparenz schaffen kann.

Drei NGOs hatten deshalb im Juli 2012 unter Berufung auf das Informationsfreiheits- und das Umweltinformationsgesetz Übermittlung von Prüfberichten zur Gewährung von Exportsicherungen für Ausfuhrgeschäfte aus den Jahren 2009 bis 2011 in mehr als 20 Länder beantragt. Informationszugang wurde insbesondere zu allen Unterlagen gewünscht, die sich gezielt mit Menschenrechtsfragen dieser Projekte z. B. in Indien, Kolumbien, Südafrika, Indonesien, Russland und Dubai auseinandersetzen. Nach ersten Gesprächen mit dem zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie begrenzten die Antragstellerinnen den Antrag auf Informationszugang auf die in den Prüfberichten enthaltenen „Prüfungen der Umwelt- und der Sozialverträglichkeit“ der Projekte. Nachdem das BMWi den so spezifizierten Antrag abgelehnt hatte, wandten sich die Antragstellerinnen im Frühjahr 2013 an mich und baten um



Unterstützung bei der Durchsetzung ihres Informationszugangsanspruches.

Zugang zu - teils hoch sensiblen, oftmals markt- und konkurrenzrelevanten, durch § 6 Satz 2 IFG absolut geschützten - kaufmännischen und technischen Informationen begehren die Antragstellerinnen nach Spezifizierung ihres Antrages nicht mehr.

Bei der Durchsicht der Prüfberichte wurde deutlich, dass mindestens ein großer Teil der (aktuell noch) gewünschten Daten als (Umwelt-)Informationen i. S. d. § 2 Absatz 3 Nummer 1 bis 3 UIG anzusehen sind, da sie sich auf den Zustand von Umweltbestandteilen wie z. B. Luft und Wasser oder Faktoren wie z. B. Emissionen, Ableitungen und sonstigen Freisetzungen beziehen oder Maßnahmen und Tätigkeiten betreffen, die sich auf Umweltbestandteile oder Faktoren beziehen (vgl. Kasten zu Nr. 2.1.3).

Diese Informationen unterliegen dem Umweltinformationsgesetz. Beschränkungen des Informationszuganges richten sich nach den Vorgaben des UIG und nicht nach den §§ 3 bis 6 IFG. Da ich keine Ombuds-, Beratungs- und Kontrollaufgaben für das UIG habe, konnte ich insoweit nicht tätig werden, auch wenn ich im konkreten Fall Zweifel habe, ob der Ausschluss des Informationszuganges auf den Schutz der notwendigen Vertraulichkeit innerbehördlicher Beratungen gestützt werden kann, der sowohl durch § 8 Absatz 1 Nummer 2 UIG als auch durch § 3 Nummer 3b IFG gewährt wird, m. E. aber nur noch andauernde, nicht jedoch künftige ähnliche Beratungen schützt.

Soweit das Ministerium den Ausschluss des Informationszuganges zusätzlich auch auf § 3 Nummer 7 IFG stützen möchte, ist - wie oben erläutert - schon fraglich, in welchem Umfang das IFG überhaupt anwendbar ist. Selbst wenn insoweit aber das allgemeine Informationszugangsrecht des IFG Anwendung finden sollte, wäre der Ausschlussstatbestand des § 3 Nummer 7 IFG m. E. vorliegend nicht gegeben, da er nur für den Schutz externer Hinweisgeber, aber nicht für den Schutz eines mehrstufigen behördlichen Beratungs- und Entscheidungsverfahrens mit Beteiligung externer Experten konzipiert ist.

Der Schutz internationaler Beziehungen rechtfertigt sowohl nach dem Umweltinformations- als auch nach dem Informationsfreiheitsgesetz Ausnahmen vom Informationszugang (vgl. Kasten a und b zu Nr. 5.6.1). Das BMWi hat insofern auf das von der Bundesregierung verfolgte volkswirtschaftlich gewichtige außen(wirtschafts)politische Ziel der Erschließung schwieriger Märkte mit Hilfe einer funktionsfähigen staatlichen Exportkreditversicherung hingewiesen, für das zweifellos ein weiter, lediglich verfassungsrechtlich begrenzter Gestaltungsspielraum besteht. Wahrung der Vertraulichkeit der in den

Prüfberichten verarbeiteten und bewerteten Umwelt- und Sozialaspekte der geförderten Projekte erwarten laut BMWi auch die Regierungen der Importländer.

Die außenpolitischen Zielsetzungen und ihre jeweilige Gewichtung unterliegen ebenso wie die Prognose der Gefährdung außenpolitischer Beziehungen nur eingeschränkter richterlicher Kontrolle (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009, - 7 C 22/08 -). Fraglich dürfte allerdings sein, ob eine hinreichend konkrete Gefährdung der internationalen (Wirtschafts-)Beziehungen begründet werden kann. Sofern hier für Umweltinformationen der ähnlich, aber nicht wortgleich formulierte Ausnahmetatbestand des § 8 Absatz 1 Nummer 1 UIG zu prüfen ist, wäre jedenfalls die - für die Verwaltung strengere - Formulierung des UIG („nachteilige Auswirkungen hätte“, statt wie in § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG “haben kann“) von Bedeutung.

Die Petentinnen haben nach erfolglosem Widerspruch inzwischen Klage beim VG Berlin erhoben. Der gerichtlichen Klärung sehe ich mit großem Interesse entgegen. Über den Fortgang des Verfahrens werde ich berichten.

Kasten a zu Nr. 5.6.1

### **§ 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG**

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf

a) internationale Beziehungen,

Kasten b zu Nr. 5.6.1

### **§ 8 Absatz 1 Nummer 1 UIG - Schutz öffentlicher Belange**

Soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

### **5.6.2 Ordnungswidrigkeitenverfahren und IFG**

*Für Informationen aus Bußgeldverfahren ist das IFG nicht einschlägig.*

Betroffene können unerlaubte Telefonwerbung der Bundesnetzagentur melden. Dies hatte der Petent getan. Auf der Grundlage der eingehenden Beschwerden leitet die Bundesnetzagentur in derartigen Fällen regelmäßig Bußgeldverfahren ein wegen Verstößen gegen das Verbot der unerlaubten Telefonwerbung (§ 7 Absatz 2 Nummer 2 i. V. m. § 20 des

Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG; vgl. Kasten zu Nr. 5.6.2)). Nun beehrte der Antragsteller nach den Vorschriften des IFG Auskunft zum Sachstand seiner Beschwerde.

Die Bundesnetzagentur lehnte diesen Antrag ab, weil das IFG hinsichtlich der begehrten Auskünfte keine Anwendung finde. Zur Begründung führte sie aus, dass sich „der gestellte Antrag auf die Erteilung von Sachstandsinfos zu einer [vom Antragsteller eingereichten] Beschwerde richtet. Beschwerden über unerlaubte Telefonwerbung sind regelmäßig Bestandteil von Ordnungswidrigkeitenverfahren und den hiermit zusammenhängenden Ermittlungen. Für solche Infos aus Bußgeldverfahren ist das IFG nicht einschlägig.“

Kasten zu Nr. 5.6.2

#### **§ 7 Absatz 2 Nummer 2 UWG**

Eine unzumutbare Belästigung ist stets anzunehmen bei Werbung mit einem Telefonanruf gegenüber einem Verbraucher ohne dessen vorherige ausdrückliche Einwilligung oder gegenüber einem sonstigen Marktteilnehmer ohne dessen zumindest mutmaßliche Einwilligung.

#### **§ 20 UWG**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 7 Absatz 1

1. in Verbindung mit § 7 Absatz 2 Nummer 2 mit einem Telefonanruf oder
2. in Verbindung mit § 7 Absatz 2 Nummer 3 unter Verwendung einer automatischen Anrufmaschine gegenüber einem Verbraucher ohne dessen vorherige ausdrückliche Einwilligung wirbt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu dreihunderttausend Euro geahndet werden.

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

Im Ergebnis war die Ablehnung des Antrages auf Informationszugang nach dem IFG durch die Bundesnetzagentur nicht zu beanstanden.

Spezialgesetzliche Zugangsregelungen gehen dem Gesetz grundsätzlich vor (§ 1 Absatz 3 IFG), und zwar unabhängig davon, ob sie ein engeres oder ein weiteres Zugangsrecht als das IFG gewähren. Dies gilt jedoch nur, soweit der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regelung anzusehen ist; im Übrigen bleibt das IFG anwendbar.

Ob eine bereichsspezifische Zugangsregelung gegeben ist, die dem allgemeinen Informationszugang nach dem IFG als verdrängende Spezialregelung vorgeht, bestimmt sich also danach, ob der Gesetzgeber mit ihr erkennbar eine insoweit abschließende Regelung treffen wollte.

Zu diesen fachgesetzlichen, vorrangigen Regelungen gehören auch die speziellen Akteneinsichts- und Auskunftsrechte nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) und der Strafprozessordnung (StPO).

Für den Betroffenen gewährt § 49 Absatz 1 OWiG ein spezielles Akteneinsichtsrecht. Im Übrigen verweist das OWiG für die Erteilung von Auskünften und Gewährung von Akteneinsicht - teils mit gewissen Maßgaben - auf die StPO (§ 46 Absatz 1, § 49b OWiG). Für Privatpersonen, die nicht Verfahrensbeeteiligte sind, lässt die StPO Auskünfte aus den Verfahrensakten nur zu, soweit hierfür ein berechtigtes Interesse dargelegt wird und kein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen entgegensteht (§ 475 Absatz 4 StPO). Diese spezielle, restriktive Regelung eines Informationszugangs für jedermann schließt die Anwendbarkeit des IFG auf Infos aus Verfahrensakten in OWiG-Verfahren aus.

#### **5.6.3 Mehr Transparenz im europäischen Gerichtsverfahren zur Vorratsdatenspeicherung**

*Die Herausgabe der Stellungnahme der Bundesregierung in dem von der Europäischen Kommission angestrebten Vertragsverletzungsverfahren wurde vom zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft abgelehnt.*

Die Umsetzung der „Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsdatenspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG“ (Amtsblatt der EU L 105/54 vom 13. April 2006) hatte bereits das Bundesverfassungsgericht beschäftigt (vgl. Urteil vom 2. März 2010, - 1 BvR 256/08 -, vgl. 23. TB zum Datenschutz, Nr. 6.1). Nachdem das Bundesverfassungsgericht die zur Umsetzung in das deutsche Recht erlassenen Regelungen teilweise für verfassungswidrig erklärt hatte, mahnte die Europäische Kommission eine richtlinienkonforme Umsetzung an und leitete am 31. Mai 2012 schließlich ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof ein (European Commission - IP/12/530 31/05 -).

Ein Bürger beantragte beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) die Zusendung der Stellungnah-

me der Bundesregierung in diesem Verfahren. Nach Ablehnung seines Antrags wandte sich der Petent an mich.

Das BMWi vertrat die Auffassung, die Veröffentlichung von Schriftsätzen in laufenden Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) könne nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung des jeweiligen Verfahrens haben (§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG). Der Informationszugang sei daher ausgeschlossen.

Der Schutz des „Gerichtsverfahrens“ in § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG bezieht sich zwar auch auf Verfahren vor internationalen und supranationalen Gerichten wie dem Europäischen Gerichtshof.

Das BMWi hat jedoch nicht erläutert, worin eine solche Beeinträchtigung konkret liegen könnte. Es beruft sich stattdessen auf die Rechtsprechung des damaligen Europäischen Gerichts erster Instanz, dem heutigen Gericht der Europäischen Union (EuG).

Dessen Urteil vom 17. Juni 1998 vermag die Rechtsauffassung des BMWi allerdings nicht zu stützen. Danach darf eine Partei, die Zugang zu den Verfahrensunterlagen (prozessualen Schriftsätzen) der anderen Parteien hat, von diesen „nur für die Vertretung ihrer eigenen Interessen und zu keinem anderen Zweck wie etwa dem Gebrauch machen, die Öffentlichkeit zur Kritik am Vorbringen der anderen Verfahrensbeteiligten zu bewegen“ (EuG, - T-174/95 - Leitsatz Nr. 6).

Im vorliegenden Fall ist die Ausgangssituation aber eine andere. Der Antrag auf Informationszugang bezieht sich hier ausschließlich auf einen prozessualen Schriftsatz der Bundesregierung selbst, nicht aber auf die Herausgabe von Unterlagen eines anderen Verfahrensbeteiligten. Das EuG hat in der vom BMWi zitierten Entscheidung nicht gefordert, dass am Verfahren beteiligte nationale Regierungen die Herausgabe ihrer eigenen Schriftsätze unabhängig von der Reichweite der jeweiligen einzelstaatlichen Ausnahmetatbestände und ohne sorgfältige Prüfung der Vorgaben des hier maßgeblichen nationalen Rechtes „quasi automatisch“ stets verweigern müssten.

Die vom BMWi beigezogene Entscheidung ist hier deswegen für die Auslegung des § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG nicht einschlägig.

§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG erlaubt Ausnahmen vom Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens haben kann.

In meinem 2. Tätigkeitsbericht habe ich für die Herausgabe von Schriftsätzen prozessbeteiligter Bundesbehörden betont, dass diese Norm die Unabhän-

gigkeit und Entscheidungsfreiheit der Rechtspflegeorgane schützt (vgl. Nr. 4.19.9), aber nicht die Verfahrensposition der jeweiligen Behörde. Zugleich habe ich hervorgehoben, die Behörde habe im Einzelfall konkret darzulegen, wie die Auskunft das Verfahren und die gerichtliche Entscheidungsfindung beeinträchtigen könne.

Dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass vom BMWi darzulegen wäre, worin die Verfahrensbeeinträchtigung liegen soll, die eine Ablehnung des Antrags rechtfertigen könnte.

Das BMWi kann sich auch nicht auf den Ausschlussstatbestand des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG berufen, da die internationalen Beziehungen durch die Herausgabe der (eigenen) Stellungnahme des BMWi schwerlich gefährdet werden können.

Die Klageerwiderung der Bundesregierung im Vertragsverletzungsverfahren zur Vorratsdatenspeicherung ist deswegen vom BMWi herauszugeben.

## **5.7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

### **5.7.1 Die Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesanstalt für Arbeit wollte Unterlagen zurückhalten**

*Erst nach massiver Intervention und Androhung einer Beanstandung gab die Regionaldirektion die beantragten Unterlagen heraus.*

Ein Petent beantragte die Übermittlung von Kopien der ermessenslenkenden Weisungen zum Forderungseinzug im Bereich SGB II (Arbeitsvermittlung) bei der Regionaldirektion NRW (RD NRW).

Die Unterlagen sollten in elektronischer Form per CD oder per E-Mail übermittelt werden. Sechs Wochen nach Antragstellung war sein Antrag weder bearbeitet, noch hatte er eine Eingangsbestätigung erhalten. Daraufhin wandte er sich an mich.

Auf meine Bitte um Stellungnahme wurde ich zunächst vertröstet. Vier Monate später wies die Behörde darauf hin, der ursprüngliche Antrag sei bisher nicht eingegangen.

Der Petent wurde gebeten, einen neuen Antrag an die BA zu richten, was dieser umgehend erledigte. Der neue Antrag wurde von der Behörde dann abschlägig beschieden.

Auch der Widerspruch des Petenten blieb erfolglos. Im Widerspruchsbescheid führte die Regionaldirektion aus, es gebe für den Forderungseinzug keine internen Verwaltungsanweisungen. Handlungsgrundlage der Mitarbeiter in den Regionalagenturen seien ausschließlich die Regelungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die hierzu erlassenen Verwal-

tungsvorschriften (VV-BHO), die im Internet der Öffentlichkeit zur Verfügung stünden.

Auf meine ausdrückliche Nachfrage bei der Zentrale der Bundesagentur wurde die Sachverhaltsdarstellung der Regionaldirektion bestätigt. Nach dieser Bestätigung durch die Bundesagentur bestand für mich zunächst kein Anlass, an der Richtigkeit der bestätigten Angaben zu zweifeln. Die Zurückweisung des Antrages schien korrekt zu sein.

Dies sollte sich allerdings bald ändern: Kurze Zeit später wandte sich der Petent erneut an mich und übermittelte mir einen Auszug aus dem Aktenplan der Behörde. Daraus war ersichtlich, dass es (doch) Unterlagen zur Regelung des Forderungseinzugs geben musste.

Ich konfrontierte die Bundesagentur für Arbeit mit dem neuen Sachverhalt und forderte zu einer Stellungnahme auf.

Daraufhin wollte man dem Petenten die gewünschten Informationen zukommen lassen und mich über den Sachstand informieren. Weitere 2 Monate später musste ich die Bundesagentur nochmals an die Abgabe der Stellungnahme erinnern und eine Frist zur abschließenden Bearbeitung des Vorgangs setzen. Der Petent hatte zwischenzeitlich Klage auf Informationszugang eingereicht, was die RD NRW in Absprache mit der Bundesagentur zu der Überlegung veranlasste, die Gewährung des Informationszugangs weiter zu verzögern. Aufgrund geschäftspolitischer Erwägungen wollte sie den Zugang zu den Unterlagen bis zur gerichtlichen Klärung zurückstellen. Eine Fraktion des Deutschen Bundestages hatte parallel hierzu im Dezember 2011 die Thematik in einer kleinen Anfrage (Bundestagsdrucksache 17/7794) angesprochen.

Nach Androhung einer Beanstandung gegenüber der Bundesagentur wurde der Informationszugang schließlich - aus Sicht des Petenten allerdings unvollständig - im Februar 2012 gewährt.

Der Petent nahm seine verwaltungsgerichtliche Klage gleichwohl zurück.

Im August 2012 wurde die Bundesagentur nochmals um ergänzende Stellungnahme gebeten. Mit Blick auf die Kleine Anfrage teilte die BA mit, diese sei weit ausgelegt und beantwortet worden, da man sich „entschlossen (habe), im Zweifel alle Regelungen zu benennen, die auch nur im Entferntesten im Zusammenhang mit der Realisierung von Forderungen stehen.“

Auf meine Aufforderung, dem Petenten alle in der Kleinen Anfrage benannten Dokumente zur Verfügung zu stellen, reagierte die Bundesagentur im Oktober 2012 mit der Übermittlung der Verweise zu den Handlungsempfehlungen und Geschäftsanwei-

sungen, die zwar auf der Internetseite der Arbeitsagentur veröffentlicht waren, auf die der Petent bis dahin allerdings nicht explizit hingewiesen worden war.

### **5.7.2 Wir dürfen die Unterlagen nicht herausgeben!**

*Das Jobcenter Viersen verweigert den Informationszugang zu ermessenslenkenden Weisungen des Landkreises Viersen und verweist den Petenten an diesen. Dort will man die Unterlagen allerdings nur gegen eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 100 Euro zugänglich machen.*

Im Februar 2013 wandte sich ein Petent an das Jobcenter Viersen und stellte einen Antrag auf Übersendung der aktuellen Satzung der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU-Richtlinien). Als er nach zwei Monaten keine Nachricht erhalten hatte, bat er mich um Vermittlung. Das Jobcenter (JC) unterliegt - anders als die Jobcenter der sog. Optionskommunen - gemäß § 50 Absatz 4 Satz 2 SGB II dem IFG des Bundes.

Auf meine Bitte um Stellungnahme hin teilte mir das Jobcenter mit, die Kosten der Unterkunft und Heizung seien für das JC Viersen nicht in Form einer Satzung, sondern im Rahmen von Arbeitshinweisen (ermessenslenkende Weisungen) durch den Landkreis Viersen als Leistungsträger geregelt worden. Um sicherzustellen, dass entsprechende Anträge nach dem IFG nach einheitlichen Kriterien bearbeitet würden, habe sich der Kreis als Leistungsträger die Bearbeitung und Entscheidung des Antrages vorbehalten. Der Antrag des Petenten sei daher zuständigkeitshalber dorthin weitergeleitet worden.

Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG entscheidet die Behörde über den Antrag auf Informationszugang, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Dies ist im Normalfall die Stelle, bei der die begehrte Information vorhanden und die damit zur Verfügung darüber befugt ist. Die Herkunft der Information ist für den Zugangsanspruch dagegen ohne Bedeutung.

Die Weiterleitung des Antrags des Petenten an den Kreis Viersen war deswegen aus meiner Sicht nicht notwendig. Da ich aber davon ausging, der Kreis Viersen werde dem Antragswunsch des Petenten kurzfristig stattgeben, habe ich die Angelegenheit gegenüber dem Jobcenter zunächst nicht weiter verfolgt.

Kurze Zeit darauf meldete sich der Petent erneut bei mir und teilte mit, der Kreis Viersen sei zwar bereit, ihm die gewünschten Informationen zu übermitteln, verlange dafür jedoch eine Verwaltungsgebühr in

Höhe von 100 Euro, für die der Petent in Vorleistung treten solle.

