

# Tätigkeitsbericht 2018–2019

7. Tätigkeitsbericht  
zur Informationsfreiheit



# BfDI

Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit



7

Dieser Bericht wurde dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, Herrn Dr. Wolfgang Schäuble, überreicht.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Prof. Ulrich Kelber

# Vorwort des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit

Liebe Leserinnen und Leser,

ich freue mich, Ihnen den ersten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit in meiner Amtszeit vorlegen zu können.

Dieser Tätigkeitsbericht spiegelt unserer Arbeit der letzten beiden Jahre wieder. Als mittlerweile 7. Bericht reiht er sich ein in die Dokumentation von 14 Jahren der Informationsfreiheitsgesetz-Praxis des BfDI, der Bundesbehörden und auch der Verwaltungsgerichte.

Die Zahl der Anrufungen nach § 12 Abs. 1 IFG in Form von Vermittlungsbitten ist im Berichtszeitraum 2018/2019 im Vergleich zu den Zahlen aus 2016/2017 von 702 auf 752 gestiegen. Die Zahl der an meine Behörde gerichteten Anträge auf Informationszugang ist – auch im Vergleich mit den Fallzahlen bei den Bundesressorts und anderen Bundesbehörden – auf hohem Niveau stabil geblieben.

Ich habe aber nicht nur auf IFG-Anträge reagiert, sondern auch meine proaktive Informationsarbeit weiter ausgebaut. So sind auf der BfDI-Website Reden und Gastbeiträge, Stellungnahmen und Informationen vollständig eingestellt. Nach dem Grundsatz „access for one – access for all“ werden dort auch Informationen bereitgestellt, die im Rahmen von IFG-Anfragen zugänglich gemacht worden sind, wie beispielsweise Berichte zu Beratungs- und Kontrollbesuchen. Den Ausbau dieses Informationsangebotes sehe ich als wichtige Daueraufgabe meines Hauses und möchte damit anderen einen Impuls für transparente Behördenarbeit geben.

Beim IFG sehe ich erheblichen Modernisierungsbedarf: Die Fortentwicklung zu einem Transparenzgesetz des

Bundes und die Überarbeitung der Schutzbestimmungen halte ich für ebenso geboten wie die Erweiterung meiner Ombudsfunktion auf das Umweltinformationsgesetz. Alle Aspekte nenne und erläutere ich bei meinen Empfehlungen an den Gesetzgeber in diesem Bericht.

Die Rechtsprechung hat auch im Berichtszeitraum wesentliche Beiträge zur Interpretation des geltenden Informationsfreiheitsrechtes geleistet. Der Tätigkeitsbericht referiert einzelne Entscheidungen, so zum Beispiel zum Informationszugang zu Verlaufsprotokollen von Kabinettsitzungen (vgl. Ziffer 4.1).

Die Zusammenarbeit mit meinen Kolleginnen und Kollegen aus den Ländern in der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) war ergiebig. Verabschiedet wurden etwa ein Positionspapier zur Transparenz von Algorithmen und eine Entschließung zur Einrichtung von Lobbyregistern. Das Positionspapier zur Algorithmentransparenz war zudem Grundlage eines von deutscher Seite eingebrachten Entschließungsentwurfes für die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (ICIC) in Johannesburg im März 2019.

Dieser ausschließlich die Informationsfreiheit in den Blick nehmende Bericht wird der letzte seiner Art sein. Ab dem kommenden Jahr werde ich die Arbeit des BfDI in einem gemeinsamen Tätigkeitsbericht zum Datenschutz und zur Informationsfreiheit darstellen.

Meine Bitte an die Bürgerinnen und Bürger: Machen Sie weiter von ihrem Recht auf Informationszugang gegenüber staatlichen Stellen Gebrauch.

Prof. Ulrich Kelber

# Unterrichtung

durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Tätigkeitsbericht für die Jahre 2018 und 2019 zur Informationsfreiheit

– 7. Tätigkeitsbericht –

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Empfehlungen an den Deutschen Bundestag</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Gremienarbeit</b> .....	<b>7</b>
2.1 ICIC 2019 in Johannesburg .....	7
2.2 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) .....	7
<b>3 Anwendungsbereich des IFG</b> .....	<b>9</b>
3.1 Die Informationspflicht der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) .....	9
3.2 Herausgabe von Informationen über NSU-Terroristen Uwe Mundlos aus Personalakten .....	10
3.3 Verschiedene Wege zu Auskunft und Akteneinsicht .....	10
3.4 Abgrenzung zwischen Bürgeranfrage und IFG-Antrag .....	11
<b>4 Ausnahmetatbestände</b> .....	<b>12</b>
4.1 Zugang zu Kabinettsprotokollen .....	12
4.2 Zugang zu Entwurfsfassungen des Masterplans Migration .....	13
4.3 Informationszugang bei einem Bundesministerium zu Schreiben an Ausschüsse des Deutschen Bundestages .....	14
4.4 Ausnahme von der Informationsfreiheit nach § 21a Finanzverwaltungsgesetz .....	15
4.5 Auskunftserteilung schließt Übermittlung von Kopien nicht aus .....	15
4.6 Fuhrpark der Auslandsvertretungen .....	16
<b>5 Verfahrensrecht</b> .....	<b>17</b>
5.1 Anonyme und pseudonyme Antragstellung nach dem IFG ist auch eine Frage des Datenschutzes .....	17
5.2 Kein IFG-Antrag über Twitter .....	17
<b>6 Gesetze und Gesetzgebung</b> .....	<b>19</b>
6.1 Die Evaluation des Umweltinformationsgesetzes .....	19
6.2 Der presserechtliche Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden .....	19
<b>7 BfDI intern</b> .....	<b>21</b>
7.1 Die Arbeit des BfDI in Zahlen .....	21
7.2 Beratungs- und Kontrollbesuche .....	23
7.3 Proaktive Veröffentlichung von Informationen auf meiner Homepage .....	24
7.4 Das 5. Symposium zur Informationsfreiheit .....	24
<b>8. Kurioses aus der Ombudstätigkeit</b> .....	<b>25</b>
8.1 Firmenname als personenbezogenes Datum .....	25
8.2 Konkretisierung eines IFG-Antrags .....	25
<b>Anlagen</b> .....	<b>27</b>
Schlagwortverzeichnis .....	27
Abkürzungsverzeichnis .....	28
<b>Impressum</b> .....	<b>30</b>

# 1 Empfehlungen an den Deutschen Bundestag

1. Ich empfehle dem Gesetzgeber die **Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes in Richtung eines Transparenzgesetzes**.
  - a) Dieses Transparenzgesetz sollte die Behörden deutlich stärker und umfangreicher zu **proaktiven Veröffentlichungen** verpflichten.
  - b) Mit einem Transparenzgesetz sollte die Bundesregierung auch zur Einrichtung und zum **Betrieb eines zentralen Portals des Bundes** für die gebündelte proaktive Informationsbereitstellung verpflichtet werden. Hier sollten bisher nicht veröffentlichte Informationen ebenso wie geeignete, auf Antrag hin einzelnen Interessenten bereitgestellte Informationen für alle verfügbar gemacht werden (sog. „access for one – access for all“ - Prinzip).
  - c) Zudem sollte das Portal die Möglichkeit für eine einfache elektronische Antragstellung und Bescheidung eröffnen. Dies sollte das Auffinden von Informationen erleichtern und gleichzeitig den Aufwand in den Verwaltungen reduzieren.
2. Ich empfehle dem Gesetzgeber, meine **Funktion als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit auszubauen**.
  - a) Dabei sollte mir die Möglichkeit für verbindliche Anordnungen und weitere Sanktionen analog zu meinen datenschutzrechtlichen Befugnissen gegeben werden. Damit wären Antragstellerinnen und Antragsteller nicht mehr nur auf den – oft zeit- und kostenintensiven – Weg des gerichtlichen Rechtsschutzes angewiesen.
  - b) Wie schon meine Vorgänger empfehle ich dem Gesetzgeber die **Erweiterung meiner Aufgaben und Befugnisse insbesondere im Hinblick auf das Umwelt- und das Verbraucherinformationsrecht**. Auf diese Weise könnte ich den zweifelsohne auch hier bestehenden Bedarf für die Beratung und Unterstützung der Antragstellerinnen und Antragsteller wie auch der Behörden decken.
3. Ich empfehle dem Gesetzgeber die **kritische Prüfung der Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes** auf Redundanz und weiter bestehende Notwendigkeit.

## 2 Gremienarbeit

### 2.1 ICIC 2019 in Johannesburg

**Die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten bot eine breite Plattform zum Austausch.**

Von 10. bis 13. März 2019 fand in Johannesburg/Südafrika die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (ICIC) statt. Ausrichter der Konferenz waren der Südafrikanische Information Regulator und das Center for Human Rights der Universität Pretoria. Mehr als 200 Informationsfreiheitsbeauftragte, Ombudsleute, Forschende sowie Abgesandte von Behörden, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft aus 50 Ländern nahmen teil. Sie diskutierten über aktuelle Fragen der Informationsfreiheit, der Transparenz und der Offenheit staatlichen Handelns und berieten über Empfehlungen für Parlamente und Regierungen zur Stärkung und Fortentwicklung staatlicher Transparenz. Erfreulich war die gestiegene Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Schwellen- und Entwicklungsländern.

Der Entwurf der Charter (Geschäftsordnung) der ICIC wurde im Rahmen der Konferenz beraten und im Anschluss daran im schriftlichen Verfahren finalisiert. Gegenstand der Konferenz war zudem eine Resolution zur Transparenz von Algorithmen und Verfahren der Künstlichen Intelligenz, die maßgeblich von der Landesbeauftragten aus Schleswig-Holstein mit Unterstützung der Kolleginnen aus Berlin und Bremen sowie meines Hauses vorbereitet worden war. Leider wurde diese Entscheidung nicht mehr in Johannesburg verabschiedet. Auch hier ist ein schriftliches Verfahren vorgesehen, das bei Redaktionsschluss jedoch noch nicht abgeschlossen war.

### 2.2 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK)

**Wichtige Denkanstöße zu aktuellen Fragen der Transparenz staatlichen Handelns gaben die Informationsfreiheitsbeauftragten aus Bund und Ländern (IFK).**

Die Konferenz hat das Ziel, das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen zu fördern und für die Fortentwicklung der Informationsfreiheit einzutreten. Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und des Bundes treffen sich ein bis zwei Mal jährlich zu einer gemeinsamen Konferenz; der Vorsitz der IFK wechselt im jährlichen Turnus.

#### **35. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

Unter dem Vorsitz des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg fand am 20. März 2018 die Frühjahrstagung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Stuttgart statt.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten verabschiedeten einen Maßnahmenkatalog mit Empfehlungen für die öffentliche Verwaltung zum Thema Informationsfreiheit. Die Maßnahmen zielen darauf ab, sowohl die Prozesse im Umgang mit Bürgeranfragen zu optimieren, als auch eigene Informationsangebote bekannt zu machen, denn eine umfassende und proaktive Informationskultur ist Zeichen einer modernen bürgerfreundlichen Demokratie.

