

Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Hinweise zur Bearbeitung von Informationszugangsansprüchen nach dem IFG

Das Wichtigste vorab

- **Ziel des IFG** [wie auch des Umweltinformationsgesetzes (UIG) und des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)] ist es, staatliches Handeln transparenter zu machen.
- Das **IFG-Verfahren** sollte **getrennt** von den Vorgängen **geführt** werden, auf die es sich bezieht. Das erleichtert es zum Beispiel, wenn im IFG-Verfahren Akteneinsicht beantragt wird.
- **Keine Antragsstellung via Twitter möglich:** Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat nach § 3a VwVfG nur den Zugang für elektr. Erklärungen via E-Mail eröffnet u. dafür die Adresse **poststelle@bnetza.de** eingerichtet. Das IFG-Verfahren ist kein öffentliches Verfahren, so dass sich eine Bearbeitung über Twitter wegen möglicher betroffener Rechte Dritter ohnehin nicht eignet. Auch die Fristen für elektr. Anfragen laufen daher erst ab Mailzugang.
- **Anonyme Anträge sind dann zulässig, wenn die Identität des Antragstellers für das Verfahren irrelevant ist.** Ein Erfordernis für die Ermittlung der Identität des Antragstellers kann sich insbesondere bei solchen IFG-Verfahren ergeben, in denen später Kosten erhoben werden sollen oder ein Beteiligungsverfahren nach § 8 IFG durchgeführt werden muss. Handelt es sich dagegen augenscheinlich um eine einfache Anfrage, bei deren Beantwortung keine Kosten zu erheben sind, ist hingegen eine Identitätsfeststellung nicht notwendig.
- Anfragen über die Plattform „**Frag-den-Staat**“ und ähnliche Plattformen sind häufig, da diese den Antragstellern eine entsprechende E-Mail-Adresse zuweisen und Vorlagen für die Anfragen bereitstellen.
Die Anträge und die Antworten werden im Internet regelmäßig im jeweiligen Bearbeitungsstand veröffentlicht.
Die Plattform achtet grundsätzlich darauf, dass keine geschützten Informationen (z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) veröffentlicht werden. Dies gilt in der Regel auch für die Namen der Bearbeiter.
- Es ist nicht auszuschließen (und auch legitim), dass die Anträge auch zur Wahrnehmung oder Durchsetzung individueller Rechte und Ansprüche gegenüber Dritten gestellt werden. Gerade in derartigen Fallkonstellationen wird es **wichtig, geschützte Rechte Dritter zu wahren** und insb. das sog. **Drittbeteiligungsverfahren**, wie es § 8 IFG vorsieht, einzuhalten.
- Die im IFG genannten **Ausnahmetatbestände sind eng auszulegen**, in der **Begründung** der Entscheidung sollte darauf eingegangen werden. Bei Unsicherheiten bitte an das zuständige Referat Z 21 wenden.

- Informationszugang kann in Form einer Akteneinsicht oder auf sonstige Weise erfolgen (§ 1 Abs. 2 IFG). Der Antragssteller darf dabei eine bestimmte Form erbitten. Davon darf nur aus wichtigem Grund abgewichen werden.
- Informationszugang kann insb. durch mündliche, telefonische oder schriftliche Auskünfte (auch elektronisch etwa per E-Mail) erfolgen oder durch die Übersendung von Aktenauszügen (einschließlich ausgedruckter E-Mails) als Kopie sowie durch eine unmittelbare Akteneinsicht.
- Sowohl die Stattgabe als auch die Ablehnung des Antrags auf Informationszugang sind in der Regel Verwaltungsakte. Hinsichtlich einer stattgebenden Entscheidung (nicht bei Drittbeteiligungsverfahren!) schreibt das IFG indes keine bestimmte Form vor. So dürfte der Informationszugang als Realakt durchgeführt werden, was vor allem bei mündlichen Auskünften regelmäßig der Fall ist.
- Kann dem Antrag nicht oder nicht vollständig stattgegeben werden (gilt auch für die Ablehnung der **gewünschten Form** des Informationszugangs), **ist dies zu begründen**. Die Wiederholung des Gesetzestextes genügt nicht. Die Begründung kann kurz ausfallen (z. B. Einstufung als Verschlussache oder Eigenschaft als nach § 3 Nr. 8 IFG geschützte Stelle), muss aber einzelfallbezogen sein. Die Begründung darf keine Rückschlüsse auf die geschützte Information ermöglichen.
- Sollen nach dem IFG-Bescheid Informationen an den Antragsteller herausgegeben werden, soll im Bescheid auch auf die Kosten des IFG-Verfahrens eingegangen werden (vgl. § 13 Abs. 1 S. 2 BGebG). Mindestens sollte eingefügt werden: „Dieser Bescheid ist kostenpflichtig. Die Festsetzung der Kosten erfolgt in einem separaten Verfahren.“ **Nach Verfahrensabschluss die nötigen Unterlagen an das Referat Z 21 senden, das die Gebühren festsetzt.**
Stellt der Bearbeiter fest, dass der Arbeitsaufwand für die Bearbeitung gering war, kann im IFG-Bescheid formuliert werden: „Diese Entscheidung ergeht kostenfrei, da es sich um eine einfache Auskunft handelt.“
Die Ablehnung des Antrags ist nie kostenpflichtig! Auch dann kann formuliert werden: „Diese Entscheidung ergeht kostenfrei.“

Bei Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem IFG steht das Referat Z 21 zur Verfügung. Die inhaltliche Bearbeitung und Bescheidung erfolgt durch die zuständigen Facheinheiten im Hause.

I. Antragsbearbeitung – formale Aspekte

Die vorliegenden Bearbeitungshinweise orientieren sich an der gesetzlich vorgegebenen Struktur und Abfolge für die Bearbeitung von Anträgen nach dem IFG. Demnach sind sie in Form einer Prüfungsabfolge aufgebaut.