Dies erstaunte mich, war ich doch davon ausgegangen, dass es sich bei der Übersendung von Kopien der KdU-Richtlinien um eine einfache Auskunft handle, für die auch nach dem für den Landkreis maßgeblichen nordrhein-westfälischen Landesinformationsfreiheitsgesetz und dem Kostenrecht des Landes keine oder allenfalls geringe Kosten zu erwarten wären.

Da der Landkreis Viersen der Aufsicht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen unterliegt, habe ich diesen beteiligt.

Der LDI NRW hat den Kreis Viersen inzwischen zur Stellungnahme aufgefordert, weshalb eine Abgabe des IFG-Antrages durch das JC an den Kreis dort für nötig gehalten wurde und wie die hohe Gebührenforderung zu erklären sei.

Ich werde im nächsten Tätigkeitsbericht über den Ausgang der Angelegenheit berichten.

### **5.7.3 Unterliegen die Rufnummern der Mitarbeiter von Jobcentern dem Datenschutz?**

*Vielfach verweigern Jobcenter die Weitergabe von Telefonlisten ihrer Mitarbeiter und verweisen stattdessen auf Servicenummern. Das VG Leipzig hat das dortige Jobcenter nun zur Herausgabe seiner Telefonliste verurteilt. Weder Datenschutz- noch Organisationsgründe sprächen dagegen, die Diensttelefonliste mit den Durchwahlnummern der mit Bürgerkontakt tätigen Mitarbeiter herauszugeben.*

Immer wieder haben sich Petenten mit der Bitte um Vermittlung an mich gewandt, die bei verschiedenen Jobcentern um Übermittlung der telefonischen Durchwahlnummern von Behördenmitarbeitern gebeten hatten. Die Jobcenter kamen dieser Bitte in der Regel nicht nach. Die Ablehnungsgründe waren vielfältig. Nicht alle konnten mich überzeugen.

So wurde als Begründung vielfach angeführt, die Herausgabe des internen Telefonverzeichnisses sei nicht üblich. Gleich mehrmals musste der Datenschutz als Ablehnungsgrund herhalten. So führten die JC § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG an. Danach ist ein Zugang zu Informationen, die personenbezogene Daten Dritter enthalten, nur möglich, soweit der Dritte eingewilligt hat oder das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.

§ 5 IFG soll den Schutz personenbezogener Daten bei der Entscheidung über die Gewährung des In-

formationszuganges gewährleisten und eine angemessene Balance zwischen beiden Rechtspositionen sicherstellen. Er sieht eine Abwägung zwischen Informationszugangs- und Diskretionsinteresse vor, sofern keine Einwilligung des betroffenen Dritten vorliegt und keine höchst persönlichen und besonders sensiblen Daten betroffen sind (§ 5 Absatz 1 Satz 2 IFG) oder der Gesetzgeber die Abwägung in den Absätzen 2 bis 4 des § 5 nicht bereits selbst abschließend oder jedenfalls für den Regelfall vorgenommen hat. Betrifft ein Antrag auf Informationszugang personenbezogene Daten Dritter im Sinne des § 5 Absatz 1 IFG, muss er begründet werden (§ 7 Absatz 1 Satz 3 IFG). Die Drittbetroffenen – in Fällen der Jobcenter also die Mitarbeiter – wären dann gemäß § 8 Absatz 1 mit Blick auf eine evtl. Einwilligung nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG zu beteiligen. Mehrere Jobcenter vertraten allerdings die Ansicht, dass es keine Notwendigkeit für die Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens gebe.

Auch eine effektive betriebliche Organisation wurde als Ablehnungsgrund genannt. Mitarbeiter könnten nicht mehr ungestört Beratungsgespräche durchführen oder würden durch häufige, nicht terminlich abgestimmte Anrufe aus ihrem Arbeitsfluss oder gerade laufenden Beratungsgesprächen herausgerissen. Deshalb müssten „Spontanrufe“ der Kunden beim Sachbearbeiter ausgeschlossen werden.

Der ungestörte Arbeitsfluss von Behörden ist allerdings als Ausnahmetatbestand im IFG nicht aufgeführt, so dass mich dieser effizienzorientierte Begründungsversuch nicht überzeugt hat; dies auch, weil die Bekanntgabe der Rufnummer nicht automatisch zur ständigen Erreichbarkeit des Beraters führen muss. Die vertrauliche Beratung von Kunden wäre auch dann gewährleistet, wenn das Telefon während eines Beratungsgesprächs auf das Service Center oder eine Vertretung umgestellt würde.

Insoweit stimme ich dem VG Leipzig zu, das für die vom Jobcenter geltend gemachten Aspekte der effizienten Organisation (ebenfalls) keinen „passenden“ Ausnahmetatbestand im IFG sieht.

Gleichwohl habe ich Zweifel, ob die Entscheidung des VG Bestand haben wird.

Name und dienstliche Telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind gemäß § 5 Absatz 4 IFG vom Informationszugang bereits „von Gesetzes wegen“ nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand vorliegt.

Das VG Leipzig sieht als „Bearbeiter“ i. S. d. § 5 Absatz 4 IFG nicht nur den – durch Bezugnahme auf eine bestimmte amtliche Information „konkretisier-“, im erkennbar angesprochenen Einzelfall zu-

ständigen – Sachbearbeiter, sondern darüber hinausgehend alle Mitarbeiter mit Außenkontakt (vgl. Kasten zu Nr. 5.7.3).

Der vom VG Leipzig zitierte Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes betraf allerdings nicht die Reichweite und Grenzen des vom IFG eröffneten Informationszuganges auf Antrag, sondern die Zulässigkeit einer von der Behördenleitung „ohne Anstoß von außen“ verfügten Veröffentlichung u. a. von Namen, Dienstbezeichnung und dienstlicher Telefonnummer von Mitarbeitern auf der Behördenwebseite im Internet.

Kasten zu Nr. 5.7.3

**Urteil des VG Leipzig vom 10. Januar 2013  
- 5 K 981/11 -**

„Mit der Nennung des Namens und der dienstlichen Telefonnummer werden keine in irgendeiner Hinsicht schützenswerten personenbezogenen Daten preisgegeben, sodass sich sogar die Frage einer für Eingriffe in individuelle Rechte erforderlichen Ermächtigungsgrundlage nicht stellt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. März 2008 - 2 B 131/07 -).“

Ob für das – vom BVerwG bejahte –, die Internetpublikation auch ohne spezifische gesetzliche Ermächtigung rechtfertigende organisatorische Ermessen indes dann noch Raum ist, wenn in einer jedenfalls vertretbaren, engeren Auslegung des Mitarbeiterbegriffes und damit auch der Ausnahme des § 5 Absatz 4 IFG der „Regelfall“ des § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG gegeben ist und deshalb zunächst alle betroffenen Mitarbeiter mit Außenkontakt mit Blick auf eine evtl. Einwilligung zu beteiligen sind, hat das Bundesverwaltungsgericht in der vom VG Leipzig beigezogenen Entscheidung nicht geprüft.

Ich habe jedenfalls erhebliche Zweifel, ob der Informationszugang auf Antrag hier - dem VG Leipzig folgend - ohne vorherige Drittbeteiligung der Mitarbeiter möglich ist und mich deshalb auf Beratungsbiten weiterer Jobcenter hin für eine solche Drittbeteiligung ausgesprochen.

In einem weiteren Fall lehnte ein JC die Übermittlung der Telefonliste mit der Begründung ab, dass eine solche Liste nicht mehr existiere. Man habe die Pflege und Aktualisierung der Telefonliste aus organisatorischen Gründen eingestellt. Telefonkontaktdaten würden nunmehr ausschließlich über ein elektronisches System abgerufen. Hierbei sei es möglich, die Kontaktdaten (nur) einzelner Mitarbeiter über Eingabe des Namens anzeigen zu lassen. Der Zugriff sei allein über die IT-Technik des Jobcenters nach Anmeldung eines Nutzerkontos möglich.

Das Vorhandensein der gewünschten Information bei der Behörde ist als tatbestandliche Voraussetzung des Zugangsanspruches zwar nicht explizit aufgeführt, ist aber eine denklogische Voraussetzung für den Anspruch und damit ein ungeschriebenes Tatbestandmerkmal. Damit ist nur der Zugang zu konkret vorhandenen behördlichen Informationsbeständen möglich. Zudem sieht das IFG keine Informationsbeschaffungspflicht der Bundesbehörden. Das JC ist also nicht verpflichtet, eine Liste mit den Kontaktdaten der Mitarbeiter zu erstellen und diese dem Antragsteller zur Verfügung zu stellen.

**5.7.4 Interne Weisungen sollen bitte intern bleiben - Uneinheitliche Auskunftspraxis in den Jobcentern**

*Auch interne Verwaltungsanweisungen unterliegen grundsätzlich den Informationszugang; dies gilt auch für Jobcenter.*

Nachdem er beim Jobcenter Lübeck erfolglos versucht hatte, Einsicht in Verwaltungsanweisungen und Richtlinien zu Unterkunftsstellen, zur Erstausrüstung und zum Wohnraum zu erhalten, wandte sich ein Petent an mich. Das Jobcenter Lübeck unterliegt als „gemeinsame Einrichtung“ dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (§ 50 Absatz 4 Satz 2 SGB II). Die Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit wurde mir übertragen (§ 50 Absatz 4 Satz 3 SGB II; vgl. 3. TB Nr. 3.3.3).

Erst auf mehrfache Nachfrage erhielt ich eine äußerst knappe Stellungnahme, in der mitgeteilt wurde, der Petent solle sich bitte direkt an die Hansestadt Lübeck wenden. Das Jobcenter ging weder auf die eigene Pflicht ein, Informationszugang zu gewähren, noch führte es Ausschlussstatbestände an. Eine nachvollziehbare Prüfung des Antrags bzw. Begründung einer Ablehnung vermochte ich dem Schreiben des JC nicht zu entnehmen. Ich empfahl daher, dem Antragsteller die beantragten Verwaltungsweisungen und Richtlinien zu übersenden.

Erst als - nach inzwischen fünfmonatiger Bearbeitungsdauer - eine Beanstandung angedroht wurde, teilte man mir telefonisch mit, die Sachbearbeiter im JC Lübeck seien angewiesen, keine Verwaltungsweisungen an die Öffentlichkeit herauszugeben, da diese nicht vom JC selbst erstellt worden seien.

Dieser (sehr späte) Hinweis auf die dem JC nach seiner Auffassung fehlende Verfügungsbefugnis überzeugte mich nicht. Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Das ist im Regelfall die Stelle, bei der die begehrte Information

vorhanden ist. Der Besitz der Information ist ein starkes Indiz für die Verfügungsbefugnis.

Die Herkunft der Unterlagen ist für den Zugangsanspruch in der Regel ohne Bedeutung; es kommt nicht darauf an, ob die Information von der anspruchspflichtigen Stelle gezielt gewonnen wurde oder ob sie ursprünglich von einer anderen Behörde stammt. Ich konnte nicht erkennen, warum dem Petenten die begehrten Unterlagen weiterhin verweigert wurden.

Nach nunmehr sechs Monaten teilte das JC schließlich mit, es werde seine Praxis zur Herausgabe der Bearbeitungshinweise ändern. Diese Entscheidung begrüße ich.

Beim Jobcenter Frankfurt beantragte ein Petent erfolglos Übermittlung der Weisungen zur Erstattung von Bewerbungskosten. Das JC sah durch die Herausgabe der Unterlagen eigene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 6 Satz 2 IFG) berührt, da die Weisungen Bezüge zum Haushalt des JC enthielten.

Dieser schlagwortartig verkürzte, unsubstantiierte und juristisch äußerst phantasievolle Begründungsversuch vermochte mich nicht zu überzeugen. Mir war nicht ersichtlich, mit welchen Wirtschaftsunternehmen das JC als Verwaltungsträger hier in welcher Weise im Wettbewerb stehen könnte und weshalb die Eröffnung des Informationszuganges zu ermessenslenkenden Weisungen die Stellung (welcher?) Konkurrenten stärken bzw. die eigene Situation in welchem Wettbewerb schwächen könnte.

Erst nach Androhung einer Beanstandung erklärte sich das JC bereit, dem Antragsteller die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen.

## **5.8 Bundesministerium der Verteidigung**

### **5.8.1 Radardaten als amtliche Informationen?**

*Objekte des Informationszuganges können auch technische Aufzeichnungen sein.*

Eine Gesellschaft zur Untersuchung von anomalen atmosphärischen und Radar-Phänomenen bat mich im Berichtszeitraum beim BMVg darauf hinzuwirken, dass bestimmte Radardaten aus dem Jahre 2010 gesichert würden. Die Antragstellerin hatte Übermittlung eines Radar-Tracks, die Angabe der Flughöhe eines Objekts und seiner Geschwindigkeit beantragt.

Das BMVg teilte der Gesellschaft mit, im angegebenen Zeitraum sei ein Radarziel erfasst worden, das eindeutig einem zivilen Hubschrauber zugeordnet werden könne. Da es sich um ein ziviles Luftfahrzeug handle und somit eine Zuständigkeit der Bundeswehr nicht gegeben sei, verwies das BMVg die Gesellschaft an das BMVBS.

Die Gesellschaft bestritt diese Annahme, da ihr anderslautende Informationen vorlägen und forderte das BMVg auf, seine Vermutung näher darzulegen und zu begründen sowie die „einschlägigen“ Radardaten zu sichern, was auch geschah. Dass auch nicht konventionell „verschriftlichte“ Informationen wie diese Radardaten grundsätzlich als „amtliche Informationen“ im Sinne des § 2 Nummer 1 IFG angesehen werden könnten, wurde weder vom BMVg noch später von der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) bestritten (vgl. Kasten a zu Nr. 5.8.1).

Nicht näher erörtert wurde dagegen die Frage, ob hier nicht das vorrangige Umweltinformationsrecht anzuwenden sei.

Das BMVg teilte mir mit, die begehrten Daten lägen nicht in der von der Petentin gewünschten Form vor; sie müssten vielmehr vor der Einsichtnahme aufbereitet werden. Die gewünschte unmittelbare Einsicht in die Datenbank sei wegen der Schutzbedürftigkeit der Daten nicht möglich. Für eine Aufbereitung der - mit dem Erstantrag und einem zwischenzeitlich gestellten weiteren Antrag zu weiteren Vorfällen - begehrten Daten würden nach Schätzung das BMVg Kosten von ca. 135 Euro pro Vorfall anfallen. Die entsprechende Bearbeitung wurde von der Zahlung eines Vorschusses abhängig gemacht.

Kasten a zu Nr. 5.8.1

#### **§ 2 Nummer 1 IFG - (Begriffsbestimmungen)**

Im Sinne dieses Gesetzes ist

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

In rechtlicher Hinsicht war fraglich, ob die Petentin nach dem IFG einen Anspruch auf Informationszugang und vorhergehende Aufbereitung der Daten hatte oder ob das BMVg zwar rechtlich nicht gehindert, aber auch nicht verpflichtet war, die Daten nach Aufarbeitung „außerhalb“ des IFG gegen (vollständige) Kostenerstattung, also ohne Bindung an § 10 Absatz 2 IFG und die Kappungsgrenze der Informationsgebührenverordnung, zugänglich zu machen. Wegen dieses möglichen Ermessens des BMVg und weil die Petentin vorrangig an praktischen Ergebnissen interessiert war, habe ich ihr geraten, sich an die DFS zu wenden, um die fraglichen Radardaten dort möglicherweise einfacher zu erhalten.

Gleiches hatte der Interessent jedoch im Namen einer anderen Gesellschaft mit Blick auf einen anderen, bereits vier Jahre zurückliegenden Fall bereits versucht.

Die DFS ist ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen, das vom Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung durch Rechtsverordnung mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben zur Flugsicherung betraut ist. Als sog. beliehenes Unternehmen unterliegt die DFS insoweit dem IFG.

Die DFS hatte erst auf eine Erinnerung hin reagiert und dieser Vereinigung mitgeteilt, ihr liege kein Antrag vor. Ein erneuter Antrag wurde von der DFS abgelehnt, da keine Unterlagen mehr vorhanden seien.

Dies wollte die Petentin von mir überprüft wissen. Die DFS teilte mir mit, dass die damalige Untersuchung des Vorfalls ohne Ergebnis abgeschlossen worden sei. Die Unterlagen seien danach vernichtet worden. Eine Einsichtnahme in die Akten sei daher nicht mehr möglich.

Meine Nachfrage zur regelmäßigen Aufbewahrungsfrist sowie zu den Kriterien und Vorgaben für deren Bemessung beantwortete die DFS mit Hinweis auf die kurzen Aufbewahrungsfristen für schriftliche und elektromagnetische Aufzeichnungen des Flugfernmeldeverkehrs (vgl. Kasten b zu Nr. 5.8.1).

Dass ihre Radardaten zu Flugbewegungen als amtliche Informationen angesehen werden können, wurde von der Deutschen Flugsicherung GmbH nicht bestritten. Auch hier zeigte sich aber wieder das oftmals schwierige Problem der Abgrenzung des Anwendungsbereiches von UIG und IFG. Hätten die Daten noch vorgelegen, wäre auch hier zu klären gewesen, ob mit Blick auf die Dokumentation lärm- und abgasemissionsrelevanter Flugbewegungen nicht das UIG und ggf. das zugehörige Kostenrecht anzuwenden gewesen wäre.

Kasten b zu Nr. 5.8.1

#### **§ 24 Flugsicherungsdurchführungsverordnung (FSDurchführungsVO)**

(1) Der Flugfernmeldeverkehr ist aufzuzeichnen. Dasselbe gilt für die in der Flugverkehrskontrolle verwendeten Radardaten.

(2) Schriftliche Aufzeichnungen des Flugfernmeldeverkehrs sind mindestens neunzig Tage, elektromagnetische Aufzeichnungen mindestens dreißig Tage und Aufzeichnungen von Radardaten mindestens vierzehn Tage, beginnend mit dem Tage der Aufzeichnung, aufzubewahren. Aufzeichnungen, deren Inhalt Gegenstand einer behördlichen oder gerichtlichen Untersuchung ist, sind bis zum Abschluss der Untersuchung aufzubewahren.

## **5.9 Bundesministerium für Bildung und Forschung**

### **5.9.1 Informationen zur Exzellenzinitiative**

*Auch im Bereich der staatlichen Forschungsförderung wurde der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG zum Schutz behördlicher Beratungen diskutiert.*

Die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder ist ein staatliches Programm zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen. Sie wird in einem mehrstufigen Antrags- und Begutachtungsverfahren durchgeführt. Ein Petent interessierte sich für die konkreten Gründe, aus denen das Zukunftskonzept der Universität Freiburg in der dritten (und letzten) Runde der Exzellenzinitiative nicht mehr gefördert wurde. Er beantragte daher beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Zugang zu den entsprechenden Prüfprotokollen der Gutachter und zur Beschlussvorlage an den Bewilligungsausschuss der Exzellenzinitiative.

Das BMBF lehnte den Antrag unter Berufung auf § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG (Schutz behördlicher Beratungen) ab. Eine Herausgabe der vertraulichen Protokolle werde - so das BMBF - die zukünftige Beratung und Entscheidungsfindung zur staatlichen Forschungsförderung erheblich beeinträchtigen. Diese sei auf die freie wissenschaftliche Bewertung durch viele externe, größtenteils ehrenamtlich tätig werdende Wissenschaftler angewiesen. Eine Herausgabe der fraglichen „nichtöffentlichen“ Protokolle werde das Vertrauen der Gutachter in die zugesicherte Vertraulichkeit ihrer Stellungnahmen und Bewertungen beschädigen und damit das sog. Peer-Review-System als solches in Frage stellen. Dessen Grundprinzip sei es, dass die Experten in einem vertraulichen und geschützten Rahmen - ohne Einflussnahme und ohne verfälschende Rücksichtnahme auf Kolleginnen und Kollegen - ihre fachliche Einschätzung offen und ohne Vorbehalte äußern könnten. Nur so sei sicherzustellen, dass Kritik an Wissenschaftlerkollegen ehrlich und schonungslos geäußert werde.

Anders als in einem ähnlichen Fall, über den ich in meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit berichtet hatte (1. TB Nr. 4.14.1), ging es vorliegend von vornherein nicht (auch) um eine mögliche Beeinträchtigung der Beratungen zur Exzellenzinitiative selbst, da deren letzte Förderrunde zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits abgeschlossen war. In Frage stand vielmehr ausschließlich eine Beeinträchtigung künftiger anderer Beratungen. Solche in der Zukunft liegenden Ereignisse können zwar im Einzelfall durchaus dem Schutzbereich des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG unterfallen (vgl. BVerwG, Be-



schluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14/11 -). Jedoch bedarf es hierfür stets der Darlegung einer konkreten Gefahr, dass die künftige Arbeitsfähigkeit oder Aufgabenerfüllung des betreffenden Gremiums durch Offenlegung des Beratungsinhaltes in unzumutbarer Weise beeinträchtigt werde (vgl. Nr. 3.1.5).