### **36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

Tagungsort der Herbstsitzung der IFK am 16. Oktober 2018 war das Ulmer Rathaus. Auf der Grundlage eines vom Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) mit Unterstützung der Berliner und der Bremer Landesbeauftragten vorbereiteten Entwurfes wurde ein Positionspapier zu den Anforderungen an einen transparenten und verantwortungsvollen Einsatz von Algorithmen und Verfahren der Künstlichen Intelligenz verabschiedet. Mit der Entschließung „Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften!“ werden die Sozialleistungsträger aufgefordert, Verwaltungsvorschriften zu veröffentlichen, damit Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte und Pflichten effektiv wahrnehmen können.

### **37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

Die 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland tagte am 12. Juni 2019 unter dem Vorsitz der saarländischen Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Saarbrücken.

Die IFK beschäftigte sich hier unter anderem mit den Herausforderungen des digitalen Wandels für die Verwaltung. Vor diesem Hintergrund empfahl sie den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder, die Anforderungen an die Informationsfreiheit bereits von Anfang an in die Gestaltung ihrer IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einfließen zu lassen: „Informationsfreiheit by Design“. Die Gesetzgeber werden hierzu aufgerufen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Weiterhin sprachen sich die Informationsfreiheitsbeauftragten in einer Entschließung für mehr Transparenz bei politischen Entscheidungsprozessen aus. Sie forderten den Gesetzgeber dazu auf, ein obligatorisches Lobbyregister einzuführen, in das sich die Interessenvertretungen mindestens unter Angabe ihrer Tätigkeit und Aktivität im jeweiligen Entscheidungsprozess eintragen müssen.

Alle genannten Entschließungen und Positionspapiere finden Sie unter: [www.bfdi.bund.de/ifk-entschließungen](http://www.bfdi.bund.de/ifk-entschließungen)



# 3 Anwendungsbereich des IFG

## 3.1 Die Informationspflicht der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Die KfW weigert sich seit Jahren, ihre Informationspflicht nach dem IFG zu erfüllen. Nun hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (VG Frankfurt/M.) in zwei erstinstanzlichen Verfahren meine Rechtsauffassung bestätigt und die Behördeneigenschaft der KfW sowie damit ihre grundsätzliche Verpflichtung zur Gewährung des Informationszuganges nach dem IFG bestätigt.

Die Betreiberin einer Nachrichtenseite hatte an die KfW einen Antrag auf Herausgabe von Unterlagen über das Entwicklungshilfe-Projekt des Salonga Nationalparks in der Demokratischen Republik Kongo gestellt. Hintergrund waren strafrechtliche Vorwürfe gegen die Manager des Nationalparks, unter anderem wegen Bildung privater Milizen und deren Vorgehen gegen die indigene Bevölkerung. Der Antrag wurde von der KfW mit der Begründung abgelehnt, die KfW sei keine „Behörde des Bundes“ im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 IFG, also nicht auskunftspflichtig. Ein Anspruch auf Informationszugang ihr gegenüber bestünde nur, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme, was aber bei der Förderung des Salonga Nationalparks nicht der Fall sei.

In seiner Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren hat das VG Frankfurt/M. deutlich gemacht, dass die KfW als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 IFG anzusehen ist (Beschluss vom 29. Mai 2019, Az. 11 L 1125/19. F, S.8).

In dem zweiten, ebenfalls noch nicht abgeschlossenen, Verfahren geht es um den Zugang zu Jahresberichten der Innenrevision der KfW (VG Frankfurt/M., Urteil vom 20. November 2019, 11 K 5067/17 f., Rn. 18). Hier war ebenfalls zunächst zu klären, ob und wenn ja, nach welcher Fallvariante des § 1 Abs. 1 IFG die KfW den Einblick in ihre Akten erlauben muss. Auch hier sieht das VG Frankfurt/M. die KfW grundsätzlich in der Informati-

onspflicht nach § 1 Abs. 1 S.1 IFG und bestätigt damit meine Rechtsauffassung (s. zu einer solchen Fallkonstellation dazu auch bereits meinen 3. Tätigkeitsbericht, Nr. 5.6.2).

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG sind die Behörden des Bundes zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet. Der Anwendungsbereich des Gesetzes wird durch § 1 Abs. 1 S. 2 IFG auf sonstige Bundesorgane und -einrichtungen ausgedehnt, soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Damit ist beispielsweise auch die Bundesbank informationspflichtig, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Die KfW vertritt die Auffassung, sie sei ebenfalls zu den sonstigen Bundesorganen und -einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 2 IFG zu zählen, und verweist dazu auf die Gesetzesbegründung zum IFG. Danach sollen Behörden und Einrichtungen, die nur teilweise öffentlich-rechtlich tätig werden, auch nur insoweit zum Informationszugang verpflichtet sein. Dies gelte insbesondere für die Kreditinstitute des Bundes, so die insoweit „unscharfe“ Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 S. 2 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 7 f.), die die in der Regelung selbst verwendete, allgemein anerkannte und damit maßgebliche Begrifflichkeit verkennt.

Diese Auffassung teile ich nicht: Die KfW gehört als Anstalt des öffentlichen Rechtes (§ 1 Abs. 1 KfW-Gesetz) zur mittelbaren Bundesverwaltung im Sinne des Artikels 86 GG und ist deshalb „Behörde des Bundes“ im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 IFG. Richtig verstanden, stellt § 1 Abs. 1 S. 2 IFG lediglich klar, dass auch Bundesorgane der Legislative und Judikative dem IFG unterfallen, soweit sie ihre öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben z. B. im Bereich der Inneren Verwaltung wahrnehmen, also nicht ihre nach außen wirkenden verfassungsrechtlichen Kernaufgaben der Rechtsprechung oder der Gesetzgebung.

Behörden des Bundes sind nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG auskunftspflichtig, sofern sie nicht wie die Nachrichtendienste des Bundes durch eine sog. „Bereichsausnahme“ von der Informationspflicht befreit sind. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG differenziert auch nicht danach, ob eine Bundes-

behörde hoheitlich, erwerbswirtschaftlich oder im Rahmen fiskalischer Hilfsgeschäfte privatrechtlich handelt.

Auch nach diesen beiden erstinstanzlichen Entscheidungen hält die KfW an ihrer restriktiven Linie fest und möchte diese Grundsatzfrage höchstrichterlich klären lassen.

## 3.2 Herausgabe von Informationen über NSU-Terroristen Uwe Mundlos aus Personalakten

**Das Bundesverwaltungsgericht hat die Pflicht zur Herausgabe von Informationen aus Personalakten Dritter in letzter Instanz bestätigt.**

Bereits in meinem 6. Tätigkeitsbericht (Nr. 2.1.6) hatte ich über die Berufungsentscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG) vom 5. Mai 2017 (Az. 15 A 1578/15) zu diesem Thema berichtet. Nach Auffassung des OVG war das Bundesministerium der Verteidigung zur Herausgabe von Informationen über das Mitglied der Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) Uwe Mundlos auch aus Personalakten Dritter verpflichtet. Diese Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im Ergebnis nun letztinstanzlich bestätigt (Urteil vom 28. Februar 2019, Az. 7 C 20/17).

Im Gegensatz zum OVG hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) den Zugangsanspruch für Informationen aus Personalakten noch lebender Bundeswehrangehöriger bei fehlender Einwilligung jedoch nicht auf das IFG gestützt, sondern auf das Personalaktenrecht der Bundeswehrangehörigen. Zwar ist auch nach Auffassung des BVerwG der Zugang nach dem IFG nicht grundsätzlich wegen des Vorrangs des Soldatengesetzes ausgeschlossen, jedoch stehe dem Auskunftsanspruch nach dem IFG hier der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG entgegen. Wie das BVerwG betont, ist der absolute Schutz von Personalakten nach § 5 Abs. 2 IFG entgegen der Auffassung des OVG (a. a. O. Rn. 103) nicht mit Blick auf das Maß des im damaligen § 29 Soldatengesetz (SG) ausgeformten Vertraulichkeitsschutzes zu beschränken. Vielmehr ließe sich der durch § 5 Abs. 2 IFG gewährte absolute Schutz vor einem Informationszugang nur durch eine Einwilligung der betroffenen Personen überwinden (a. a. O. Rn. 22).

Im Ergebnis bejaht das BVerwG aber den Zugang zu den begehrten Informationen auf der Grundlage des § 29 Abs. 3 SG, da dieser im Gegensatz zu § 5 Abs. 2 IFG die Möglichkeit einer Abwägung der widerstreitenden Interessen eröffne (a. a. O. Rn. 24). Die Vorschrift des § 29 Abs. 3 SG stelle auch eine Anspruchsgrundlage zugun-

ten eines privaten Dritten dar, die im Falle eines berechtigten, höherrangigen Interesses ein Recht auf Auskunft vermittele und sich unter bestimmten Konstellationen auch zu einem Zugangsanspruch verdichten könne (a. a. O. Rn. 25 f.).

Hinsichtlich des Zugangs zu Informationen aus Personalakten bereits verstorbener Bundeswehrangehöriger sieht das BVerwG neben dem Anspruch aus § 29 SG auch den Anspruch nach dem IFG als gegeben. Entgegen der Auffassung des OVG vermittele § 5 IFG nämlich keinen postmortalen Persönlichkeitsschutz und sei daher nicht anwendbar.

Im Ergebnis setzt das BVerwG mit diesem Urteil seine bereits für das Personalaktenrecht beamteter Bediensteter entwickelte Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017, Az. 7 C 24/15) fort. Zugang zu Informationen aus Personalakten Lebender kann auf Grundlage des IFG somit nur gewährt werden, wenn diese im Rahmen der erforderlichen Drittbeteiligung ihre Einwilligung erteilt haben. Ansonsten kommt ein Anspruch allenfalls nach dem jeweils geltenden Personalaktenrecht in Betracht. Für Informationen aus Personalakten bereits Verstorbener kann hingegen auch ein Anspruch nach dem IFG bestehen.