1. Anwendbarkeit des IFG

Bei Anträgen nach dem IFG geht es um den Zugang zu vorhandenen amtlichen Informationen. Information ist eine (interpretationsfähige) geordnete Datenmenge, die Grundlage für Wissen, Wertungen oder Verhalten sein kann (Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 2 Rn 21).

Als amtlich gelten die Informationen, die hoheitliches, schlicht-hoheitliches oder fiskalisches Behördenhandeln betreffen.

Eine Erstellungs- und Beschaffungspflicht der abgefragten Informationen besteht grundsätzlich nicht. Allerdings sind Informationen grundsätzlich zusammenzustellen, wenn sie an unterschiedlichen Orten der BNetzA vorgehalten werden.

Der Antrag muss das IFG nicht ausdrücklich nennen. Fehlt ein eindeutiger Hinweis auf das IFG und/oder andere Informationsansprüche, ist ein Antrag auf Informationszugang von der Behörde auszulegen. Ein Anspruch nach dem IFG scheidet jedoch aus, wenn **spezialgesetzliche Regelungen** über den Zugang zu den gewünschten Informationen bestehen (siehe § 1 Abs. 3 IFG). Informationen zu Ordnungswidrigkeitenverfahren können gem. § 49 b OWiG i.V.m. § 475 StPO nur im Wege der Akteneinsicht erlangt werden, sie unterliegen nicht dem IFG.

Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens können sowohl Akteneinsichtsanträge nach § 29 VwVfG als auch Informationszugangsanträge nach § 7 IFG stellen. Die Rechtsnatur ist – wegen **unterschiedlicher Kosten** – vorab zu klären.

Begehrt ein Antragsteller ausschließlich Auskunft **über die zu seiner Person gespeicherten** Daten, ist er betroffene Person im Sinne des Art. 15 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Weil die Auskunft nach Art. 15 DSGVO unentgeltlich zu erfolgen hat, ist die Behandlung des Antrags als Auskunftsanspruch im Sinne des Art. 15 DSGVO für den Antragsteller günstiger. Eine Musterantwort sowie eine Bearbeitungshilfe für Anträge nach Art. 15 DSGVO findet sich im Intranet auf der Seite des behördlichen Datenschutzbeauftragten.

Die Ansprüche auf Informationszugang nach Umweltinformationsgesetz (UIG) und Verbraucherinformationengesetz (VIG) gehen dem allgemeinen Informationsanspruch nach dem IFG vor. Soweit sich eine Anfrage daneben auch auf andere Informationen bezieht, ist das IFG insoweit noch anwendbar.

Im Rahmen eines **laufenden Verwaltungsverfahrens** hat der Beteiligte ein Aktenauskunftsrecht nach § 29 VwVfG, in dessen Rahmen Kosten anfallen können. Dieser Anspruch bleibt neben dem IFG-Anspruch selbstständig bestehen.

2. Antragsbefugnis

Jeder ist antragsberechtigt, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Wohnsitz. Juristische Personen des Privatrechts sind ebenfalls antragsbefugt.

Nicht antragsberechtigt sind Bürgerinitiativen und Verbände, wenn sie nicht selbst – wie ein eingetragener Verein – juristische Personen des Privatrechts sind; hier ist jedoch der jeweilige Unterzeichner als natürliche Person antragsbefugt. Der Antrag ist dann als Antrag dieser Person zu bearbeiten.

3. Formerfordernisse

Es gibt **keine** Formerfordernisse. Der Antrag kann mündlich, telefonisch oder per E-Mail gestellt werden und muss (mit einer Ausnahme) nicht begründet werden. Auch ist eine anonyme Antragstellung grds. zulässig.

Zeichnet sich bei einem mündlichen oder elektronischen Antrag ab, dass wegen mögl. Kosten oder einer Drittbeteiligung Kenntnis der Identität des Antragstellers erforderlich ist, müssen Name und Anschrift des Antragstellers erfasst werden.

Begründet werden muss der Antrag immer dann, wenn **Rechte Dritter betroffen** sind (§ 7 Abs. 1 Satz 3 IFG). Hierbei sind insbesondere Aspekte des Datenschutzes, geistigen Eigentums oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu beachten. Die Begründung erleichtert dem Dritten, den die Behörde nach § 8 beteiligt, zu entscheiden, ob er zustimmt, bzw. ermöglicht der Behörde eine umfassende Abwägung (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG). Bei § 5 (Datenschutz) kann sich die Behörde – außer bei besonderen Arten personenbezogener Daten (§ 5 Abs. 1 Satz 2 IFG) – nach einer Abwägung im Einzelfall über die fehlende Einwilligung des Dritten hinwegsetzen; bei § 6 (geistiges Eigentum; Geschäftsgeheimnisse) bindet hingegen die Entscheidung des Dritten. Es ist daher sinnvoll, auf eine schriftliche oder elektronische Antragstellung und -begründung hinzuwirken.

Hinweis:

In diesem Zuge sollte man den Antragsteller auch darüber informieren, dass die Bearbeitung durch die Drittbeteiligung länger dauern kann (vgl. Monatsfrist, § 7 Abs. 5 IFG). Außerdem kann man darauf aufmerksam machen, dass Gebühren anfallen können, da bei einer notwendigen Drittbeteiligung **nicht** mehr von einer kostenlosen „einfachen Auskunft“ ausgegangen werden kann.

Der Antragsteller ist außerdem nach allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen im Bedarfsfalle aufzufordern, den Antrag bzgl. der gewünschten Information zu **konkretisieren**; vorher kann gegebenenfalls eine Bearbeitung nicht erfolgen.

4. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit ergibt sich aus § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG.

Verfügberechtigt ist regelmäßig die **federführende Behörde**. Ergibt sich, dass ein Antrag parallel bei mehreren Behörden eingegangen sein kann, empfiehlt sich

eine Abstimmung mit den übrigen betroffenen Behörden, um ein einheitliches Vorgehen zu fördern.

