



Die Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

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

Bundesversicherungsamt  
Herr Präsident Frank Plate  
Friedrich-Ebert-Allee 38  
53113 Bonn

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn  
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin

TELEFON (0228) 997799-1504  
TELEFAX (0228) 997799-550  
E-MAIL referat15@bfdi.bund.de

BEARBEITET VON Luca Winkler  
INTERNET [www.informationsfreiheit.bund.de](http://www.informationsfreiheit.bund.de)

DATUM Bonn, 12.04.2018  
GESCHÄFTSZ. **15-720/006#0209**

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

BETREFF **Beratungs- und Kontrollbesuch zur Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) beim Bundesversicherungsamt (BVA)**  
BEZUG Mein Schreiben vom 27. Juni 2017

Sehr geehrter Herr Plate,

vom 11. bis 13. September 2017 haben meine Mitarbeiter MinR Gronenberg, RRn Rathmann und RI Winkler Ihrem Haus einen Beratungs- und Kontrollbesuch gemäß § 12 Abs. 3 IFG i.V.m. § 24 Abs. 1 BDSG abgestattet und dabei im Rahmen einer anlassunabhängigen Querschnittskontrolle die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes geprüft.

Der ursprünglich bereits für den Zeitraum vom 26. bis 28. Juli 2017 geplante Besuch musste nach dem Eröffnungsgespräch am 26. Juli 2017 auf den September verschoben werden, damit die prüfungsrelevanten, in der Prüfungsankündigung nach Jahrgängen bezeichneten Vorgänge vollständig bereitgestellt werden konnten. Die Schlussbesprechung konnte aufgrund der auf beiden Seiten „engen“ Terminlage und hohen Arbeitsbelastung erst am 06. Februar 2018 stattfinden.



## **Die Kontrolle führte zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:**

Der Beratungs- und Kontrollbesuch ergab einige Defizite, die durch Optimierung des derzeit dezentralen Verfahrens behoben werden sollten. Drittbeteiligungsverfahren sollten schneller und mit zugleich gründlicher Prüfung der rechtlichen Belange Dritter durchgeführt werden. Die Erhebung von Gebühren ist in Teilen verbesserungswürdig. Im Bereich der Anwendung des Billigkeitsermessens konnten dagegen mehrere Positivbeispiele festgestellt werden.

### **Im Einzelnen:**

#### **1. Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz werden beim BVA vor allem zu amtlichen Informationen gestellt, die im Rahmen selbst eingelegter Eingaben bzw. Beschwerden der IFG-Antragsteller über Sozialversicherungen entstanden sind. Ein Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG oder § 25 SGB X besteht hier nicht, da die IFG-Antragsteller keine Verfahrensbeteiligten der antragsgegenständlichen Vorgänge sind. Anträge auf Akteneinsicht, die von den Antragstellern auf § 29 VwVfG oder § 25 SGB X gestützt werden, werden in diesen Fällen also richtigerweise als Anträge nach dem IFG gewertet, das in § 1 Abs. 2 Satz 1 ein Wahlrecht hinsichtlich der Art des Informationszuganges z.B. durch Auskunft oder Akteneinsicht eröffnet.

#### **2. Organisation der IFG-Bearbeitung**

a) Jedes (Fach)Referat bearbeitet „seine“ IFG-Anträge eigenverantwortlich. Eine Hausverfügung zur Organisation der IFG-Bearbeitung wird, wie bereits im Eröffnungsgespräch mitgeteilt, vorbereitet. Eine zentrale Qualitätskontrolle z.B. durch das Justizariat mit obligatorischer Mitzeichnung der Entwürfe der IFG-Bescheide wurde bisher nicht praktiziert. Eine Koordination und Fristüberwachung findet derzeit weder zentral noch innerhalb der einzelnen Abteilungen statt.