## 3.3 Verschiedene Wege zu Auskunft und Akteneinsicht

**Ansprüche auf Auskunft über amtliche Informationen oder auf Akteneinsicht können sich nicht nur aus dem IFG, sondern auch aus anderen Gesetzen ergeben.**

Nach § 1 Abs. 2 IFG kann eine Behörde den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen auch durch Erteilung von Auskünften oder Akteneinsicht erfüllen. Das IFG ist nicht die einzige Anspruchsgrundlage für einen Informationsanspruch gegenüber einer Behörde des Bundes. Nach § 1 Abs. 3 IFG gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme des § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und des § 25 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) den Regelungen des IFG vor. Daneben können sich aber auch Ansprüche u. a. aus der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und dem Presserecht ergeben. Die Abgrenzung der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen voneinander gestaltet sich insbesondere dann schwierig, wenn eine antragstellende Person Zugang zu amtlichen Informationen begehrt, ohne eine Rechtsgrundlage zu benennen. Daher soll im Folgenden ein Überblick über einige spezialgesetzliche Anspruchsgrundlagen und deren Voraussetzungen gegeben werden:

### **Akteneinsicht durch Beteiligte nach § 29 VwVfG**

Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich nur die an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten. Der Anspruch kann bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden. Das Verfahren ist spätestens dann abgeschlossen, wenn die ergangene Entscheidung bestandskräftig geworden ist. Die Behörde hat die Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen der antragstellenden Person erforderlich ist. Auch wenn der Gesetzeswortlaut nur von Einsicht spricht, kann dieser Anspruch auch durch die Übersendung von Kopien erfüllt werden. Dies dürfte aus Gründen der Einfachheit insbesondere dann in Betracht kommen, wenn es sich um Akten mit lediglich geringem Umfang handelt. Die Erhebung von Gebühren und Auslagen kommt dann in Betracht, wenn entsprechende Tatbestände in einer Gebührenverordnung verankert sind. Ein Antrag auf Akteneinsicht kann abgelehnt werden, soweit hierdurch die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheim gehalten werden müssen.

Die Entscheidung über einen Antrag auf Akteneinsicht auf Grundlage des § 29 VwVfG kommt also dann in Betracht, wenn sich die antragstellende Person auf einen sie betreffenden, noch nicht abgeschlossenen Vorgang bezieht.

### **Auskunftsanspruch nach Art. 15 DSGVO**

Nach Art. 15 Abs. 1 DSGVO hat eine betroffene Person das Recht, von dem Verantwortlichen eine Bestätigung darüber zu verlangen, ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden. Ist dies der Fall, sind weitergehende Informationen zu erteilen. Es handelt sich somit zunächst um einen reinen Auskunftsanspruch über die in der Behörde zur antragstellenden Person verarbeiteten Daten. Darüber hinaus hat die Behörde jedoch nach Art. 15 Abs. 3 DSGVO auch eine Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, kostenlos zur Verfügung zu stellen.

### **Presserechtlicher Auskunftsanspruch**

Aufgrund der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013 (BVerwG 6 A 2.12) können Medienschaffende Auskunftsansprüche gegen die Behörden des Bundes zwar nicht auf die Landespressegesetze stützen, jedoch bestehe ein entsprechender Anspruch unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Anspruchsberechtigt sind nur Angehörige der Presse. Anspruch besteht auf kostenlose Auskunft im Rahmen des vom

BVerwG angenommenen „Minimalstandards“, aber im Gegensatz zum IFG grundsätzlich kein Anspruch auf Herausgabe von Unterlagen. Wird die Herausgabe von Unterlagen durch die Presse gewünscht, bietet sich § 1 IFG als Anspruchsgrundlage an.

## **3.4 Abgrenzung zwischen Bürgeranfrage und IFG-Antrag**

**IFG-Anträge sind nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes zu bescheiden und dürfen nicht unbeantwortet bleiben.**

Ein Bürger hatte sich mit mehreren Anfragen unter Bezugnahme auf das IFG an den Bürgerservice des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) gewandt und um Informationen gebeten. Das Ministerium legte einige dieser Anfragen nicht als Anträge auf Informationszugang nach dem IFG, sondern als Bürgeranfragen aus. Begründet wurde diese Vorgehensweise damit, dass die Fragen keinen konkreten Aktenbezug aufweisen würden und die fraglichen Informationen damit keine amtlichen Informationen seien. Daher sei das IFG in diesen Fällen nicht anwendbar.

Der Antragsteller wandte sich daraufhin mit der Bitte um Vermittlung an mich. In seiner Stellungnahme wies das Ministerium auf seine ergänzende Geschäftsordnung zu der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) hin, die eine formlose Beantwortung von Bürgeranfragen vorsehe. Zudem erlaube die ergänzende Geschäftsordnung, wiederholte Schreiben der gleichen Person in derselben Angelegenheit oder in kurzer Folge zu den verschiedensten Themen nicht zu beantworten.

Um die in diesem Zusammenhang aufgekommenen Fragestellungen rechtlich zu erörtern, habe ich den Dialog mit dem BMVI gesucht. Dabei habe ich deutlich gemacht, dass § 1 Abs. 2 IFG explizit auch einen Anspruch auf Auskunft gewährt und ein ausdrücklich auf das IFG gestütztes Auskunftsverlangen deshalb als Antrag auf Informationszugang nach dem IFG zu bearbeiten ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich eine antragstellende Person einen Überblick über den behördlichen Informationsbestand verschaffen möchte, um gegebenenfalls in einem zweiten Schritt einen weiter spezifizierten Antrag zu stellen. Die informationspflichtige Stelle ist dann verpflichtet, den Inhalt einer amtlichen Information entsprechend dem Auskunftsbegehren wiederzugeben.

Das Ministerium hat inzwischen organisatorische Maßnahmen ergriffen und eine Servicestelle IFG eingerichtet. Damit soll künftig zentral die gebotene IFG-konforme, insbesondere unverzügliche Bearbeitung von IFG-Anträgen sichergestellt werden.

## 4

# Ausnahmetatbestände

## 4.1 Zugang zu Kabinettsprotokollen

**Der wesentliche Inhalt von Kabinettsprotokollen ist vertraulich.**

Ein Journalist hatte Informationszugang zu einem Kurzprotokoll einer Sitzung des Bundeskabinetts begehrt. Zwar wurden ihm die Beratungsergebnisse zu dem für seine Recherche relevanten Thema vom Bundeskanzleramt mitgeteilt. Die Darstellung des Verlaufes der Kabinettsitzung zu dem entsprechenden Tagesordnungspunkt wurde ihm hingegen nicht zugänglich gemacht. Seine verwaltungsgerichtliche Klage blieb im Ergebnis auch in der Revisionsinstanz erfolglos. Hinsichtlich der ebenfalls beehrten Teilnehmerliste hielt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) – anders als das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (OVG) – eine Einwilligung der Sitzungsteilnehmer und damit auch ein vorgeschaltetes Drittbeteiligungsverfahren nicht für erforderlich.

Der Zugang zum Verlaufsprotokoll wird hier durch den nach Auffassung des BVerwG „abwägungsfesten“ Ausschlussbestand des § 3 Nr. 3 lit. b IFG zum Schutz behördlicher Beratungen gesperrt. Zwar hatte auch das OVG hier eine Beeinträchtigung der behördlichen Beratungen im Kabinett angenommen, mit Blick auf den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung hier aber (zusätzlich) eine Abwägung mit dem gegenläufigen Interesse an der Offenbarung für erforderlich gehalten. Dem hat sich das BVerwG nicht angeschlossen:

„§ 3 Nr. 3 lit. b IFG ist, wie der Verzicht auf eine Abwägungsklausel zeigt, ein absoluter Ausschlussgrund. Liegen die Tatbestandswirkungen vor, ist der Informationszugang zwingend ausgeschlossen; für eine Relativierung des öffentlichen Belangs durch eine Abwägung mit einem gegenläufigen Interesse an der beehrten amtlichen Informationen ist kein Raum (...). Dies schließt es entgegen der Auffassung des OVG aus, im Rahmen von § 3 Nr. 3 lit. b IFG unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des BVerwG zum Kernbereichsschutz eine Interessenabwägung vorzunehmen.“

BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018, BVerwG 7 C 19.17, Rn. 19

Eine solche Abwägung sei hier nicht geboten, da ein durch einfaches Parlamentsgesetz gewährter Informationsanspruch geltend gemacht werde. Dabei sei kein Konflikt zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Informationsinteresse des Parlamentes gegenüber der Bundesregierung und dem ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten, hier potenziell gegenläufigen, Funktionsinteresse der Bundesregierung mittels einer Abwägung zu lösen.

„Um den Ausgleich interorganschaftlicher Rechtsbeziehungen geht es beim Rückgriff auf den Kernbereichsschutz im Rahmen von § 3 Nr. 3 b IFG nicht. Es gibt keinen Gleichlauf des Informationsrechts des privaten Ast. nach dem Informationsfreiheitsgesetz mit dem Informationsrecht des Parlaments.“ (BVerwG, a. a. O., Rn. 20)

BVerwG, a. a. O., Rn 20



Das BVerwG sieht hier also kein verfassungsrechtlich gebotenes und im IFG nicht explizit vorgegebenes Abwägungserfordernis. Das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzung des Ausschlusstatbestandes des IFG, die Beeinträchtigung auch künftiger Beratungen von Behörden, schließt den Informationszugang aus. Eine Abwägung des Informationsinteresses mit dem Vertraulichkeitsinteresse sieht das IFG nicht vor.

Hingegen sah das BVerwG den Zugang zur Teilnehmerliste als eröffnet an.

Der Informationszugang zur Teilnehmerliste wird nicht durch § 3 Nr. 4, 1. Variante IFG in Verbindung mit § 22 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung ausgeschlossen. Das BVerwG sieht diese Geschäftsordnung zutreffend als bloßes Binnenrecht der Bundesregierung an, das lediglich eine im Weisungsrecht der Regierungsmitglieder begründete Vertraulichkeitsverpflichtung der Mitarbeiter ihrer Ressorts (auch) als Sitzungsteilnehmer verdeutliche. Eine Beschränkung der durch Parlamentsgesetz begründeten Informationsrechte dritter Personen werde damit nicht begründet (BVerwG, a. a. O., Rn 30 ff.).

Auch die Einstufung der Teilnehmerliste als sog. Verschlussache allein rechtfertige die Verweigerung nicht, da es am notwendigen „materiellen Geheimhaltungsbedürfnis“ fehle (BVerwG, a. a. O., Rn 39).

Schließlich stehe auch der Schutz personenbezogener Informationen der Sitzungsteilnehmenden dem Informationszugang nicht entgegen, da die hochrangigen Anwesenden „vom Kabinettsmitglied bis zum Ministerialbeamten“ mit der Offenlegung ihrer Namen lediglich in ihrer Sozialsphäre berührt seien (BVerwG, a. a. O. Rn. 46 ff.). Dem Kläger als Journalist stehe in der Abwägung dagegen das „Interesse der Allgemeinheit an der Transparenz und Aufklärung über die Aufgabenwahrnehmung öffentlicher Stellen“ zur Seite, so dass im Ergebnis der Informationszugang eröffnet sei. Das BVerwG sieht hier die Abwägung des überwiegenden Transparenzinteresses mit dem widerstreitenden Diskretionsinteresse nach § 5 Abs. 1 S.1, 1.Alt. IFG als Rechtfertigung des Informationszuges. Einer Einwilligung der Anwesenden nach § 5 Abs. 1 S.1, 2.Alt. IFG bedürfe es daher nicht.