Zuständig für die Bearbeitung innerhalb der Behörde ist die Einheit/Stelle, die über die begehrten Informationen verfügt bzw. die für die Bearbeitung des zugrunde liegenden Vorgangs/Verfahrens zuständig war/ist bzw. dieses durchgeführt hat; sie prüft insbesondere, ob fachliche Gründe vorliegen, die den Informationsanspruch ermöglichen, beschränken oder ausschließen.

Beratende Gremien, die nicht Teil einer Behörde sind, sind nicht zur Information verpflichtet, so z.B. Beiräte und Ausschüsse. Unterlagen können allerdings bei der Behörde, der ein Gremium zugeordnet ist, nachgefragt werden, sofern die Behörde ebenfalls über eine Ausfertigung der Unterlagen verfügt und diese Unterlagen dauerhaft Bestandteil der Verwaltungsvorgänge geworden sind. Nur vorübergehend beigezogene Unterlagen sind gem. § 3 Nr. 5 IFG nicht nach dem IFG zugänglich.

Wird die unzuständige Behörde angegangen, soll der **Antragsteller auf die zuständige Behörde hingewiesen** werden. Eine unmittelbare Abgabe an diese ist, da sie offensichtlich im Interesse des Antragstellers liegt, aus datenschutzrechtlicher Sicht gem. §§ 25 Abs. 1, 23 Abs. 1 Nr. 1 BDSG möglich. Eine Pflicht besteht hierzu jedoch nicht.

Innerhalb der BNetzA richtet sich die Zuständigkeit für die Bearbeitung des Antrages insgesamt oder einzelner Teile davon nach der **fachlichen Zuständigkeit** bzw. der Zuständigkeit für die beantragten Informationen. Sind **mehrere Einheiten gemeinsam** zuständig, ist eine davon als federführend zu bestimmen. Diese koordiniert entsprechend das Verfahren, führt es im Außenverhältnis durch und vergibt die Vorgangsnummer.

Bei Anträgen, bei denen die Zuständigkeit innerhalb der BNetzA nicht leicht feststellbar ist oder sehr viele Einheiten zu beteiligen sind, übernimmt das Referat Z 21 die Koordinierung und Beantwortung des Antrags.

Wird ein IFG-Antrag bei der BNetzA gestellt, der darauf abzielt, ein Dokument einer europäischen Institution wie der Kommission zu erlangen, welches der BNetzA vorliegt, ist Folgendes zu beachten:

Der Herausgabe könnte seitens der BNetzA § 3 Nr. 3 lit. b IFG entgegenstehen: Beratungsgeheimnis zwischen Behörden (hierunter fallen auch Beratungen mit europäischen Institutionen).

Zu beachten ist auch Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, der vorschreibt, dass grundsätzlich vor Herausgabe eines Dokuments eines europäischen Organs das Organ zuvor zu konsultieren ist oder der Antrag auch an das Organ weitergeleitet werden kann.

Da die Verordnung eine Kommunikation des Mitgliedstaates fordert, ist zunächst die Einbindung des Präsidiums und des BMWi erforderlich.

6. Verwaltungsinterne Bearbeitungsschritte

Erforderlich sind die Vergabe einer Vorgangsnummer sowie die Anlage einer gesonderten Verfahrensakte. Da die Bearbeitung eines IFG-Antrages (wie auch beim UIG) in der sachlich zuständigen Einheit des Hauses erfolgt, bietet sich die Vergabe eines gesonderten **IFG-Aktenzeichens** an. Dieses kann wie folgt zusammengesetzt werden: Bezeichnung der OrgE, Abkürzung „IFG“ sowie fortlaufende Nummer (Zählung pro Dienststelle gesondert), d.h. z.B. Z21d IFG 001/2019.

Der IFG-Vorgang stellt einen **eigenständigen Vorgang** dar, der als eigenständige Akte zu führen ist. Aufgrund potentiell möglicher gerichtlicher Auseinandersetzung um den begehrten Informationszugang sind **die erbetenen Informationen von der IFG-Vorgangsakte zu trennen**. Da dem Antragsteller im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung um den begehrten Informationszugang ein Akteneinsichtsrecht in die IFG-Vorgangsakte zusteht, muss dafür Sorge getragen werden, dass er dadurch nicht an die eigentlich streitgegenständlichen, erbetenen Informationen gelangt.

Darüber hinaus ist der Antrag durch Übermittlung des im Intranet veröffentlichten Formulars („**Formular für die Meldung von IFG Anträgen zur Liste**“) unverzüglich an das Referat Z21 zu melden. Dies soll neben statistischen Zwecken auch ermöglichen, eventuell parallele IFG-Antragsbearbeitungen zu verhindern oder diese zu koordinieren. Zudem sollen bereits erfolgte Bearbeitungen in vergleichbaren Sachverhalten zum Zwecke einer zügigen Antragsbearbeitung auf diese Weise für aktuelle Anträge nutzbar gemacht werden. Dazu wird auf der Intranetseite des Referates Z 21 eine Tabelle veröffentlicht, in der u.a. Aktenzeichen und Antragsgegenstand aufgeführt werden.

Nach Abschluss des IFG-Verfahrens ist dieses bei Z21 mit dem im Intranet veröffentlichten Formular („**Formular für die Angaben zur jährlichen IFG-Statistik**“) zu melden.

II. Antragsbearbeitung – sachlich-inhaltliche Prüfung

Die Bearbeitung unterscheidet sich grundsätzlich danach, ob die Information ohne erforderliche Einbindung betroffener Dritter erfolgen kann oder nicht (dann § 8 i. V. m. §§ 5, 6 IFG beachten). Sind Informationen Dritter betroffen, ist vor der Bekanntgabe gegenüber dem Antragsteller ein Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen (dazu unter Punkt 3 und 4).