Nach Auffassung des BMBF werde eine Herausgabe der wissenschaftlichen Beurteilungen auch nach Ende des konkreten behördlichen Verfahrens für kommende Begutachtungen unter Beteiligung staatlicher Instanzen das Vertrauen in einen geschützten Raum für offene Kritik erschüttern. Die zu erwartenden Konsequenzen für die staatliche Forschungsförderung seien gravierend. Denn es sei - so das BMBF - damit zu rechnen, dass ohne einen solchen geschützten Raum ein offener Meinungs austausch und eine für die Entscheidungsfindung dokumentierte ehrliche, unabhängige Bewertung der Forschungsprojekte nicht mehr stattfinden und wissenschaftliche Experten nicht mehr in ausreichender Zahl bereit seien, an Peer-Review-Verfahren teilzunehmen. Es bestehe daher die Gefahr, dass das übergeordnete Ziel der staatlichen Forschungsförderung, nämlich die Förderung von Wissenschaft und Forschung auf dem neuesten Stand der Erkenntnisse auf Basis einer unabhängigen qualitativen Bewertung, nicht mehr erreicht werden könne.

Auch wenn ich Verständnis für die Befürchtungen des BMBF habe, sind sie aus meiner Sicht - jedenfalls nach geltendem Recht - nicht geeignet, den gesetzlichen Informationszugangsanspruch auszuschließen. Die pauschale Sorge, im Bereich der staatlichen Forschungsförderung könnten sich in Zukunft nicht mehr genügend Experten bereit finden, am Peer-Review-System teilzunehmen, oder Kritik generell zurückhaltender geäußert würde, genügt nicht den - nach der gebotenen restriktiven Auslegung von Ausnahmetatbeständen - an die Begründung des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG zu stellenden Anforderungen. Vielmehr hätte einzelfallbezogen dargelegt werden müssen, wie konkrete künftige Beratungen eines konkreten Gremiums durch die Offenlegung der Information in unzumutbarer Weise beeinträchtigt werden würden.

Auch aus der von der Rechtsprechung entwickelten Formel, Schutzobjekt des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG sei der Beratungsprozess im engeren Sinne, nicht aber die hiervon zu unterscheidenden Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) sowie das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis), ergibt sich, dass der Ausnahmetatbestand vorliegend nicht greift. Denn dem Petenten ging es nicht darum, den genauen chronologischen Verlauf der Beratungen zu erfahren, sondern die Tatsachengrundlagen, den Befund

der Gutachter, der Entscheidung der Gutachter und ihre Begründung.

An der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen der staatlichen Forschungsförderung besteht nicht zuletzt auch ein erhebliches öffentliches Interesse.

Ich habe meine Bewertung dem BMBF mitgeteilt und gebeten, die dortige Auffassung nochmals zu überprüfen.

## **5.10 Bundesministerium für Gesundheit**

### **5.10.1 Mehr Transparenz beim Gemeinsamen Bundesausschuss!**

*Nach anfänglichem Zögern entwickelt der G-BA eine informationsfreundliche Zugangspraxis.*

Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) ist das höchste Selbstverwaltungsgremium im deutschen Gesundheitswesen. Seine Rechtsgrundlage findet sich in § 91 SGB V. Der Gesetzgeber hat den G-BA beauftragt, in vielen Bereichen über den Leistungsanspruch der gesetzlich krankenversicherten Bürger zu entscheiden.

Auf Grundlage des IFG erhielt der G-BA einen Antrag auf Veröffentlichung einer Dokumentation über die Beschlussfassung zu einer sog. Festbetragsgruppe. Zur Bildung dieser Festbetragsgruppe wurden im Jahr 2004 ein schriftliches und mündliches Stimmnahmeverfahren durchgeführt. Der Beschluss selbst wird auf der Internetseite des G-BA veröffentlicht. Für die Gewährung des Informationszuganges nach dem IFG zur Dokumentation der Beschlussfassung sah der G-BA jedoch keine Grundlage, da zu deren Zeitpunkt im Jahr 2004 nicht vorgesehen war, die Auswertung der Stellungnahmen in Form einer zusammenfassenden Dokumentation zu veröffentlichen. Im Rahmen der weiteren Diskussion teilte mir der G-BA mit, er sei nunmehr aufgrund der aktuellen Gesetzesergänzung in § 91 Absatz 7 Satz 7 SGB V zur vertraulichen Behandlung der nicht-öffentlichen Beratungen verpflichtet (vgl. Kasten zu Nr. 5.10.1).

Kasten zu Nr. 5.10.1

#### **§ 91 Absatz 7 Satz 7 SGB V**

Die nicht-öffentlichen Beratungen des Gemeinsamen Bundesausschusses, insbesondere auch die Beratungen in den vorbereitenden Gremien, sind einschließlich der Beratungsunterlagen und Niederschriften vertraulich.

Die Gesetzesbegründung zu § 91 Absatz 7 Satz 7 SGB V (Bundestagsdrucksache 17/6906, S. 112) hebt hervor, dass die Regelung klarstellenden Charakter habe und dass diese vertraulichen Informationen auch nicht aufgrund eines Antrages nach dem

IFG mitzuteilen seien. Nach Ansicht des G-BA habe diese gesetzliche Bestimmung auch Auswirkungen auf die vertrauliche Behandlung von Unterlagen, die vor dem 1. Januar 2012 erstellt worden seien.

Dies überzeugte mich nicht.

Mit dem G-BA vereinbarte ich einen Gesprächstermin, um die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu diskutieren und die Behörde bei der Umsetzung ihrer Pflichten nach dem IFG beratend zu unterstützen.

Zur Vorbereitung übersandte mir der G-BA ein Konzeptpapier zum Umgang mit dem IFG. Danach beabsichtigte der G-BA bei Informationsbegehren, die sich auf Beschlussfassungen vor dem 1. Januar 2012 beziehen, auch solche Unterlagen dem Informationsanspruch nach IFG zu unterstellen, die zwar früher nicht in öffentlichen Beratungen des Plenums vorlagen, allerdings nach der Regelung des § 9 Absatz 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des G-BA heute in öffentlicher Sitzung beraten würden. Gegen diese Vorgehensweise hatte ich keine Bedenken und unterstützte die nunmehr informationszugangsfreundliche Handhabung.

Der Petent erhielt die gewünschten Unterlagen.

### **5.10.2 Anwendungsbeobachtungen von Arzneimitteln sind nach Gerichtsentscheidung nun zugänglich**

*Das Verwaltungsgericht Berlin hat die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) zur Herausgabe von Daten zu sog. Anwendungsbeobachtungen verurteilt. Die KBV habe weder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von pharmazeutischen Unternehmen noch*

*einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand plausibel darlegt.*

In meinem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 5.10.2) hatte ich bereits über den Antrag einer Nichtregierungsorganisation bei der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) auf Zugang zu Informationen über sog. Anwendungsbeobachtungen berichtet.

So bezeichnet man Studien, die dazu bestimmt sind, Erkenntnisse bei der Anwendung zugelassener oder registrierter Arzneimittel zu sammeln. Auftraggeber einer Anwendungsbeobachtung ist in der Regel der Hersteller des Arzneimittels. Die teilnehmenden Ärzte, die das Arzneimittel ihren Patienten verordnen, erhalten eine Entschädigung. Das pharmazeutische Unternehmen ist gesetzlich verpflichtet, Anwendungsbeobachtungen u. a. bei der KBV anzuzeigen (§ 67 Absatz 6 des Arzneimittelgesetzes - AMG) (vgl. Kasten zu Nr. 5.10.2).

Um einen Überblick über das Ausmaß der durchgeführten Anwendungsbeobachtungen zu erlangen, hatte der Antragsteller bei der KBV Akteneinsicht zu den Daten der Jahre 2008, 2009 und 2010 begehrt. Die KBV hatte den Zugangsantrag teilweise abgelehnt, weil Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der pharmazeutischen Unternehmen betroffen seien. Sie hatte sich außerdem geweigert, den Zugang in der begehrten Form der Akteneinsicht zu gewähren, da eine solche hier gegenüber einer schriftlichen Auskunftserteilung einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand im Sinne des § 1 Absatz 2 Satz 3 IFG bedeute. Beides hatte mich nicht überzeugt (vgl. 3. TB Nr. 5.10.2).

Kasten zu Nr. 5.10.2

#### **§ 67 Absatz 6 AMG**

(6) Wer Untersuchungen durchführt, die dazu bestimmt sind, Erkenntnisse bei der Anwendung zugelassener oder registrierter Arzneimittel zu sammeln, hat dies der zuständigen Bundesoberbehörde, der Kassenärztlichen Bundesvereinigung, dem Spitzenverband Bund der Krankenkassen und dem Verband der Privaten Krankenversicherung e. V. unverzüglich anzuzeigen. Dabei sind Ort, Zeit, Ziel und Beobachtungsplan der Anwendungsbeobachtung anzugeben sowie gegenüber der Kassenärztlichen Bundesvereinigung und dem Spitzenverband Bund der Krankenkassen die beteiligten Ärzte namentlich mit Angabe der lebenslangen Arztnummer zu benennen. Entschädigungen, die an Ärzte für ihre Beteiligung an Untersuchungen nach Satz 1 geleistet werden, sind nach ihrer Art und Höhe so zu bemessen, dass kein Anreiz für eine bevorzugte Verschreibung oder Empfehlung bestimmter Arzneimittel entsteht. Sofern beteiligte Ärzte Leistungen zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung erbringen, sind bei Anzeigen nach Satz 1 auch die Art und die Höhe der jeweils an sie tatsächlich geleisteten Entschädigungen anzugeben sowie jeweils eine Ausfertigung der mit ihnen geschlossenen Verträge und jeweils eine Darstellung des Aufwandes für die beteiligten Ärzte und eine Begründung für die Angemessenheit der Entschädigung zu übermitteln. Veränderungen der in Satz 4 genannten Informationen sind innerhalb von vier Wochen nach jedem Quartalsende zu übermitteln; die tatsächlich geleisteten Entschädigungen sind mit Zuordnung zu beteiligten Ärzten namentlich mit Angabe der lebenslangen Arztnummer zu übermitteln. Innerhalb eines Jahres nach Abschluss der Datenerfassung sind unter Angabe der insgesamt beteiligten Ärzte die Anzahl der jeweils und insgesamt beteiligten Patienten und Art und Höhe der jeweils und insgesamt geleisteten Entschädigungen zu übermitteln. Der zuständigen Bundesoberbehörde ist innerhalb eines Jahres nach Abschluss

der Datenerfassung bei Untersuchungen mit Arzneimitteln, die zur Anwendung bei Menschen bestimmt sind, ein Abschlussbericht zu übermitteln. § 42b Absatz 3 Satz 1 und 4 gilt entsprechend. Die Angaben nach diesem Absatz sind bei Untersuchungen mit Arzneimitteln, die zur Anwendung bei Menschen bestimmt sind, elektronisch zu übermitteln. Hierfür machen die zuständigen Bundesoberbehörden elektronische Formatvorgaben bekannt; die zuständige Bundesoberbehörde hat ihr übermittelte Anzeigen und Abschlussberichte der Öffentlichkeit über ein Internetportal zur Verfügung zu stellen. Für die Veröffentlichung der Anzeigen gilt § 42b Absatz 3 Satz 4 entsprechend. Die Sätze 4 bis 6 gelten nicht für Anzeigen gegenüber der zuständigen Bundesoberbehörde. Für Arzneimittel, die zur Anwendung bei Tieren bestimmt sind, sind die Anzeigen nach Satz 1 nur gegenüber der zuständigen Bundesoberbehörde zu erstatten. Die Sätze 1 bis 13 gelten nicht für Unbedenklichkeitsprüfungen nach § 63f.

Auch das Verwaltungsgericht Berlin ist dieser Argumentation nicht gefolgt und hat die KBV mit Urteil vom 1. Juni 2012 (- VG 2 K 177.11 -) verpflichtet, dem Antragsteller auch Zugang zu folgenden Informationen - im Wege der Akteneinsicht - zu gewähren: die Anzahl der gemeldeten Anwendungsbeobachtungen, die gemeldeten Arzneimitteln, die meldenden pharmazeutischen Unternehmen, die Anzahl der gemeldeten teilnehmenden Ärzte, die gemeldeten Honorare und die Anzahl der gemeldeten Verträge.

Die KBV habe - so das Verwaltungsgericht - das Vorliegen von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen der jeweiligen pharmazeutischen Unternehmen nicht plausibel dargelegt. Wie bei allen Ausschlussstatbeständen des IFG genüge es auch im Fall des § 6 Satz 2 IFG regelmäßig nicht, wenn lediglich das Vorliegen des Geheimhaltungsgrundes behauptet werde. Vielmehr müssten auch insoweit Tatsachen dargelegt werden, die die Annahme des Geheimhaltungsgrundes konkret im Einzelfall rechtfertigen können. Daran fehle es hier. Allgemeine Erwägungen, die sich nur zum Teil mit dem Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses befassen, reichen nicht aus.

Nicht ausreichend dargelegt war nach Ansicht des Verwaltungsgerichts auch ein „unverhältnismäßiger“ bzw. ein „deutlich höherer“ Verwaltungsaufwand, der dem begehrten Informationszugang nach § 7 Absatz 2 Satz 1 bzw. nach § 1 Absatz 2 Satz 3 IFG entgegenstehen könnte.

Die Durchsicht von 73 Ordnern mit jeweils 400 bis 500 Blatt sowie die Recherche in elektronisch gespeicherten Daten in einem Umfang von bis zu 90 Gigabyte hielt das Gericht vorliegend für zumutbar. Unter Berücksichtigung des zur Verfügung stehenden elektronischen Rechercheinstruments sowie des Personalbestands der KBV von insgesamt 302 Mitarbeitern sei nicht ersichtlich, dass - was für einen Ausschluss des Zugangsanspruchs nach § 7 Absatz 2 Satz 1 IFG erforderlich wäre - durch den zusätzlichen Arbeitsaufwand die Funktionsfähigkeit der KBV beeinträchtigt würde und eine sachgerechte

Aufgabenerledigung nicht mehr möglich sei. Dies gelte umso mehr, als der begehrte Informationszugang eine der KBV gesetzlich auferlegte Dokumentationspflicht (§ 67 Absatz 6 AMG) betreffe. Vor diesem Hintergrund sei das Informationsinteresse des Antragstellers bzw. der Allgemeinheit von besonderem Gewicht.

Aus denselben Gründen sei es auch nicht gerechtfertigt, von der gewählten Zugangsform der Akteneinsicht abzuweichen und stattdessen Zugang in Form einer schriftlichen Auskunftserteilung zu gewähren. Nach § 1 Absatz 2 Satz 2 und 3 IFG darf die Behörde von einer gewünschten Zugangsform nur aus wichtigem Grund abweichen, wobei als wichtiger Grund insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand gilt. Allein der Umstand, dass der technisch-organisatorische Aufwand für eine Auskunft in der Regel geringer sein dürfte als der für eine Akteneinsicht, bei der etwa in Gestalt erforderlicher Anonymisierungen zusätzliche Vorbereitungsmaßnahmen anfallen, reiche - so das Gericht - zum Beleg eines deutlich höheren Verwaltungsaufwands nicht aus.

Das Urteil ist rechtskräftig. Die KBV hat dem Antragsteller inzwischen Aktenkopien in vierstelliger Blattzahl übersandt.

### 5.10.3 Intern oder extern?

*Das IFG gilt auch für die Widerspruchsausschüsse von Sozialversicherungsträgern.*

Eine Eingabe hatte den Informationszugang bei der Postbeamtenkrankenkasse (PBeaKK) zum Gegenstand. Der Petent hatte um Zusendung der in der Satzung der PBeaKK in § 85 Absatz 3 aufgeführten Geschäftsordnung für die Widerspruchsausschüsse gebeten. Die Krankenkasse hatte den Zugang verweigert und dem Petenten mitgeteilt, die Geschäftsordnung stelle ein internes Papier der Verwaltung dar, eine Weitergabe an Kunden sei nicht möglich.

Interne Maßnahmen im Bereich der Selbstverwaltung unterfielen nicht dem IFG.

Sozialversicherungsträger wie die Postbeamtenkrankenkasse, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, werden gemäß Artikel 87 Absatz 2 Satz 1 GG „als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes (...) geführt“. § 26 Absatz 2 des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt Post-Gesetz - BAPostG) sieht dementsprechend vor, dass die Kasse als betriebliche Sozialeinrichtung in der Rechtsform einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechtes nach Maßgabe des BAPostG und näherer Ausgestaltung durch ihre Satzung durch die Bundesanstalt mit dem Ziel der Abwicklung weitergeführt wird.

Als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechtes nimmt die Kasse Aufgaben wahr, die sich aus der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht des Dienstherrn ergeben. Als betriebliche Sozialeinrichtung hat sie sich „an den organisatorischen Gegebenheiten der Aktiengesellschaften zu orientieren und deren Interesse an einer möglichst wirtschaftlichen Leistungserstellung zu befolgen“ (§ 26 Absatz 3 BAPostG). Die öffentlich-rechtlich begründete (Verwaltungs-)Aufgabe und die öffentlich-rechtliche Organisation als rechtsfähige Körperschaft werden mit dieser gesetzlichen Verpflichtung zu einer betriebswirtschaftlich effektiven Geschäftsführung nicht hinfällig.

Die Postbeamtenkrankenkasse ist damit als Behörde im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG anzusehen.

Soweit die PBeaKK sich darauf berufen hat, sie sei (lediglich) im „Außenverhältnis“ zu ihren Mitgliedern „Behörde“ i. S. d. IFG, im - hier hinsichtlich der Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse betroffenen - „Innenverhältnis“ dagegen eine Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechtes ohne Behördeneigenschaft, konnte mich dies nicht überzeugen:

Eine funktionale oder sektorale Beschränkung der Behördeneigenschaft ein und desselben Verwaltungsträgers mit der Folge einer partiellen „Ausklammerung“ von Informationen aus dem Anwendungsbereich des IFG sieht das Gesetz nicht vor. Für die Anwendbarkeit des IFG ist es unerheblich, ob sich eine Behörde bei der Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Handlungsformen bedient (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 19. Juni 2002 - 21 B 589/2 -; VG Schleswig, Urteil vom 31. August 2004 - 6 A 245/02 -). Behördliche Informationen unterliegen dem IFG, wenn eine im öffentlichen Recht wurzelnde Verwaltungsaufgabe wahrgenommen wird. Dabei ist es unerheblich, in welcher Rechtsform dies geschieht. Unerheblich ist auch, ob es sich um „interne“ Vorgänge, Maßnahmen im

Rahmen der Selbstverwaltung oder um Vorgänge mit Außenwirkung handelt.

Die Geschäftsordnung der Widerspruchsausschüsse ist auch zweifelsfrei eine „amtliche Information“ i. S. d. § 2 Nummer 1 IFG, da sie das Verfahren eines Organs dieses Verwaltungsträgers regelt, das dem öffentlich-rechtlich geprägten Zweck der Körperschaft dient.

Im Ergebnis war hier der Informationszugang auf Antrag zu gewähren, da amtliche Informationen einer Behörde betroffen waren und auch kein Ausnahmetatbestand des IFG eingriff.

Die Postbeamtenkrankenkasse hat dem Antrag deshalb letztlich entsprochen und dem Petenten die Geschäftsordnung der Widerspruchsausschüsse zur Verfügung gestellt.

## **5.11 Bundesministerium der Justiz**

### **5.11.1 Zugang zu Informationen aus Gesetzgebungsverfahren**

*Das BMJ macht den Gesetzentwurf zur Reform der Sicherungsverwahrung erst nach Abschluss der Regierungsinternen Einigung zugänglich.*

Ein Petent beehrte im Sommer 2011 mit zwei IFG-Anträgen beim BMJ Zugang zu Informationen zur Reform der Sicherungsverwahrung. Sein erster Antrag richtete sich auf die im BMJ entwickelten Eckpunkte für einen Gesetzentwurf, mit dem die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherungsverwahrung umgesetzt werden sollten. Der zweite Antrag hatte Unterlagen zu einem Treffen der Justizstaatssekretäre aus Bund und Ländern zu diesem Thema zum Gegenstand. Der Informationswunsch zielte auf die inhaltlichen Vorschläge des BMJ, das Protokoll der Sitzung sowie die vorbereitenden und nachbereitenden Berichte und Vermerke des Ministeriums.

Das BMJ lehnte beide Anträge unter Berufung auf § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG (Schutz behördlicher Beratungen) und § 4 Absatz 1 Satz 1 IFG (Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses) ab. Die erbetenen Unterlagen dienten - so das Ministerium - der Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen. Es handele sich um einen noch nicht abgeschlossenen Vorgang, zu dem derzeit kein Anspruch auf Informationszugang bestehe. In seinem Bescheid zur Ablehnung des zweiten Antrags wies das BMJ im November 2011 konkretisierend darauf hin, der Referentenentwurf sei erst kürzlich den Ressorts übersandt worden, der Abstimmungsprozess zwischen dem Bund und den Ländern dauere deswegen noch an. Der abgestimmte Referentenentwurf solle dem Kabinett im Verlauf des Februars 2012 zur Entscheidung vorgelegt werden.