## 4.2 Zugang zu Entwurfsfassungen des Masterplans Migration

**Der Masterplan Migration des Bundesministeriums des Innern (BMI) wurde am 4. Juli 2017 veröffentlicht; fraglich ist, ob der Zugang zu den früheren Entwurfsfassungen des Dokuments verweigert werden kann.**

Ein Petent beantragte beim BMI auf Grundlage des IFG die Übersendung des Masterplans Migration in der aktuellen Fassung sowie alle vorangegangenen Fassungen.

Das BMI verwies hinsichtlich der aktuellen Fassung des Masterplans auf die Internetseite des BMI und lehnte den Antrag auf Zugang zu früheren Versionen gemäß § 3 Nr. 3 lit. b) i. V. m. § 4 IFG ab. Im Übrigen verweigerte das BMI den Informationszugang nach § 3 Nr. 4 IFG mit der Begründung, die Dokumente der internen Willensbildungsprozesse wären als Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch – eingestuft.

Der Petent wandte sich daraufhin an mich und bat um Vermittlung, weil für ihn nicht nachvollziehbar war, dass die Freigabe früherer Entwürfe die Umsetzung des aktuellen Masterplans gefährden könne.

Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, bei dem Masterplan handele es sich um ein „lebendes Dokument“, das den aktuellen politischen Entwicklungen und Abstimmungsergebnissen angepasst werde. Eine Veröffentlichung früherer Entwurfsfassungen könne den Umsetzungsprozess innerhalb der Bundesregierung gefährden und den politischen Diskurs stören. Interne Verwaltungsabläufe und der Prozess der behördlichen Entscheidungsfindung müssten geschützt werden. Das BMI berief sich dabei auch auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes. Nach dieser handelt es sich „bei dem einer konkreten Positionierung vorgelegerten Willensbildungsprozess der Bundesregierung (...) um einen von verschiedenen innen- und außenpolitischen sowie innerorganschaftlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen Vorgang“, der den Bereich der Bundesregierung noch nicht verlasse und über den die Bundesregierung Dritte nicht informieren müsse (BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014, Az. 2 BvE 5/11, Rn. 137). Nach Auffassung des BMI besteht nach § 4 IFG dann keine Informationspflicht,

wenn diese Information zu einer Einflussnahme Dritter bei Entscheidungen führen könne, die in der Zuständigkeit der Regierung liegen. Diese Gefahr bestehe bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen sei.

Nach meiner Rechtsauffassung kann diese Argumentation des BMI hinsichtlich § 3 Nr. 3 lit. b) i. V. m. § 4 IFG nicht überzeugen. Der behördliche Entscheidungsprozess war zum Zeitpunkt des Informationsantrags längst abgeschlossen und der Masterplan Migration war bereits im Internet veröffentlicht. Die vom BMI zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betrifft hingegen eine Konstellation, in der die Information bereits vor Abschluss der Entscheidungsfindung begehrt wurde.

Von daher lag hier auch keine Gefährdung der „Freiheit und Offenheit der (künftigen) Willensbildung innerhalb der Bundesregierung“ vor, die durch „einengende Vorwirkungen“ einer nachträglichen Publizität (dazu BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018, BVerwG 7 C 19.17, Rn 18) hätte beeinträchtigt werden können. Insofern ist diese vom Bundesverwaltungsgericht verschiedentlich verwendete Argumentationslinie im vorliegenden Fall nicht tragfähig. Meines Erachtens reicht eine nicht näher substantiierte Behauptung einer solchen „einengenden Vorwirkung“ für die Verweigerung des Informationszugangs nicht aus.

Hinsichtlich des Ausnahmetatbestandes des § 3 Nr. 4 IFG reicht allein die formelle Tatsache der Einstufung als Verschlussache für einen Ausschluss vom Informationszugang nicht aus. Voraussetzung ist eine auch weiterhin bestehende Erforderlichkeit vertraulicher Behandlung und somit die weiterhin bestehende materielle Richtigkeit der Einstufung als Verschlussache. Das BMI geht davon aus, dass diese Einstufung für die weitere Umsetzung des Masterplans erforderlich ist. Ich habe gegenüber dem BMI meine Zweifel dargelegt, ob dies hinsichtlich aller Dokumente und Informationen der Fall ist. Meine Vermittlung führte aufgrund der unterschiedlichen Rechtsauffassungen nicht zum Informationszugang.

## 4.3 Informationszugang bei einem Bundesministerium zu Schreiben an Ausschüsse des Deutschen Bundestages

**Der Zugang zu Schreiben eines Bundesministeriums an Ausschüsse des Deutschen Bundestages ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Parlamentarisches Binnenrecht in der Geschäftsordnung des Bundestages begründet keine Sperrwirkung für den Informationszugang bei parlamentsexternen Stellen.**

Ein Petent beantragte beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Übersendung eines Schreibens an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Das BMF verweigerte die Herausgabe dieses Schreibens unter anderem unter Berufung auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG i. V. m. §§ 69, 73 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT). Zur Begründung führte es aus, dass gemäß § 69 Absatz 1 GO-BT die Beratungen der Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich seien. Gemäß der nach § 73 Abs. 3 GO-BT ergangenen Richtlinien zur Behandlung von Ausschussprotokollen nicht-öffentlicher Sitzungen/Beratungen dürfe nur derjenige, der ein berechtigtes Interesse nachweise, Protokolle nicht-öffentlicher Ausschusssitzungen, die keine Verschlussachen sind, in den der Verwaltung des Bundestages unterstehenden Räumen einsehen. Gemäß Ziffer III der Richtlinien gelte diese Regelung für Ausschussdrucksachen entsprechend.

Diese Rechtsauffassung teile ich nicht. Zwar kann der Deutsche Bundestag durch Geschäftsordnung intern den Zugang zu Dokumenten regeln, jedoch entfalten diese Regelungen keine Außenwirkung in Bezug auf die von Bundesministerien verfassten und dort vorhandenen Schreiben. Die GO-BT als „Binnenrecht“ des Parlamentes stellt keine zugangslimitierende Rechtsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG dar. Für das Rechtsverhältnis zwischen „parlamentsexternen“ Dritten – wie hier dem Antragsteller und dem BMF – hat die Geschäftsordnung keine verbindliche Rechtswirkung. Entsprechend hatte auch das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 03. November 2011, Az. 7 C 4.11) bereits im Hinblick auf eine Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages entschieden. Das BVerwG führte seinerzeit aus: „Die von

der Beklagten angeführten, auf die Arbeit des Petitionsausschusses bezogenen Vertraulichkeitsbestimmungen betreffen nur dessen Tätigkeit und dessen Informationen; im Verhältnis zum verfügbaren Bundesministerium sind sie ohne Bedeutung“. Somit konnte sich das BMF nicht auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG i. V. m. der GO-BT berufen.

Da das Schreiben des BMF aber als Verschlussache eingestuft war, durfte dem Petenten aus diesem Grund der Informationszugang verweigert werden.

## 4.4 Ausnahme von der Informationsfreiheit nach § 21a Finanzverwaltungsgesetz

**Das IFG verlangt keine absolute Transparenz in jeder Phase eines Gesetzgebungsverfahrens und der anschließenden Interpretation und Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben durch Verwaltungsvorschriften. Spätestens nach Verabschiedung eines Gesetzes sollten aber die „vorparlamentarische Entstehungsgeschichte“ und die Entstehung der untergesetzlichen Auslegungs- und Anwendungshinweise transparent gemacht werden.**

Die Landesfinanzbehörden verwalten im Auftrag des Bundes zahlreiche Steuern. Um einen einheitlichen Vollzug der Steuergesetze zu gewährleisten und Steuerdelikten rechtzeitig und wirksam entgegenzutreten, stimmen sich die Länder untereinander und mit dem Bund ab. Dies erfolgt in regelmäßigen Sitzungen der Referatsleitungen der Finanzministerien, mitunter auch im schriftlichen Verfahren. Die Abstimmungen dienen u. a. der Vorbereitung allgemeiner Weisungen an die Finanzämter. Soweit steuerliche Einzelfälle erörtert werden, steht einer Veröffentlichung das Steuergeheimnis entgegen.

Auf Anstoß des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) wurde nun mit § 21a Finanzverwaltungsgesetz (FVG) eine Regelung zur Vertraulichkeit der Sitzungen und der Beratungen im schriftlichen Verfahren geschaffen, die über § 3 Nr. 4 IFG zum Ausschluss des Informationszuganges führt:

Nach § 3 Nr. 4 IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang dann nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder (wie hier durch § 21a FVG geschaffenen) Vertraulichkeitspflicht unterliegt.

Eine Notwendigkeit für die besondere Vertraulichkeitsregelung in § 21a FVG sehe ich nicht, da es mit dem Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG bereits einen (zeitlich befristeten) Ausschlussgrund zum Schutz behördlicher Beratungen gibt. Der nunmehr vorgesehene generelle, im konkreten Einzelfall nicht näher zu begründende Ausschluss des Informationszuganges schränkt die notwendige Transparenz von Steuergesetzgebung und -anwendung unverhältnismäßig ein. Diese Transparenz ist besonders wichtig, wenn es um die Interpretation der Steuergesetze und damit letztlich um die konkrete Ausgestaltung der Besteuerung vor Ort geht, durch die ein Großteil der Bevölkerung unmittelbar finanziell betroffen ist.

## 4.5 Auskunftserteilung schließt Übermittlung von Kopien nicht aus

**Auch nach Erteilung einer Auskunft kann ein Anspruch auf Informationszugang durch Zusendung von Kopien bestehen.**

Ein Journalist hatte sich mit Fragen zu dem Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzleramt (BKAm) und der Witwe des ehemaligen Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl hinsichtlich amtlicher Unterlagen, die sich noch in privatem Besitz befinden könnten, an das BKAm gewandt. Dieses hatte dem Journalisten die erbetene (hier presserechtliche) Auskunft zu dem Briefwechsel erteilt.

Der Journalist wandte sich daraufhin erneut an das BKAm und bat unter Berufung auf seinen Anspruch nach dem IFG um die Übersendung von Kopien der fraglichen Schreiben. Diesen Antrag lehnte das BKAm mit der Begründung ab, dass er bereits über die begehrte Information verfüge und deshalb eine (nochmalige) Auskunft nach § 9 Abs. 3 IFG nicht erteilt werden müsse. Für den Ausschluss eines Informationszuganges nach § 9 Abs. 3 IFG bedürfe es keiner „strengen“ Identität zwischen der beantragten und der beim Antragsteller bereits vorhandenen Information.

Eine „Auskunft“ fasst die wesentlichen Elemente eines Sachverhaltes inhaltlich in mitunter sehr komprimierter Form zusammen. Sie setzt also eine Interpretationsleistung und Reduktion voraus und lässt dabei in der Regel Details weg oder verkürzt diese. Dem gegenüber enthält die Kopie alle schriftlichen und nicht schriftlichen Zeichen, die den Informationsgehalt mit allen inhaltlichen Details ohne zwischengeschalteten Inter-

pretationsakt „Eins zu eins“ ohne Gewichtung, Filterung und Reduktion wiedergeben. Je umfangreicher und „zeichenreicher“ der Informationsträger ist, desto eher ist bei der Auskunft eine Interpretation mit der Folge einer „qualitätsändernden Reduktion“ des Informationsgehaltes zu erwarten. Letztlich ist diese für § 9 Abs. 3 IFG entscheidende Frage einer Identität der Information bei Betrachtung eines jeden Einzelfalles zu prüfen und zu entscheiden.