1. Allgemein zu beachtende Prüfungspunkte

a) Antragsgegenstand / Welche Information wird begehrt?

Um der Behörde das Auffinden der gewünschten Information zu erleichtern, sollte der Antragsteller möglichst konkrete Angaben zu dem Vorgang machen. Hilfreich sind z.B. das Aktenzeichen, der Bearbeiter, Hintergrundinformationen und Zusammenhänge oder Hinweise zu bereits erfolgten Anfragen. Ggf. ist der Antrag zu konkretisieren.

Zugang besteht nur zu **amtlichen Informationen**. Nach § 2 Nr. 1 IFG ist eine amtliche Information jede amtlichen Zwecken dienende **Aufzeichnung**, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu.

b) Ausnahmetatbestände

Die Behörde muss entscheiden, ob dem beehrten Informationszugang wichtige Gründe entgegenstehen. Dabei sind zunächst die Ausnahmegründe der §§ 3 bis 6 IFG zu prüfen, ferner darf der Antrag abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrte Information verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen selbst beschaffen kann (§ 9 Abs. 3 IFG). Eine gute Darstellung von Einzelheiten und Einzelfällen zu den Ausnahmetatbeständen findet sich beispielsweise im Kommentar zum IFG von Friedrich Schoch (auch bei *beck-online* verfügbar).

(1) § 3 IFG Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

Diese Ausnahmeregelungen sind **sehr eng auszulegen**.

Es gibt für die Nachrichtendienste (§ 3 Nr. 8 IFG) und bestimmte Tätigkeiten der Sicherheitsbehörden nach § 10 Nr. 3 SÜG eine Bereichsausnahme; d.h. dem Antragsteller darf unter Verweis auf § 3 Nr. 8 IFG eine Information verweigert werden. Im Übrigen gibt es jedoch keine Ausnahmen für bestimmte Bereiche (Bereichsausnahmen); eine **Einzelfallprüfung** ist stets notwendig.

Für die Ausnahmegründe der Ziffern 1, 2, 3 und 6 bedarf es einer Gefährdungsprognose. Die **Prognose** verlangt mögliche nachteilige Auswirkungen (§ 3 Nr. 1 IFG), eine mögliche Gefährdung (§ 3 Nr. 2 IFG) oder eine (Eignung zur) Beeinträchtigung (§ 3 Nr. 3 und 6 IFG), jeweils im konkreten Einzelfall. Eine Abwägung mit dem Informationsinteresse des Antragstellers erfolgt bei § 3 IFG – anders als bei § 5 Abs. 1 IFG (Datenschutz) – **nicht**.

Hervorzuheben sind Ausnahmen bei nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen (§ 3 Nr. 1 a IFG), für die innere und äußere Sicherheit (§ 3 Nr. 1 c IFG), auf Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden (§ 3 Nr. 1 d IFG), für die Durchführung eines laufenden Gerichts- oder Ermittlungsverfahrens (§ 3 Nr. 1 g IFG), bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit

(§ 3 Nr. 2 IFG), für vertrauliche behördliche Beratungen und internationale Verhandlungen (§ 3 Nr. 3 IFG), für eingestufte Dokumente sowie besondere Amts- und Berufsgeheimnisse (§ 3 Nr. 4 IFG), für zeitweise beigezogene Akten (§ 3 Nr. 5 IFG) und zum Schutz von Hinweisgebern (§ 3 Nr. 7 IFG).

Zum **Ausnahmetatbestand § 3 Nr. 1 d IFG „Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Regulierungsbehörden“** wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dies keine Bereichsausnahme für die Tätigkeiten der Bundesnetzagentur oder einzelne Teile der Bundesnetzagentur bedeutet. Der Ausnahmetatbestand dient ausweislich der Begründung (BT-Drucksache 15/4493) dem Schutz der wettbewerbsrelevanten Unternehmens- und Marktdaten bzw. der entsprechenden Auswertungen der Bundesnetzagentur, deren frühzeitiges Bekanntwerden den Wettbewerb zwischen den Unternehmen behindern oder verfälschen könnte. Dennoch ist auch bezüglich dieser Informationen in jedem Fall eine Einzelfallprüfung vorzunehmen.

§ 3 Nr. 4 IFG verlangt eine Geheimhaltungspflicht bzw. das Bestehen eines besonderen Amtsgeheimnisses usw.. Hier ist **nicht** schon allein wegen möglicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse die Anwendbarkeit der Ziffer 4 eröffnet. Auch reicht die allgemeine Amtsverschwiegenheit nicht aus, vielmehr bedarf es besonderer Amtsgeheimnisse.

§ 3 Nr. 7 IFG schützt sog. *Whistleblower*. Vertraulich ist dabei eine von der Behörde vertraulich erhobene oder an diese vertraulich übermittelte Information. Vertrauliche Übermittlungen zwischen Behörden sind hiervon aber nicht umfasst. Nicht gemeint sind dabei auch von Unternehmen im Rahmen behördlicher Verfahren auf Grundlage gesetzlicher Melde- oder Mitteilungspflichten vorgelegte Informationen, die von den Unternehmen lediglich als vertraulich gekennzeichnet sind. Hier ist vielmehr ein Drittbeteiligungsverfahren wegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG) durchzuführen.

(2) § 4 IFG Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Der Schutz gilt insbesondere bei laufenden Verwaltungsverfahren, soweit und solange durch die Erteilung der Information der Erfolg der behördlichen Entscheidung oder Maßnahme vereitelt würde; nicht geschützt ist das Entscheidungsergebnis, das gegebenenfalls anderen Ausnahmen unterfallen kann.

Auch Gesetzentwürfe sind vor Kabinettsbeschluss nicht nach dem IFG herauszugeben.