Im März 2012 habe ich das BMJ darauf aufmerksam gemacht, dass behördliche Beratungen nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG nur schutzwürdig sind, wenn und solange die Veröffentlichung des Beratungsinhalts die Arbeitsfähigkeit oder die Aufgabenerfüllung der Behörde in unzumutbarer Weise beeinträchtigen würde (vgl. Nr. 3.1.5, 5.9.1). Eine entsprechende Prüfung und Begründung vermochte ich den Ablehnungsbescheiden nicht zu entnehmen. Zu § 4 Absatz 1 IFG habe ich das BMJ darauf hingewiesen, dass nach dem mitgeteilten Zeitplan der Entscheidungsprozess inzwischen abgeschlossen und damit der Ablehnungsgrund in zeitlicher Hinsicht entfallen sein dürfte.

Das BMJ hat den Gesetzentwurf unmittelbar nach Abschluss der regierungsinternen Einigung im März 2012 ins Internet gestellt und den Petenten darüber informiert. Damit sah ich den Informationswunsch des Petenten letztlich als erfüllt an.

Dieser Fall wirft aber grundsätzlich die Frage auf, wann und in welchem Umfang bei der laufenden Vorbereitung von Gesetzesentwürfen in Bundesministerien Informationszugang gewährt werden kann bzw. muss. Gerade hier kann Transparenz und Bürgerbeteiligung ein wichtiges Element sein, um alle Aspekte und Fragestellungen in die Überlegungen der Bundesregierung einzubeziehen. Diese Problematik wird deswegen weiter zu erörtern sein.

#### **5.11.2 Die Verträge der juris GmbH gehören in die Öffentlichkeit!**

*Das Bundesministerium der Justiz hat die Verträge des Bundes mit der juris GmbH nur mit Schwärzungen herausgegeben. Petent und Öffentlichkeit haben jedoch einen umfassenden Anspruch auf Information.*

Ein Petent beantragte beim Bundesministerium der Justiz (BMJ) Zugang zu allen derzeit geltenden Verträgen der juris GmbH mit dem Bund und einzelnen Ländern, in denen die Belieferung der juris GmbH mit „Rechtsprechungsdaten“ (Gerichtsentscheidungen, nicht-amtlichen Leitsätzen, Schlagworten, Normtexten) geregelt ist.

Das Juristische Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland bietet elektronische Rechtsinformationen an und arbeitet eng mit den Dokumentationsstellen des Bundesverfassungsgerichts, der fünf Bundesgerichte und des Bundesamtes für Justiz sowie den Dokumentationsstellen der Gerichte auf Länderebene zusammen. Die deutschen Gerichte nutzen Juris ebenso wie z. B. Universitäten, Verwaltungen des Bundes und der Länder, Verbände und Rechtsanwälte.

Gegründet wurde die juris GmbH im Jahre 1985. Der Bund hält mit 50,01 % die Anteilsmehrheit.

Im Oktober 2013 gewährte das BMJ dem Petenten nur teilweise Zugang zu den entsprechenden Verträgen. Es übersandte ihm den im Dezember 2002 mit Wirkung zum 1. Januar 2003 geänderten und neu gefassten Vertrag und zwei Änderungsverträge, allerdings mit Schwärzungen an wichtigen Stellen. Diese betrafen u. a. die vereinbarte jährliche Vergütung für die erbrachten Leistungen durch den Bund, die Regelung der Einnahmen aus dem Online-Geschäft und aus der Vermarktung der Daten sowie die Regelung der Haftung und Gewährleistung durch den Bund.

Kritisch nachgefragt habe ich beim BMJ zunächst wegen der Bearbeitungsdauer des Antrags von über zwei Monaten. Nach § 7 Absatz 5 Satz 2 IFG soll der Informationszugang innerhalb eines Monats erfolgen. Allerdings verlängert sich diese Frist, wenn ein „Dritter“ zu beteiligen ist, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind und dem deswegen schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu geben ist.

Ich hätte mir dennoch gewünscht, dass die Bearbeitung dieser - durchaus übersichtlichen - Anfrage nicht 2 1/2 Monate in Anspruch genommen hätte. Um die Bearbeitung von IFG-Anfragen zu beschleunigen, wäre es wünschenswert, wenn die Prüfung der Erforderlichkeit einer Drittbeteiligung und ggf. die Drittbeteiligung selbst jedenfalls künftig noch zügiger erfolgen könnte.

Erhebliche Bedenken hatte ich weiter gegen die teilweise Ablehnung des Informationszugangs zu dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der juris GmbH vom 19./20. Dezember 2002 nebst Änderungsverträgen. Das BMJ begründete die Schwärzungen mit dem Hinweis, die juris GmbH habe dem Informationszugang zu den geschwärzten Passagen widersprochen, weil diese Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i. S. d. § 6 Satz 2 IFG, insbesondere Details zu den geschuldeten Vergütungen und anderen Leistungen enthielten.

Hierfür hätte das BMJ jedoch ausführen müssen, welche konkurrenz- und wettbewerbsrechtlichen Nachteile für die juris GmbH das Bekanntwerden dieser Informationen tatsächlich haben können.

Wie das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Urteil vom 28. Mai 2009 - 7 C 17/08 - bekräftigt hat, fehlt ein berechtigtes Interesse eines Unternehmens an der Nichtverbreitung geschäftsbezogener Informationen, wenn die Offenlegung nicht geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Das Gericht lehnt den Schutz derartiger nicht „konkurrenzrelevanter“ Informationen ausdrücklich ab.

Mir erschließt sich nicht, weshalb z. B. der Katalog der von der juris GmbH für den Bund zu erbringenden Leistungen als schutzbedürftiges Geschäftsgeheimnis angesehen werden sollte.

Rechtspolitisch ist zu diskutieren, ob das Geschäftsgebaren eines Unternehmens, das - mehr oder weniger als Monopolist - „staatlich generierte Produkte“ wie Normen und Gerichtsentscheidungen für staatliche und nicht-staatliche Nutzer anbietet, nicht gesetzlich umfassender Transparenz unterworfen werden sollte. So ist es von öffentlichem Interesse, welche Kosten dem Bund bei der Zusammenarbeit mit juris entstehen und auf welcher Kalkulationsgrundlage der Gewinn von juris berechnet wird.

Die Gespräche mit dem BMJ über die Herausgabe der bisher geschwärzten Passagen des „Bundesvertrages“ dauerten zum Ende des Berichtszeitraums noch an. Für die Überschriften der geschwärzten Passagen hat das BMJ eine erneute Prüfung in Aussicht gestellt. Fraglich ist indes, ob eine solche - wenig informative - Erweiterung des Informationszuganges genügt.

Bedauerlich ist auch die Ablehnung des Informationszugangs zu den Verträgen der juris GmbH mit den Stellen der Bundesländer. Jedenfalls einige dieser Verträge liegen dem BMJ nach eigenen Angaben vor. Es verweigert den Zugang aber unter Hinweis auf seine fehlende Verfügungsbefugnis, da es insofern weder Vertragspartei noch Vertreterin einer Partei sei.

Mit Blick auf die starke Stellung des Bundes als Mehrheitsgesellschafter habe ich Zweifel, ob dieses Argument trägt und einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhält.

Unabhängig hiervon hätte ich es begrüßt, wenn das BMJ bei den zuständigen Stellen der Länder nachgefragt hätte, ob aus deren Sicht Gründe dem Informationszugang entgegenstehen, um dem Petenten den Zeitaufwand für parallele Anfragen bei den Bundesländern zu ersparen.

Über den Fortgang der Angelegenheit werde ich im 5. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit informieren.

## **5.12 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

### **5.12.1 Kein Zugang zu Unterlagen über eine Regressforderung**

*Haben Behördenmitarbeiter ihren Dienstherrn und Arbeitgeber geschädigt und hat dieser Regress genommen, steht § 5 Absatz 2 IFG dem Informationszugang entgegen.*

Nachdem das Luftfahrtbundesamt (LBA) aufgrund einer Amtshaftungsklage zu Schadensersatz gegenüber einem Patenten verurteilt worden war, beantragte dieser Auskunft darüber, ob der schadensverursachende Mitarbeiter entsprechend in Regress genommen worden sei. Das LBA lehnte den Antrag mit Bezug auf § 5 Absatz 2 IFG i. V. m. § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG ab (vgl. Kasten zu Nr. 3.1.2.2).

Daraufhin stellte der Petent erneut einen Antrag auf Informationszugang, jedoch ohne die evtl. in Regress genommene Person namentlich zu bezeichnen. Für den Fall, dass ein Regress erfolgt sei, bat er um Angabe der Höhe der geleisteten Summe. Auch diesen Antrag lehnte die Behörde ab. Das Begehren stelle eine inhaltliche Wiederholung des bereits gestellten Antrags auf Informationszugang dar. Da sich der maßgebliche Sachverhalt seit der erstmaligen Entscheidung nicht geändert habe, sei der Antrag gemäß § 5 Absatz 2 i. V. m. § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG erneut abzulehnen.

Nun wurde ich um Vermittlung in dieser Angelegenheit gebeten.

Gemäß § 5 Absatz 1 IFG ist ein Zugang zu Informationen, die personenbezogene Daten Dritter enthalten, nur möglich, soweit der Dritte eingewilligt hat oder das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.

Betrifft ein Antrag auf Informationszugang personenbezogene Daten Dritter im Sinne des § 5 Absatz 1 IFG, muss er begründet werden (§ 7 Absatz 1 Satz 3 IFG). Die Drittbetroffenen werden dann gemäß § 5 Absatz 1 IFG i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG entsprechend beteiligt.

Nach Aussage der Behörde lag eine Einwilligung zur Weitergabe der Daten nicht vor.

Gemäß § 5 Absatz 2 IFG überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis in Zusammenhang stehen. Die Vorschrift schützt insbesondere Personalakten von Beamten und Tarifbeschäftigten, aber auch alle weiteren (auch elektronisch geführten) amtlichen Unterlagen, die den in einem Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis stehenden Dritten betreffen und - wie hier die Unterlagen zur Regressforderung - in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen. „Auch Akten aus Disziplinarverfahren, Arbeitsgerichtsprozessen und Beamtenrechtsprozessen sind damit geschützt“ (so die Gesetzesbegründung zu § 5 Absatz 2 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 13).

Die Rechtsauffassung des LBA war daher nach der geltenden Rechtslage nicht zu beanstanden.

### 5.12.2 Keine Startfreigabe für die Informationsfreiheit, wenn es um die Ursachen von Bauverzögerungen geht?

*Auch Unterlagen zur Bauverzögerung beim neuen Flughafen Berlin-Brandenburg können im Einzelfall der Informationsfreiheit unterliegen.*

Große öffentliche Bauvorhaben führen immer wieder zu Diskussionen über Sinnhaftigkeit, Umweltverträglichkeit und Kosten, aber auch über Rechtzeitigkeit, Umfang und Effizienz der Bürgerbeteiligung. Der Anspruch auf Informationszugang kann zu besserer Transparenz und besserer öffentlicher Kontrolle führen.

Im Januar 2013 bat mich ein Mitglied einer Berliner Bürgerinitiative um Überprüfung eines ablehnenden Bescheides des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), mit dem der Zugang zu einer Stellungnahme zur Verantwortlichkeit für Planungs- und Bauverzögerungen am neuen Berliner Flughafen abgelehnt worden war.

Diese dreißig Seiten umfassende „Sachverhaltsdarstellung zu Störungen des Projektablaufes und deren Auswirkungen“ war Ende April 2012 auf Veranlassung der „Planungsgemeinschaft Flughafen Berlin Brandenburg international pg bbi“ von einem großen Wirtschaftsprüfungsbüro erstellt und u. a. auch dem BMVBS zugeleitet worden, das den Bund als Gesellschafter im Aufsichtsrat der Flughafengesellschaft Berlin-Brandenburg (FBB) vertritt.

Eine Klage der FBB wegen Ersatzes des Verzögerungsschadens gegen zwei ehemalige Gesellschafter der Planungsgemeinschaft war beim LG Potsdam anhängig, ruhte allerdings seit längerem.

Als Grund für die Ablehnung gab das BMVBS an, das Bekanntwerden des Gutachtens könne nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung des beim LG Potsdam anhängigen Zivilverfahrens haben (§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG). Das Ministerium wies darauf hin, dass „in der antragsgegenständlichen Unterlage Sachverhalte behandelt (werden), die für die o. g. Zivilklage relevant sind oder Rückschlüsse auf erhebliche Sachverhalte erlauben“. Der Zugang zu verfahrensrelevanten Informationen könne so für die Durchführung des laufenden Gerichtsverfahrens nachteilige Auswirkungen haben. Darüber hinaus könne die Rechtspflege auch dadurch Schaden nehmen, dass die Öffentlichkeit oder einzelne, am Verfahrensausgang interessierte Personen mit Hilfe der erlangten Informationen Druck auf die Entscheidungsträger ausüben könnten. Deshalb müsse es den Rechtspflegeorganen und den Prozessparteien überlassen bleiben, über die Weitergabe der Informationen gemäß den das Gerichtsverfahren betreffenden rechtlichen Vorgaben zu entscheiden.

Ferner wollte das Ministerium die Ablehnung des Informationszuges ergänzend auch auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen u. a. der Flughafengesellschaft stützen, die im Zuge der Drittbeteiligung eingebunden worden war und die Einwilligung verweigert hatte.

Nach Einsichtnahme in das streitige Gutachten und intensiver Erörterung mit Vertretern des BMVBS hatte ich erhebliche Zweifel an der Tragfähigkeit dieser Argumentation.

Ob das Bekanntwerden des von der Beklagtenseite in Auftrag gegebenen Gutachtens tatsächlich nachteilige Auswirkungen auf das Verfahren vor dem Landgericht Potsdam haben könnte, hielt ich für sehr zweifelhaft, dafür gab es jedenfalls keine objektiven Anhaltspunkte. Eine Verschlechterung der prozess-taktischen Situation der Flughafengesellschaft durch Bekanntwerden des Gutachtens hielt ich ebenfalls nicht für plausibel.

Auch die Voraussetzungen des § 6 Satz 2 IFG (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) waren nicht überzeugend dargelegt.

Wie die Offenlegung von Ausführungen zur Verzögerungsursächlichkeit und Verantwortlichkeit die Stellung der Flughafengesellschaft oder von Subunternehmern/Auftragnehmern im Wettbewerb (wo, in welchem Markt und mit welchen Konkurrenten?) beeinträchtigen könnte, war nicht ersichtlich.

Einzelne Fehlerquellen und Verzögerungsursachen, ihre Zurechenbarkeit und ihre Bedeutung für den Planungs- und Baufortschritt waren damals bereits intensiv in den Medien erörtert worden. Auch auf Planungsträgerseite waren mir daher keine durch einen Informationszugang tangierte, schutzbedürftige Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse erkennbar.

Deshalb habe ich angeregt, wenigstens einen teilweisen Informationszugang zu prüfen. Der rechtzeitig eingelegte Widerspruch der Petentin und meine Intervention waren erfolgreich:

Das Ministerium hat sich nach erneuter Drittbeteiligung Ende August 2013 zur Gewährung einer - durch einzelne Schwärzungen personenbezogener Daten und bestimmter Zahlen eingeschränkter - Akteneinsicht und Anfertigung von Kopien bereit erklärt, sofern die Flughafengesellschaft oder die Verfasser des für die Planungsgemeinschaft erstellten Gutachtens hiergegen keine Rechtsbehelfe einlegen würden. Die Einsichtnahme in eine Grafik auf der letzten Seite des Gutachtens wurde ebenfalls zugesagt, insoweit allerdings die Ablichtung oder Aufzeichnung aus Gründen des Urheberrechtsschutzes ausgeschlossen.

Da die erneute Drittbeteiligung nicht zur Einlegung von Rechtsbehelfen führte, erhielt die Petentin im

Oktober 2013 Gelegenheit zu weitgehender Akteneinsicht und die zugesagten Kopien.

Eine verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzung konnte so vermieden werden.

### **5.12.3 § 1 Absatz 3 IFG und EG-Verordnungen**

*Auch EG-Verordnungen können den Informationszugang ausschließende Spezialnormen im Sinne des § 1 Absatz 3 IFG sein.*

Im Rahmen seiner Recherche hatte ein Journalist das Luftfahrtbundesamt (LBA) um Informationen zu evtl. von einem deutschen Luftfahrtunternehmen abgegebenen Störungsmeldungen gebeten. Das LBA hat die gestellten Fragen nicht beantwortet, da nach Artikel 1 der Verordnung (EG) 1330/2007 der Kommission vom 24. September 2007 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für die Weitergabe von Informationen über Ereignisse in der Zivilluftfahrt an interessierte Kreise nach Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates Störungsmeldungen vom LBA nur an berechnigte Stellen (wie z. B. Konstrukteure und Hersteller von Luftfahrzeugen, Wartungsdienste, Luftfahrtunternehmen und Betreiber von Luftfahrzeugen) zur Verbesserung der Flugsicherheit nach einem definierten Verfahren weitergegeben werden dürfen.

Eine Weitergabe der Informationen an den Antragsteller sei deswegen mangels informationsfreiheitsrechtlich begründeter Übermittlungsbefugnis ein Verstoß gegen das Datenschutzrecht, sofern personenbezogene oder -beziehbare Informationen übermittelt würden.

Der Journalist hat mich daraufhin um Überprüfung der Ablehnung gebeten.

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

Der Vorrang der Spezialregelung kann sowohl bei einem engeren, als auch bei einem weiteren Zugangsrecht greifen. Dies gilt jedoch nur, soweit der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regelung anzusehen ist. Im Übrigen bleibt das IFG anwendbar.

EG- bzw. EU-Verordnungen gelten in Deutschland unmittelbar und haben Gesetzesrang, ohne dass es - im Gegensatz zu EG-Richtlinien - einer Umsetzung in nationales Recht bedarf.

Die Existenz einer besonderen Regelung allein ist aber noch nicht ausreichend für die Verdrängung der allgemeineren Zugangsregelung des Informationsfreiheitsgesetzes. Beide können - wie z. B. der pres-

serechtliche Auskunftsanspruch und der Anspruch nach dem IFG - u. U. auch nebeneinander anwendbar sein, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des Informationszuganges nach beiden Vorschriften erfüllt sind und sich aus der Zusammenschau der Regelungen nicht ergibt, es solle nur die eine (spezielle) Regelung Anwendung finden.

Dies ist jedoch regelmäßig dann anzunehmen, wenn die „bereichsspezifische“ Regelung wie hier die EG-Verordnung den Informationszugang im öffentlichen Interesse nur für einen nach bestimmten Kriterien bestimmten, engeren Personenkreis und damit - anders als das IFG - nicht für „jedermann“ öffnen will.

Die vom LBA angeführte Regelung kann man - was ihre Beschränkung auf Personengruppen („interessierte Kreise“) oder die Anknüpfung an die Geltendmachung bestimmter Interessen anbelangt - als spezieller oder vorrangig bezeichnen, das bedeutet aber noch nicht, dass sie automatisch abschließend und ausschließlich anwendbar ist.

Eine verdrängende Spezialität bzw. Vorrangigkeit der speziellen Norm i. S. e. Ausschließlichkeit, die den Rückgriff auf die allgemeine Norm sperrt, liegt nur dann vor, wenn sich die Rechtsfolgen der Normen logisch ausschließen, nicht jedoch, wenn die speziellere Norm die allgemeine ergänzen oder modifizieren soll. Es kommt darauf an, ob im Einzelfall der Informationszugang nach dem „allgemeiner formulierten Gesetz“ dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwiderliefe.

Hierzu hatte das LBA in seinem Bescheid an den Journalisten keine näheren Ausführungen gemacht. Auf meine Bitte hin hat es seine Begründung entsprechend ergänzt. Danach ergebe sich bereits aus den Erwägungsgründen der Verordnung, dass die Regelungen hinsichtlich des Informationsanspruchs abschließend seien und die allgemeinen Regelungen deshalb nach dem Schutzzweck der Norm ausgeschlossen sein sollten. So gehe Nr. 1 der Erwägungsgründe davon aus, dass der Zweck der Regelung ausschließlich darin bestehen solle, Unfälle und Störungen zu verhüten. Deswegen sehe die Regelung vor, Informationen über Unfälle und Störungen nur dem Adressatenkreis zur Verfügung zu stellen, der zu der Verbesserung der Sicherheit in der Zivilluftfahrt beitragen könne (Erwägungsgrund Nr. 3). Das LBA ging daher davon aus, mit der Benennung der „interessierten Kreise“ als Empfänger sei der Informationszugang für die Allgemeinheit ausgeschlossen. Artikel 2 Absatz 1 Nummer 1 der Verordnung definiere diesen Kreis abschließend.

Diese rechtliche Wertung wurde von mir geteilt. Somit bestanden gegen die Ablehnung des Antrages keine Bedenken.