In der Rechtsprechung zum Informationsfreiheitsrecht der Länder wurde eine Deckungsgleichheit bisher sogar in den Fällen verneint, in denen vom Antragsteller eine erneute Einsicht in bereits eingesehene Akten stattfinden sollte, wenn die zweite Einsicht „unter dem Blickwinkel einer anderen Fragestellung“ stattfinden sollte (vgl. OVG Schleswig-Holstein, NVwZ 2013, 810).

Der Journalist erhob Klage vor dem Verwaltungsgericht.

## 4.6 Fuhrpark der Auslandsvertretungen

**Wenn der Zugang nach § 3 Nr. 1 c) IFG abgelehnt werden soll, bedarf es einer konkreten Begründung.**

Ein Petent hatte beim Auswärtigen Amt (AA) Auskünfte zum Fahrzeugpark der Auslandsvertretungen und zu Flugreisen der Botschaftsangehörigen beantragt. Er hatte seinen Antrag zwar (nur) auf das Umweltinformationsgesetz des Bundes gestützt, das AA seinen Antrag gleichwohl aber (auch) nach dem IFG bearbeitet, weil es sich bei den begehrten Informationen nicht ausschließlich um Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG handelte. Damit war meine Anrufung möglich und der Zugang zu einem Vermittlungsverfahren gem. § 12 Abs. 1 IFG eröffnet.

Der Petent begehrte u. a. Auskunft zu Typenbezeichnungen, Schadstoffklassen und -ausstoß sowie zum Normverbrauch der Dienstfahrzeuge. Diese lehnte das AA ab und begründete die Verweigerung der Auskunft mit der Gefährdung der inneren und äußeren Sicherheit gemäß § 3 Nr. 1 c) IFG. Der Petent beschwerte sich insbesondere darüber, dass die Begründung sehr cursorisch sei und nicht den gesetzlichen Anforderungen zur Konkretisierung entspreche. Sie sei allenfalls auf die Typenbezeichnung anwendbar, da es höchstens um die öffentliche Wahrnehmung der Dienstfahrzeuge gehe.

Das Auswärtige Amt hat mir in seiner Stellungnahme die Hintergründe für die ablehnenden Entscheidungen erläutert. Demnach sind die Dienstkraftfahrzeuge der Botschaften und Konsulate integraler Bestandteil bestehender Sicherheitskonzepte. Das Bekanntwerden der erfragten Daten würde zu Lücken in diesen Sicherheitskonzepten führen, detaillierte Angaben über den Fuhrpark dürften zum Schutz der Bediensteten im Ausland nicht herausgegeben werden. Die Herausgabe der Typenbezeichnungen von Dienstfahrzeugen würde die Gefährdung der Botschafts- und Konsulatsangehörigen definitiv erhöhen.

Da Angaben zur Schadstoffklasse und zum Schadstoffausstoß Rückschlüsse auf den Fahrzeugtyp zulassen, können auch diese Angaben nicht weitergegeben werden. Das Auswärtige Amt hat seine Ablehnungen entsprechend auf § 3 Nr. 1 c) IFG gestützt, wonach kein Informationszugang besteht, wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren und äußeren Sicherheit haben können. Es hat dem Petenten die Gründe allgemein dargelegt; spezifischere Angaben wären nicht vertretbar gewesen.

Hiergegen bestanden letztlich keine Bedenken. Auch ich gehe davon aus, dass z. B. Informationen zum Kraftstoffverbrauch und zu Abgasemissionen Rückschlüsse auf die Motorisierung und die Sicherheitsausstattung von Dienstfahrzeugen ermöglichen. Derartige Informationen sind geeignet, das Risiko von Anschlägen und Entführungsversuchen zu erhöhen.

Zudem hat der Petent die Erteilung von Auskünften über den Umfang der durch Flüge der Angehörigen der Vertretung verursachten Emissionen sowie deren Kompensation gem. dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 22. August 2007 beantragt. Emissionen aus dem Luftverkehr werden nach dem Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG), hier Anlage 1 Teil 2 Nr. 33 zum TEHG, kompensiert.

In seiner Antwort hatte das AA den Petenten auf die entsprechende Pressemitteilung des Umweltbundesamtes vom 07. Dezember 2018 hingewiesen, welches die Kompensation für die Bundesregierung durchführt. Der Petent beschwerte sich bei mir insbesondere darüber, dass dies die jeweilige Auslandsvertretung nicht von der Erfassung entsprechender Informationen entbinde. Der Petent sah hier einen Verstoß gegen die Pflicht zur Erhebung von Umweltinformationen, der allerdings nicht von mir zu prüfen und gegebenenfalls zu sanktionieren gewesen wäre.



# 5 Verfahrensrecht

## 5.1 Anonyme und pseudonyme Antragstellung nach dem IFG ist auch eine Frage des Datenschutzes

**Auch im Rahmen eines IFG-Verfahrens bedarf die Verarbeitung personenbezogener Daten einer rechtlichen Grundlage. Eine solche fehlt jedoch für die Anforderung einer postalischen Erreichbarkeit der Antragsteller in einfachen Fällen.**

Bereits in meinem 5. Tätigkeitsbericht (Nr. 2.2.2) hatte ich über die grundsätzliche Zulässigkeit von anonymen oder pseudonymen IFG-Anträgen berichtet. Obwohl ich meine Rechtsauffassung in einem Schreiben an alle Bundesministerien nochmals verdeutlicht und die datenschutzrechtlichen Aspekte erläutert habe, halten mehrere Behörden an ihrer bisherigen Praxis fest. Sie verlangen weiterhin von den Antragstellern vor Bearbeitung ihrer IFG-Anträge grundsätzlich deren postalische Erreichbarkeit. Diese Praxis verstößt nach meiner Rechtsauffassung gegen Datenschutzrechte der Antragstellenden.

Da unter anderem das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) seine Praxis im Umgang mit anonymen/pseudonymen Anträgen nicht umgestellt hat, habe ich gegen das Ministerium ein datenschutzrechtliches Verfahren zum Erlass einer Abhilfemaßnahme nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO eingeleitet. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses zu diesem Tätigkeitsbericht befanden sich zwei Bescheide zum Erlass einer Verwarnung und einer Weisung in Vorbereitung.

## 5.2 Kein IFG-Antrag über Twitter

**Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Entgegennahme von Anträgen auf Informationszugang über Social Media.**

Ein Petent wandte sich an mich, da sein über Twitter gestellter Antrag auf Akteneinsicht nach dem IFG durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

(BMI) nicht bearbeitet wurde. Das BMI teilte mir mit, dass die Stellung eines Antrags auf Informationszugang nach dem IFG grundsätzlich auch in elektronischer Form zulässig sei. Diese Möglichkeit bestehe jedoch nur insoweit, wie die Behörde einen Zugang zur elektronischen Kommunikation im Sinne des § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) eröffnet habe. Für diese Zugangseröffnung sei nicht nur die technische Ausstattung entscheidend. Notwendig sei ebenso die erkennbare Bereitschaft, die Kommunikation über diesen Weg zu führen. Eine Pflicht hierzu bestehe grundsätzlich nicht. Eine solche Pflicht bezüglich sozialer Netzwerke ergebe sich auch nicht aus § 2 E-Government-Gesetz (EGovG). Diese Norm begründe lediglich die Pflicht zur Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente. Dem sei das BMI durch die Bereitstellung eines E-Mail-Kontaktes nachgekommen. Eine Pflicht zur Eröffnung jedes elektronischen Zugangs sei weder aus der Norm ersichtlich noch möglich. Die Bereitschaft zur Zugangseröffnung sei auch nicht durch die behördliche Nutzung eines sozialen Mediums konkludent erklärt. Das BMI wolle nur über bürgernahe Medien unverbindlich Informationen mitteilen und einfache Anfragen beantworten können.

Dieser Rechtsauffassung habe ich nicht widersprochen. Eine elektronische Antragstellung ist auch in IFG-Verfahren möglich, da das IFG für die Antragstellung keine bestimmte Form vorsieht. Laut der Gesetzesbegründung zum IFG (BT-Drs. 15/4493, Seite 14) kann der Antrag schriftlich, mündlich – auch telefonisch – oder durch schlüssiges Handeln gestellt werden. Ergänzend wird in der Gesetzesbegründung zudem ausgeführt, dass die elektronische Form der schriftlichen Form grundsätzlich gleich steht. Diese Aussagen finden ihre Grundlage im – auch für IFG-Verfahren einschlägigen – VwVfG. Nach § 3a Abs. 1 VwVfG ist die Übermittlung elektronischer Dokumente zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet. Eine Pflicht der Bundesbehörden zur Zugangseröffnung wird hierdurch nicht begründet. Erst mit der Verabschiedung des EGovG wurde eine

entsprechende Verpflichtung geschaffen. Das BMI ist dieser Verpflichtung mit der Einrichtung des allgemein bekannten E-Mail-Postfachs nachgekommen. Eine Pflicht zur Schaffung weiterer elektronischer Zugänge besteht darüber hinaus nicht, so dass sich ein Anspruch auf eine Kommunikation via Twitter weder aus dem IFG noch aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht ergibt. In der bloßen Nutzung von Social Media (wie z. B. Twitter, Facebook, Instagram, Periscope, Snapchat) durch Behörden kann auch keine (konkludente) Eröffnung eines weiteren Zugangs für die elektronische Kommunikation gesehen werden.

Darüber hinaus spricht aber auch die konkrete Nutzung von Social Media durch Behörden gegen eine Zugangseröffnung für die elektronische Kommunikation.

Die Behörden der Bundesverwaltung setzen Social Media ausschließlich im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit ein, um über ihre Tätigkeit, Vorhaben und Ziele zu informieren (vgl. BT-Drs. 18/6609, Seite 1). Zwar ist auch die direkte Kommunikation mit den Behörden möglich, etwa mittels Kommentaren zu bestimmten Veröffentlichungen, jedoch ist eine Beantwortung komplexer Fragestellungen oder gar die Antragstellung in Verwaltungsverfahren nicht vorgesehen. Somit geben die Behörden des Bundes auch keinen Anlass zu der Annahme, dass eine Antragstellung auf diesem Weg möglich sein soll.

Im Ergebnis war daher die Weigerung des BMI, einen Antrag auf Informationszugang per Twitter zu bescheiden, nicht zu beanstanden.