Gutachten oder Stellungnahmen Dritter sind in der Regel herauszugeben. Das Gesetz geht davon aus, dass im Verwaltungsverfahren erstellte Gutachten oder Stellungnahmen Dritter den Entscheidungsprozess der Behörde regelmäßig nicht unmittelbar beeinflussen und daher noch während des laufenden Verfahrens einsehbar sind. Ausnahmen gelten, wenn diese Gutachten oder Stellungnahmen z. B. eine politische oder fachliche Entscheidung unmittelbar vorbereiten. Der Antragsteller

soll zum gegebenen Zeitpunkt unterrichtet werden, dass das Verfahren abgeschlossen ist (§ 4 Abs. 2 IFG).

Nach Abschluss des Verfahrens (z. B. Erlass des Verwaltungsaktes) kann ein Informationszugang nicht mehr auf der Grundlage der Ausnahme des § 4 IFG abgelehnt werden.

(3) § 5 IFG Schutz personenbezogener Daten

(s. zum Verfahrensablauf unten II. 3.)

Das Informationsinteresse des Antragstellers ist mit dem schutzwürdigen Interesse des Dritten **abzuwägen**; Ausnahmen gelten für besondere personenbezogene Daten nach § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG. **Der Dritte ist nach § 8 IFG zu beteiligen**; er kann einwilligen. Willigt er ein, nimmt die Behörde keine Abwägung mehr vor. Zum Verfahrensablauf im Einzelnen s. u.!

In das Informationsinteresse des Antragstellers fließt auch das öffentliche Interesse an der Offenbarung der Information ein, das Interesse des Dritten ist auch gegen den Verwendungszweck abzuwägen. Ein rein privates Interesse an der Einsicht überwiegt regelmäßig ein schutzwürdiges Interesse des Dritten an Geheimhaltung nicht.

Absolute Grenzen ergeben sich insbesondere bei Personalakten und vergleichbaren Akten sowie aus besonderen Berufs- und Amtsgeheimnissen (§ 5 Abs. 2 IFG). Die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit ist kein Ablehnungsgrund.

Zugang zu personenbezogenen Daten darf gewährt werden, wenn eine der Ausnahmen aus § 5 Abs. 3, 4 IFG greift.

(4) § 6 IFG Schutz geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

(s. zum Verfahrensablauf unten II. 4.)

Soweit unsicher ist, ob geistiges Eigentum (z. B. Urheberrechte, Patente) betroffen ist, wird der Dritte nach § 8 IFG beteiligt.

Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erfolgt **ohne Einwilligung keine Herausgabe**. Anders als bei § 5 Abs. 1 IFG (Datenschutz) erfolgt **keine Abwägung der Interessen**.

Die Behörde muss aber selbst prüfen, ob tatsächlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder geistiges Eigentum vorliegen, unabhängig davon, was das drittbetroffene Unternehmen zurückgemeldet hat. Ein bloßes „Durchreichen“ der Behauptung des Dritten bzw. drittbetroffenen Unternehmens ist nicht ausreichend.

Ein Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 Abs. 1 IFG ist durchzuführen, wenn ein Versagungsgrund durch die Einwilligung des Betroffenen überwunden werden kann.

(BVerwG, Urt. v. 29.6.2017 – 7 C 24/15). Dies bedeutet, dass ein Verfahren nach § 8 IFG immer dann durchzuführen ist, wenn der Antragsteller die Herausgabe aller Informationen in ungeschwätzter Fassung beantragt hat.

(5) Ausnahme aufgrund verfassungsrechtlicher Grundsätze

Unter Umständen kann sich ein Ausnahmegrund auch aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen ergeben (zum exekutiven Kernbereich siehe bereits oben unter I 4). Das gilt etwa für von einem Bundesland dem Bund übermittelte Information, an der das Bundesland ein Geheimhaltungsinteresse geltend macht und für die auf Landesebene kein Informationszugangsanspruch besteht. In diesem Fall verbietet es der Grundsatz der Bundestreue, die Information zugänglich zu machen.

2. Verfahrensablauf ohne Beteiligung Dritter

a) Versagungsgründe prüfen

Siehe dazu Abschnitte 1 b) (1) bis (5).

b) Erteilung der Auskunft

Die begehrte Information soll dem Antragsteller binnen einer Bearbeitungszeit von einem Monat zur Verfügung gestellt werden (§ 7 Abs. 5 S. 2 IFG).

Dabei darf ihm die Information unmittelbar zur Verfügung gestellt werden, es bedarf also nicht eines gesonderten Bescheides, der diese ankündigt (anders im Falle der Drittbeteiligung, vgl. § 8 Abs. 2 IFG). Der Bescheid, mit dem die Information gewährt wird, soll neben der Entscheidung auch einen Hinweis auf mögliche Kosten und die ggf. folgende gesonderte Kostenentscheidung enthalten.

c) Ablehnung des Antrags

Ist der Antrag ganz oder teilweise abzulehnen, gilt die Bearbeitungszeit des § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG ebenso. Zudem ist § 9 Abs. 2 und 4 IFG zu beachten. Der ablehnende Bescheid ist zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

3. Beteiligung Dritter wegen personenbezogener Daten

Das IFG unterscheidet zwischen dem Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG) einerseits und dem Schutz des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG) andererseits.

Ergibt die Prüfung der beantragten Informationen, dass darin personenbezogene Daten Dritter enthalten sind, sind deren berechnigte Belange zu berücksichtigen.