## **5.13 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

### **5.13.1 Zugang zu Informationen im Abonnement?**

*Ein IFG-Antrag kann sich nicht auch auf zukünftige Informationen beziehen.*

Ein Unternehmen hatte die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) um Auskünfte zu bestimmten abgeschlossenen Vergabeverfahren gebeten, insbesondere um Mitteilung von Namen und Anschriften der Auftragnehmer sowie der Auftragswerte der vergebenen Leistungen. Die Beantwortung (jeweils fast in Echtzeit nach Verfahrensabschluss) sollte dabei auch für die Zukunft durch Aufrufen eines Links erfolgen, der zu einer Eingabemaske führte.

Die Bundesanstalt hat mich um Prüfung und fachliche Unterstützung gebeten. Zu klären war insbesondere die Frage, ob die Bereitstellung der verwaltungsinternen Daten unter Hinweis auf das IFG überhaupt verlangt werden könne und ob die Antragstellerin einen Anspruch darauf habe, die Daten - auch zukünftig - in Echtzeit zu erhalten.

Vorliegend waren Name und Anschrift der Auftragnehmer sowie die Auftragswerte der vergebenen Leistungen zu offenbaren, da die betreffenden Vergabeverfahren bereits abgeschlossen waren und (allein) der Auftragswert (ohne entsprechende Kalkulationsgrundlagen o. ä., Kostendaten und Gewinnmargen) regelmäßig kein schützenswertes Geschäftsgeheimnis darstellen dürfte.

Ausgehend von dieser grundsätzlichen Auskunftspflicht der Bundesanstalt blieb die Frage, ob die Antragstellerin auch für die Zukunft einen Anspruch auf ständige, sozusagen „abonnementmäßige Belieferung“ mit Informationen hat.

Ich sehe keine Anhaltspunkte im IFG, die einen Anspruch auf eine ständige Belieferung mit Informationen quasi per Dauerauftrag stützen könnten.

Das Informationsfreiheitsgesetz erfasst grundsätzlich alle amtlichen Informationen öffentlicher Stellen des Bundes. „Amtliche Informationen“ i. S. d. IFG sind nur vorhandene, nicht erst künftig entstehende Informationen. Ein Antrag kann sich daher nicht auf Unterlagen richten, die zum Zeitpunkt der Antragsstellung noch gar nicht vorliegen. Auch legt die Regelungssystematik des IFG die Annahme nahe, dass der Gesetzgeber einzelne, abgeschlossene Verwaltungsverfahren im Blick hatte und den Informationszugang jeweils im Einzelfall für die dabei entstandenen amtlichen Informationen eröffnen wollte.

Meine Rechtsauffassung habe ich der Bundesanstalt mitgeteilt.

### **5.13.2 Transparenz auch beim Einsatz von Tierantibiotika**

*Amtliche Informationen über den Einsatz antibakteriell wirksamer Tiermedikamente sollen dem Informationszugang nicht entzogen werden dürfen.*

Die medizinischen Risiken der Massentierhaltung werden seit längerem diskutiert. Zur Behandlung, aber auch schon zur Vermeidung von Infektionskrankheiten werden Tierantibiotika in großen Mengen verschrieben. Dieser massenhafte Medikamenteneinsatz kann aber zur Ausbildung resistenter, artenübergreifend gefährlicher Erreger führen, die - zunehmend - Gesundheit und Leben von Tier und Mensch gefährden können.

Der Einsatz von Tierantibiotika bedarf daher der Begrenzung und Überwachung. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag Ende 2012 den Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes (AMG) vorgelegt, mit dem ausweislich der amtlichen Begründung ein sorgfältiger, reduzierter Antibiotikaeinsatz erreicht werden soll, um Entstehung und Ausbreitung artenübergreifend gefährlicher, multiresistenter Erreger zu begrenzen (Bundestagsdrucksache 17/11293).

Mit der Novellierung sollten u. a. Meldepflichten der Tierhalter zur Zahl der Tiere und zur Therapieart und -häufigkeit sowie Anordnungsbefugnisse der veterinärmedizinischen Überwachungsbehörden zur wirksamen Verringerung des Medikamenteneinsatzes eingeführt werden.

Bei der Beratung im Bundesrat wurde der Entwurf um ein Verbot der zweckändernden Nutzung der Daten ergänzt (Bundsratsdrucksache 149/13; § 58f AMG).

Die - dem Bundesamt für Verbraucherschutz bzw. dem Bundesinstitut für Risikobewertung in anonymisierter Form übermittelten - Daten zur Therapiehäufigkeit sollten danach nur innerhalb des geschlossenen veterinärmedizinischen Monitorings durch Landes- und Bundesbehörden genutzt werden und somit nicht dem Informationszugang nach Landes- oder Bundesrecht unterliegen.

Hier setzte meine Kritik an, die ich Ende Mai 2013 dem zwischenzeitlich angerufenen Vermittlungsausschuss erläutert habe:

Mit der Novellierung des AMG soll Licht in das Dunkel der Verabreichung von Tiermedikamenten gebracht werden. Die neuen Regelungen sind daher aus meiner Sicht schon von ihrer Zweckbestimmung her auf mehr Transparenz angelegt. Eine strenge

Zweckbindung mit Ausschluss des Informationszuges für die Bürgerinnen und Bürger, die ein - im wahrsten Sinne des Wortes - vitales Interesse an einer medizinisch unbedenklichen Lebensmittelproduktion haben, ist damit nicht vereinbar.

Ich habe mich deshalb nachdrücklich gegen die vorgeschlagene Formulierung des § 58f AMG ausgesprochen, die - am Modell des § 4 Absatz 3 des Bundesfernstraßengesetzes für sensible, personenbezogene, aber für die breite Öffentlichkeit nicht relevante Mautdaten konzipiert - im Kontext des AMG verfehlt erscheint.

Auf kritische Anmerkungen zu meinen Bedenken habe ich verdeutlicht, dass die Forderung nach Transparenz gerade hier kein „Selbstzweck“ ist. Die Bürgerinnen und Bürger müssen wissen, welche - hier letztlich auch veterinärmedizinisch begründeten oder jedenfalls verstärkten - Risiken bei der Tierhaltung entstehen und welche staatlichen Maßnahmen hier greifen sollen. Auch diese Transparenz trägt zum Erfolg einer zielgerichteten, auf das unabdingbar nötige Maß reduzierten Verschreibung bei.

Dabei genügt es nicht, Kontrollmechanismen lediglich „abstrakt“ in Gesetzen und Verordnungen vorzugeben. Ergänzend sind vielmehr auch essentielle Basisinformationen zur Anwendungspraxis geboten.

Transparenz in diesem Sinne erfordert allerdings nicht, den Einsatz von Antibiotika durch alle Landwirte individualisiert und im Detail offen zu legen.

Leider hat sich auch der Vermittlungsausschuss meine Bedenken nicht zu eigen gemacht.

Die Änderung des AMG ist mit der kritisierten Klausel des § 58f in Kraft getreten.

## **5.14 Der Bundesbeauftragte für Kultur und Medien**

### **5.14.1 Auch bei der Aufarbeitung der DDR-Diktatur muss Transparenz gelten**

*Die Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur wurde durch Bundesgesetz als bundesunmittelbare öffentlich-rechtliche Stiftung errichtet und unterliegt deshalb dem IFG.*

Die „Stiftung Aufarbeitung“ wurde durch Gesetz über die Errichtung einer Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur vom 5. Juni 1998 als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet (BGBl. I S. 1226). Sie soll zur umfassenden Aufarbeitung der SED-Diktatur beitragen, die Erinnerung an das geschehene Unrecht und die Opfer wachhalten und den antitotalitären Konsens in der Gesellschaft, die Demokratie und die innere Einheit Deutschlands fördern. Ein Petent beantragte im Dezember 2011 er-

folglos Informationszugang zu den Sitzungsprotokollen von Stiftungsrat und Vorstand für die Zeit zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 5. Dezember 2011. Nach ebenfalls erfolglosem Widerspruch gegen den Ablehnungsbescheid wandte sich der Antragsteller mit einer Beschwerde an mich und erhob Klage beim Verwaltungsgericht Berlin.

Als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts nimmt die „Stiftung Aufarbeitung“ wie andere Bundesstiftungen auch bundesgesetzlich definierte Verwaltungsaufgaben wahr und ist deshalb als „Behörde“ i. S. d. § 1 Absatz 1 Nummer 1 IFG grundsätzlich zur Gewährung des Informationszuges verpflichtet. Die begehrten Protokolle von den Sitzungen der Stiftungsgremien sind im Rahmen der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Stiftung entstanden. Sie dienen deshalb amtlichen Zwecken im Sinne von § 2 Nummer 1 Satz 1 IFG und sind somit grundsätzlich dem Informationszugang unterworfenen „amtliche Informationen“ i. S. d. IFG.

Die Stiftung verweigerte den Informationszugang unter anderem mit Hinweis auf den Schutz behördlicher Beratungen und den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (§ 3 Nummer 3 Buchstabe b und § 6 Satz 2 IFG). Zudem unterlägen die Protokolle einer durch Rechtsvorschrift (§ 4 Stiftungsgesetz i. V. m. § 7 Absatz 2 der Satzung) geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht; daher greife auch der Ausschlussbestand des § 3 Nummer 4 IFG ein.

Dies hat das Verwaltungsgericht Berlin nicht überzeugt:

Dieses hat mit seinem Urteil vom 7. August 2013 (VG 2 K 273.12) zunächst eine rückwirkende „zugangshindernde“ Satzungsregelung zur Vertraulichkeit der Protokolle früherer Sitzungen der Stiftungsgremien ausgeschlossen (vgl. Kasten a zu Nr. 5.14.1).

Kasten a zu 5.14.1

#### **VG Berlin, Urteil vom 7. August 2013 - VG 2 K 273.12 -, S. 6**

[...]

„Bestimmungen zur Geschäftsordnung können - ihrer Natur nach - nur den Gang der Geschäfte für die Zukunft regeln. Sie können nicht rückwirkend auf einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt oder Verfahrensablauf einwirken. Daher können Geschäftsordnungsregelungen nicht mit Wirkung für die Vergangenheit beschlossen werden.“

Eine längere „Vertraulichkeitspraxis“ kann nach zutreffender Ansicht des Gerichts auch keinen - gewissermaßen gewohnheitsrechtlichen - Aus-

schluss des gesetzlichen Informationszugangsrechtes begründen.

Das Stiftungsgesetz selbst enthalte keine Regelung, aus der sich ausdrücklich die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen oder eine allgemeine Vertraulichkeit der Protokolle ergebe.

Auch die in Anspruch genommenen weiteren Ausschlussstatbestände lagen nicht vor.

Wie ich gegenüber der Stiftung ausdrücklich klargestellt habe, ist zur Begründung eines gesetzlich geschützten Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses nach § 6 Satz 2 IFG im Detail darzulegen, welches exklusive kaufmännische oder technische „konkurrenzrelevante“ Wissen in die Protokolle der Stiftungsorgane aufgenommen worden sein soll. Da sich die Stiftung nicht im geschäftlichen Wettbewerb behaupten muss, kann sie den Schutz sensiblen unternehmerischen Wissens auch nicht für sich beanspruchen.

Auch der Ausschlussstatbestand des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG lag nicht vor. Danach kann der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn und solange Beratungen der Behörden beeinträchtigt werden können. Die Stiftung befürchtete, eine Veröffentlichung der Protokolle mit den Namen der Gutachter würde diese davon abschrecken, künftig für sie tätig zu werden. Schutzgut dieses Ausnahmetatbestandes ist indes nicht die Bereitschaft von Experten, eine Bundesbehörde auch künftig zu beraten und zu unterstützen, sondern (nur) der konkrete, ungestörte laufende Beratungsprozess selbst (vgl. Kasten b zu Nr. 5.14.1).

Kasten b zu Nr. 5.14.1

**VG Berlin, Urteil vom 7. August 2013  
- VG 2 K 273.12 -**

„Schutzobjekt des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG ist nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d. h. die Besprechung, Beratung, Abwägung und mithin der eigentliche Vorgang des Überlegens. Die Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung sind ebenso wie das Ergebnis der Willensbildung nicht von § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG geschützt“, so das VG Berlin a.a.O., S. 7 unter Hinweis u. a. auf das Urteil des OVG NRW v. 2. November 2010 - 8 A 475/10 - und den Beschluss des BVerwG vom 18. Juli 2011 - BVerwG 7 B 14.11 -.

Im vorliegenden Fall waren die befürchteten negativen Auswirkungen nicht - wie vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 3. November 2011 (7 C 3.11) gefordert - nachvollziehbar belegt worden.

Auch die von der Stiftung geäußerte „Befürchtung, eine Veröffentlichung würde den offenen Diskussi-

onsprozess abbrechen lassen und einzelne Mitglieder könnten ihre Aufgaben nicht in gewohnter Weise weiterführen“ konnte das Gericht nicht nachvollziehen, zumal dem Vorstand und dem Stiftungsrat Persönlichkeiten angehörten, die sich auch während der SED-Diktatur nicht hatten davon abhalten lassen, ihre Meinung frei und öffentlich zu sagen.

Der Hinweis auf die Ausschlussstatbestände des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG (Schutz der internationalen Beziehungen) und des § 3 Nummer 7 IFG (Schutz vertraulich erhobener oder übermittelter Informationen) konnte ebenfalls nicht überzeugen.

Das Urteil des VG Berlin ist noch nicht rechtskräftig. Die Stiftung hat beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg beantragt, gegen das Urteil Berufung zuzulassen. Hierüber war bei Redaktionsschluss noch nicht entschieden.

## **5.15 Sonstiges**

### **5.15.1 Das IFG öffnet nicht alle Türen - bei der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz bleiben sie verschlossen**

*Die im Jahre 2010 gegründete „Deutsche Stiftung Verbraucherschutz“ ist keine Behörde im Sinne des IFG. Sie muss daher keine Auskunft geben.*

Ein Petent begehrte bei der „Deutschen Stiftung Verbraucherschutz“ Informationen über die Finanzierung des „Bündnisses für Verbraucherbildung“. Dieses von der Stiftung ins Leben gerufene Projekt hat es sich zum Ziel gesetzt, Verbraucherkompetenzen bundesweit in den Lehrplänen der Schulen zu verankern.

Der Antrag auf Informationszugang wurde lediglich mit einem Hinweis auf die Veröffentlichungen der Stiftung beantwortet. Der Petent legte mir daraufhin die Frage vor, ob die „Deutsche Stiftung Verbraucherschutz“ nach dem IFG auskunftspflichtig sei.

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes verpflichtet nur die Behörden des Bundes zur Auskunft (§ 1 Absatz 1 Satz 1 IFG). Das Gesetz versteht dabei unter „Behörde“ jede Stelle auf Bundesebene, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt. Dazu gehören beispielsweise öffentlich-rechtliche Stiftungen des Bundes wie die „Stiftung Preußischer Kulturbesitz“ und die „Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur“.

Die „Deutsche Stiftung Verbraucherschutz“ wurde aber nicht als öffentlich-rechtliche Stiftung vom Bund, sondern als privatrechtliche Stiftung von der Verbraucherzentrale Bundesverband und den ebenfalls zivilrechtlich als Vereine oder Stiftungen organisierten Mitgliedsorganisationen gegründet. Ein

Anspruch auf Information nach § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG scheidet damit aus.

An diesem Befund ändert auch die vom Deutschen Bundestag am 26. November 2010 beschlossene Bereitstellung von zehn Millionen Euro Stiftungskapital für die Arbeit der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz nichts. Derartige finanzielle Unterstützungen durch staatliche Stellen sind auch in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen üblich, so im Sport, der Kultur und der öffentlichen Bildung. Die entsprechenden Organisationen sind damit aber noch keine auskunftspflichtigen Behörden des Bundes im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes.

Der Charakter der Stiftung als non-gouvernementale Organisation (NGO) wird auch mit Blick auf die Besetzung von Vorstand, Stiftungsrat und Kuratorium deutlich. Dem Vorstand und dem Stiftungsrat gehören keine Vertreter einer Bundes- oder Landesbehörde an. In die Stiftungsorgane werden Repräsentanten nicht-staatlicher Organisationen, z. B. der Verbraucherschutzorganisationen, des Deutschen Mieterbundes und anderer gesellschaftlicher Organisationen sowie der Kirchen und Gewerkschaften berufen. Lediglich im Kuratorium ist ein Vertreter des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vertreten.

Für Privatrechtssubjekte sieht das IFG eine Auskunftspflicht grundsätzlich nicht vor. Um aber den Anspruch auf Informationszugang umfassend zu gestalten, eröffnet § 1 Absatz 1 Satz 3 IFG den Informationszugang für die Fälle, in denen sich Bundesbehörden Privater zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben bedienen. Nach § 7 Absatz 1 Satz 2 IFG ist in diesen Fällen die Behörde auskunftspflichtig. Angesichts der Unabhängigkeit der Stiftung „bedient“ sich das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz der Stiftung aber nicht für die Erledigung eigener Aufgaben.

Ich musste dem Antragsteller deshalb mitteilen, dass die Stiftung nicht verpflichtet ist, Informationsanfragen nach dem IFG zu beantworten.

Ihr bleibt es aber unbenommen, zur Stärkung des öffentlichen Vertrauens in ihre Arbeit von sich aus und auch ohne gesetzliche Verpflichtung ein Höchstmaß an Transparenz zu praktizieren, gerade auch im Hinblick auf die Finanzierung einzelner Projekte.

### **5.15.2 Gilt das IFG auch für die Deutsche Welle?**

*Grundsätzlich ja, aber nur soweit ...*

Ziel des IFG ist es, Verwaltungshandeln für Bürgerinnen und Bürger transparenter und nachvollziehbar zu machen. Das Gesetz erfasst fast alle Bereiche und Formen öffentlich-rechtlichen Handelns. Ob das Recht auf Informationszugang auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Trägern mittelbarer Staatsverwaltung gilt, ist aber mitunter zwischen den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit und „ihren“ Landesrundfunkanstalten streitig geblieben. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat deshalb bereits 2010 darauf hingewiesen, dass das Recht auf Informationszugang auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gilt, sofern nicht deren grundrechtlich geschützte journalistisch-redaktionelle Tätigkeit berührt ist (Entscheidung vom 24. Juni 2010 „Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“).

Im Berichtszeitraum wurde ich nunmehr um die Klärung gebeten, ob das IFG auch für die einzige Rundfunkanstalt des Bundes, die Deutsche Welle, gilt.

Anspruchsgegner für Anträge auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sind in erster Linie die Behörden des Bundes.

Der Behördenbegriff entspricht dem des § 1 Absatz 4 VwVfG, d. h. Behörde ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Auch die selbstständigen Verwaltungsträger, derer sich der Bund zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Form der mittelbaren Staatsverwaltung bedient, unterfallen dem Begriff der Behörde und damit dem IFG. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts wie die Deutsche Welle sowie Stiftungen. Einrichtungen, die nur teilweise öffentlich-rechtlich tätig werden, sind auch nur insoweit zur Auskunftserteilung verpflichtet.

Die Deutsche Welle ist als Rundfunkanstalt sowohl eine Einrichtung des öffentlichen Rechts (des Bundes), als auch - und insofern für eine Behörde atypisch - zugleich ein Grundrechtsträger (vgl. § 1 des Gesetzes über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts „Deutsche Welle“ vom 16. Dezember 1997, BGBl. I S. 3094). Aus dem verfassungsrechtlichen Schutz des Redaktionsgeheimnisses (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG) ergibt sich, dass Informationen aus journalistisch-redaktioneller Tätigkeit nicht dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes unterliegen. Die Deutsche Welle ist daher nur insoweit verpflichtet, einen Informationszugang zu gewähren, als sie außerhalb ihres Programmauftrags und der Wahrnehmung der Rundfunkfreiheit handelt.

Im Ergebnis bedeutet dies: Die Deutsche Welle unterliegt dem IFG, sofern nicht ihre grundrechtlich

geschützte journalistisch-redaktionelle Tätigkeit berührt ist.

Die Grenzziehung zwischen dem redaktionellen und dem administrativen Bereich ist allerdings nicht klar definiert und daher im Einzelfall nicht immer einfach. Die vom Grundgesetz geforderte und vom Bundesverfassungsgericht konkretisierte Forderung der Gewährleistung eines funktionsbezogenen Schutzes des redaktionellen Bereiches ist zu beachten, was im Einzelfall eine präzise und überzeugende Unterscheidung des redaktionellen und des administrativen Bereiches voraussetzt, (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 13. Januar 1982 - 1 BvR 848/77 u. a. - BVerfGE 59, 231, S. 260 ff.). Ein wesentliches Kriterium für diese Abgrenzung ist die Frage, ob die begehrten amtlichen Informationen ausschließlich eigenen journalistisch-redaktionellen Zwecken dienen. So wäre z. B. die Recherche für einen Artikel oder Beitrag geschützt; Informationen hierzu unterfallen nicht dem IFG.