# 6 Gesetze und Gesetzgebung

## 6.1 Die Evaluation des Umweltinformationsgesetzes

**Das Umweltinformationsrecht war und ist auf europäischer und nationaler Ebene ein zentraler Bestandteil des Informationsfreiheitsrechts. Die Evaluation des Umweltinformationsgesetzes stand bei Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichts kurz vor dem Abschluss.**

Mit zunehmender Zahl umweltrelevanter Großvorhaben wuchs und wächst die Bedeutung der Transparenz im Umweltbereich. Der Klimawandel und die damit einhergehenden globalen Herausforderungen machen einen modernen und starken Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen unabdingbar.

Vor diesem Hintergrund freut es mich, dass die Evaluation des Umweltinformationsgesetzes kurz vor ihrem Abschluss steht. Ich hoffe, dass darin die dringend gebotene Erweiterung meiner Ombuds-, Beratungs- und Kontrollfunktion auf das Umweltinformationsrecht thematisiert wird.

Die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation kann ich erst im nächsten Tätigkeitsbericht darstellen.

## 6.2 Der presserechtliche Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden

**Zwei neue Vorstöße für einen bundesrechtlichen Presseauskunftsanspruch.**

Bis zum 20. Februar 2013 konnten Presseangehörige erwarten, dass nicht nur die Landes-, sondern auch die Bundesbehörden Presseauskünfte nach Maßgabe der Landespressegesetze erteilen würden. Überraschend entschied der 6. (Presserechts-)Senat des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) an diesem Tag, dass die bisher als verfassungsrechtlich unbedenklich erachtete Verpflichtung von Bundesbehörden durch das jeweilige

Landesrecht mangels entsprechender Regelungs- und damit Verpflichtungskompetenz der Landesparlamente verfassungswidrig sei. Der Bundesgesetzgeber müsse hier selbst tätig werden und Auskunftregelungen als „Annexe“ seiner Gesetzgebungskompetenz z. B. für das Recht der auswärtigen Beziehungen oder der Verteidigung schaffen. Gegen diese Auslegung der verfassungsrechtlichen Kompetenzregeln durch das BVerwG als oberstes Fachgericht wurden zunächst auch von einzelnen Oberverwaltungsgerichten Bedenken geltend gemacht. Auch nachdem die erst- und zweitinstanzlichen Fachgerichte nunmehr der vom BVerwG vorgegebenen Linie folgen, wird die Entscheidung vom 20. Februar 2013 in der Rechtswissenschaft immer noch sehr kritisch gesehen.

Nach der Grundsatzentscheidung des BVerwG entstand auf Seiten der Medien Unsicherheit, welcher „Minimalstandard“ für die Auskunftserteilung in der Übergangsphase bis zu einer bundesrechtlichen Regelung für Bundesbehörden gilt.

Bereits sechs Tage nach der Urteilsverkündung reagierte die Fraktion der SPD mit der Einbringung eines Entwurfes für ein Presseauskunftsgesetz (Bundestagsdrucksache 17/12484 vom 26. Februar 2013). Dieser Entwurf fand allerdings im Bundestag keine Mehrheit.

2018 griffen Bündnis 90/Die Grünen und FDP das Thema erneut auf. Während Bündnis 90/ Die Grünen am 26. September 2018 einen Gesetzentwurf vorlegten (BT-Drs. 19/4572 vom 26. September 2018), brachte die FDP-Fraktion einen Entschließungsantrag zur Etablierung eines Presseauskunftsrechtes auf Bundesebene mit Eckpunkten einer gesetzlichen Regelung ein (BT-Drs. 19/6054 vom 27. November 2018).

Der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages führte am 11. März 2019 eine Anhörung zu beiden Vorschlägen durch. An dieser Anhörung nahmen Lehrende an Hochschulen, Bevollmächtigte des Deutschen Journalisten-Verbandes und des Verbandes Deutscher Zeitungsverleger sowie ein Rechtsanwalt

mit Tätigkeitsschwerpunkten im Presse- und Informationsfreiheitsrecht teil. In allen Stellungnahmen wurde die überragende Bedeutung einer auf der Basis einer klaren und eindeutigen Rechtsgrundlage gut und zeitnah informierten Presse deutlich gemacht. Die Position des BVerwG zur fehlenden kompetenzrechtlichen Grundlage der Pressegesetze der Länder wurde von den beteiligten Rechtswissenschaftlern allerdings deutlich kritisiert.

Das Plenum folgte der Beschlussempfehlung des Innenausschusses und lehnte die beiden Vorlagen ab.

Die für eine gelebte Demokratie essentielle Informationsaufgabe der Presse und der anderen Medien setzt auch nach meiner Auffassung starke Informationsrechte dieser Akteure voraus. Ob die Institutsgarantie einer freien Presse in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG implizit auch ein

subjektives Grundrecht der Presseangehörigen auf Informationszugang begründet, mag verfassungsrechtlich weiter diskutiert werden. Unabhängig davon begründet die Institutsgarantie der Presse in Art. 5 GG meines Erachtens eine Verpflichtung der Gesetzgeber in Bund und Ländern, ein effizientes rechtliches Informationsinstrumentarium mit klaren und eindeutigen Regelungen unter Beachtung konfligierender, grundrechtlich geschützter privater und (ebenfalls) verfassungsrechtlich geschützter sonstiger Belange zu schaffen. Die bereits bestehenden Instrumente müssen zudem immer wieder evaluiert werden. In diesem Sinne sehe ich die Diskussion um ein wirksames Presseauskunftsrecht als immer wiederkehrende Daueraufgabe, die noch lange nicht abgeschlossen ist.

# 7 BfDI intern

## 7.1 Die Arbeit des BfDI in Zahlen

### Statistische Auswertungen für den Berichtszeitraum

#### Statistik der Eingaben

In den Jahren 2018 und 2019 setzte sich die kontinuierliche Steigerung meiner Vermittlungstätigkeit gegenüber den Vorjahren fort.

Mich erreichten im Berichtszeitraum insgesamt 1367 Eingaben. Hiervon entfielen 607 auf das Jahr 2018 und 760 auf das Jahr 2019. Dies entspricht einem Anstieg von rund 25 %.

Im Jahr 2018 riefen mich Petenten in 291 Fällen nach § 12 Abs. 1 IFG an und rügten eine Verletzung ihres Rechts auf Informationszugang nach dem IFG. Die Zahl dieser Anrufungen stieg im Jahr 2019 auf 461. Dies entspricht einem Anstieg von über 58 %.

Neben den Anrufungen wegen einer Verletzung des Rechts auf Informationszugang wurden im Berichtszeitraum auch 151 allgemeine Anfragen gestellt, in denen ich meist um Rechtsauskünfte zum IFG oder außerhalb meiner Zuständigkeit um Vermittlung gebeten wurde. Die Zahl der Anfragen verteilte sich mit 68 auf das Jahr 2018 und 83 auf das Jahr 2019.

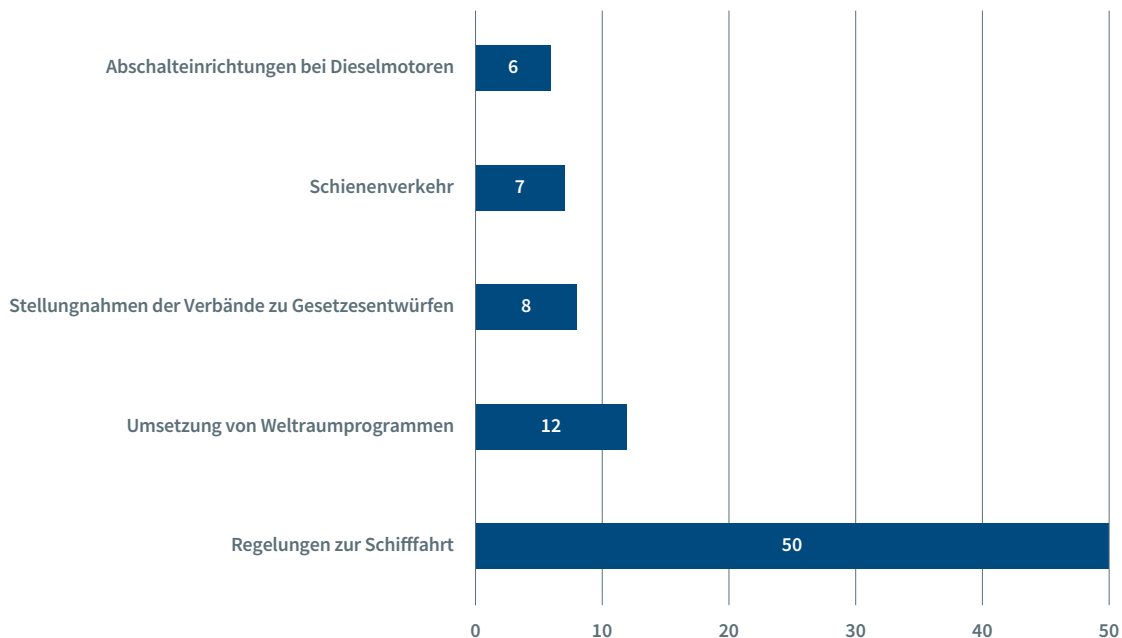
Bezogen auf die Ressorts verteilen sich die Eingaben recht unterschiedlich (siehe nachfolgende Statistik). Die hohe Zahl der Eingaben in 2018 beim Spitzenreiter Bundesministerium für Arbeit und Soziales liegt – wie in den Vorjahren – am starken Interesse an der Arbeit der Jobcenter und an der Arbeit der Bundesagentur für Arbeit. Die häufigsten Vermittlungsbitten in 2019 betrafen das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Eine Auswahl der häufigsten Themen der Eingaben beim BMVI findet sich in der folgenden Grafik.