Bei der Aktenführung fiel auf, dass die IFG-Anträge oft in Fachakten abgeheftet sind. Meist geht es den IFG-Antragstellern darum, zu sehen, welche Pflichtverstöße der Sozialversicherungsträger Ihr Haus im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit festgestellt hat. Eine durchgehende Trennung der IFG-Vorgänge mit Kopien der antragsrelevanten Passagen der oftmals mehrere hundert Blatt starken (Aufsichts-)Fachakten könnte letztere entlasten und die IFG-Bearbeitung deutlich erleichtern.



b) In einer Vielzahl von (Fach-)Vorgängen fanden sich umfangreiche Materialien zum IFG wie z.B. die amtliche Begründung des Gesetzes, verwaltungsgerichtliche Entscheidungen oder die Anwendungshinweise des BMI. Dieser Aufblähung der Vorgänge könnte durch eine (stärkere) zentrale Bereitstellung von Informationsmaterial zum IFG im Intranet des Amtes entgegengewirkt werden. In vielen Fällen wird vor Erstellung des Bescheids ein Vermerk angefertigt. Jedenfalls in einfach gelagerten Fällen dürfte mitunter der Bescheidentwurf genügen und der vorangestellte Vermerk entbehrlich sein.

c) Hausinterne zentrale Schulungen zum IFG für schwerpunktmäßig mit IFG-Anträgen befasste Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die Aufgabe von IFG-Abteilungskoordinatoren übernehmen könnten, oder für andere Bedienstete hat es bisher nicht gegeben.

### **3. Wahrung der Monatsfrist nach § 7 Abs. 5 IFG**

Die beantragte Information soll dem Antragsteller unverzüglich, spätestens nach einem Monat zugänglich gemacht werden. Diese Frist wird im Regelfall eingehalten. Sofern die Verfahren aufwendiger waren, erfolgte weit überwiegend innerhalb der Monatsfrist ein Hinweis an den Antragsteller.

Verfahren, in denen die Monatsfrist ohne erkennbaren Grund nicht einhalten wurde oder keine Rückmeldung wegen eines zu erwartenden hohen Aufwands erfolgte, fanden sich selten.

Bei den Drittbeteiligungsverfahren gab es dagegen zum Teil erhebliche, mehrmonatige, nicht akzeptable Verzögerungen des Verfahrens (s. dazu Nr. 6))

### **4. Wahlrecht nach § 1 Abs. 2 IFG**

§ 1 Abs. 2 IFG eröffnet ein Wahlrecht hinsichtlich der Art des Informationszuganges z.B. durch Auskunft, Kopien oder Akteneinsicht. Ein explizites Wahlrecht hinsichtlich des Ortes einer Akteneinsicht wird dagegen vom IFG nicht gewährt. Gleichwohl begrüße ich es, wenn Ihr Haus versucht, den Antragstellern auch insoweit entgegenzukommen und zB für körperbehinderte Antragsteller eine Akteneinsicht am Wohnort und nicht (nur) am Behördensitz zu ermöglichen. Datenschutzrechtliche Vorgaben sind aber auch dann einzuhalten, wenn die zur Einsicht bereit gestellten Vorgänge schutzwürdige Informationen zu Dritten enthalten und die Akteneinsicht nicht mit fachkundiger Begleitung durch die federführende Behörde erfolgen soll. Die Akteneinsicht bei einer anderen Dienststelle wurde den Antragstellern in den Vorgängen 212-1262.1 – 2596/2016 - SR und II 2 -1262.1-2309/2012-KG jeweils unter Hinweis



auf datenschutzrechtliche Gründe versagt. In beiden Fällen strebten die Antragsteller Akteneinsicht in den Räumlichkeiten einer anderen (fachfremden) Behörde an. Hier wäre eine Akteneinsicht außerhalb des BVA m.E. nur bei vorheriger, zuverlässiger Schwärzung schutzwürdiger Akteninhalte und Kostentragung auch hierfür durch die Antragsteller möglich gewesen.

## **5. Anwendung der Ausnahmetatbestände**

Der Informationszugang wurde den Antragstellern nur in seltenen Fällen verweigert. Der – mit Blick auf die Aufgabenstellung Ihrer Behörde – von meinem Prüfteam häufiger erwartete Ausnahmetatbestand zum Schutz von wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungsträger nach § 3 Nr. 6 IFG wurde nur selten ins Feld geführt (z.B. Az.: 145-1262.1-2853/2016).