„Dass es bei dieser Unterscheidung neben wohl eindeutigen Fallgestaltungen [...] auch Grenzfälle gibt, die im Hinblick auf die Gefahr einer mittelbaren Beeinträchtigung der Programmfreiheit näherer Untersuchung bedürfen, stellt den Ansatz einer Unterscheidbarkeit nicht in Frage. Welche Tätigkeitsfelder im Einzelnen den spezifischen Programmbezug aufweisen, ist eine Frage, die nicht in verallgemeinerungsfähiger Weise, sondern nur unter Würdigung auch der Umstände des Einzelfalles zu entscheiden ist [...].“ (BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2013 - 7 B 30.12 -).

Ich sehe keinen Zielkonflikt zwischen der - gerade auch mit Blick auf die gelebte Demokratie unverzichtbaren - effektiven journalistischen Recherche und Berichterstattung einerseits und der Transparenz der Verwaltungen der öffentlich-rechtlichen Medien andererseits.

### **5.15.3 Informationszugang bei ARD und ZDF?**

*ARD und ZDF müssen keinen Informationszugang gewähren.*

Sind auch ARD und ZDF zur Informationszugangsgewährung nach dem IFG verpflichtet? Diese Frage hatte ich anlässlich zweier Eingaben zu beantworten:

Ein Petent hatte mich gefragt, inwieweit er als Gebühren- oder Beitragszahler das Recht hat, in die Kalkulation und in den Haushalt des ZDF und der regionalen Anstalten der ARD Einsicht zu nehmen.

Ein zweiter Petent hatte beim ZDF beantragt, ihm eine Aufstellung der Kosten zu übermitteln, die diesem durch den Erwerb der Übertragungsrechte der UEFA Champions League entstehen.

Das ZDF lehnte die Beantwortung des Antrags unter Hinweis auf die fehlende Rechtsgrundlage ab. Dem Antragsteller wurde mitgeteilt, die Kontrolle der Finanzen obliege der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, dem Fernseh- und Verwaltungsrat, den Rechnungshöfen und Wirtschaftsprüfern.

Bei den in der ARD zusammengeschlossenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten handelt es sich um Landesanstalten des öffentlichen Rechts, die nicht dem IFG des Bundes unterliegen. Die ARD ist ein freiwilliger Zusammenschluss aller Landesrundfunkanstalten und der Anstalt des Bundesrechts Deutsche Welle (DW) auf der Basis der 1950 verabschiedeten ARD-Satzung. Die allgemeine Geschäftsführung und die Vertretung der Arbeitsgemeinschaft wechseln. Ein Mitglied wird als geschäftsführende Anstalt für die Dauer von einem Jahr gewählt.

Wendet sich ein Petent an mich, weil er sein Recht auf Informationszugang durch eine Landesrundfunkanstalt oder die im Rahmen der ARD gemeinsam handelnden Rundfunkanstalten als verletzt ansieht, muss ich ihm deshalb mitteilen, dass das IFG nur für Behörden des Bundes gilt und ich daher nicht tätig werden kann.

Für das ZDF, das seinen Sitz in Mainz hat, wird der Informationszugang durch § 2 Absatz 5 des Landesinformationsfreiheitsgesetzes Rheinland-Pfalz ausgeschlossen, der die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausnimmt. Das betrifft auch den nicht-redaktionellen Bereich, zu dem auch Fragen nach den Kosten für den Rechteerwerb für die Champions League gehören.

Dies bedeutet nicht, dass hier jegliche Kontrolle der Mittelverwendung ausgeschlossen ist.

So überprüft die unabhängige Kommission zur Entwicklung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) den Bedarf sowie die Verwendung des Rundfunkbeitrags und verfasst mindestens alle zwei Jahre einen Bericht, der aggregierte Angaben zu den Ausgaben und Einnahmen und zum Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks enthält. Die Berichte der KEF werden veröffentlicht und sind auf ihrer Internetseite ([www.kef-online.de](http://www.kef-online.de)) für alle einsehbar. Insoweit ist „Haushaltstransparenz“ in einem gewissen Umfang gegeben.

Gleichwohl halte ich es aber für bedenklich, wenn im Bereich zweier großer europäischer Sendeanstalten keine gesetzliche Regelung für einen darüber hinausgehenden, antragsgebundenen Zugang zu Verwaltungsinformationen gilt. Mangelnde oder zumindest optimierbare Transparenz bei der Verwendung der

Gebühren lässt sich jedenfalls nicht mit dem Schutz der journalistischen Arbeit rechtfertigen.

Ich habe den Antragsteller auf einen Beschluss der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hingewiesen. Diese hat vor dem Hintergrund der unbefriedigenden Rechtslage bereits in ihrer EntschlieÙung vom 24. Juni 2010 gefordert, das Recht auf Informationszugang auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gelten zu lassen, sofern nicht deren grundrechtlich geschützte journalistisch-redaktionelle Tätigkeit berührt ist (die EntschlieÙung ist abrufbar unter [www.bfdi.bund.de](http://www.bfdi.bund.de)).

#### **5.15.4 Die SOKA-BAU darf schweigen**

*Die „Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft/Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes AG“ (SOKA-BAU) ist als Einrichtung der Tarifparteien keine Behörde und deshalb nicht verpflichtet, nach dem IFG Auskunft zu geben.*

Als Sozialkasse der Bauwirtschaft gleicht die SOKA-BAU branchentypische Nachteile aus, wie sie insbesondere saisonal und witterungsabhängig bestehen. Arbeitsausfälle und entsprechend niedrigere Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung hätten ansonsten spürbare Einbußen bei der gesetzlichen Rente zur Folge. Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt ist die Förderung und Finanzierung der Berufsausbildung in der Bauwirtschaft.

Im Zusammenhang mit einem Insolvenzverfahren stellte eine Rechtsanwältin bei der SOKA-BAU Antrag auf Informationszugang nach dem IFG. Sie bat um Auskunft über etwaige Vollstreckungsaufträge, Mahnschreiben und Zahlungsaufforderungen zu den Beitragskonten des Insolvenzschuldners bei der SOKA-BAU. In dem IFG-Antrag wurde die SOKA-BAU auf einen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2010 - 7 B 43.10 - hingewiesen, nach dem die Bestimmungen der Insolvenzordnung über die Erteilung von Auskünften nach §§ 97, 101 Insolvenzordnung und § 242 BGB dem Informationsfreiheitsgesetz nicht als spezielle Regelungen vorgehen (3. TB Nr. 5.10.3).

Die SOKA-BAU lehnte den Antrag auf Informationszugang mit der Begründung ab, sie sei keine Behörde und auch kein sonstiges Bundesorgan im Sinne des IFG und deshalb nicht zur Auskunft verpflichtet. Die Petentin bat mich daraufhin, die SOKA-BAU zur Auskunftserteilung zu veranlassen.

Ich musste ihr allerdings mitteilen, dass die Rechtsauffassung der SOKA-BAU dem Gesetz entspricht. Das IFG verpflichtet nur die Behörden des Bundes zur Auskunft (§ 1 Absatz 1 Satz. 1). Unter „Behörde“ versteht es dabei jede Stelle des Bundes, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt.

Die SOKA-BAU ist danach jedoch keine Behörde des Bundes, sondern eine gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft. Sie wird getragen vom Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB), dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V. (HDB) und der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU). Ihre Gründung ist nicht durch öffentlich-rechtlichen Errichtungsakt, sondern freiwillig durch Zusammenschluss der beteiligten juristischen Personen des Zivilrechts erfolgt. Die SOKA-BAU erfüllt keinen gesetzlichen Auftrag. Ihre Finanzierung erfolgt durch Mitgliedsbeiträge, nicht durch Haushaltsmittel des Bundes. Im Vorstand, Aufsichts- und Verwaltungsrat arbeiten keine Vertreter aus Bundesministerien mit. Sie übt damit weder Verwaltung im funktionalen Sinne aus, ist also keine dem IFG nach § 1 Absatz 1 Satz 1 unterworfenen Bundesbehörde, noch ist sie „sonstiges“, mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf Bundesebene betrautes Organ i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG.

Die SOKA-Bau ist auch keine juristische Person des Privatrechts, derer sich eine Bundesbehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient (§ 1 Absatz 1 Satz 3 IFG).

Sie unterliegt daher nicht der Informationspflicht nach dem IFG.

#### **5.15.5 Zugang zu Informationen bei der Wirtschaftsprüferkammer**

*Auf die Wirtschaftsprüferkammer ist das IFG grundsätzlich anwendbar.*

Ein Petent hatte mich um Prüfung gebeten, ob die Wirtschaftsprüferkammer und die Abschlussprüferaufsichtskommission Behörden i. S. d. IFG und damit im Rahmen dieses Gesetzes auskunftspflichtig sind.

Grundsätzlich gilt: Organe der berufsständischen Körperschaften (z. B. Handelskammern, Handwerkskammern, Rechtsanwaltskammern) sind zumeist keine Körperschaften des Bundes, so dass für einen Informationszugang das entsprechende Landesgesetz zur Informationsfreiheit einschlägig wäre, soweit ein solches existiert. Aber es gibt Ausnahmen:

Die Wirtschaftsprüferkammer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Wirtschaftsministeriums untersteht. (§§ 4, 66 des Gesetzes über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüferordnung)). Sie wird u. a. beim Erlass von Berufsausübungsregeln „in mittelbarer Staatsverwaltung tätig“ (§ 4 WPO).

Die Abschlussprüferaufsichtskommission ist eine unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums stehende,

nicht rechtsfähige Personengemeinschaft eigener Art (§§ 66, 66a Wirtschaftsprüferordnung).

Beide Stellen nehmen somit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und sind als Behörden des Bundes i. S. d. Gesetzes (§ 1 Absatz 1 Satz 1 IFG) zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet.

#### **5.15.6 Politische Parteien sind vom Staat unabhängig - sie müssen deswegen keine Auskunft nach dem IFG geben**

*Parteien bekommen zwar Geld vom Staat, sie trifft aber keine Pflicht zur Information nach dem IFG. Allerdings müssen sie dem Präsidenten des Deutschen Bundestages gegenüber Rechenschaft über ihre Finanzen ablegen.*

Mich erreichte eine Bürgeranfrage, ob die politischen Parteien dem IFG unterliegen, da sie eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen und von daher eigentlich auskunftspflichtig sein müssten.

Nach § 1 Absatz 1 IFG sind Behörden des Bundes sowie sonstige Bundesorgane und -einrichtungen im Rahmen der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben zur Auskunft verpflichtet. Die Parteien wirken zwar an der politischen Willensbildung des Volkes mit (Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz). Sie sind aber privatrechtlich als Vereine im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) organisiert. Parteien sind daher keine Behörden nach § 1 Absatz 1 Satz 1 und auch keine sonstigen Organe nach § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG.

Politische Parteien sind auch keine juristischen Personen des Privatrechts, derer sich eine Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben nach § 1 Absatz 1 Satz 3 IFG bedient.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Parteien ihren verfassungsrechtlichen Auftrag nur dann erfüllen, wenn sie gegenüber dem Staat unabhängig sind: „Das Prinzip der Parteienfreiheit verwehrt eine staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien und ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit“ (BVerfGE 73, 40 [66]). Also sind sie nach dem IFG nicht auskunftspflichtig.

Allerdings sind sie trotzdem ungeachtet der Herkunft ihrer Mittel aus eigenen oder staatlichen Quellen nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 und §§ 23 ff. des Gesetzes über die politischen Parteien (PartG) zur Transparenz verpflichtet. Diese Offenbarungspflicht erstreckt sich auf die Herkunft und die Verwendung der Mittel (§ 23 PartG). Wird gegen diese Pflicht verstoßen, regelt die Rechtsfolgen ebenfalls das Parteiengesetz (§§ 31a - 31d PartG).

Diese gesetzliche Transparenzverpflichtung der Parteien besteht gegenüber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages (§ 23 Absatz 1 PartG). Dieser erstattet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre über die Entwicklung der Parteienfinanzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht (§ 23 Absatz 4 PartG). Zusätzlich erstellt er jedes Jahr vergleichende Kurzübersichten über Einnahmen und Ausgaben der Parteien sowie über ihre Vermögensverhältnisse. Diese Berichte werden dann als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

Ein individueller Anspruch auf Informationszugang gegenüber den Parteien besteht jedoch weder nach dem IFG noch nach dem Parteiengesetz.

#### **5.15.7 IFG-Anfragen von Fraktionen sind zulässig**

*Interessenten aus aller Welt dürfen bei den Bundesbehörden auf der Grundlage des IFG Informationen erfragen. Natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts ist dieses Recht auf Informationszugang gesetzlich garantiert. Gleiches sollte auch für die Fraktionen des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Bundesländer gelten.*

Eine Oppositionsfraktion in einem Bundesland fragte bei mir an, ob auch Fraktionen bei Behörden des Bundes einen Antrag auf Informationszugang nach dem IFG stellen dürfen. Dies war von mehreren Behörden des Bundes abgelehnt worden.

Dies muss nach meiner Auffassung möglich sein, auch wenn nach herrschender Meinung juristischen Personen des öffentlichen Rechts der Zugang zu Information nach dem IFG verwehrt bleiben soll.

Ein näherer Blick auf die Entstehungsgeschichte der entsprechenden Bestimmung (§ 1 Absatz 1 IFG) zeigt jedoch, dass der Gesetzgeber keineswegs die Absicht hatte, ausnahmslos alle auf der Grundlage des öffentlichen Rechts konstituierten Personengemeinschaften vom Zugang zu Informationen nach dem IFG auszuschließen. Die Gesetzesbegründung führt zu § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG aus, juristische Personen des öffentlichen Rechts dürften deshalb keine IFG-Anträge stellen, weil sie sich die begehrten Informationen über „Amtshilfavorschriften, Auskunft(s)- (verschaffungs)rechte oder Übermittlungsbefugnisse und -pflichten“ von anderen Bundesbehörden beschaffen können (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 7). Ein so begründeter Ausschluss „klassischer“ Behörden vom Informationszugang macht Sinn. Der Bundesgesetzgeber wollte mit dieser Klarstellung in der Begründung vermeiden, dass Behörden untereinander auf der Grundlage des IFG Auskunft verlangen, obwohl ihnen eigene rechtliche Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung zur Verfügung stehen.

Ich halte es daher für angemessen und der Zielsetzung des Gesetzes entsprechend, ein Antragsrecht der nach öffentlichem Recht (hier das Parlamentsrecht) konstituierten, zumindest teilrechtsfähigen Personenvereinigungen anzuerkennen, sofern diese keine „klassischen“ Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und auch nicht die zugehörigen Informationsrechte und -befugnisse (z. B. der Amtshilfe) haben.

Das gilt für die Fraktionen des Deutschen Bundestages ebenso wie für die Fraktionen der Landesparlamente. Diese Interpretation des IFG wird auch durch die landesrechtliche Vorschrift des § 2 Absatz 2 des Berliner Fraktionsgesetzes (FraktG) gestützt: „Die Fraktionen nehmen als maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung unmittelbar Verfassungsaufgaben wahr. Sie koordinieren, steuern und erleichtern die politisch-parlamentarische Arbeit ihrer Mitglieder nach innen und außen und sichern damit die Arbeit des Abgeordnetenhauses selbst. Ihnen obliegt die Mitwirkung an der Gesetzgebungs- und der Kontrollfunktion des Abgeordnetenhauses. (...)“ Danach sind Fraktionen des Berliner Abgeordnetenhauses kein Teil der öffentlichen Verwaltung und üben auch keine öffentliche Gewalt aus. Ihnen ist zudem ausdrücklich die Aufgabe übertragen worden, ihre Mitglieder bei der Informationsbeschaffung zu unterstützen (§ 3 Absatz 3 Nummer 5 FraktG).

Meine Rechtsauffassung sehe ich zusätzlich gestützt durch einen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg. Fraktionen des Deutschen Bundestages gehören danach nicht zu den anspruchspflichteten Stellen im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 und 2 IFG (OVG 12 N 8.12 vom 26. Februar 2013). Im Umkehrschluss erscheint es deshalb angemessen, sie als anspruchsberechtigt anzusehen.

Schließlich wird nach der Kommentarliteratur eine Anspruchsberechtigung teilrechtsfähigen Personenvereinigungen des Privatrechts „auch unterhalb der Schwelle der juristischen Person“ zugebilligt. Die Anspruchsberechtigung nach dem IFG setzt also die (Voll-)Rechtsfähigkeit nicht zwingend voraus.

Ich halte deswegen Fraktionen für berechtigt, Anträge nach dem IFG zu stellen.

Ich habe die anfragende Fraktion allerdings darauf aufmerksam gemacht, dass es zur Frage des Antragsrechts von Fraktionen noch keine Rechtsprechung gibt. Um eine Beantwortung der Anfrage sicherzustellen, sollten die Anträge so lange (vorsorglich auch) künftig von Einzelpersonen aus der Fraktion gestellt werden, bis die Frage der Antragsbefugnis gerichtlich geklärt ist.





## **6 Anlagen**

### **Anlage 1**

#### **Übersicht über die Beanstandungen nach § 25 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG**

Bundesministerium der Finanzen:

- Verstoß der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben gegen § 1 Abs. 1 IFG i. V. m. § 3 Nr. 6 IFG, weil die Rechtsauffassung nicht mit den Vorgaben der genannten Vorschrift vereinbar ist (vgl. Nr. 5.5.1).

## Anlage 2

### Entschließung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2012

#### „Informationsfreiheit auf europäischer Ebene ausbauen, nicht einschränken!“

Mit Besorgnis nehmen die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland zur Kenntnis, dass der freie Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union gemäß Verordnung 1049/2001 erneut in Frage gestellt wird.

Bereits im Jahre 2008 hatte die Europäische Kommission mannigfaltige Vorschläge zu einer drastischen Einschränkung des Zugangs zu europäischen Dokumenten vorgelegt, deren Folge eine massive Reduzierung der gebotenen Transparenz des Handelns europäischer Institutionen gewesen wäre (vgl. Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2008). Das Europäische Parlament forderte daraufhin zwar eine Stärkung der Informationsfreiheit, doch arbeiten die Mitgliedstaaten derzeit daran, genau das zu verhindern. Ein „Kompromisspapier“ der dänischen Ratspräsidentschaft sah zuletzt vor, das Zugangsrecht zu Akten der Institutionen der Europäischen Union deutlich einzuschränken.

Während bislang alle Arten von Inhalten der Informationsfreiheit unterfallen, sollen zukünftig nur „formell übermittelte“ Dossiers öffentlich einzusehen sein. Damit würden der Öffentlichkeit sämtliche Entwürfe oder Diskussionspapiere des Rats, der

Kommission und des Parlaments vorenthalten. Dies würde auch Vertragsverletzungsverfahren, Wettbewerbs- und Kartellverfahren betreffen, die von hohem öffentlichem Interesse sind.

Die Konferenz lehnt die Ausnahme einzelner europäischer Institutionen von der Transparenzpflicht ab. Sie tritt dafür ein, dass insbesondere die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nicht nur hinsichtlich ihrer Verwaltungstätigkeiten auf mehr Transparenz verpflichtet werden.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland appelliert an die Bundesregierung, sich im Europäischen Rat für mehr Transparenz einzusetzen. Verwaltung und Politik auf der Ebene der Europäischen Union dürfen nicht in bürokratische Geheimniskrämerei zurückzufallen. Die Forderungen des Europäischen Parlaments müssen endlich erfüllt werden. Gerade angesichts der zunehmenden Verantwortung, die den europäischen Institutionen von der gemeinsamen Außenpolitik bis zur Bewältigung der Finanzkrise zukommt, gilt es, alle Institutionen der Europäischen Union noch weiter zu öffnen. Denn: Vertrauen basiert auf Transparenz!

**Entschließung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2012**

**„Mehr Transparenz bei der Wissenschaft - Offenlegung von Kooperationsverträgen - “**

Die Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft hat eine lange Tradition. Dies gilt für gemeinsame Institute ebenso wie für Stiftungsprofessuren und sonstige Formen der Zusammenarbeit.

Unternehmensfinanzierte Forschung nimmt einen immer größeren Anteil an der Wissenschaft ein. Deutschlandweit sollen inzwischen 660 Lehrstühle direkt oder indirekt von Unternehmen finanziert sein. Oft sind Motivation und Umfang der Förderung für Außenstehende nicht erkennbar. Für eine Beurteilung der Forschungsergebnisse und deren Bewertung ist die Kenntnis dieser Hintergründe jedoch Voraussetzung. Die Freiheit von Forschung und Wissenschaft lebt von einer offenen Diskussion; Geheimhaltung engt diese Freiheiten ein.

Einer verborgenen Einflussnahme auf Forschungsgegenstände, Forschungsergebnisse und auf deren Veröffentlichung kann nur durch eine konsequente Politik der Offenheit begegnet werden. Kooperationsverträge zwischen Wissenschaft und Unterneh-

men sind grundsätzlich offenzulegen. Eine solche Veröffentlichungspflicht sollte mindestens die Identität der Drittmittelgeber, die Laufzeit der Projekte, den Förderumfang und die Einflussmöglichkeiten der Drittmittelgeber auf Forschungsziele und -ergebnisse umfassen. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Verträge darf nur zurücktreten, soweit und solange die Bekanntgabe gesetzlich geschützte Interessen beeinträchtigt.