Somit besteht die Notwendigkeit, ein Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen. Diese Notwendigkeit entfällt nur dann, wenn der Antrag schon zum Schutz öffentlicher Belange (§ 3 oder § 4 IFG) zwingend ausgeschlossen ist (Schoch, IFG Kommentar, 2. Auflage 2016, § 8 Rn 18) oder der Antragsteller mit der Schwärzung der Informationen einverstanden ist. Der Prüfablauf bei Anträgen, die personenbezogene Daten betreffen, gestaltet sich wie folgt:

a) Personenbezogene Daten

Gemäß der Definition in Art. 4 Nr. 1 DSGVO sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Als personenbezogene Daten sind auch Bilder, Zeichnungen o.ä. zu werten, die Rückschlüsse auf die Person des Dritten zulassen.

b) Besondere Formerfordernisse beachten

Der Antrag muss für den Fall, dass die begehrten Informationen schutzwürdige Belange Dritter betreffen, **begründet** werden (§ 7 Abs. 1 S. 3 IFG). Ist dies nicht der Fall, muss dies dem Antragsteller mit der Bitte um Nachreichen der Begründung mitgeteilt werden. Dabei sollte sich der Antragsteller dazu äußern, welches Informationsinteresse er besitzt.

c) Ablauf der Drittbeteiligung

(1) Rückfrage beim Antragsteller

Der Antragsteller ist über die Drittbeteiligung zu informieren und zu fragen, ob er mit einer Schwärzung personenbezogener Daten des/der Dritten einverstanden ist. Dabei sollte ihm zweckmäßigerweise auch mitgeteilt werden, dass die Bearbeitung des Antrags für den Fall, dass er mit Schwärzungen nicht einverstanden ist, längere Zeit wegen der Erforderlichkeit der Durchführung des Drittbeteiligungsverfahrens in Anspruch nehmen wird und kostenintensiver werden kann. Dabei kann auch gefragt werden, ob der Antrag vor diesem Hintergrund weiterhin aufrechterhalten wird.

Ist der Antragsteller **mit der Schwärzung einverstanden und ist sich der Bearbeiter sicher, dass er alle schutzwürdigen Informationen geschwärzt hat, ist kein Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen**. Das Einverständnis des Antragstellers mit der Unkenntlichmachung der Informationen zu Dritten (also nach der Legaldefinition des § 2 Nr. 2 IFG zu jedem, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen) sorgt für eine Verfahrensbeschleunigung, weil das Beteiligungsverfahren nach § 8 IFG entbehrlich wird (VG Saarlouis, Urteil vom 24.04.2013 - 3 K 1544/11).

(2) (Parallel) Anhörung des Dritten

- Ist der **Antragsteller nicht mit Schwärzungen einverstanden**, ist der betroffene Dritte unter Verweis auf den Antrag (unter Angabe der Identität des Antragstellers) zu befragen, ob er mit der Offenlegung seiner Daten dem Antragsteller gegenüber oder den von der Behörde vorgenommenen Schwärzungen einverstanden ist. Dem Dritten sind dabei zum Zwecke der Meinungsbildung die betroffenen Angaben bzw. die gegenständlichen Informationen mit der Anhörung mitzuteilen.

Nimmt die Schwärzung/Herausnahme mehr Zeit in Anspruch, kann die Anfrage hins. der Einwilligung vorab gestellt werden. In der Praxis ist es unter Umständen hilfreich, dies zunächst auf nicht-förmlichem Weg zu tun.

- Ist der Dritte mit der Offenlegung bzw. den von der Behörde vorgenommenen Schwärzungen/Herausnahmen **einverstanden**, kann dem Antrag unter Beachtung des § 8 Abs. 2 IFG stattgegeben werden. In der Regel empfiehlt es sich, dem Antragsteller mittels Bescheid die behördliche Entscheidung (ohne die begehrten Informationen, § 8 Abs. 2 IFG) mitzuteilen und darauf hinzuweisen, dass ihm die Informationen erst nach Eintritt der Bestandskraft des Bescheides gegenüber dem betroffenen Dritten zur Verfügung gestellt werden.
- Ist der **Dritte mit der Offenlegung seiner Daten nicht einverstanden**, so ist von der Behörde gemäß § 5 Abs. 1 IFG abzuwägen, ob das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. Dabei sind die Vorgaben des § 5 Abs. 2 bis 4 IFG zu beachten. Eine Abwägung findet gem. § 5 Abs. 1 S. 2 IFG bei Weigerung des Dritten nicht statt, wenn es sich um besondere personenbezogene Daten im Sinne des Art. 9 DSGVO handelt (u.a. ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse Überzeugung, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit). Dann sind die Informationen/Daten nicht offenzulegen bzw. zu schwärzen.
- Das Ergebnis der Abwägung ist im Bescheid über den Antrag **zu begründen**. Der Bescheid ist dem Dritten ebenfalls bekanntzugeben (§ 8 Abs. 2 S. 1 IFG). Diesem steht im Falle der (teilweisen) Offenlegung seiner personenbezogenen Daten ein Widerspruchsrecht zu – daher dürfen die beantragten Informationen nicht bereits mit der Entscheidung über den Antrag übermittelt werden, **sondern in der Regel erst nach ereignislosem Ablauf** der Widerspruchsfrist des Dritten oder zwei Wochen nach Bekanntgabe ihm gegenüber im Fall der sofortigen Vollziehbarkeit des Bescheids (§ 8 Abs. 2 Satz 2 IFG)!

Entsteht Streit zwischen der Behörde und dem Dritten über Vorliegen oder Umfang von personenbezogenen Daten, kann die behördliche Entscheidung nach Anhörung des Dritten und behördeneigener Beurteilung/Wertung ergehen. Dabei ist es jedoch möglich, dass nach Bekanntgabe des Bescheides gegenüber dem Dritten von diesem ein (Dritt-)Widerspruch eingelegt wird und eine Herausgabe der

Informationen bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens und ggf. auch eines gerichtlichen (Eilrechtsschutz-) Verfahrens nicht erfolgen darf. Daher ist anzuraten, die Streitpunkte im Vorfeld mit dem Dritten zu klären, um dem Antragsteller möglichst zügig zum Informationszugang zu verhelfen.

4. Verfahrensablauf bei Beteiligung von Unternehmen wegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

(0) Definition

Der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist im IFG (und auch im UIG oder VIG) nicht legaldefiniert. Herangezogen werden kann aber die Definition, die das BVerwG verwendet. Danach werden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse allgemein alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. (BVerwG, Urt. v. 17.03.2016 – 7 C 2/15, NVwZ 2016, 1014, Rn 35, beck-online).