## **6. Drittbeteiligung**

Das IFG verlangt eine Drittbeteiligung, sofern bei Gewährung des Informationszuges rechtlich geschützte Interessen Dritter berührt sein könnten. Auch hier ist die Entscheidung über den Informationszugang unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern, vorzubereiten. Dem Dritten ist schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu geben (§ 8 Abs. 1 IFG), damit anschließend zeitnah eine Bescheidung erfolgen kann. So erfolgte die Drittbeteiligung anlässlich eines IFG-Antrages vom 19. Juli 2017 erst mit Schreiben vom 08. September 2017 (Az. 415-1262.1 – 1964/2017).

Zu einem IFG-Antrag vom 17. Mai 2017 zu künftigen Gefahrtarifen und zur Beitragsgestaltung für Transportunternehmen des Briefdienstes (Ref. 415-1262.1 – 1514/2017) wurde die Drittbeteiligung erst mit Schreiben vom 28. August 2017 eingeleitet und war im Zeitpunkt des Beratungs- und Kontrollbesuches im September noch nicht abgeschlossen.

Im IFG-Verfahren mit dem Az. 415-1262.1 -2652/2016 wurde die Drittbeteiligung erst auf meinen Hinweis aufgenommen (15-720/006 II#0196). Obwohl der Antrag bereits am 26. Oktober 2016 eingegangen vorlag, war der Vorgang im September 2017 immer noch nicht abgeschlossen.

In einem anderen IFG-Verfahren wurde die Drittbeteiligung erst mehr als 4 Monate nach Antragstellung eingeleitet (215-1262.1 -2080/2016). Allerdings hatte der Rechtsanwalt der Antragstellerin hier drei Monate gebraucht, um die notwendige Begründung abzugeben.



Die Stellungnahmen der Dritten sind stets gründlich zu prüfen. Die bloße Behauptung eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses reicht nicht aus. Vielmehr muss die aktuell fortbestehende Wettbewerbsrelevanz der fraglichen Information gegeben sein. Der abschlägige Bescheid vom 12. Januar 2017 wurde schließlich auf § 6 S. 2 IFG gestützt, nachdem zunächst auch der „sozialversicherungsspezifische“ Ausnahmetatbestand zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungsträger (§ 3 Nr. 6, 2.Alt. IFG) in dem ausführlichen entscheidungsvorbereitenden Vermerk vom 09. Januar 2017 thematisiert worden war. Dieser Versagungsgrund ist indes kein „exklusiver bereichsspezifischer“ Ausnahmetatbestand des IFG, der andere Versagungsgründe des IFG ausschließt. Das BVA geht im Vermerk zutreffend davon aus, dass beide nebeneinander anwendbar sind. Welche Detailinformationen des Vertrages allerdings im konkreten Fall geeignet sind, bei Bekanntwerden „die Leistungserbringung der Krankenkasse zu erschweren, weil Konkurrenten und Leistungserbringer einseitig Vorteile aus der Kenntnis der wettbewerbserheblichen Informationen ziehen können“ (S. 5 des Vermerks v. 09. Januar 2017) bleibt unklar und hätte jedenfalls im Vermerk deutlicher angesprochen werden müssen. Auch der pauschale Hinweis auf die Gefahr von Rückschlüssen aus bekanntgegebenen Informationen auf schutzwürdige Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnisse reicht nicht aus, um die sorgfältige Prüfung einer konkret zu befürchtenden Verletzung des Schutzgutes zu belegen.