Die regelmäßige Offenlegung der Finanzierung von Forschungsprojekten ist nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten ein geeignetes Instrument, um die Freiheit der Forschung zu schützen, indem einseitige Abhängigkeiten oder auch nur deren Anschein vermieden wird. Eine reine Selbstverpflichtung der Universitäten und Forschungseinrichtungen ist hierfür nicht ausreichend. Es bedarf vielmehr konsequenter Regelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder.

## Anlage 4

### Entschließung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. November 2012

#### „Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!“

Die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern nehmen die Parlamente von den für sonstige öffentliche Stellen bestehenden Transparenzpflichten aus. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sieht, dass der Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit in der unabhängigen Wahrnehmung ihres Mandats nicht dem umfassenden Zugangsanspruch der Öffentlichkeit unterliegen kann. Defizite bei der Transparenz führen aber zu einem Verlust an öffentlicher Glaubwürdigkeit. Die Parlamente von Bund und Ländern sollten deshalb Vorreiter in Sachen Transparenz werden und Ausnahmen vom Informationszugang soweit wie möglich zurücknehmen.

In welchem Umfange Transparenz herzustellen ist, ist eine Frage des verfassungsrechtlich gebundenen, gesetzgeberischen Ermessens. Dieses verpflichtet die Parlamente dazu, die bereits vorhandenen Transparenzregelungen regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob sie sich bewährt haben oder ggf. zu konkretisieren und zu ergänzen sind.

Dabei sollten - soweit noch nicht geschehen - folgende Punkte berücksichtigt werden:

- a. ein möglichst hohes Maß an Transparenz bei den weiteren Tätigkeiten und Einkünften von Abgeordneten unter Berücksichtigung von Berufsgeheimnissen. Den möglichen Besonderheiten des Mandats, insbesondere bei „Teilzeit“-Parlamenten, sollte Rechnung getragen werden,
- b. Veröffentlichung von Tagesordnungen von Plena und Ausschüssen, ebenso Stellungnahmen, Protokolle und weitere Unterlagen, die Gegenstand der Beratungen sind,
- c. Öffentlichkeit von Sitzungen der Fachausschüsse,
- d. grundsätzliche Veröffentlichung von wissenschaftlichen Ausarbeitungen der Parlamentsdienste und sonstiger Gutachten,
- e. Zugang zu Informationen über Beschaffungen, Reisen, Sachausgaben und sonstige kosten-trächtige Vorhaben der Parlamente und ihrer Ausschüsse.

**Entschließung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. November 2012**

**„Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten“**

Das Vertrauen der Bevölkerung in das deutsche Gesundheitssystem, insbesondere in unsere Krankenhäuser, hat im Laufe der letzten Jahre abgenommen. Dies ist auch auf eine verbreitete Intransparenz zurückzuführen.

Zwar wurden in einem von einer Tageszeitung herausgegebenen Klinikführer Berlin-Brandenburg erstmals auch Hygienedaten veröffentlicht, jedoch nahmen nicht alle Krankenhäuser an der dieser Publikation zugrunde liegenden freiwilligen Datenerhebung teil. Das wurde unter anderem damit begründet, dass die nur zu internen Zwecken erhobenen Daten falsch interpretiert werden könnten und dass Patientinnen und Patienten möglicherweise andere Krankenhäuser wählen würden, wenn sie über entsprechende Vergleichsdaten verfügten.

Die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Krankenhaus können die Patientinnen und Patienten aber nur dann verantwortlich treffen, wenn

ihnen alle relevanten Parameter zur Verfügung stehen; dazu gehören auch die jeweiligen Hygienedaten und ihre Umsetzung in den einzelnen Kliniken. Nur eine standardisierte Melde- und Veröffentlichungspflicht für alle Hygienedaten ermöglicht es jedem Patienten und jeder Patientin, die jeweiligen Hygienestandards der Krankenhäuser zu bewerten und zu vergleichen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher alle Verantwortlichen, insbesondere den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, für Transparenz bei Krankenhaushygienedaten zu sorgen. Dazu gehören auch standardisierte und weit reichende Melde- und Veröffentlichungspflichten und die Erweiterung der Qualitätsberichte der Krankenhäuser. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um durch mehr Transparenz das Vertrauen der Bevölkerung in die Gesundheitsversorgung durch Krankenhäuser zu fördern.

## Anlage 6

### Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013

#### „Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen – Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!“

Mit der Reform des Verbraucherinformationsrechts zum 1. September 2012 hat der Gesetzgeber als Reaktion auf die Lebensmittelskandale der letzten Jahre mit § 40 Abs. 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) eine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Hygieneverstößen durch die zuständigen Behörden geschaffen.

Schon im damaligen Gesetzgebungsverfahren hatte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten darauf hingewiesen, dass die Vorschrift zu undifferenziert sei. Nachdem zahlreiche Bundesländer begonnen hatten, Verbraucherinnen und Verbraucher auf eigens dafür geschaffenen Internetplattformen über entsprechende Hygieneverstöße zu informieren, sind die Veröffentlichungen durch eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gestoppt worden. Nach Auffassung der Gerichte greift § 40 Abs. 1a LFGB unter anderem deshalb unverhältnismäßig in die Rechte der betroffenen Unternehmen ein, weil die Vorschrift schon bei geringen Verstößen eine Veröffentlichung zulasse und keine

Grenzen für die Dauer der Veröffentlichung vorsehe.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder appellieren daher an die Bundesregierung, dringend die lebensmittelrechtlichen Vorschriften über die Information der Öffentlichkeit zu überarbeiten und wie vom Bundesrat angeregt im Fachdialog mit den Ländern ein Transparenzsystem zu schaffen, das in eine rechtskonforme und effektive Gesamtkonzeption eingebunden wird. Nach der Rechtsprechung sind als Kriterien für eine Neuregelung der Veröffentlichungspflicht im Sinne des § 40 Abs. 1a LFGB insbesondere die Schwere des Rechtsverstoßes, eine behördliche Hinweispflicht auf die Tatsache und den Zeitpunkt der Mängelbeseitigung, Löschungspflichten sowie Ermessens- und Härtefallregelungen in Erwägung zu ziehen. Umfassende Transparenz bei der Lebensmittelsicherheit darf nicht als Belastung für die Betriebe verstanden werden. Vielmehr ist dies der einzige Weg, das Vertrauen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in die Qualität der Lebensmittel langfristig herzustellen und zu wahren.

**Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013**

**„Open Data stärkt die Informationsfreiheit - sie ist eine Investition in die Zukunft!“**

Die gesellschaftlichen Erwartungen an einen transparenten Staat gehen inzwischen weit über das bisherige Recht der Bürgerinnen und Bürger, einen Antrag auf Informationszugang zu stellen, hinaus. Open Data - also die aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen im Internet - wird auf den ersten Portalen bereits praktiziert. Zahlreiche Projekte befinden sich im Aufbau. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland begrüßt diese Entwicklungen ausdrücklich und formuliert in einem Positionspapier wesentliche Anforderungen an eine moderne Transparenzgesetzgebung.

Die Konferenz hält Regelungen in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen für erforderlich. Diese müssen um geeignete Instrumente zur Veröffentlichung von Informationen ergänzt werden. Datenbestände öffentlicher Stellen dürfen

grundsätzlich nicht durch Urheberrecht oder Nutzungsbeschränkungen blockiert werden. Um Urheberrechten Dritter Rechnung zu tragen, sollten öffentliche Stellen mit diesen die Einräumung der Nutzungsrechte vertraglich vereinbaren.

Open Data muss als wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit verstanden werden. Allerdings wird der Anspruch auf Informationszugang im herkömmlichen Antragsverfahren auch in Zukunft unverzichtbar sein. Eine Weiterentwicklung der bestehenden Informationsfreiheitsrechte um möglichst umfassende Veröffentlichungspflichten halten die Informationsfreiheitsbeauftragten für unerlässlich. Mit dem Positionspapier unterstützen sie die begonnenen Open Data-Projekte und empfehlen den Gesetzgebern eine enge Verzahnung von Informationsfreiheit und Open Data.



## Anlage 8

### Positionspapier der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013

#### „Informationsfreiheit und Open Data“

Informationsfreiheit und Open Data sind wesentliche Voraussetzungen für Transparenz und Kontrollierbarkeit der Verwaltung und fördern die demokratische Partizipation.

Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder sowie des Bundes (im Folgenden: Informationsfreiheitsgesetze) erfahren große Akzeptanz und werden intensiv genutzt. Ihnen ist zumeist eines gemeinsam: Wer Informationen von öffentlichen Stellen begehrt, muss einen Antrag stellen, ein Verwaltungsverfahren durchlaufen und dafür unter Umständen auch Gebühren entrichten. Die gesellschaftlichen Erwartungen an einen transparenten Staat gehen inzwischen jedoch darüber hinaus. Dem in seiner Durchsetzung oft aufwändigen Antragsrecht der Bürgerinnen und Bürger sollte deshalb die Pflicht öffentlicher Stellen stärker als bisher zur Seite gestellt werden, Informationen von sich aus zu veröffentlichen. Open Data - also die aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen im Internet - wird auf den ersten Portalen im Internet bereits praktiziert. Zahlreiche Projekte befinden sich im Aufbau.

Open Data beinhaltet begrifflich bereits die Forderung nach Offenheit. Daten des öffentlichen Sektors sind in diesem Sinne offen, wenn sie maschinenlesbar sind (maschinell interpretiert werden können), das Format der Datensätze offen und frei nutzbar ist (offene Standards), sie grundsätzlich keiner beschränkenden Lizenz unterliegen und ohne Kosten zugänglich sind sowie beliebig genutzt und weiterverwendet werden können. Damit dies zum Standard für den Umgang mit Informationen öffentlicher Stellen in Deutschland werden kann, müssen neben informationstechnischen auch rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten halten zur Umsetzung von Open Data klare gesetzliche Grundlagen für erforderlich und empfehlen die Berücksichtigung der folgenden Eckpunkte:

#### 1. Open Data braucht starke Informationsfreiheitsgesetze

- a) Open Data muss als wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit verstanden werden. Der Anspruch auf Informationszugang im herkömmlichen Antragsverfahren wird auch in Zukunft unverzichtbar sein.
- b) Länder, in denen noch keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen existieren, sollten unverzüglich Informationsfreiheitsgesetze mit einem starken Anspruch auf Informationszugang und effektiver Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Daten öffentlicher Stellen sowie zur Einrichtung von Informationsregistern bzw. Open Data-Portalen beschließen.
- c) Die Informationsfreiheitsgesetze sind, soweit erforderlich, so anzupassen, dass Informationen, die auf ihrer Grundlage herausgegeben werden, in der Regel auch veröffentlicht werden können. Die Pflichten zur Veröffentlichung sind in den Informationsfreiheitsgesetzen zu regeln und müssen für alle öffentlichen Stellen gelten, die bereits einem Zugangsanspruch nach den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen. Wenn Informationen auf dem Antragswege herauszugeben sind, sollte auch deren Veröffentlichung so wenig wie möglich beschränkt werden. Hierfür kann die Anonymisierung von Daten förderlich sein.
- d) Die Gefahr der weiteren Rechtszersplitterung durch neue Open Data-Regelungen außerhalb der Informationsfreiheitsgesetze bestätigt die Forderung der Informationsfreiheitsbeauftragten nach einer möglichst einheitlichen Rechtsgrundlage für den Informationszugang.

#### 2. Klarere Regelungen zur Veröffentlichung als Voraussetzung für Open Data

- a) Open Data ist weit mehr als Öffentlichkeitsarbeit: Bestehende Ansätze von Veröf-

fentlichungspflichten in den Informationsfreiheitsgesetzen sind auszubauen und um effektive Instrumente zu ergänzen, die eine Veröffentlichung gewährleisten.

- b) Kategorien von Dokumenten, die zu veröffentlichen sind, sollten in den Informationsfreiheitsgesetzen umfassend und konkret beschrieben werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten beraten bei der Konzeption und Umsetzung.
- c) In den Informationsfreiheitsgesetzen sollte für alle Informationen, auf deren Zugang ein voraussetzungsloser Anspruch besteht, auf Verwendungsbeschränkungen verzichtet werden.
- d) Der Ort der Veröffentlichung ist ausdrücklich zu regeln. Denkbar ist die Veröffentlichung in einem Informationsregister bzw. Open Data-Portal. Auch kann die Einrichtung entsprechender Seiten auf den Homepages der informationspflichtigen Stellen sinnvoll sein.
- e) Ein Informationsregister bzw. eine Open Data-Plattform sollte ausschließlich in öffentlicher Regie errichtet werden. Durch die Verantwortlichkeit öffentlicher Betreiberinnen und Betreiber können nicht zuletzt die Richtigkeit und Aktualität der angebotenen Informationen am ehesten gewährleistet werden.
- f) Die Ausgestaltung einer Open Data-Plattform sollte sich bereits von der technischen Konstruktion bis hin zu den Voreinstellungen auf Funktionen beschränken, die für die Bereitstellung der Informationen für die Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind, ihnen die Preisgabe nicht erforderlicher personenbezogener Daten aber nicht abverlangen (privacy by design).

### **3. Es bedarf eines subjektiven, durchsetzbaren Anspruchs auf Veröffentlichung**

- a) Ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung von Open Data ist die Gewährleistung eines subjektiven Rechtsanspruches auf die aktive Veröffentlichung von Informationen in den Informationsfreiheitsgesetzen von Bund und Ländern. Zwar ist die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden, jedoch hätten Bürgerinnen und Bürger ohne einen derartigen Anspruch keine Möglichkeit, eine öffentliche Stelle, die vorhandene Daten entgegen der Veröffentlichungspflicht rechtswidrig zurückhält, zur Veröffentlichung zu verpflichten.
- b) Dieser Anspruch sollte dem bisherigen Informationszugangsanspruch im Hinblick auf Einklagbarkeit und Unterstützung durch die Informationsfreiheitsbeauftragten gleichgestellt werden.

### **4. Keine Verwendungseinschränkung für öffentlich bereitgestellte Daten**

- a) Datenbestände öffentlicher Stellen dürfen nicht durch Urheber- oder Nutzungsbeschränkungen der öffentlichen Stellen blockiert werden. Um Urheberrechten Dritter Rechnung zu tragen, sollten öffentliche Stellen mit diesen die Einräumung der Nutzungsrechte vertraglich vereinbaren.
- b) Sowohl bei der Veröffentlichung als auch bei der Verwendung darf es nicht darauf ankommen, welche Absichten die Nutzerinnen und Nutzer verfolgen.

### **5. Open Data ist eine Investition in die Zukunft**

- a) Sowohl die Schaffung der Infrastruktur als auch die erstmalige Aufarbeitung und Bereitstellung der Daten können kostenintensiv sein. Auch die regelmäßige Veröffentlichung aktueller Informationen kann zusätzliche Sach- und Personalkosten binden. Es bedarf sowohl einer technischen Aufbereitung der Daten selbst (Maschinenlesbarkeit) als auch der Strukturierung einer nutzbaren, übersichtlichen Plattform.

noch Anlage 8

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>b) Aus Praktikabilitätsgründen wird eine Beschränkung des Umfangs der tatsächlich zu veröffentlichenden Daten zunächst unumgänglich sein. Auch ein zeitlich gestaffeltes In-Kraft-Treten von Veröffentlichungspflichten kann dem Praktikabilitätsgedanken Rechnung tragen.</li><li>c) Angemessene Übergangsfristen sind auch für die Schaffung der technischen Voraussetzungen sowie für die etwaige Aufbereitung von Informationen, die vor dem In-Kraft-Treten einer entsprechenden Regelung angefallen sind, vertretbar.</li><li>d) Um die Bereitstellung von Informationen zu erleichtern, sollten Regelungen getroffen werden, damit neue Daten bereits von vornherein in den entsprechend verwertbaren Formaten geführt werden oder zumindest problemlos aufbereitet werden können.</li><li>e) Die Kosten der Verwaltung können durch Open Data langfristig reduziert werden. Insbesondere erspart die proaktive Bereitstellung von Informationen den öffentli-</li></ul> | <p>chen Stellen die Bearbeitung individueller Informationszugangsanträge.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>f) Durch innovative Geschäftsmodelle zur kommerziellen Weiterverwendung öffentlicher Daten kann Open Data zu positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten beitragen.</li><li>g) Die Kostenerhebung für den antragsgebundenen Informationszugang steht in einem Spannungsverhältnis zur Kostenfreiheit im Rahmen von Open Data. Ein stimmiges Gesamtkonzept sollte durch einen grundsätzlichen Verzicht auf die Erhebung von Gebühren erreicht werden.</li><li>h) Open Data bedeutet einen Aufgabenzuwachs bei den Informationsfreiheitsbeauftragten. Auch nach der Begleitung im Anfangsstadium (Gesetzgebung, Projekte für Plattformen etc.) bedürfen die öffentlichen Stellen einer permanenten Beratung zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten. Außerdem müssen die Kapazitäten der Informationsfreiheitsbeauftragten erweitert werden.</li></ul> |
|---|---|

**Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland  
vom 27. Juni 2013**

**„Transparenz bei Sicherheitsbehörden“**

Im Zusammenhang mit den Enthüllungen der umfassenden und anlasslosen Überwachungsmaßnahmen des US-amerikanischen und des britischen Geheimdienstes wurde bekannt, dass auch ein großer Teil des Kommunikationsverhaltens der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland ohne ihr Wissen von diesen Geheimdiensten überwacht worden ist.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Verantwortlichen in Deutschland und Europa auf, für Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene zu sorgen. Das Vertrauen der Bevölkerung kann nur zurückgewonnen werden, wenn die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbehörden völkerrechtlich festgelegt und deren tatsächliche Arbeitsweisen nachvollziehbar sind.

Zweifellos verfügen die Nachrichtendienste über Informationen, die nicht offengelegt werden dürfen.

Gleichwohl hält die Konferenz die pauschale Ausnahme der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder vom Anwendungsbereich der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze für nicht hinnehmbar und erwartet von den Gesetzgebern entsprechende Verbesserungen.

Darüber hinaus bedürfen die weit gefassten Ausnahmeregelungen für Sicherheitsbelange in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen einer Überprüfung und Einschränkung.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten unterstützen die Verbesserung der Transparenz der nachrichtendienstlichen Aktivitäten gegenüber den Parlamenten und schließlich die Stärkung der parlamentarischen Kontrollgremien.

## Anlage 10

### Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013

#### „Für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden - auch des Bundes“

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 20. Februar 2013 entschieden, dass die Pressegesetze der Länder keine Verpflichtung von Bundesbehörden zur Auskunftserteilung an Journalistinnen und Journalisten begründen. Die Gesetzgebungskompetenz für den presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden liege danach beim Bund. Eine entsprechende Auskunftspflicht existiert bislang nicht. Das Bundesverwaltungsgericht sieht einen unmittelbar aus der Garantie der Pressefreiheit abgeleiteten „Minimalstandard von Auskunftspflichten“ und einen einklagbaren, ebenfalls unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Rechtsanspruch auf Auskunft, soweit dem nicht berechnete schutzwürdige Vertraulichkeitsinteressen von Privatpersonen oder öffentlichen Stellen entgegenstehen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland begrüßt die Entscheidung des Bundesverwal-

tungsgerichtes insofern, als damit der Auskunftsanspruch von Journalistinnen und Journalisten grundrechtlich abgeleitet und abgesichert wird.

Aus Sicht der Konferenz gilt es - unabhängig von der kontrovers diskutierten Regelungszuständigkeit - die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine effektive journalistische Recherche herzustellen, die eine zeitnahe, aktuelle und profunde Berichterstattung ohne abschreckende Kostenhürden möglich machen. Das Urteil, das einen unscharfen, beliebig interpretierbaren Minimalstandard mit unklaren Grenzen und Beschränkungsmöglichkeiten zugesteht, darf hier jedenfalls nicht das letzte Wort sein! Bundesbehörden müssen denselben Auskunftspflichten unterliegen wie Landesbehörden.

**Entschließung der 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 28. November 2013**

**„Forderungen für die neue Legislaturperiode: Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken!“**

Der freie Zugang der Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland zu den Informationen der öffentlichen Stellen muss auch in Deutschland ein fester Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten Rechte werden. Transparenz ist eine wesentliche Grundlage für eine funktionierende freiheitlich demokratische Gesellschaft. Sie ist der Nährboden für gegenseitiges Vertrauen zwischen staatlichen Stellen und den Bürgerinnen und Bürgern.

Es reicht nicht aus, dass Informationen nur auf konkreten Antrag hin herausgegeben sind. In Zukunft sollten öffentliche und private Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, verpflichtet sein, Informationen von sich aus zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise wird der Zugang zu Informationen für alle erleichtert und der Aufwand der Informationserteilung reduziert.