Ressort	2018	2019	Gesamt
BMVI	32	96	128
BMAS	62	47	109
BMI	45	53	98
Deutscher Bundestag	16	55	71
Auswärtiges Amt	31	40	71
BMG	26	26	52
Bundeskanzleramt	19	23	42
BMF	11	23	34
BMWi	15	19	34
BMEL	3	29	32
BMJV	9	16	25
BMFSFJ	2	11	13
BMVg	5	5	10
BMU	5	5	10
BMBF	1	7	8
BMZ	4	3	7
BKM	2	2	4
Bundesbank	2	0	2
Bundespräsidialamt	0	1	1
Bundesrechnungshof	1	0	1
	291	461	752

---

## Häufige Themen beim BMVI



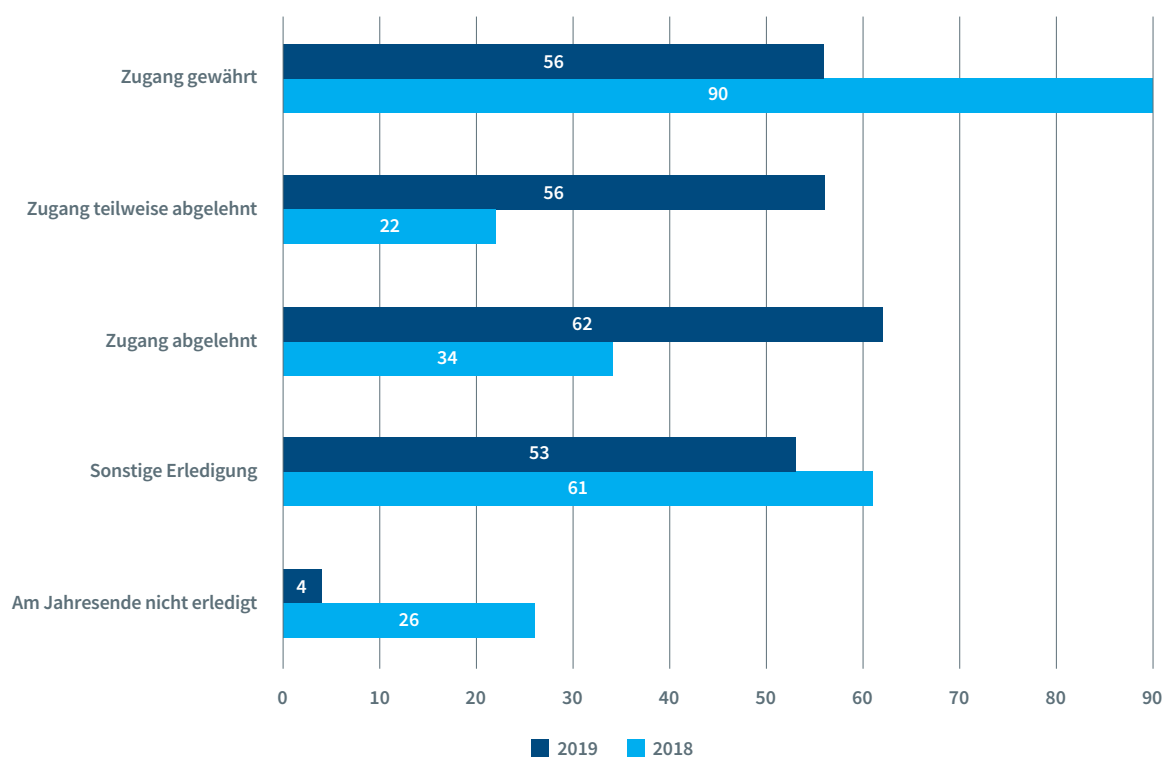
### IFG-Anträge an meine Behörde

Im Berichtszeitraum gingen insgesamt 464 Anträge auf Informationszugang bei mir ein. Die Gesamtzahl ergibt sich aus 233 Anträgen im Jahr 2018 und 231 Anträge im Jahr 2019. Diese Anträge richteten sich sowohl auf den Zugang zu Akteninhalten über selbst an den BfDI gerichteten

Eingaben als auch auf den Zugang zu Beratungs- und Kontrollberichten des BfDI.

Aus der Abbildung „IFG-Anträge an meine Behörde“ ergibt sich die Verteilung der Zugangsgewährung, der Zugangsablehnung und der sonstigen Erledigung in den Jahren 2018 und 2019.

## IFG-Anträge an meine Behörde nach Jahr der Antragstellung



## 7.2 Beratungs- und Kontrollbesuche

**Im Berichtszeitraum habe ich fünf Beratungs- und Kontrollbesuche zur Informationsfreiheit durchgeführt.**

Meine Kontrollbesuche galten dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), dem Bundesamt für Justiz (BfJ), dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem Bundesverwaltungsamt (BVA).

Beim BMZ und dem BMBF habe ich eine gut strukturierte und weitestgehend reibungslos funktionierende Praxis der Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang vorgefunden. In beiden Häusern konnte ich etablierte und effektive Prozesse feststellen. Die Antragsbearbeitung wird jeweils zentral durch das Justizariat gesteuert, das auch die IFG-Bescheide auf der Basis der Rückmeldung aus den Fachreferaten verfasst. Eine zentrale Fristenkontrolle und eine einheitliche regelkonforme Bearbeitung und Bescheidung sind damit sichergestellt.

Auch die Bearbeitung der IFG-Anträge durch das BfJ erfolgt entsprechend den gesetzlichen Vorgaben. Im Rahmen meiner Kontrolle habe ich einen Großteil der Verfahrensakte der Jahrgänge 2016-2018 durchgesehen und – wo nötig – mit dem Justizariat und den Fachreferaten erörtert. Im Ergebnis zeigte sich insbesondere, dass der hausinterne Leitfaden und das Formularblatt zur Einholung der Beiträge der Fachbereiche zur guten, zügigen Ablauforganisation und materiell rechtlich richtigen Arbeitsergebnissen führen. Durch die zentrale Antragsbearbeitung im Justizariat einerseits und die effektive Unterstützung durch die Fachreferate andererseits ist im BfJ eine hohe Qualität der IFG-Bescheide bei weitgehender Einhaltung der vorgegebenen Fristen gewährleistet.

Beim BVA und dem BAMF wurden die Kontrollen dadurch erschwert, dass es keine konsistente Aktenführung gab. Beim BVA musste die Prüfung sogar unterbrochen und zu einem späteren Zeitpunkt fortgesetzt werden, da viele Vorgänge nicht zusammenhängend gespeichert waren und deshalb für die Prüfung erst zeit- und aufwändig rekonstruiert werden mussten. Schwerpunkt



dieser beiden Kontrollen war daher die Beratung mit Blick auf die gebotene serviceorientierte, effektive, zügige und rechtlich einwandfreie Antragsbearbeitung. Wegen der Defizite behalte ich mir ergänzende Kontrollen vor.

## 7.3 Proaktive Veröffentlichung von Informationen auf meiner Homepage

**Als offene und transparente Behörde mache ich gemäß § 11 Abs. 3 IFG zunehmend eigene Informationen und Vorgänge in elektronischer Form auf meiner Homepage allgemein zugänglich.**

In der Rubrik „Infothek“ finden sich im Bereich „Transparenz“ bereits meine Stellungnahmen, Reden und Gastbeiträge. Weitere Kategorien von Informationen werden folgen. Darüber hinaus wird schon jetzt der Grundsatz „access for one – access for all“ aufgegriffen und umgesetzt. Das bedeutet, dass Informationen, die meine Behörde bereits auf Antrag einer oder mehreren Personen zugänglich gemacht hat, online zur Verfügung gestellt werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Berichte von Kontrollen, die ich im Rahmen meiner Aufgaben durchgeführt habe.

## 7.4 Das 5. Symposium zur Informationsfreiheit

**Das 5. Symposium des BfDI widmete sich aktuellen Fragen des deutschen Informationsfreiheitsrechtes und bot einen Überblick über die Entwicklung des Informationsfreiheitsrechtes in Südamerika und Großbritannien.**

Das 5. Symposium zur Informationsfreiheit im September 2018 gab einmal mehr Gelegenheit zur Information und zum Austausch über aktuelle rechtliche, aber auch rechts- und sozialphilosophische sowie politikwissenschaftliche Aspekte der Informationsfreiheit.

So skizzierte Prof. Dr. Volker Gerhardt (HU Berlin) in seinem Vortrag eine Ideengeschichte über die auch für die Informationsfreiheit bedeutsamen Leitgedanken „Partizipation“ und „Öffentlichkeit“ seit der Antike.

Dr. Ben Worthy von der University of London leitete sein Referat über „The Politics of Freedom of Information“ mit einem Überblick über die Vorgeschichte des britischen Informationsfreiheitsgesetzes ein, ehe er aus politikwissenschaftlicher Sicht die aktuelle Bedeutung der Informationsfreiheit beleuchtete.

Die Informationsfreiheit in Südamerika und insbesondere in seinem Heimatland Chile war Thema des Referates von Prof. Dr. Pablo Contreras Vasquez vom Consejo de Transparencia in Santiago de Chile. Ein wesentlicher Anstoß für das südamerikanische Informationsfreiheitsrecht war das hartnäckige Informationsbegehren von Familienangehörigen der „Desaparecidos“, die Opfer staatlich gesteuerter Entführungen und extralegalen Tötungen in den früheren Militärdiktaturen geworden waren. Die Klagen der Familienangehörigen führten 1988 zur Anerkennung eines Menschenrechtes auf Informationszugang durch den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Prof. Dr. Friedrich Schoch (Freiburg) hielt einen Vortrag zum „Verwaltungsverfahren nach dem IFG“. Er führte aus, dass das IFG-Verfahren als Verwaltungsverfahren normativ durch das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz gesteuert wird. Schoch betonte die niedrige Schwelle für die Durchführung des Drittbeteiligungsverfahrens und erörterte anschließend Strukturprinzipien des Gebührenrechtes. Er bekräftigte die zwingende Vorgabe des Gesetzgebers für ein obligatorisches Vorverfahren, die durch Richterrecht nicht unterlaufen werden dürfe.

Einen „Werkstattbericht“ zur Evaluation des Umweltinformationsgesetzes lieferten Dr. Michael Zschiesche und Karl Stracke vom Unabhängigen Institut für Umweltfragen.

In seinem Referat zu den Funktionen der Informationsfreiheit betonte der rheinland-pfälzische Landesbeauftragte, Prof. Dr. Dieter Kugelmann, die Doppelfunktionalität der Informationsfreiheit.

Der Landesbeauftragte von Baden-Württemberg, Dr. Stefan Brink, berichtete über das neue baden-württembergische Landesinformationsgesetz und die damit verbundenen Aufgaben für seine Dienststelle. Er monierte das Missverhältnis zwischen ungleichgewichtigen Transparenzvorgaben des Landesrechtes für die Verwaltung einerseits und (teils) strengerer Transparenzpflichten für private Unternehmen.

Arne Semsrott stellte die Plattform „Frag den Staat“ vor, die eine einfache und schnelle Antragstellung bei zahlreichen Behörden in Bund und Ländern ermögliche und inzwischen in mehr als 30.000 Fällen genutzt worden sei. Dabei sprach sich Semsrott für die Möglichkeit einer anonymen IFG-Antragstellung aus, mit der er die Offenlegung von Namen und Recherchethemen zum Schutz der Journalisten ausschließen möchte.



# 8

## Kurioses aus der Ombudstätigkeit

### 8.1 Firmenname als personenbezogenes Datum

**Bei der Bezeichnung eines Spargelhofes kann es sich um ein personenbezogenes Datum einer natürlichen Person handeln. Vor Offenlegung eines solchen Hofnamens ist daher ein Drittbeteiligungsverfahren erforderlich.**

Auf dem Instagram-Account von Heiko Maas wurde die Mitteilung veröffentlicht, der Außenminister habe bei einem Besuch des Bundeswehrkontingents in Jordanien den deutschen Soldatinnen und Soldaten 50 kg Spargel als Gruß aus der Heimat mitgebracht.

Ein Bürger bat das Auswärtige Amt (AA) um Auskunft, welche Kosten für den Kauf der 50 kg Spargel angefallen sind und wo diese gekauft wurden. Das AA teilte dem Antragsteller mit, dass der Spargel von einem Spargelhof in Brandenburg bezogen wurde und 6,50 € pro Kilo kostete.