(Die Begriffe des Betriebsgeheimnisses und des Geschäftsgeheimnisses wurden vom BVerfG im Beschluss v. 14. 3. 2006 - 1 BvR 2087/03 u.a., Rn 78, beck-online weiter definiert, bei Bedarf siehe dort im Einzelnen.)

Nach Schoch (IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 Rn 78) ergibt sich folgendes Prüfmuster

- (1) Unternehmensbezogenheit
- (2) Fehlende Offenkundigkeit der Information
- (3) Geheimhaltungswille
- (4) Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse.

(1) Rückfrage beim Antragsteller

Ergibt die Prüfung der beantragten Informationen, dass diese möglicherweise Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, ist der Antragsteller zunächst davon zu unterrichten, dass dies der Fall ist und eine Abfrage bei dem betroffenen Unternehmen zu erfolgen hat. Dabei sollte ihm auch angeboten werden, den Zugang nur auf Informationen zu beschränken, die keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. Stimmt er diesem Vorgehen zu, so sind die (möglichen) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse entsprechend unkenntlich zu machen. Ist er **mit der Schwärzung einverstanden und ist sich der Bearbeiter sicher, dass er alle schutzwürdigen Informationen geschwärzt hat, ist kein Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen.** Das VG Saarlouis (Urteil vom 24.04.2013 - 3 K 1544/11) hat zum vergleichbaren Fall des Schutzes personenbezogener Daten entschieden, dass das Einverständnis des Antragstellers mit der Unkenntlichmachung der Informationen für eine Verfahrensbeschleunigung sorgt, weil das Beteiligungsverfahren nach § 8 IFG entbehrlich wird.

(2) (Parallel) Anhörung des betroffenen Unternehmens

Erhält der Antragsteller seinen Antrag unverändert aufrecht bzw. ist er nicht mit Schwärzungen einverstanden, ist sodann bei dem/den betroffenen Unternehmen zu erfragen, ob eine Einwilligung hins. des Informationszugangs besteht. Dazu ist dem Betroffenen mitzuteilen, dass ein Antrag nach IFG gestellt wurde (unter Offenlegung der Identität des Antragstellers) sowie welche Informationen konkret vom Antrag betroffen sind.

- Wird die **Einwilligung erteilt**, kann dem Antrag unter Beachtung des § 8 Abs. 2 IFG stattgegeben werden. In der Regel empfiehlt es sich, dem Antragsteller mittels Bescheid die behördliche Entscheidung (ohne die begehrten Informationen, § 8 Abs. 2 IFG) mitzuteilen und darauf hinzuweisen, dass die Informationen erst nach Eintritt der Bestandskraft des Bescheides gegenüber dem betroffenen Dritten zur Verfügung gestellt werden.
- Wird **keine Einwilligung** erteilt, **sind** die betreffenden Daten und Informationen unkenntlich zu machen. Eine Abwägung findet dabei nicht statt (vgl. § 6 IFG). Hins. des Umfangs der unkenntlich zu machenden Informationen ist es ratsam, das Unternehmen vorab zu fragen. Anderenfalls ist das Verfahren wie oben beschrieben zu beachten, d.h. der Bescheid an den Antragsteller ist parallel auch dem Unternehmen zur Kenntnis zu geben. Ein möglicher Widerspruch des Betroffenen bzw. der Eintritt der Bestandskraft ist abzuwarten, erst dann darf der eigentliche Zugang zur Information gewährt werden.

Ist bei der Prüfung nicht eindeutig zu klären, ob es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse handelt, ist das Unternehmen zunächst entsprechend § 8 IFG anzuhören. Die Argumente des Unternehmens sind dabei durch die Behörde selbstständig zu bewerten. Liegen z.B. im Rahmen von Beschlusskammer-Verfahren bereits geschwärzte Fassungen vor, so bezieht sich der Anspruch im Zweifel (also im Falle mangelnder Einwilligung des Unternehmens nach § 6 IFG) auf Zugang zur geschwärzten Fassung, die das Unternehmen selbst vorgelegt hat.

5. Entscheidung

Die Entscheidung über den begehrten Informationszugang ist vor allem in Fällen mit Drittbeteiligung oder in Fällen eines nur teilweise gewährten Informationszugangs ein förmlicher Verwaltungsakt im Sinne des VwVfG, der mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen ist und einer Widerspruchsmöglichkeit (s. § 9 Abs. 4 IFG) unterliegt (s. hierzu insb. die Dreiecks-Konstellation bei §§ 5, 6, 8 IFG). Dieser kann auch per E-Mail erlassen werden. Hinsichtlich einer stattgebenden Entscheidung schreibt das IFG indes keine bestimmte Form vor. So dürfte der

Informationszugang häufig als Realakt durchgeführt werden, was vor allem bei mündlichen Auskünften regelmäßig der Fall ist.

Sollen nach dem IFG-Bescheid Informationen an den Antragsteller herausgegeben werden, soll im Bescheid auch auf die Kosten des IFG-Verfahrens eingegangen werden (vgl. § 13 Abs. 1 S. 2 BGebG). Auch sollte sich die bearbeitende Einheit bereits jetzt Gedanken dazu machen, ob ggf. eine Befreiung oder Ermäßigung der Kosten in Betracht kommt (vgl. § 2 IFGGebV und § 9 Abs. 4 BGebG – Gebührenbefreiung oder –reduzierung). Das ist etwa der Fall bei besonderem öffentlichen Interesse, u.U. bei Anfragen von Parlamentsangehörigen, die thematisch zu deren Tätigkeitsfeldern gehören. Diese Aspekte sind der IFG-Kostenstelle (s.u. Nr. 6) mit den für diese erforderlichen Angaben zu übersenden.