Die Bundesrepublik Deutschland muss jetzt die nötigen gesetzlichen Regelungen für ein modernes Transparenzrecht schaffen, um mit den internationalen Entwicklungen Schritt zu halten und die Chancen der Transparenz wahrzunehmen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder fordert daher alle Beteiligten in Bund und in den Ländern auf, sich für die Stärkung der Transparenz auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene einzusetzen.

Sie fordert insbesondere:

- den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen endlich in alle Verfassungen aufzunehmen,
- einen gesetzlich geregelten effektiven Schutz von Whistleblowern, die über Rechtsverstöße im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich berichten,
- ein einheitliches Informationsrecht zu schaffen, das die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und

des Verbraucherinformationsgesetzes in einem Gesetz zusammenfasst,

- dass das Informationsfreiheitsrecht im Sinne eines Transparenzgesetzes mit umfassenden Veröffentlichungspflichten nach den Open Data-Grundsätzen weiterentwickelt wird,
- aus der vom Bundestag in Auftrag gegebenen Evaluation des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes die notwendigen Konsequenzen zu ziehen und die Ausnahmeregelungen auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß zu beschränken,
- die Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste abzuschaffen, die entsprechende Ausnahmeregelung auf konkrete Sicherheitsbelange zu beschränken und den Umgang mit Verschluss-Sachen gesetzlich in der Weise zu regeln, dass die Klassifizierung von Unterlagen als geheimhaltungsbedürftig regelmäßig von zur noch einer unabhängigen Instanz überprüft, beschränkt und aufgehoben werden kann,
- Transparenz der Kooperationen auch zwischen privaten und wissenschaftlichen Einrichtungen sicherzustellen, die im Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben für staatliche Stellen tätig sind. Dies gilt auch und insbesondere für Sicherheitsbehörden.
- die Berliner Erklärung der 8. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene vom 20. September 2013, insbesondere die Anerkennung eines Menschenrechts auf Informationszugang im Rahmen der Vereinten Nationen, den Beitritt der Bundesrepublik zur Open Government Partnership und zur Tromsø-Konvention des Europarats (Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten) umzusetzen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder bietet ihre Unterstützung an.

## Anlage 12

### Berliner Erklärung zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene vom 20. September 2013

#### „Transparenz – der Treibstoff der Demokratie“

In dem Bewusstsein, dass

- die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, ihre Grundrechte wahrzunehmen und sich aktiv in den politischen Prozess einzubringen, von entscheidender Bedeutung für die Demokratie ist,
- Information eine unverzichtbare Voraussetzung politischer Meinungsbildung, Teilhabe und Partizipation bildet,
- die Beachtung rechtsstaatlicher Vorgaben (Rule of law), die Transparenz staatlichen Handelns und eine starke richterliche Kontrolle staatliches Handeln legitimieren,
- Rechtsstaatlichkeit und Transparenz das Vertrauen in die Rechtstreue und Lernfähigkeit staatlicher, regionaler und kommunaler Funktionsträger und Organe stärken,

erklären die in Berlin zu ihrer 8. Internationalen Konferenz versammelten Informationsfreiheitsbeauftragten:

Transparenz ist ohne rechtlich verbürgten Informationszugang nicht möglich. Deshalb bedarf es verbindlicher rechtlicher Ansprüche auf Informationszugang auf der staatlichen und überstaatlichen Ebene.

Völkerrechtlich garantierte Informationsrechte begründen individuelle Ansprüche auf Informationszugang gegen supranationale Stellen und verpflichten die Staaten, ihr Wissen mit den Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Das Handeln der Staaten und der Staatengemeinschaften muss sich stärker als bisher auf Diskurs und Beteiligung gründen. Sie müssen sich mehr als bisher um das Vertrauen der Menschen bemühen, wollen sie ihre Ziele erreichen.

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Kampf gegen das Übel der Korruption können sich nur dort entwickeln, wo nationale Behörden und internationale Organisationen bereit sind, über ihr Handeln Rechenschaft abzulegen und ihre Informatio-

nen mit den Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Transparenz ist eine wichtige Waffe im Kampf gegen die weltweite Korruption. Diese kann nur in einem Klima der Heimlichkeit und der Abschottung von Entscheidungsprozessen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gedeihen. In vielen Staaten und internationalen Einrichtungen werden bereits heute eine Reihe von Informationen aus der Umwelt, der Tätigkeit von Parlamenten und aus vielen anderen Bereichen bekannt gemacht. Diese Form der Transparenz stärkt das Vertrauen der Bürger in deren Arbeit. Es gibt aber nach wie vor große Lücken, die endlich geschlossen werden müssen.

Dem Anspruch auf Transparenz können sich auch Geheimdienste nicht prinzipiell verweigern. Gerade weil ihre Tätigkeit tief in Grundrechtspositionen der Bürgerinnen und Bürger eingreift, ist auch hier eine öffentlich nachvollziehbare rechtsstaatliche Kontrolle erforderlich. Damit ist es nicht zu vereinbaren, diesen Bereich gänzlich vom Recht auf Zugang auf Informationen auszunehmen. Die Konferenz verweist insofern auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 2013 (Youth Initiative for Human Rights v. Serbia), mit dem die Geltung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Informationsfreiheit auch für Geheimdienste prinzipiell anerkannt wird.

Transparenz ist auch dort geboten, wo Wirtschaftsunternehmen staatenübergreifend Einfluss auf politische und administrative Entscheidungen nehmen. Gerade hier sind völkerrechtlich verbindliche Garantien der Transparenz und eine verstärkte internationale öffentliche Kontrolle unverzichtbare Voraussetzungen, um wirtschaftliche Macht besser als bisher im Zaum zu halten. Transparenz ist zugleich auch ein wichtiges Instrument gegen die Korruption innerhalb von und durch Unternehmen.

Die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

- spricht sich dafür aus, auf nationaler und supranationaler Ebene umfassende und wirksame rechtliche Verpflichtungen für den Informationszugang auf Antrag und für eine effektive aktive Bereitstellung von Informationen zu schaffen, die alle Möglichkeiten der Kommunikation, insbesondere diejenigen
  - der Informationstechnologie, nutzt;
  - unterstützt die Anerkennung eines internationalen Grundrechts auf freien Informationszugang und weist auf Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, ICCPR) vom 16. Dezember 1966 hin, der als internationale Vereinbarung festlegt, dass alle Menschen ungehinderte Meinungsfreiheit genießen sollen, einschließlich der Freiheit, sich über Staatsgrenzen hinweg Informati-
- onen zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben; bekräftigt ihre in Ottawa 2011 beschlossene Forderung, dass allein Betracht kommenden Staaten der Open Government Partnership beitreten und sie aktiv unterstützen sollten;
- stellt fest, dass die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009 (Tromsø-Konvention), welche das erste internationale Rechtsinstrument ist, in dem Regelungen für das Recht auf Informationszugang bei staatlichen Stellen völkerrechtlich detailliert getroffen werden, allen Staaten der Erde zum Beitritt offen steht, und empfiehlt, dass alle Staaten in Erwägung ziehen sollten, die Konvention zu ratifizieren.



## Anlage 13

### Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)

vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), das durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist

#### § 1

##### Grundsatz

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

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

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

#### § 2

##### Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist

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

#### § 3

##### Schutz von besonderen öffentlichen Belangen Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf
  - a) internationale Beziehungen,
  - b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,
  - c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
  - d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
  - e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
  - f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,
  - g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,
2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
3. wenn und solange
  - a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
  - b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,

noch Anlage 13

5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,
7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.

#### § 4

##### **Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses**

- (1) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.
- (2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.
- (3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der

Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

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

#### § 6

##### **Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen**

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

#### § 7

##### **Antrag und Verfahren**

- (1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.
- (2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.
- (3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.

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

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

### § 8

#### Verfahren bei Beteiligung Dritter

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

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

### § 9

#### Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

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

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

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

(4) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist

auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde.

### § 10

#### Gebühren und Auslagen

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

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

(3) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. § 10 des Bundesgebührengesetzes findet keine Anwendung.

### § 11

#### Veröffentlichungspflichten

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

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

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

### § 12

#### Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

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

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

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

**§ 13**  
**Änderung anderer Vorschriften**

-

**§ 14**

**Bericht und Evaluierung**

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

**§ 15**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft

## **Anlage 14**

### **Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV)**

vom 2. Januar 2006 (BGBl. I S. 6), die durch Artikel 2 Absatz 7 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist

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

#### **§ 1**

#### **Gebühren und Auslagen**

- (1) Die Gebühren und Auslagen für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestimmen sich nach dem anliegenden Gebühren und Auslagenverzeichnis.
- (2) Auslagen werden zusätzlich zu den Gebühren und auch dann erhoben, wenn die individuell zurechenbare öffentliche Leistung gebührenfrei erfolgt. Dies gilt nicht in Fällen eines Tatbe-

standes nach Teil A Nummer 1.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses.

#### **§ 2**

#### **Befreiung und Ermäßigung**

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

#### **§ 3**

#### **Inkrafttreten**

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

noch Anlage 14

**Anlage**  
(zu § 1 Abs. 1 IFGGebV)

**Gebühren- und Auslagenverzeichnis**

**Teil A**  
**Gebühren**

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

**Teil B**  
**Auslagen**

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

## Sachregister

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

- Abgabenordnung 3.2.5  
Abgeordnete 5.1.2  
AG Radar 2.1.4  
Akteneinsicht- und Informationszugangsgesetz  
Brandenburg (AIGBbG) 2.1.2.3  
Aktenplan 4.1.2  
Aktenverzeichnis 4.1.2  
Anwendungsbeobachtungen 5.10.2  
Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) 4.3.2  
ARD 5.15.3  
Arzneimittelgesetz (AMG) 5.13.2  
Auftragsdatenverarbeitung 3.2.1  
Auskunftsanspruch (presserechtlicher) 3.1.1  
Auswärtiges Amt 5.4  
Baden-Württemberg 2.1.2.3  
Bangladesch 4.3.3  
Bayern 2.1.2.3  
Behörde (Begriff) 5.1.4; 5.3.6; 5.10.3; 5.14.1;  
5.15.1; 5.15.2; 5.15.3; 5.15.4; 5.15.5; 5.15.6;  
5.15.7, Anlage 13  
Berlin 2.1.2.3  
Berliner Transparenz- und Informationsfreiheits-  
gesetz (TransIFG) 2.1.2.3  
Brandenburg 2.1.2.3  
Bremen 2.1.2.3  
Bundesamt für Güterverkehr 4.2.3  
Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) 3.1.2.1;  
3.1.4  
Bundesamt für zentrale Dienste und offene Ver-  
mögensfragen 5.5.2  
Bundesanstalt für Arbeit 5.7.1  
Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)  
5.5.1; 5.5.3; 5.5.4  
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung  
(BLE) 5.13.1  
Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Son-  
deraufgaben (BVS) 5.5.5  
Bundesarchivgesetz 3.1.3; 5.2.2  
Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung 4.2.4  
Bundesbeauftragter für Kultur und Medien 5.14  
Bundeshaushaltsordnung (BHO) 2.1.2.1  
Bundeskanzleramt 5.2  
Bundeskartellamt 4.2.1  
Bundeskriminalamt (BKA) 3.1.2.1; 5.3.3; 5.3.5  
Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz (BMELV) 2.1.2.2;  
3.1.2.2; 5.13  
Bundesministerium der Finanzen 5.5  
Bundesministerium der Justiz 5.11  
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)  
2.1.4; 3.2.3; 5.8  
Bundesministerium des Innern (BMI) 3.1.2.1;  
3.1.4; 4.2.2; 5.3  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales 5.7  
Bundesministerium für Bildung und Forschung  
5.9  
Bundesministerium für Gesundheit 5.10  
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt-  
entwicklung 5.12  
Bundesministerium für Wirtschaft und Technolo-  
gie 5.6  
Bundesnachrichtendienst (BND) 3.1.2.1; 3.1.3  
Bundesnetzagentur 5.6.2  
Bundespolizei 5.3.7  
Bundesrechnungshof (BRH) 2.1.2.1  
Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) 5.5.5  
Bundesstiftung zur Aufarbeitung der  
SED-Diktatur 5.14.1  
Bundesverwaltungsamt 3.2.1; 3.2.2  
Bundeswahlleiter 5.3.6  
Bürgeranfrage 3.2.6  
Bußgeldverfahren 5.6.2  
China 4.3.3  
Datenportal 2.1.7.2  
Datenschutz 2.1.6; 5.7.3  
Deutsche Flugsicherung GmbH 5.8.1



- Deutsche Stiftung Verbraucherschutz 5.15.1  
Deutsche Welle 5.15.2  
Deutscher Akademischen Austauschdienst (DAAD) 5.4.2  
Deutscher Bundestag 5.1; 5.1.1; 5.1.4  
Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V 3.2.1  
Dienstlichkeitsbescheinigung 5.5.4  
Drittbeteiligung 5.5.3  
E-Government-Gesetz (EGovG) 2.1.7.3  
EG-Verordnung 5.12.3  
Eingaben 4.1  
ePetitionen 5.1.4  
Errichtungsanordnung (EAO) 5.3.3  
EuGH 2.2.2  
Evaluation 2.1.1  
Exportförderung 5.6  
Exzellenzinitiative 5.9.1  
Flughafen BBI 5.12.1  
Forschungsklausel 3.1.2.1  
Fraktionen des Deutschen Bundestages 5.15.7  
Gästeliste 5.2.3  
Gebührenkappung 5.3.1  
Gebührenrahmen 5.3.5  
Gemeinsamer Bundesausschuss 5.10.1  
Geodateninfrastruktur (GDI-DE) 2.1.7.1  
Gesetzentwurf 5.11  
GovData 2.1.7.2  
Hamburg 2.1.2.3  
Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) 2.1.2.3  
Hessen 2.1.2.3  
Hessisches Transparenzgesetz (Hess.TG) 2.1.2.3  
ICIC 2.2.4  
Indien 4.3.3  
Indonesien 4.3.3  
Informationsfreiheitsportale 2.1.5  
Informationsgebührenverordnung 5.3.1; Anlage  
Informationsregister Bremen 2.1.2.3  
Informationszugangsgesetz (IZG-SH) 2.1.2.3  
Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation der Verwaltungshochschule Speyer 2.1.1  
Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten 2.2.4  
interne Weisungen 5.7.4  
IZG LSA 2.1.2.3  
Jobcenter 5.7.2; 5.7.3  
juris GmbH 5.11.2  
Kabinettsprotokoll 5.2.1  
Kambodscha 4.3.3  
Kassenärztliche Bundesvereinigung 5.10.2  
Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten 4.3.2  
Kopie des Personalausweises 5.3.4  
Kunsturheberrechtsgesetz (KUG) 3.1.2.2  
Landesgesetze 2.1.2.3  
Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) 2.1.2.2  
LIBE-Ausschuss 2.2.1  
LIFG 2.1.2.3  
Mazedonien 4.3.3  
Mecklenburg-Vorpommern 2.1.2.3  
Mongolei 4.3.3  
Nationales Waffenregister 3.2.2  
Natürliche und juristische Personen des Privatrechts 5.15.7  
Niedersachsen 2.1.2.3  
Nordrhein-Westfalen 2.1.2.3  
NS-Vergangenheit 3.1.2.1  
öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 5.15.3  
Ombudsfunktion 2.1.3; 2.1.4; 3.2.8  
Open Data 2.1.7.1; 2.2.3  
Open Data-Strategie der Bundesregierung 2.1.7.1  
Ordnungswidrigkeitenverfahren 5.6.2  
Organisationsrecht 3.2.3  
OSZE 5.4.3  
Parteien 5.15.6  
Parteiengesetz 5.1.3  
Personalakten 3.1.2.1; 3.1.2.2  
Personalaufwand 5.3.5  
Persönlichkeitsrecht 5.5.2  
Postbeamtenkrankenkasse 5.10.3  
Presserechtlicher Auskunftsanspruch 3.1.1  
PSI-Richtlinie 2.2.3

Rechenschaftsbericht	5.1.3	Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern	2.1.2.3
Registerrichtlinie	4.1.2	Transparenzverordnung	2.2.1; 2.2.2
Regressforderung	5.12.1	Umweltinformationsgesetz (UIG)	2.1.3; 2.1.4
Rheinland-Pfalz	2.1.2.3	Urheberrecht	3.2.7
Rufnummern	5.7.3	Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (SOKA-BAU)	5.15.4
Saarland	2.1.2.3	Verbraucherinformationsgesetz	2.1.2.2
Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz	2.1.2.3	Veröffentlichungsrecht des Urhebers	3.2.7
Sachsen	2.1.2.3	Vertragsverletzungsverfahren	5.6.3
Sachsen-Anhalt	2.1.2.3	Vertraulichkeit	3.1.5
Sächsisches Verwaltungstransparenzgesetz	2.1.2.3	Vervielfältigungsrecht des Urhebers	3.2.7
Schleswig-Holstein	2.1.2.3	Verwaltungsöffentlichkeitsgesetz	2.1.2.3
Schutz behördlicher Beratungen	3.1.5	Waffenregistergesetz	3.2.2
SMS	5.2.2	Wahlbeobachtungsmission	5.4.3
Sozialkasse der Bauwirtschaft	5.15.4	Weisungen	5.7.2
Statistik	4.1	Widerspruchsausschüsse	5.10.3
Statistikgeheimnis	5.3.2	Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen	3.2.4
Statistische Bundesamt	5.3.2	Wirtschaftsprüferkammer	5.15.5
Symposium	4.3.1	Wissenschaftlichen Dienste	5.1.1
technische Aufzeichnungen	5.8	ZDF	5.15.3
Terminkalender	5.2.3	Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik	3.2.1
ThürIFG	2.1.2.3	zukünftige Informationen	5.13.1
Thüringen	2.1.2.3	Zusammenarbeit	4.3.2
Tierantibiotika	5.13.2	Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes AG (SOKA-BAU)	5.15.4
Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz für Nordrhein-Westfalen	2.1.2.3		

## Abkürzungsverzeichnis/Begriffe

AA	Auswärtiges Amt
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AIGBbG	Akteneinsicht- und Informationszugangsgesetz Brandenburg
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft, aber auch: Arbeitsgruppe
AG Radar	Arbeitsgruppe „Aufklärung der Arbeitsplätze Radar“
AKIF	Arbeitskreis Informationsfreiheit
AMG	Arzneimittelgesetz
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BKA	Bundeskriminalamt
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit

BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BRH	Bundesrechnungshof
BVA	Bundesverwaltungsamt, aber auch: Bundesversicherungsamt
BverfG	Bundesverfassungsgericht
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BverfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CD / CD-ROM	Compact Disc – Read Only Memory
DAAD	Deutschen Akademischen Austauschdienst
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DIN	Deutsches Institut für Normung
e. V.	eingetragener Verein
EAO	Errichtungsanordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGovG	E-Government-Gesetz

etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
f.	folgend
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
GDI-DE	Geodateninfrastruktur in Deutschland
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hess.TG	Hessisches Transparenzgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
ICIC	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des (der)
i. S. e.	im Sinne einer (eines)
i. V. m.	in Verbindung mit
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFGGebV	Informationsgebührenverordnung
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland
IT	Informationstechnologie
IZG LSA	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt
IZG-SH	Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KUG	Kunsturheberrechtsgesetzes
LBA	Luftfahrt-Bundesamt
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch

LIFG	Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen Rheinland-Pfalz
m. E.	meines Erachtens
NS	Nationalsozialismus
o. g.	oben genannt
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
PSI-Richtlinie	Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
s.	siehe
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch (Allgemeiner Teil)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitssuchende)
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung)
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch (Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung)
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (Gesetzliche Krankenversicherung)
SGB VI	Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (Gesetzliche Rentenversicherung)
SGB VII	Sozialgesetzbuch Siebentes Buch (Gesetzliche Unfallversicherung)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch (Kinder- und Jugendhilfe)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (Sozialverfahren und Sozialdatenschutz)
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch (soziale Pflegeversicherung)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Sozialhilfe)

SMS	Short Message Service
sog.	so genannt
SOKA-BAU	Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes AG
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz)
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
TB	Tätigkeitsbericht
ThürIFG	Thüringer Informationsfreiheitsgesetz
TransIFG	Berliner Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UIG	Umweltinformationsgesetz
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
usw.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VS	Verschlusssache
VSA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen
VS-NfD	Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
www	World wide web
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZPO	Zivilprozessordnung







**Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit**

Husarenstraße 30  
D-53117 Bonn

Tel. +49 (0) 228 997799-0  
Fax +49 (0) 228 997799-550  
E-Mail: [poststelle@bfdi.bund.de](mailto:poststelle@bfdi.bund.de)  
Internet: [www.informationsfreiheit.bund.de](http://www.informationsfreiheit.bund.de)

Bonn 2014

Dieser Bericht ist als Bundestagsdrucksache 18/1200 erschienen.

Druck:  
Silber Druck oHG  
Am Waldstrauch 1  
34266 Niestetal