Bei zwei Anträgen (Az.: 415-1262.1-4574/2013; Az.: 145-1262.1-2853/2016) wurde eine Berufsgenossenschaft als Dritte beteiligt. Ob eine Berufsgenossenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend machen kann, ist fraglich, da diese eine Monopolstellung inne hat (hierzu vgl. auch: Urteil VG Köln vom 25. Februar 2016, 13 K 5017/13 – juris –). Im erstgenannten Fall war der Informationszugang im Ergebnis aufgrund Einwilligung des Drittbetroffenen zulässig. Ob die eingeleitete Drittbeteiligung im zweiten Fall geboten war, kann letztlich dahinstehen, da das BVA sich jedenfalls auf den Ausschlusstatbestand des § 3 Nr. 6 IFG (Schutz der wirtschaftlichen Interessen der BG als Sozialversicherungsträger) berufen konnte.

## **7. Gebührenpraxis**

a) Nach § 10 Abs. 1 IFG werden für den Zugang zu amtlichen Informationen Gebühren und Auslagen erhoben. Der Auslagenersatz ist aber derzeit aufgrund der insoweit fehlenden Verordnungsermächtigung in § 10 Abs. 3 IFG nicht möglich (Urteil des BVerwG vom 20. Oktober 2016, 7 C 6/15). Es wurden jedoch in einigen Fällen



(Az.: 416-1262.1-2782/2016; Az.: 212-1262.1-2596/2016 und Az.: 121-1262.1-2721/2013) auch nach dieser Entscheidung des BVerwG Auslagen veranschlagt.

b) Oftmals werden keine Gebühren für den Personalaufwand für die IFG-Bearbeitung erhoben. In einigen Fällen wurde auch großzügig vom Billigkeitsermessen nach § 2 IFGGebV Gebrauch gemacht und die Gebühr um 50 % reduziert, sofern Antragsteller ihre schwierige wirtschaftliche Situation plausibel darlegen konnten (Az.: 411-2561/2011; Az.: IV 1-699/12).

Nur der zur Bereitstellung der Informationen notwendige Verwaltungsaufwand darf für die Gebührenberechnung berücksichtigt werden. In einzelnen Fällen (Az.: 212-1262.1-2596/2016; Az.: 212-1262.1-1240/2012 und Az.: 212-1262.1-3430/2004) fiel auf, dass stets zwei Mitarbeitern während der Akteneinsicht anwesend waren und in die Gebührenbemessung miteinbezogen wurden. Die Anwesenheit von zwei Mitarbeitern während der Akteneinsicht halte ich nicht für erforderlich.

c) Für die Gebührenberechnung werden von Ihrem Haus die vergleichsweise günstigen, weil nur auf Grundlage des anteiligen Besoldungsaufwandes errechneten Personalkostensätze des BMF herangezogen. Dies ist zwar grundsätzlich vom Gesetz her gedeckt und wird von mir gerade auch mit Blick auf die Vorgabe des § 10 Abs. 2 IFG begrüßt. Hierdurch werden allerdings die im Einzelfall konkret entstehenden Gebühren an die Besoldungsgruppe des jeweils mit der IFG-Bearbeitung betrauten Mitarbeiters geknüpft und können deshalb deutlich differieren. Eine Pauschalierung der Stundensätze für die einzelnen Laufbahngruppen, wie es bereits in vielen anderen Behörden nach Vorgabe des BMI praktiziert wird, halte ich für zulässig.

Mit der Eingangsbestätigung werden die Antragsteller meist entweder auf die Gebührenpflichtigkeit oder sogar auf die – mehr oder weniger präzise geschätzte – Gebührenhöhe hingewiesen. Keinerlei Hinweis auf Gebührenpflicht oder (geschätzte) Gebührenhöhe fand sich in einzelnen Fällen des Referats 115 (z.B. 115-1262.1-1338/2016; 115-1262.1-2911/2014). Um eine prohibitive Wirkung zu vermeiden, bitte ich darum, zukünftig bei allen Anträgen zumindest eine grobe Schätzung abzugeben, wie hoch die Gebühr in etwa ausfallen wird. Diese sollte auch mit einem Hinweis auf den voraussichtlich notwendigen Personal(zeit)aufwand unterlegt werden.