Auf die Bitte des Antragstellers um Angabe der Adresse des Spargelhofes teilt das AA mit, dass es sich bei der Angabe der Adresse des Betriebes im vorliegenden Fall um personenbezogene Daten handele, die nicht herausgegeben werden könnten. Für die gewünschte Auskunft müsse zunächst ein Drittbeteiligungsverfahren nach § 5 Abs. 1 IFG durchgeführt werden.

Der Petent wandte sich daraufhin an mich und bat um Vermittlung, weil er der Meinung war, die Daten eines Spargelhofes seien keine personenbezogenen Daten eines Dritten.

Bei der Angabe des Namens des Spargelhofes kann es sich jedoch um ein personenbezogenes Datum handeln, sofern der Spargelhof unter dem Inhabernamen und nicht als Kapitalgesellschaft und damit als juristische Person geführt wird. Die Offenlegung ist dann nur nach Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens möglich, da Zugang zu personenbezogenen Daten nur dann gewährt werden darf, wenn der Dritte eingewilligt

hat oder wenn das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Informationsausschluss überwiegt.

Das Verfahren beim AA war daher nicht zu beanstanden.

### 8.2 Konkretisierung eines IFG-Antrags

**IFG-Anträge bedürfen mitunter der Konkretisierung. Wer einen Antrag stellt, ist insoweit „in der Pflicht“. Ist ein Antrag konkretisiert, sollte eine erbetene Gebührenprognose zeitnah erstellt und übermittelt werden. Der Antrag ist dann – sofern nicht zurückgezogen – unverzüglich zu bearbeiten.**

Am 7. August 2018 beantragte ein Journalist die Übersendung von „Abschriften aller Akten im Aktenbestand der Bundestagsverwaltung, die mit dem Aufstellen von Eimern zum Auffangen von Wasser, das von der Decke tropft, zusammenhängen, einschließlich möglicherweise existierender Unterlagen zu etwaigen Regressforderungen gegenüber Architekten, Dienstleistern, etc.“.

Da der Antrag keine zeitliche Eingrenzung enthielt und sich für die Bundestagsverwaltung nicht erkennbar auf einen bestimmten Verwaltungsvorgang bezog, wurde der Antragsteller um Konkretisierung des Antrages bis zum 13. September 2018 gebeten. Anderenfalls werde davon ausgegangen, dass er seinen Antrag nicht weiter verfolge.

Hierauf reagierte der Antragsteller nicht. Das Justizariat der Bundestagsverwaltung nahm daher an, dass der Antragsteller kein Interesse mehr an einschlägigen Dokumenten habe. Der Antragsteller bat mich jedoch im Dezember 2018 um Vermittlung.

In ihrer Stellungnahme vom 17. Januar 2019 erläuterte die Bundestagsverwaltung den bisherigen Ablauf des Verfahrens. Anschließend nahm sie mit Schreiben vom 4. Februar 2019 das Verfahren wieder auf. Da der Petent

seinen Antrag noch nicht präzisiert hatte, übermittelte die Bundestagsverwaltung ihm einen Konkretisierungsvorschlag. Der Antrag beziehe sich auf amtliche Informationen zu den „Maßnahmen des jeweils zuständigen Liegenschaftsreferats im Zusammenhang mit den in der Presseberichterstattung im Jahr 2018 konkret aufgegriffenen Ereignissen“. Diese beträfen „das Jakob-Kaiser-Haus, den Sitzungssaal des Wirtschaftsausschusses sowie den Fraktionssaal der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen“. Sofern sich sein Auskunftsbegehren auf andere amtliche Informationen beziehen sollte, wurde der Petent gebeten, den Antrag bis zum 18. Februar 2019 entsprechend zu konkretisieren. Ansonsten gehe die Bundestagsverwaltung davon aus, dass der Antragsteller mit dem Konkretisierungsvorschlag einverstanden sei.

Der Antragsteller übermittelte keine vom Vorschlag abweichende Konkretisierung seines Antrages. Nach mehreren Sachstandsanfragen meiner Mitarbeiterin bei der Bundestagsverwaltung teilte diese dem Petenten mit

Schreiben vom 4. Dezember 2019 mit, dass die Zusammenstellung und Prüfung der vorliegenden Unterlagen einen erheblichen Zeitaufwand erfordere und eine genaue Prognose zur Gebührenhöhe nicht abgegeben werden könne. Die Bundestagsverwaltung ging angesichts des Umfangs der zu prüfenden Unterlagen von Gebühren „zwischen der Mindestgebühr von EUR 30 und einem Betrag im unteren dreistelligen Bereich“ aus.

Nachdem der Petent auch auf dieses Schreiben nicht reagiert hatte, stellte die Bundestagsverwaltung das Verfahren schließlich ein.

Der unbefriedigende Ablauf des Verfahrens verdeutlicht die Notwendigkeit, dass, insbesondere bei hoch komplexen Vorgängen, Antragsstellende gemeinsam mit der angefragten Behörde eine Präzisierung der Fragestellung anstreben sollten. Das hätte überflüssige Recherchen vermieden, in jedem Fall aber das Verfahren beschleunigt.

# Anlagen

## Schlagwortverzeichnis

Abhilfemaßnahme	5.1	ICIC	2.1
Algorithmen	Vorwort, 2.1, 2.2	Identität	4.5
amtliche Information	3.3, 8.2	IFG-Anträge an meine Behörde	7.1, 7.3
Anonym	5.1, 7.4	Informationszugang	3.1, 3.2, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 5.2, 6.2, 7.1, 7.2, 7.4
Aufwand	1., 8.2	Innenrevision	3.1
Auslagen	3.3	Jobcenter	7.1
Auswärtiges Amt	4.6, 7.1	Journalismus	4.1, 4.5, 6.2, 7.4, 8.2
Baden-Württemberg	2.2, 7.4	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK)	Vorwort, 2.2
Befugnisse	1.	Kreditanstalt für Wiederaufbau	3.1
Behörden des Bundes	3.1, 3.3, 5.2	Künstliche Intelligenz	2.1, 2.2
Beratungs- und Kontrollbesuch	7.1, 7.2	NSU	3.2
Beratungs- und Kontrollfunktion	6.1	Personalakte	3.2
Bundeskabinett	4.1, 4.6	Petent	4.2, 4.3, 4.6, 5.2, 8.1, 8.2
Bundesagentur für Arbeit	7.1	Proaktive Veröffentlichung	Vorwort, 1., 2.2, 7.3
Bundeskanzleramt	4.5, 7.1	Presserechtlicher Auskunftsanspruch	3.3, 4.5, 6.2
Bundesministerium der Finanzen	4.3, 4.4, 7.1	Pseudonym	5.1
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	4.2, 5.1, 5.2, 7.1	Rheinland-Pfalz	7.4
Bundesministerium für Bildung und Forschung	7.1, 7.2	Saarland	2.2
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	3.4, 7.1	Schleswig Holstein	2.1, 2.2, 4.5
Bundesverfassungsgericht	4.1, 4.2	Statistik Eingaben	7.1
Bundesverwaltungsgericht	3.2, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 6.2	Symposium zur Informationsfreiheit	7.4
Bürgeranfrage	2.2, 3.4	Teilnehmerliste Kabinettsitzung	4.1
Datenschutz-Grundverordnung	3.3, 5.1	Transparenz	Vorwort, 1., 2.1, 2.2, 4.1, 4.4, 6.1, 7.3, 7.4
Deutscher Bundestag	1., 3.1, 4.3, 6.2, 7.1, 8.2	Transparenzgesetz	Vorwort, 1.
Drittbeteiligung	3.2, 4.1, 7.4, 8.1	Umweltbundesamt	2.2.3
E-Government-Gesetz	5.2	Umweltinformationsgesetz	Vorwort, 4.6, 6.1, 7.4
Emission	4.6	Verbraucherinformation	1.
Entschließung	Vorwort, 2.1, 2.2, 6.2	Verwaltungsverfahrensgesetz	3.3, 5.1
Europäisch	6.1		
Finanzverwaltungsgesetz	4.4		
Gebühr	3.3, 7.4, 8.2		
Gesetzgebung	3.1, 4.4, 6.2		

## Abkürzungsverzeichnis

<b>a. a. O.</b>	am angegebenen Ort	<b>f.</b>	folgende
<b>AA</b>	Auswärtiges Amt	<b>FDP</b>	Freie Demokratische Partei
<b>Abs.</b>	Absatz	<b>ff.</b>	fortfolgende
<b>Alt.</b>	Alternative	<b>FVG</b>	Finanzverwaltungsgesetz
<b>Ast.</b>	Antragsteller	<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>Az.</b>	Aktenzeichen	<b>GGO</b>	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
<b>BAMF</b>	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	<b>GO-BT</b>	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
<b>BfJ</b>	Bundesamt für Justiz	<b>HU</b>	Humboldt-Universität zu Berlin
<b>BKAmt</b>	Bundeskanzleramt	<b>i. V. m.</b>	in Verbindung mit
<b>BKM</b>	Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	<b>IFG</b>	Informationsfreiheitsgesetz
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>BMBF</b>	Bundesministerium für Bildung und Forschung	<b>Nr.</b>	Nummer
<b>BMEL</b>	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	<b>NSU</b>	Nationalsozialistischer Untergrund
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen	<b>NVwZ</b>	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
<b>BMFSFJ</b>	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	<b>OVG</b>	Oberverwaltungsgericht
<b>BMG</b>	Bundesministerium für Gesundheit	<b>Prof.</b>	Professor
<b>BMJV</b>	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	<b>Rn.</b>	Randnummer
<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt	<b>S.</b>	Satz
<b>BMVg</b>	Bundesministerium der Verteidigung	<b>SG</b>	Soldatengesetz
<b>BMVI</b>	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	<b>SGB X</b>	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch
<b>BMW</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	<b>UIG</b>	Umweltinformationsgesetz
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	<b>VG</b>	Verwaltungsgericht
<b>BT-Drs.</b>	Bundestagsdrucksache	<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>BVA</b>	Bundesverwaltungsamt	<b>VwVfG</b>	Verwaltungsverfahrensgesetz
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht	<b>z. B.</b>	zum Beispiel
<b>BVerwG</b>	Bundesverwaltungsgericht		
<b>Dr.</b>	Doktor		
<b>DSGVO</b>	Datenschutz-Grundverordnung		
<b>EGovG</b>	E-Government-Gesetz		



**Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit**

Graurheindorfer Str. 153  
53117 Bonn

Tel. +49 (0) 228 997799-0

Fax +49 (0) 228 997799-5550

E-Mail: [poststelle@bfdi.bund.de](mailto:poststelle@bfdi.bund.de)

Internet: [www.bfdi.bund.de](http://www.bfdi.bund.de)

Bonn 2020

Dieser Bericht ist als Bundestagsdrucksache 19/19910 erschienen.

Druck:

Silber Druck oHG

Am Waldstrauch 1

34266 Niestetal