Mindestens sollten im IFG-Bescheid die folgenden beiden Sätze eingefügt werden: „Dieser Bescheid ergeht kostenpflichtig. Die Festsetzung der Kosten erfolgt in einem gesonderten Verfahren.“ Nach Verfahrensabschluss sind die nötigen Unterlagen an das Referat Z 21 zu senden, das die Gebühren festsetzt.

Stellt der Bearbeiter fest, dass der Arbeitsaufwand für die Bearbeitung gering war, kann im IFG-Bescheid formuliert werden: „Diese Entscheidung ergeht kostenfrei, da es sich um eine einfache Auskunft handelt.“

Die **Ablehnung** des Antrags ist nach der Vorstellung des Gesetzgebers (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 16) **nie kostenpflichtig!** Auch dann kann formuliert werden: „Diese Entscheidung ergeht kostenfrei.“

Der Informationszugang sollte grundsätzlich in der Form gewährt werden, wie er beantragt wurde. Gemäß § 1 Abs. 2 IFG darf von dem Wunsch nur aus wichtigem Grund (etwa aufgrund eines deutlich höheren Verwaltungsaufwands) abgewichen werden bzw. der Zugang auf andere Art gewährt werden.

Hins. des Umfangs des zu gewährenden Informationszugangs ist § 7 Abs. 2 IFG zu beachten.

Eine Ablehnung des Antrages darf gemäß § 9 Abs. 3 IFG auch erfolgen, wenn der Antragsteller über die begehrte Information verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

6. Vergebührung, Kostenentscheidung

Grundlage für die Kostenentscheidung ist § 10 IFG in Verbindung mit der IFG-Gebühren-Verordnung (IFGGebV).

Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sollen **keine Gebühren** erhoben werden, **wenn der IFG-Antrag abgelehnt wird** (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 16). Handelt es sich um eine **einfache Auskunft**, ist diese auch gebührenfrei, § 10 Abs. 1 S. 2 IFG.

Für einen IFG-Antrag kann maximal eine Gebühr von bis zu 500 € erhoben werden (einheitlicher Lebenssachverhalt). Eine in mehrere Bescheide künstlich aufgespaltene Beantwortung eines IFG-Antrags ist unzulässig. Die

Gebührentatbestände der IFGGebV sind nur alternativ anwendbar, d.h. die Entscheidung für einen Tatbestand sperrt die Anwendbarkeit der anderen Tatbestände für diesen Antrag.

Die Gebührenbescheide werden vom Referat Z 21 erlassen. Diesem sind daher – nach Abschluss des Verfahrens – die nötigen Informationen zuzuleiten.

Diese sind:

- der IFG-Bescheid,
- die Information, ob und wann der Zugang zu den begehrten Informationen erfolgte, und
- der ausgefüllte Kostenerhebungsbogen – eine Vorlage ist auf der Intranetseite des Referats Z 21 zu finden.

Zunächst ist der zutreffende Gebührentatbestand zu wählen. Es gilt, dass für die Bemessung der aufgewendeten Zeit von einem allwissenden, zügigen Bearbeiter auszugehen ist. Rückfragen zur Rechtsanwendung, Zeiten zur Klärung von Zweifelsfragen etc. dürfen nicht berücksichtigt werden.

Sollten Anhaltspunkte vorliegen, die für eine Gebührenbefreiung oder Ermäßigung sprechen, so sind diese unter „Besonderheiten“ mitzuteilen und die anzusetzende Reduktion vorzuschlagen. Dabei ist die Regelung des § 2 IFGGebV zu beachten (max. 50% Ermäßigung).

Das Referat Z 21 ermittelt aus diesem Erhebungsbogen die tatsächlich anzusetzenden Kosten, die in einem gesonderten Bescheid von dem Antragsteller eingefordert werden. Hinsichtlich der Kostenermittlung ist eine Zusammenarbeit zwischen der IFG-Kostenstelle und der den Antrag bearbeitenden Einheit sicherzustellen.

Der Vollständigkeit halber noch einige Anmerkungen:

- Die Bearbeitung von Widersprüchen gegen Kostenentscheidungen liegt beim Referat Z 26.
- Obwohl die IFGGebV Regelungen zu Auslagen trifft, **kann der Ersatz von Auslagen nicht verlangt** werden, da die Verordnungsermächtigung in § 10 Abs. 3 IFG nur die Gebührentatbestände und Gebührensätze erfasst. Damit ist die IFGGebV nur bzgl. der Gebühren rechtmäßig erlassen, nicht jedoch bzgl. Auslagen.
- Die vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs, der sich nur (noch) gegen die Kostenentscheidung richtet, ist nicht nach Ziffer 5 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses der IFGGebV zu vergebühren (VG Berlin, Urteil vom 06. Juni 2011 – 2 K 131.10 –, juris).

- Auch sind Drittwidersprüche nicht nach der genannten Ziffer 5 zu vergebühren, also damit gebührenfrei. Diese Auffassung hat das OVG Münster in einem Hinweis zu einem Verfahren der BNetzA vertreten.

7. Widerspruchsverfahren

Widersprüche gegen eine ablehnende Entscheidung über den IFG-Antrag werden von der für Widersprüche gegen Verwaltungsakte der entscheidenden Dienststelle allgemein zuständigen Stelle bearbeitet. Widerspruchsverfahren gegen die Gebührenentscheidung werden vom Referat Z 26 geführt.

Für die vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs können Gebühren erhoben werden. Dies gilt aber nicht für Zurückweisung von Drittwidersprüchen und auch nicht für Zurückweisung von Widersprüchen, die sich nur gegen die Kostenentscheidung richten.

Hinsichtlich der Erhebung der Kosten für das Widerspruchsverfahren sollte in dem Widerspruchsbescheid eine Kostenlastentscheidung dem Grunde nach getroffen werden. Für den Kostenbescheid selbst sind dem Referat Z 21 wiederum alle unter Ziffer 6. genannten Unterlagen zuzuleiten.

Stand November 2019

Verfasser: Z21d/e/f