In einigen Fällen (Az.: 411-2561/2011; Az.: 415-1262.1-4574/2013; Az.: 416-1262.1-2782/2016) wurde ein Gebührenvorschuss verlangt. Erst danach wurde der Zugang zu den amtlichen Informationen gewährt. Ich möchte darauf hinweisen, dass ein Vorschuss nur bei einer Gefährdung des Haushaltsinteresses verlangt werden kann



(Schoch, IFG, § 10 Rn. 43). Dies setzt aber voraus, dass mit einem Zahlungsausfall zu rechnen ist. Bei den o.g. Vorgängen ging dies nicht aus den mir vorgelegten Unterlagen vor. Da diese Fehler keine Auswirkung auf den Ausgang des jeweiligen Verfahrens hatten, möchte ich von einer Beanstandung absehen.

Im Bescheid im Verfahren mit Az.: 416-1262.1-2782/2016 vom 03. Januar 2017 wurde ein Gebührenvorschuss in Höhe der zu diesem Zeitpunkt prognostizierten Gebühr von 378,56 Euro verlangt, aber zugleich darauf hingewiesen, dass die tatsächliche Höhe der entstandenen Gebühren und Auslagen erst nach Durchführung der Akteneinsicht (in Abhängigkeit des Zeitansatzes) bestimmt werden könne.

Diese Verfahren halte ich für problematisch: Eine Gebühr kann (noch) nicht festgesetzt werden, solange der hierfür erforderliche Verwaltungsaufwand noch nicht abschließend festgestellt worden ist. Grund hierfür ist, dass die Gebühr nach § 10 Abs. 2 IFG unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands zu bemessen ist. Dementsprechend bildet der Verwaltungsaufwand den Maßstab für die Gebührenbemessung (Schoch, IFG, § 10 Rn. 72). Er ist also abschließend vor der Gebührenerhebung zu bestimmen.

Der Petent bat nach Zustellung des Bescheides um Prüfung der Möglichkeit einer Ratenzahlung und hat bis September 2017 keine Auskunft hierzu erhalten. Letzter Sachstand ist nach Aktenlage das Schreiben des BVA vom 07. März 2017 mit dem Hinweis, dass die Prüfung seines Anliegens noch einige Zeit in Anspruch nehmen würde.

Ich bitte um schriftliche ergänzende Stellungnahme zu diesem Fall.

## **8. Besonderer Einzelfall**

### Az.: 115-1262.1-1338/2016

Mit mehreren Anträgen wurde hier der Zugang zu Mietverträgen von beaufsichtigten Stellen beantragt. Gerade der hier angesprochene Fall ist sowohl durch seine vielen Drittbeteiligungen als auch der Vielgestalt der umfassten Informationen sehr umfangreich und komplex. Bei der Einsicht in die Verwaltungsakten zu den jeweiligen Anträgen konnte ich mich davon überzeugen, dass die Bearbeitung (von kleineren Fehlern abgesehen) gewissenhaft und korrekt vorgenommen wird. Die Entscheidung, den Antrag mit Teilbescheiden abzuarbeiten, begrüße ich.



**Im Ergebnis fasse ich meine Feststellungen wie folgt zusammen:**

Das BVA bearbeitet die Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz dezentral und derzeit noch ohne Frist- und Qualitätskontrolle und Beratung der Fachreferate durch eine zentrale Stelle. Die in Vorbereitung befindliche Organisationsverfügung zur Verfahrensregelung sollte zu einer Beschleunigung und Qualitätssteigerung der IFG-Bearbeitung führen.

Die Bearbeitung der Anträge durch Ihr Haus stellt sich als meist gesetzeskonform und bürgerfreundlich dar. Es würde mich freuen, wenn die organisatorischen Maßnahmen zur Verfahrensoptimierung und weiteren Qualitätsverbesserung zeitnah abgeschlossen werden könnten.

Für die Unterstützung meiner Mitarbeiterin und meiner Mitarbeiter durch Ihr Haus bedanke ich mich.

Für Ihre Stellungnahme innerhalb von acht Wochen bin ich dankbar.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

Jürgen H. Müller

Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist nur im Entwurf gezeichnet.